

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

**CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA –
VIGENCIA 2023**

CGR-CDSDS-No. 18
Junio de 2024

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJA HONOR
VIGENCIA 2023**

Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo (E)
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Defensa y Seguridad	Luis Eduardo Parra Rodríguez
Director de Vigilancia Fiscal	Carlos Alberto Gnecco Quintero
Supervisor	Diana Catalina Sabogal Triana
Líder de Auditoría	York Denxer González Díaz
Integrantes del Equipo Auditor	Edileana Angulo Delgado Jonny Fabian Londoño Valencia Juan José Toscano Martinez Juan Pablo Botero Giraldo Eisenhower Rodríguez Mendoza Alfredo López Hernández

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	3
DICTAMEN DE LA AUDITORÍA FINANCIERA.....	5
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.	5
1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	6
1.3 MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES.....	7
1.4 OPINIÓN CONTABLE	11
1.5 EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO	12
EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO	13
1.6 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	14
1.7 FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	15
1.8 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	15
1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS	15
1.10 PÁRRAFO DE ÉNFASIS	16
1.10.1 Venta de inmuebles de Caja Honor	16
1.11 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	17
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	18
2.1 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE	18
2.1.1 RELACIÓN DE HALLAZGOS	25
2.1.2 PROCESO DEFENSA JUDICIAL	67
2.3 MACROPROCESO DE GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO	67
2.3.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	68
2.3.2 INGRESOS	69
2.3.3 GASTOS	71
2.3.4 CUENTAS POR PAGAR	72
2.3.5 MODELOS DE VIVIENDA	73
2.3.6 GESTIÓN CONTRACTUAL	74
2.3.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	78
2.4 OTROS ASPECTOS DE AUDITORÍA.....	159
3. MATRIZ DE HALLAZGOS	165
4. ANEXOS	166

Bogotá D.C.,

Doctor
JOSÉ ANDRÉS JIMÉNEZ AMAYA
Director
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía
Ciudad

Respetado doctor Jiménez:

La Contraloría General de la República, en adelante la CGR, practicó, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, Auditoría a los Estados Financieros de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en adelante CAJA HONOR, por la vigencia Fiscal 2023, los cuales comprenden el Estado de Situación financiera, el Estado de Resultados, Estado de cambios en el patrimonio y las Notas a los mismos; así como la información presupuestal, de conformidad con los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera-AF.

Los estudios y análisis están debidamente documentados en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - APA de la Contraloría General de la República, con base en la información suministrada por CAJA HONOR.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las normas legales, la cual incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas, la evaluación del Control Interno Financiero y la verificación del cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a CAJA HONOR, durante el desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que la Entidad emitiera su pronunciamiento al respecto.

DICTAMEN DE LA AUDITORÍA FINANCIERA

1. INTRODUCCIÓN

CAJA HONOR es una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, se encuentra organizada como establecimiento de crédito, creada por la Ley 87 de 1947 y modificada mediante el Decreto Ley 353 del 11 de febrero de 1994, la Ley 973 del 21 de julio de 2005 y la Ley 1305 de 2009, reestructurada mediante los Decretos 076 y 077 de 2022.¹

El Régimen de Contabilidad Pública que les aplica corresponde al marco normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, Resolución No.37 de 2017, expedida por la Contaduría General de la Nación. La Entidad no está sometida al régimen de encaje, ni inversiones forzosas establecidas para el sistema financiero.

Según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto – Decreto 111 de 1996, Artículo 96, en virtud de la naturaleza jurídica y de la actividad que realiza la Entidad, el presupuesto de esta empresa no hace parte del Presupuesto General de la Nación y su régimen jurídico para efectos presupuestales es el señalado en la Resolución 2416 del 12 de noviembre de 1997, por la cual se establecen las normas presupuestales para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, dedicadas a actividades financieras.

1.1 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.

La Entidad es responsable de preparar y presentar los estados financieros de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

Además, es responsable de establecer el control interno necesario que permita que toda la información reportada a la CGR se encuentre libre de incorrección material debida a fraude o error.

También es responsable del contenido de la demás información suministrada a la Contraloría General de la República en el curso de la auditoría, como del Control Interno Financiero.

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía CAJA HONOR presenta los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2023 soportados con la certificación suscrita por el Representante Legal de la Entidad y la Jefe de Área de Finanzas, en la que manifiestan que la información del Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados y Estado de Cambios en el Patrimonio de CAJA HONOR, fue tomada

¹ Basado en la información disponible en la página web: <https://www.cajahonor.gov.co>.

de los libros de contabilidad generados por el Sistema de información SEVEN, acorde con lo dispuesto por el Decreto 2420 de 2025 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones”* y homologada trimestralmente con la información Financiera de SIIF Nación, conforme con el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro de Público establecido en la Resolución 037 de 2017.

La Entidad es responsable de la preparación y presentación razonable de los estados financieros, de conformidad con las Normas de Contabilidad y de Información Financiera vigentes en Colombia e instrucciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y de la Superintendencia Financiera de Colombia, y del control interno incluido aquello que es necesario para preparar estados financieros libres de incorrección material, debido a fraude o error.

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La CGR realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación; así mismo, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario, de acuerdo con el artículo 268 constitucional.

La CGR adelantó la auditoría financiera teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Tales normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos éticos, igualmente que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable acerca si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de error e incorrección material.

La Auditoría Financiera conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, el máximo órgano de control fiscal tiene en cuenta el control interno financiero para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas

por CAJA HONOR, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

Al efectuar la anterior valoración, en la presente auditoría, la Contraloría tuvo en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, también incluyó: *i)* la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por CAJA HONOR, *ii)* la evaluación de la presentación global de los informes financieros y cifras presupuestales, *iii)* el examen de los macroprocesos: Gestión Financiera y Contable, y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, *iv)* la evaluación de la calidad y eficiencia de Control Interno Financiero, *v)* la evaluación de la ejecución de los ingresos y los gastos, y si los bienes y servicios se recibieron de acuerdo con lo contratado. Lo anterior, permitió contar con la evidencia de auditoría que proporcionó una base suficiente y adecuada para la opinión que se emite.

1.3 MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES

Marco Normativo De La Información Financiera:

- La Ley 1314 de 2009: Regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia.
- El Decreto 2420 de 2015: Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera
- La Resolución 037 de 2017: Regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro de Público
- El Decreto 624 de 1989: Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales
- El Decreto 1625 de 2016: Decreto Único Reglamentario en materia tributaria
- La Circular Externa 100 de 1995 Capítulo I, Evaluación de inversiones, Capítulo XXI Sistema Integral de Administración de Riesgos (SIAR).
- Decreto Ley 353 de 1994: Por el cual se modifica la Caja Promotora de Vivienda Militar y se dictan otras disposiciones
- La Ley 973 de 2005: Por la cual se modifica el Decreto Ley 353 del 11 de febrero de 1994
- La Ley 1305 de 2009: Por lo cual se modifica el Decreto Ley 353 del 11 de febrero de 1994 se adiciona la Ley 973 de julio de 2005 y se dictan otras disposiciones
- El Manual de políticas contables Normas Internacionales de información Financiera.
- La Resolución 012220 del 26 de diciembre de 2022: Gran contribuyente DIAN
- La Resolución DDI-023769 de octubre de 2021: Gran contribuyente SHD

- La Guía para el reporte de la Categoría Información Contable Pública Convergencia. – CHIP: Consolidador de Hacienda e Información Pública
- La Resolución 380 del 30/07/2019: Por la cual se dan de baja algunos elementos devolutivos de propiedad de la CAJA HONOR y se destinan para enajenación a título gratuito

Marco Normativo Presupuestal:

- El Decreto 111 de 1996: Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto
- La Ley 1305 del 2009: Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones
- El Acuerdo número 5 del 19 de diciembre del 2022: Aprobó el Presupuesto anual de Ingresos, Gastos e Inversión para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre del 2023.
- La Resolución 2416 de 1997: Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden Nacional dedicadas a actividades financieras
- La Resolución N° 007 del 11 de enero del 2023: Por medio de la cual se ajusta el valor de la disponibilidad inicial del Presupuesto Anual de Ingresos, Gastos e Inversión de la CAJA HONOR, para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del 2023, aprobado por la Junta Directiva mediante acuerdo 05 del 19 de diciembre del 2022 y modifica la Resolución 750 del 29 de diciembre del 2022
- La Resolución N° 545 del 30 de noviembre del 2023: Por la cual se modifica la Resolución Número 750 del 29 de diciembre del 2022
- La Resolución 386 del 1 de septiembre del 2023: Por la cual se modifica la Resolución 750 del 29 de diciembre del 2022
- El Acuerdo 001 del 19 de febrero del 2009: Por la cual se aprueba y expide el Estatuto de Presupuesto de la CAJA HONOR
- El Concepto 2008-072878 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Vigencia futura, reserva presupuestal y cuentas por pagar
- El Manual de Ejecución Presupuestal vigencia 2023 Caja Honor: Manual de Ejecución Presupuestal vigencia 2023 Caja Honor
- El Decreto Ley 353 de 1994: Por el cual se modifica la caja de vivienda militar y se dictan otras disposiciones

Marco Normativo Contractual:

- La Ley 84 de 1973 Código Civil Colombiano: Comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles.

- El Decreto 410 de 1971: Por el cual se expide el Código de Comercio Reglamentado parcialmente por el Decreto 1753 de 1991 - Reglamentado por el Decreto 2952 de 1936 - Adicionado por el Artículo 1 de la Ley 1 de 1980
- La Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública
- La Ley 1476 del 19 de julio de 2011: Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública
- La Resolución No. 78 del 15 de febrero de 2019: Manual Interno de Contratación
- El Procedimiento – GC-NA-PR-001: Elaborar El Plan De Compras
- El Procedimiento – GC-NA-PR-002: Recepción Y Verificación De Facturas o Documentos Equivalentes De Proveedores Y Contratistas Para Trámite De Pago
- La caracterización Procesos - GC-NA-CR-001: Gestión De Contratación.

Marco Normativo Subsidios Y Fondo De Solidaridad:

- La Resolución 487: Por la que se ordena la enajenación gratuita de unos bienes muebles propiedad de la CAJA HONOR 31/jul. 2017 CAJAHONOR.
- La Resolución 00740 del 31/12/2007: Por la cual se implementan los instrumentos para recuperar cartera de crédito y se reglamenta la rebaja de intereses moratorios para normalizar la cartera de la CAJA HONOR CAJAHONOR.
- La Resolución 041 del 30/01/2018: Por la cual se adopta el Manual para Manejo y Control de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad o a disposición de la CAJA HONOR CAJAHONOR
- La Resolución 111 del 28/02/2019: Por la cual se regulan aspectos del Fondo de Solidaridad, se deroga la Resolución 591 de 2018 y se dictan otras disposiciones CAJAHONOR
- El Acuerdo 02 del 31/07/2023: Por la cual se aprueba el traslado en el presupuesto de gastos e inversión de la CAJA HONOR vigencia 2023. CAJAHONOR
- La Resolución 69 del 22/02/2023: Por la cual se implementan las modalidades para la compra de cartera de vivienda y se modifica el artículo 3 de la Resolución 342 de 2021 CAJAHONOR
- El Acuerdo 01 del 31/01/2023: Por el cual se ajusta el valor de la solución de vivienda por categoría para los beneficiarios del Fondo de Solidaridad para la vigencia 2023 fijado en el acuerdo 04 de 2022. CAJAHONOR
- La Resolución 388 del 05/07/2022: Por el cual se adopta la guía metodológica para la programación de presupuesto de ingresos, gastos e inversión para la vigencia 2023 y recursos de terceros e inversiones financieras CAJAHONOR

- La Resolución 172 del 2021: Por medio de la cual se implementan administrativamente el Acuerdo 2 y 5 de 2020 y se deroga la Resolución 638 de 2020.
- El Acuerdo 3 del 30/08/2022: Por el cual se ajusta el esquema vigente de subsidios de vivienda y se dictan otras disposiciones CAJHONOR
- El Decreto 2636 del 30/12/2022: Por el cual se adiciona la Subsección 2 a la sección 1 Capítulo 1 del Título 2 de la parte 6 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, en lo relacionado con el ajuste al esquema vigente de subsidios de vivienda para los afiliados a la CAJA HONOR y se dictan otras disposiciones
- El Acuerdo 04 del 28/09/2022: Por el cual se fija el valor de solución de vivienda por categoría, para los beneficiarios del Fondo de Solidaridad para vigencia 2023 CAJHONOR
- El Acuerdo 03 del 24/04/2008: Por el cual se establece el 8% de la asignación básica mensual como ahorro obligatorio de los nuevos afiliados de CAJA HONOR CAJAHONOR
- El Acuerdo 02 del 2020: Por medio del cual se modifica el Acuerdo que regula los modelos de solución de vivienda, se unifican las disposiciones de afiliación y de servicios financieros ofrecidos por CAJA HONOR, y se dictan otras disposiciones
- El Acuerdo 03 del 30/05/2017: Por medio del cual se adoptan condiciones y mecanismos para continuar facilitando a los afiliados la solución de vivienda y se dictan otras disposiciones
- El Decreto 3830 del 02/11/2006: Por el cual se determina el subsidio para vivienda de los Soldados profesionales que otorga el Estado a través de CAJA HONOR, se reglamenta parcialmente la Ley 973 de 2005 y se dictan otras disposiciones.
- La Ley 1305 de 2009: Por medio de la cual se modifica el Decreto-Ley 353 del 11 de febrero de 1994, se adiciona la Ley 973 del 21 de julio de 2005, y se dictan otras disposiciones.
- La Ley 2294 de 2023: Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial De La Vida”.

Otras:

- El Decreto 076 del 2022: Por medio del cual se modifica la estructura de CAJA HONOR
- El Decreto 077 del 2022: Por medio del cual se modifica la planta de personal de CAJA HONOR

1.4 OPINIÓN CONTABLE

Fundamento de la Opinión Contable

El fundamento de la opinión contable está basado en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, a partir de los cuales se evidenciaron incorrecciones por \$1.550.012.797 en cuentas del Activo de CAJA HONOR, que no superan el umbral de materialidad cuantitativa (\$92.260.121.627), distribuidos en las siguientes cuentas contables así:

Tabla No 1
Incorrecciones cuentas contables.

Subcuenta contable	Descripción cuenta	Efecto incorrección	Monto incorrección contable (pesos)	¿El saldo de la cuenta supera 5% de error tolerable?	Saldo de la cuenta a dic 31 de 2021 (pesos)
1,2,27,01	Empresas Privadas	Sobreestimación	873.667.097	No	34.282.095.274
1,2,27,01	Empresas Privadas	Subestimación	676.345.700	No	34.282.095.274
TOTAL INCORRECCIONES			1.550.012.797		

Fuente: Equipo auditor.

Como resultado de la verificación física y documental de los registros y soportes resultantes de la operación de CAJA HONOR en la vigencia 2023, se determinó que la entidad da aplicación a la normatividad contable, acorde con lo dispuesto en las Normas Internacionales de Contabilidad y las disposiciones establecidas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Contaduría General de la Nación; no obstante se presentan deficiencias de control relacionados con la conciliación de cifras con terceros participantes en el desarrollo del objeto misional (ver Hallazgo 6 Saldos Reales Patrimonios Autónomos Jamundí y Cordialidad), así como debilidades en la valoración de activos depositados en negocios fiduciarios, que afectan las finanzas de la entidad al determinarse valores inferiores a su costo de adquisición inicial y el asumir gastos a través de procesos contractuales que no aportan a la misionalidad de la entidad (ver Hallazgo 7. Valor de Venta Viviendas Proyecto Bicentenario – Palmira Valle Del Cauca)

Opinión

De acuerdo con los efectos descritos en el párrafo de Fundamento de la Opinión, los Estados Financieros de CAJA HONOR, la Situación Financiera a 31 de diciembre de 2023, así como, el Resultado de sus Operaciones del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, los Cambios en el Patrimonio y las revelaciones a los mismos, correspondientes al año que terminó en esta fecha, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No.0020 de 2018, que adopta la Guía de Auditoría Financiera– GAF con los principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías, la opinión es “SIN SALVEDADES”.

1.5 EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

Con base en los resultados de las pruebas de detalle realizadas por el equipo auditor para el análisis del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles de la información financiera (contable y presupuestal) Formato F-14, por cada uno de los procesos, su ponderación arrojó como resultado **“EFICIENTE”**.

La calificación obtenida se resume en la siguiente tabla:

Tabla No 2
Resultados Evaluación Formato 14.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)	1	ADECUADO	
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE		1,5	0,10
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO		EFICIENTE	

Fuente: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles.

Como quiera que, la entidad cuenta con distintos procedimientos en los cuales se evidencia la existencia de controles, el consolidado de la calificación anteriormente obtenida corresponde a lo siguiente:

Tabla No 3
Consolidado Calificación Control Fiscal Interno Contable.

Proceso	Riesgo Identificado	Calificación Final Control Fiscal Interno Contable
Recepción de bienes y/o servicios	"No se identifican controles para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios y/o contratos relacionados con recepción de avalúos y venta de bienes inmuebles.	2
Administración de Bienes	Cobro que no corresponda al establecido en el convenio por parte de la firma evaluadora	1,8
Ejecución presupuestal	Pago del valor de arras establecidas en el contrato de promesa de compraventa.	1,1
Administración de Inversiones	Que, para la recepción de bienes y servicios adquiridos mediante contratación, la supervisión no realiza control sobre las actividades realizadas por el contratista	1,1
Recepción de bienes y/o servicios	Entrega de bienes en comodato sin la confirmación de pólizas, garantías bancarias o soporte valido de otorgamiento de crédito a el cliente.	1,6
Gestión de Cartera	Que el contenido de los estudios realizados para planear la adquisición de viviendas por el fondo de solidaridad, no brinden certeza de las condiciones reales de los proyectos a adquirir, como también, que al momento del recibo de los inmuebles, estos no cumplan con las condiciones técnicas ofertadas y pactadas, en cuanto a los proyectos de fondo de solidaridad, se observa el riesgo de deficiencias en los Estudios de Mercado, deficiencias en el Estudio de Seguridad, deficiencias al recibir el inmueble."	1,1
Otros procesos Significativos	Que no se identifique de manera correcta el grupo de activo al momento de ingresar la información al sistema SEVEN	0,9

Fuente: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles.

Sin embargo, algunos de ellos no cumplen con su finalidad, debido a que se materializaron algunos de los riesgos identificados, evidenciado en las siguientes situaciones:

- Debilidades en el seguimiento y control para la recepción de los bienes y servicios adquiridos por la entidad mediante procesos de contratación, la supervisión no realiza control sobre las actividades realizadas por el contratista. (Ver Hallazgo 11).
- Los bienes inmuebles, que son propiedad de la entidad, son entregados a terceros sin constituir garantías en los procesos de compraventa que den a CAJA HONOR una seguridad en el negocio. Así mismo, la entrega de bienes en comodato se hace sin la confirmación de pólizas, garantías bancarias o soporte válido de otorgamiento de crédito al cliente. (Ver Hallazgo 10).
- La venta de inmuebles de propiedad de CAJA HONOR se realizó por debajo del valor comercial adquirido. (Ver Hallazgo 7).
- Deficiencias en la verificación de requisitos para la prestación de servicios de avalúos comerciales para la venta de inmuebles. (Ver Hallazgo 7).
- Se evidenciaron deficiencias en la elaboración de los estudios de mercado, para la adquisición de bienes y servicios de la entidad. (Ver Hallazgo 14).
- Se paga por la realización de estudios de seguridad, cuando la entidad tiene convenios que no generarían costos para la empresa. (Ver Hallazgo 19).
- Se generan cobros a los afiliados, por parte de la firma evaluadora, que no corresponden a lo establecido en el convenio no oneroso que se suscribe el convenio con CAJA HONOR. (Ver Hallazgo 12).
- Se establecen arras en los contratos de promesa de compraventa, pero no se evidencia sus respectivos pagos, así como plazos para cumplir con las cuotas establecidas contractualmente. (Ver Hallazgo 10).

EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación final del Control Interno Financiero arrojó un concepto **“ADECUADO”**, como se muestra a continuación:

Tabla No 4
Resultados Evaluación Formato 12.

COMPONENTE	CALIFICACIÓN
Ambiente de Control	Adecuado
Evaluación del riesgo	Adecuado
Actividades de Control	Adecuado

COMPONENTE	CALIFICACIÓN
Actividades de Monitoreo	Adecuado
Información y Comunicación	Adecuado
Calificación total de los componentes	ADECUADO

Fuente: Resultado evaluación control interno financiero (Formato GAF 12)

Los resultados obtenidos se fundamentan en las siguientes circunstancias:

CAJA HONOR en su organigrama cuenta con la Subdirección Financiera, que a su vez está dividida en las áreas de FINANZAS, CRÉDITO, CARTERA Y TESORERÍA.

De igual forma el área de FINANZAS tiene en su composición los Grupos de CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO y así mismo se cuenta con un asistente para el área de tal forma que se aprecia una adecuada segregación de funciones. Igualmente, este personal cuenta con el perfil profesional para el desarrollo de las actividades propias del área y continuamente están sometidos en capacitación acorde con la normatividad contable emitida tanto por la Superintendencia Financiera como por la Contaduría General de la Nación. De igual forma, se cuenta con el monitoreo permanente de sus operaciones y registros a través de auditorías de la Oficina de Control Interno, la Oficina de Riesgos, la Revisoría Fiscal, la Superintendencia Financiera y la Contraloría General de la República. Los controles permiten que continuamente se cumplan con los plazos estipulados para la entrega de información a los diferentes organismos de control y vigilancia.

La entidad tiene una plataforma tecnológica adecuada la cual está conformada con herramientas propias del proceso como son SEVEN-ERP, DIALOGO SOFTWARE y CIGNUS y Transversales como ISOLUTION, DODO, SUITE EMPRESARIAL, GESTION DE APOORTE Y AFILIADOS, entre otros, que permiten la integralidad de la información. El área cuenta con la identificación de los riesgos del proceso, así como se elabora un seguimiento y control a los indicadores de gestión que están relacionados con el presente proceso.

1.6 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La opinión sobre la gestión presupuestal de CAJA HONOR para la vigencia 2023, es **RAZONABLE** teniendo en cuenta que, el proceso presupuestal de la entidad se ajusta a las normas aplicables en la Resolución 2416 de 1997 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Diligenciado el Formato No.25, Resumen de Diferencias-Presupuestal, permite identificar la Opinión sobre la Ejecución Presupuestal y se concluye que el Presupuesto de CAJA HONOR, fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con la normatividad presupuestal aplicable.

Fundamento de la Opinión Presupuestal

La planeación, programación y ejecución del presupuesto de la vigencia auditada, CUMPLE con la normativa presupuestal y contractual vigente. En las operaciones realizadas con los recursos, los bienes y servicios adquiridos se recibieron, registraron y pagaron según lo pactado. La Contraloría General de la República no evidenció incorrección material que impactara la información presupuestal de CAJA HONOR en la vigencia 2023.

1.7 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Tabla No 5
Fenecimiento de la Cuenta Fiscal - Vigencia 2023.

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL
SIN SALVEDADES	RAZONABLE
FENECE	

Fuente: Equipo auditor.

La CGR **FENECE** la cuenta fiscal de CAJA HONOR, por la vigencia fiscal 2023, con fundamento en la opinión contable y presupuestal.

1.8 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad ha tenido las últimas auditorías por parte de la CGR en las vigencias 2017 y 2021, las cuales son auditoría de cumplimiento al Fondo de Solidaridad y auditoría financiera a la vigencia 2020 respectivamente, de las cuales ha realizado dos (2) planes de mejoramiento.

Concluida la fase de ejecución del proceso auditor y realizadas las pruebas de auditoría, se continuó con el seguimiento a la efectividad del Plan de Mejoramiento de CAJA HONOR, en tal sentido se aplicó el Formato No. 8 “Efectividad de Plan de Mejoramiento” de la Guía de Auditoría Financiera – GAF, con corte a 31/12/2023, cuyo resultado arrojó una calificación de “**INEFECTIVO**”, principalmente en razón a que las acciones de mejora y metas planteadas por la entidad en los planes de mejoramiento, aunque se cumplen, no se enfocan a subsanar las causas por las cuales se generaron los hallazgos plasmados, teniendo así en varios casos que los hechos mencionados en dichos hallazgos aún continúan a la fecha del presente proceso auditor.

1.9 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la Auditoría Financiera, practicada a CAJA HONOR, se establecieron un total de 20 hallazgos administrativos, de los cuales cinco (05) tienen presunta incidencia fiscal y disciplinaria y seis (06) son presuntamente disciplinarios, tal como se relacionan a continuación:

Tabla No 6
Relación de Hallazgos.

PRESUNTA INCIDENCIA	NIVEL CENTRAL
ADMINISTRATIVOS	20
FISCAL Y DISCIPLINARIA	5
DISCIPLINARIA	6
BENEFICIO DE AUDITORÍA	1

Elaboro: Equipo auditor

La siguiente tabla presenta los hallazgos con incidencia fiscal:

Tabla No 7
Resumen de hallazgos con incidencia fiscal.

Hallazgo No.	Descripción	Cuantía en pesos
7	VALOR DE VENTA VIVIENDAS PROYECTO BICENTENARIO – PALMIRA VALLE DEL CAUCA (D) (F) (OI)	\$ 683.930.295
16	PAGO DE AVALUOS NO REALIZADOS (D) (F)	\$6.000.000
17	PAGOS ADICIONALES CONTRATO COMPRAVENTA LOTE JAMUNDI (D) (F)	\$2.668.000.000
18	PAGO IMPUESTO PREDIAL LOTE LA CORDIALIDAD (D) (F)	\$51.977.499,71
19	ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F)	\$17.047.665
TOTAL		\$ 3.426.955.459,71

Elaboro: Equipo auditor.

1.10 PÁRRAFO DE ÉNFASIS

1.10.1 Venta de inmuebles de Caja Honor

En desarrollo de la auditoría se observaron situaciones particulares en la venta de los inmuebles de propiedad de la entidad, que a juicio del Equipo Auditor representan riesgos para esta, debido a que, en todos los negocios jurídicos revisados por el equipo auditor relacionados con la venta de los activos de la Caja, se estableció el pago del valor del inmueble a plazos, que en algunos casos debido a las prórrogas a los contratos superan los 8 años, en donde la entidad continua asumiendo gastos tributarios o de cuidado y mantenimiento de los predios, en perjuicio de los recursos de la Caja. Así mismo la venta de los predios a plazos ha dado lugar a que se prorrogue el pago total del inmueble, se pierda la oportunidad de vender a otros interesados con mejor capacidad financiera o se terminen anticipadamente los contratos por incumplimiento en los pagos a cargo del comprador.

1.11 PLAN DE MEJORAMIENTO

CAJA HONOR debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibo de este, de conformidad con la Resolución REG-ORG No.064 de 2023 (subrogada por la REG-ORG-066 DE 2024), para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI.

Así mismo, se solicita remitir copia del oficio de radicación de su informe en la Entidad, al correo electrónico soportesireci@Contraloria.gov.co con copia al correo electrónico diana.sabogal@contraloria.gov.co.

Atentamente,



LUIS EDUARDO PARRA RODRÍGUEZ

Contralor Delegado para el Sector Defensa y Seguridad

Aprobó: Carlos Alberto Gnecco Quintero, Director de Vigilancia Fiscal 
José Vicente Casas Díaz, Director Estudios Sectoriales

Revisó: Diana Catalina Sabogal Triana, Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor

- Edileana Angulo Delgado
- Juan José Toscano Martínez
- Jonny Fabian Londoño Valencia
- Juan Pablo Botero Giraldo
- York Denxer González Díaz.
- Eisenhower Rodríguez Mendoza
- Alfredo López Hernández

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Los estados financieros de CAJA HONOR, con corte al cierre de 2023, presentaron los saldos que se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla No 8
Situación financiera de CAJA HONOR a diciembre 31 de 2023.

CODIGO	CLASE CUENTA	SALDO 2023	SALDO 2022
1	ACTIVOS	\$ 7.885.480.480.972	\$ 7.373.917.148.436
2	PASIVOS	- \$ 7.617.403.511.504	- \$ 7.111.255.075.712
3	PATRIMONIO	- \$ 268.043.057.477	- \$ 262.662.072.723
4	INGRESOS	\$ 829.278.524.897	\$ 824.625.820.648
5	GASTOS	\$ 823.839.392.424	\$ 819.200.053.848

Fuente: Estados Financieros Certificados CAJA HONOR 2023

CAJA HONOR es una Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, tiene como misión principal contribuir al bienestar de los afiliados y sus familias mediante beneficios únicos en soluciones de vivienda, servicios financieros y la administración efectiva de sus aportes.

La Entidad es responsable de rendir información financiera y contable a la Superintendencia Financiera de Colombia y a la Contaduría General de la Nación y para su elaboración se fundamenta en el Marco Legal constituido para ello, el cual se encuentra conformado por la Circular Externa 100 de 1995 que es la circular básica contable y financiera expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, la Resolución 037 de 2017 Marco Normativo para Entidades de Régimen Especial, expedida por la Contaduría General de la Nación, La Ley 1314 de 2009 y el Decreto Único Reglamentario 2420 de 2015 por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de seguramiento de la información, el Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario y el Manual de Políticas Contables de la Entidad.

La Información Registrada por CAJA HONOR a 31 de diciembre de 2023, en el Sistema SEVEN presenta los siguientes saldos:

Tabla No 9
Composición estado de situación financiera CAJA HONOR 2022 vs 2023.
(cifras en pesos)

CLASE	2023	2022	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
ACTIVO	7.885.480.480.972	7.373.917.148.435	511.563.332.536	6,94%
PASIVO	7.617.403.511.505	7.111.255.075.712	506.148.435.792	7,12%
PATRIMONIO	268.076.969.467	262.662.072.723	5.414.896.743	2,06%

Fuente: CAJA HONOR

El Estado de Situación Financiera de CAJA HONOR al cierre de la Vigencia 2023, presenta un valor del Activo que ascendió a \$7.885.446.568.981,51, presentando una variación relativa con relación al período anterior de 6.94%, influenciado principalmente por el comportamiento presentado en la cuenta 13 INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS la cual, a pesar de mostrar un incremento en cifras relativas del 6,79% en términos Absolutos, representó un mayor valor de \$458.628.285.345, tal como se muestra a continuación:

Tabla No 10
Composición activos CAJA HONOR 2022 vs 2023
(cifras en pesos)

ACTIVO					
CUENTA	DESCRIPCION	2023	2022	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
11	EFFECTIVO	238.504.731.062,21	214.851.004.109	23.653.726.954	11,01%
13	INVERSIONES Y OPERACIONES CON DERIVADOS	7.214.035.440.460,53	6.755.407.155.116	458.628.285.345	6,79%
14	CARTERA DE CRÉDITOS Y OPERACIONES DE LEASING FINANCIERO	123.131.501.725,69	101.897.446.160	21.234.055.566	20,84%
16	CUENTAS POR COBRAR	41.966.425.831,74	37.184.618.781	4.815.719.040	12,95%
17	ACTIVOS NO CORRIENTES MANTENIDOS PARA LA VENTA	68.461.403.922,00	67.892.087.322	569.316.600	0,84%
18	ACTIVOS MATERIALES	194.671.949.581,80	193.132.689.403	1.539.260.179	0,80%
19	OTROS ACTIVOS	4.675.116.397,54	3.552.147.544	1.122.968.853	31,61%
TOTALES		7.885.480.480.972	7.373.917.148.435	511.563.332.536	

Fuente: CAJA HONOR

Así mismo, otras partidas contables que favorecieron a que se presentara el comportamiento en el saldo de los activos de la entidad en la vigencia 2023 con relación a la vigencia 2022, fueron la de Otros Activos, Cartera de Créditos y Operaciones de Leasing Financiero, y adicionalmente el Efectivo, las cuales presentaron incrementos del 31,61%, 20,84% y 11,01% respectivamente.

La entidad reporta un inventario de 31 cuentas bancarias, entre las de ahorro como en cuentas corrientes, las cuales fueron sometidas a circularización de saldos, presentándose deficiencias en la confirmación de algunas entidades bancarias, por lo cual se pondrá en conocimiento de la Superintendencia Financiera para que

adelante las acciones pertinentes en contra de las entidades bancarias que reportaron incorrectamente la información.

La cuenta 13 INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS, presenta un valor de \$7.214.035.440.461 al cierre de la vigencia 2023, esto equivale al 94,70% de esta parte del activo y se encuentra representado en el portafolio de inversiones de CAJA HONOR, el cual se encuentra constituido aproximadamente en un 89,90%, correspondiente a Títulos de Tesorería emitidos por el Ministerio de Hacienda y administrados por el Banco de la República, y en una menor proporción por Bonos y CDT emitidos por Instituciones del Sector financiero tanto público como privado, que soportan el 10,10% restante. Para el manejo de las inversiones se cuenta con la plataforma tecnológica, la cual permite integrar la información en el sistema SEVEN encargado de consolidar la información.

Con relación al Activo corriente, que muestra al cierre de la vigencia 2023 un valor de \$7.617.638.099.081, tiene en la partida INVERSIONES Y OPERACIONES CON DERIVADOS por valor de \$7.214.035.440.461 su cifra más representativa, debido a que el saldo representa el 94,70% de la porción corriente del activo y en su saldo agrupa las inversiones de la entidad, el cual se encuentra constituido aproximadamente en un 89,47%, por Títulos de Tesorería emitidos por el Ministerio de Hacienda y administrados por el Banco de la República, y en una menor proporción por Bonos y CDT Emitidos por Instituciones del Sector financiero tanto público como privado, que soportan el 10,28% restante. En su conformación la cifra más representativa es la correspondiente a la cuenta 18 ACTIVOS MATERIALES, la cual presenta un valor de \$194.671.949.582 al cierre de la vigencia 2023; esto equivale al 72,69% de esta parte del activo y se encuentra representado en la Propiedad, Planta y Equipo de CAJA HONOR.

Con relación al Pasivo, este presenta un valor de \$7.617.403 millones, arrojando una variación absoluta de \$506.148 millones con relación al año anterior que equivale a un incremento del 7.12%:

Tabla No 11
Composición pasivo CAJA HONOR.
(cifras en pesos)

PASIVO					
CUENTA	DESCRIPCION	2023	2022	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA
21	INSTRUMENTOS FINANCIEROS A COSTO AMORTIZADO	7.528.434.260.155,50	7.025.728.874.189	502.705.385.967	7.16%
25	CUENTAS POR PAGAR	58.605.700.177,42	57.489.117.723	1.116.582.454	1,94%
27	OBLIGACIONES LABORALES	26.407.597.637,49	24.624.355.670	1.783.241.967	7,24%
28	PROVISIONES	3.097.113.809,14	2.553.888.405	543.225.404	21.27%
29	OTROS PASIVOS	858.839.725,21	858.839.725	0	0
TOTALES		7.617.403.511.505	7.111.255.075.712	506.148.435.792	

Fuente: CAJA HONOR

El pasivo corriente que representa el 99,6% de la cifra total tiene como su partida más representativa el saldo de la cuenta 21 INSTRUMENTOS FINANCIEROS A COSTO AMORTIZADO la cual arroja un saldo de \$7.528.434.260.155,50, es su cuenta más representativa con el 99.22%. En esta cuenta es donde se contabiliza entre otros conceptos los saldos por concepto de depósito de ahorro de los afiliados, acorde con lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 11 de la Ley 973 de 2005 y los intereses por pagar reconocidos en las cuentas individuales de los afiliados tal y como se dispone en la norma mencionada anteriormente. De igual forma en esta cuenta se contabiliza los recursos de administración de cesantías de sus afiliados, los cuales provienen del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Caja Honor siendo estas dos partidas las de mayor relevancia.

Respecto al pasivo no corriente, que a 31 de diciembre de 2023 su saldo ascendió a la suma de \$30.363.551.171, cifra que corresponde al 0,4% del total del pasivo, y tiene su mayor representatividad en la cuenta 27 OBLIGACIONES LABORALES; la cual presenta un saldo de \$26.407.597.637, representando el 86,97% de la cifra total.

En cuanto al patrimonio se aprecia que en la vigencia 2023 presenta un incremento en su valor con respecto a la vigencia anterior de \$5.380.9 millones, siendo la partida contable más representativa la cuenta 38 SUPERÁVIT O DÉFICIT la cual presenta un saldo de \$133.784.589.435 y en ella se contabiliza el impacto generado por la adopción de las NIIF por primera vez, donde el principal efecto fue el reconocimiento de la Propiedad, Planta y Equipo bajo el modelo de revaluación, además del reconocimiento del valor de los inmuebles a valor razonable, situaciones que dieron origen a un beneficio que se contabiliza en esta cuenta:

Tabla No 12
Composición Patrimonio CAJA HONOR 2022 vs 2023.
(cifras en pesos)

CODIGO	NOMBRE CUENTA	2023	2022	VARIACION ABSOLUTA	VARIACION RELATIVA
31	CAPITAL SOCIAL	60.193.585.128	60.193.585.128	0	0%
32	RESERVAS	45.443.283.852	44.900.707.172	542.576.680	1.21%
38	SUPERAVIT O DEFICIT	133.784.589.435	133.842.737.154	58.147.719	0.04%
39	GANANCIAS O PERDIDAS	28.655.511.051	23.725.043.268	4.930.467.783	20.78%

Fuente: Caja Honor

En cuanto al Estado de Resultados con corte a 31 de diciembre de 2023, se refleja que los ingresos de CAJA HONOR se encuentran representados en el 99.20% en la cuenta 48 “otros ingresos” y dentro de esta cuenta se encuentra el concepto de Valoración del Portafolio de Inversiones, concepto que alcanza un saldo de \$777.216 millones, cifra que representa 94% de los ingresos de la entidad.

Tabla No 13
Composición Estado de Resultados Caja Honor
(cifras en pesos)

CÓDIGO	NOMBRE CUENTA	PERIODO ACTUAL	PERIODO ANTERIOR	ANÁLISIS HORIZONTAL	VARIACIÓN ABSOLUTA	ANÁLISIS VERTICAL
4	INGRESOS	829.278.524.897	824.625.820.648	0,56%	4.652.704.249	
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	6.838.720.000	1.495.380.000	357,32%	5.343.340.000	0,82%
48	OTROS INGRESOS	822.439.804.897	823.130.440.648	-0,08%	(690.635.751)	99,18%
5	GASTOS	823.839.392.424	819.200.053.848	0,57%	4.639.338.576	
51	GASTOS DE OPERACIONES	72.623.122.657	78.816.347.203	-7,86%	(6.193.224.546)	8,82%
53	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	46.172.297.204	219.312.678.637	-78,95%	(173.140.381.433)	5,60%
54	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	6.843.359.601	10.705.102	63826,15%	6.832.654.499	0,83%
58	OTROS GASTOS	698.200.612.962	521.060.322.906	34,00%	177.140.290.056	84,75%
	RESULTADO DEL PERÍODO	5.439.132.473	5.425.766.800	0,25%	13.365.673	

Fuente: Caja Honor

De la tabla anterior se refleja que los ingresos al cierre de la vigencia 2023, ascendieron a la suma de \$829.278.5 millones, presentado un incremento con relación a la vigencia anterior del 0,56% que en términos absolutos representa un incremento de \$4.652.7 millones.

Con relación a los Gastos, estos ascendieron a \$823.839 millones, cifra que presenta un incremento en términos absolutos de \$4.639 millones con referencia al periodo anterior y que en términos relativos representa un incremento del 0.57%.

La conformación del saldo a 31 de diciembre de 2023 se resalta en la partida 58 OTROS GASTOS la cual tiene un peso de participación de su saldo equivalente al 84.75% del valor total de gastos, y que corresponde al reconocimiento de intereses en las cuentas individuales de los afiliados que se realiza con la variación de IPC. Esta cuenta presenta un incremento en valores absolutos con relación al período anterior de \$177.140.290.056.

El valor de los ingresos en la vigencia 2023, se encuentra representado en el 99.2% por el saldo de la cuenta 48 “otros ingresos” que arroja un saldo de \$822.439.8 millones y dentro de la cual se encuentra el auxiliar de Valoración del Portafolio de Inversiones, concepto que alcanza un saldo de \$777.216 millones, cifra que representa el 94.5% del valor de la cuenta Otros Ingresos y el 93,72% del total de los Ingresos de la entidad.

Con relación a los Gastos, estos ascendieron a \$823.839 millones, cifra que presenta un incremento en términos absolutos de \$4.639 millones con referencia al periodo anterior y que en términos relativos representa un incremento del 0.57%, resaltando en la partida 58 OTROS GASTOS que presenta un saldo de

\$698.200.612.962, la cual tiene un peso de participación de su saldo equivalente al 84.75% del valor total de gastos, y que corresponde al reconocimiento de intereses en las cuentas individuales de los afiliados que se realiza con la variación de IPC. Esta cuenta presenta un incremento en valores absolutos con relación al período anterior de \$177.140.290.056.

Otros conceptos de gastos que conforman el saldo a finalizar la vigencia 2023, es la cuenta 51 GASTOS DE OPERACIONES por un valor de \$72.623.122.657 que representa 8.82% del total de gastos relacionada con los Gastos de Funcionamiento de la Entidad, y en donde se aprecian temas como Nomina - Beneficios Empleados, Impuestos, Mantenimiento, Soporte entre otros. Esta partida contable presenta una disminución en su valor con respecto al periodo anterior de \$6.193.2 millones, es decir una depreciación del 7.86% del valor de la partida.

Así mismo la partida 53 DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES presenta un saldo de \$46.172 millones cifra que con relación a la vigencia anterior presenta una disminución en términos absolutos de \$173.140 pesos y que en términos relativos equivale a una baja del 78.95%.

En la composición del saldo de la cuenta 53 se presenta la subcuenta 537390 OTRAS PROVISIONES DIVERSAS, la cual ascendió al finalizar de la vigencia 2023 a \$41.024 millones, siendo la "PROVISION DE SUBSIDIO DE VIVIENDA por valor de \$40.888 millones la partida más importante al representar el 99.66% del valor total.

Respecto a los ingresos recibidos por CAJA HONOR, estos corresponden a recursos públicos por la suma de \$462.166.801.944, cuyas fuentes son el aporte que efectúa el Ministerio de Defensa Nacional con destino al Fondo de Solidaridad por \$7.182.000.000 y el 4% de la nómina de las Fuerzas Militares y de Policía por valor de \$454.984.801.944 que ingresa como un pasivo a CAJA HONOR. Estos se encuentra representados en el 99.18% por el saldo de la cuenta 48 "otros ingresos" que arroja un saldo de \$822.439.804.897 y dentro de la cual se encuentra el auxiliar 480210 "Ganancia Por Valoración De Inversiones Administración De Liquidez A Costo Amortizado", concepto que alcanza un saldo de \$777.216 millones, cifra que representa el 94.5% del valor de la cuenta Otros Ingresos y el 93,72% del total de los Ingresos de la entidad y que básicamente son los ingresos obtenidos por la administración del portafolio.

Materialidad contable.

Para el Macroproceso Gestión Contable y Financiera, el equipo auditor, determinó (en el plan de trabajo) tomar una materialidad mixta (Cuantitativa y Cualitativa). Para efectos del cálculo de la materialidad cualitativa o importancia relativa se tomó como base el valor de ACTIVOS a 31 de diciembre de 2023 y como porcentaje de materialidad el 0,5%, con fundamento en el resultado de la evaluación del riesgo combinado de la vigencia auditada que fue "MEDIO" y la calificación del control interno fue "ADECUADO", que arroja una materialidad de planeación de

\$92.260.121.627 que puede influir en la información financiera de la entidad; por tanto, se analizaron las cuentas iguales o que superaron el valor de la materialidad, con un error tolerable del 50%, para emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2023 en conjunto con la materialidad cualitativa. Además, se analizaron cuentas que no superan el valor de la materialidad pero que se relacionan con la misionalidad de la entidad.

Tabla No 14
Materialidad cuantitativa contable – Base seleccionada.

Base seleccionada	Monto
Activos	\$ 7.885.480.480.972

Fuente: Grupo auditor.

Para el cálculo de la materialidad cuantitativa, a la base seleccionada se aplicó el 1,17%, que arrojó una materialidad de planeación de \$92.260.121.627, como se observa a continuación:

Tabla No 15
Materialidad cuantitativa contable – Materialidad de Planeación.

Base seleccionada	%	MP
Activos	1,17%	\$92.260.121.627

Fuente: Grupo auditor.

El error tolerable (ET) correspondió al 50% de la materialidad de planeación (MP), es decir, \$46.130.060.814 y un importe de resumen de diferencias del 5% equivalente a \$4.613.006.081.

Respecto a la Materialidad Cualitativa Contable se tuvo en cuenta lo siguiente:

- Relacionada con Clasificación, Revelación o Presentación: Que en la revisión de los Informes Financieros no se hayan incorporado las revelaciones contempladas en las políticas y procedimientos contables de la Entidad, y/o que en la revisión de los Informes Financieros se presenten incorrecciones relacionadas con la clasificación de las partidas. Cuya incidencia en la opinión contable es que las incorrecciones contables determinadas como hallazgos en el proceso auditor sean superiores a la materialidad de planeación que asciende a \$92.260.121.627.
- Relacionada con Circunstancias: Que en la revisión de los Estados Financieros se evidencien incorrecciones originadas en la no aplicación de las políticas contables establecidas por la Entidad, que superen el monto del importe para resumen de diferencias (RD). Cuya incidencia en la opinión contable es que los registros realizados en las cuentas contables no cuenten con los debidos documentos soporte, lo que implique que no refleje la realidad contable de la entidad. De presentarse dos (2) casos la opinión sería:

Opinión contable con salvedades. De presentarse seis** (6) casos o más la opinión sería: Opinión contable negativa.

2.1.1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de los procedimientos de auditoría aplicados, se detectaron los siguientes hallazgos administrativos de auditoría relacionados con el macroproceso *Gestión Financiera y Contable*:

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1. Evaluar la razonabilidad de las cifras contenidas en los Estados Financieros del año 2023 y que el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos se haya realizado conforme el Régimen de Contabilidad Pública aplicable.

HALLAZGO 1. RESULTADOS CIRCULARIZACIÓN BANCARIA.

Hallazgo administrativo, el cual está fundado en los tres (3) hechos que se indican a continuación, los cuales están relacionados con diferencias presentadas entre la información reportada por los bancos y la registrada por la entidad, el cual se presenta en los siguientes términos:

Como resultado de la circularización de saldos, realizada a las diferentes cuentas bancarias de CAJA HONOR a 31 de diciembre de 2023, se determinaron algunas situaciones que restan consistencia en la determinación del saldo del Efectivo, presentado en el estado financiero con corte a la fecha en mención y los cuales describimos a continuación:

HECHO 1: Reporte cuenta corriente Banco BBVA

El Banco BBVA, en respuesta a la circularización de saldos bancarios adelantados por la CGR, informa de la existencia de la Cuenta Corriente Numero 310-061686, aperturada por parte de CAJA HONOR desde el 13 de abril de 1990, la cual tiene como condiciones de manejo 2 firmas registradas y sello húmedo y que sus firmas autorizadas son del subgerente administrativo y la de otro funcionario de la subdirección administrativa. No obstante, esta información no fue reportada por la entidad en la comunicación de respuesta al punto número 17 del requerimiento de información N°1 efectuado por la CGR.

Esta situación se presenta por debilidades en la conciliación de cifras e información entre la Caja y la entidad financiera, lo que conlleva a que no se cuente con el control total de los recursos depositados en las diferentes instituciones financieras y se mantenga actualizado el récord de cuentas bancarias activas que se posee, que permitan ejercer un control eficaz sobre el uso de cada una de ellas, en concordancia con lo establecido en el Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

HECHO 2: Cuentas Inactivas Banco de Occidente

En respuesta dada por la Banco de Occidente, con fecha 26 de marzo de 2024, a la solicitud de confirmación de los saldos bancarios que posee CAJA HONOR ante esa entidad bancaria, se informa que la cuenta corriente terminada en 4355 sin fondos y la cuenta de ahorros terminada en 7476, con un saldo de \$14.815.965,89 se encuentran en estado inactivo, generando costos financieros innecesarios como el cobro por el manejo entre otros.

Lo anterior se debe a una deficiente planeación financiera que impide que se dé utilización oportuna y eficiente de los recursos a través de los diferentes canales bancarios aperturados para el cumplimiento de los objetos misionales de la entidad y garantizar el cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2 Literal b) de la Ley 87 de 1993.

De igual forma esta situación origina la posible materialización de riesgos como la utilización indebida de la cuenta, o la adquisición de una deuda innecesaria o el traslado de los recursos a favor del Estado.

Lo anterior con base en lo contemplado en la Ley 1777 de 2016 que en su artículo 2 establece que *“Para el objeto de la presente ley se consideran cuentas abandonadas aquellas cuentas corrientes o de ahorro sobre las cuales no se hubiere realizado movimiento de depósito, retiro, transferencia o, en general, cualquier débito o crédito que las afecte durante (3) años ininterrumpidos en todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.”*
“No impiden considerar la cuenta como abandonada las operaciones de créditos o débitos que los establecimientos financieros realicen con el fin de abonar intereses o realizar cargos por comisiones y/o servicios bancarios.”

No obstante, lo manifestado en los párrafos precedentes la Ley 2294 de 2023 estableció en su artículo 126 que *“A partir del 19 de mayo de 2023, los saldos de las cuentas de ahorro y corriente que permanezcan inactivas por un periodo mayor a un año y que no superen los 322 UVR (\$115.221,96 valor a 31 de diciembre /23), serán destinadas al ICETEX”,* de tal forma la entidad debe garantizar la utilización de la totalidad de los recursos en el cumplimiento de su actividad misional.

HECHO 3: Representante Legal Cuentas CORFICOLOMBIANA

En respuesta a la solicitud de confirmación de saldos de las cuentas bancarias, de CAJA HONOR, a 31 de diciembre de 2023, La empresa CORFICOLOMBIANA emite comunicación de fecha 3 de abril de 2024, en donde adicional a la confirmación de numero cuentas y saldo de estas, manifiesta tener registrado como firma autorizada y representación legal de la entidad al Señor LUIS FELIPE PAREDES CADENA, cargo que ostentó hasta el 25 de agosto de 2023, situación que deja ver la inoportunidad en la actualización de la información.

La relación de las inversiones de Caja Honor a 31 de diciembre de 2023 en CORFICOLOMBIANA es como se detalla a continuación:

Tabla No 16
Relación de Inversiones Caja Honor

No. ID	TÍTULO	FECHA INICIO	FECHA FIN	VALOR (cifra en pesos)
8600219677	78133682	2021-11-12	2024-02-12	49.900.000.000
8600219677	78133801	2021-12-14	2024-03-24	53.244.506.287
8600219677	78137593	2023-07-06	2026-05-20	25.214.086.000
8600219677	78137902	2023-08-10	2026-07-22	31.713.265.000
8600219677	78138116	2023-09-20	2025-12-09	30.000.000.000
8600219677	78138157	2023-09-27	2025-11-18	14.925.823.250
8600219677	78138174	2023-10-04	2024-05-21	30.280.956.570
8600219677	78138369	2023-10-27	2026-10-08	16.438.789.600
8600219677	78138621	2023-11-30	2026-11-18	20.106.075.627
				271.823.502.334

Fuente: Caja Honor

Lo anterior obedece a deficiencias en los canales de comunicación entre la entidad financiera y CAJA HONOR, situación que origina inexactitud en la información que se genera e incumplimiento de las características cualitativas de la información financiera, establecidos en el Manual de Políticas Contables de la entidad, así como en el procedimiento establecido para la evaluación del Control interno contable específicamente lo señalado en el numeral 3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información.²

RESPUESTA DE LA ENTIDAD.

Mediante memorando SUFIN- 409-01-2024042500051 del 30/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“HECHO 1:

Frente a la observación, se informa lo siguiente:

2 Resolución 193 de 2016, por medio de la cual se incorpora el Procedimiento para la Evaluación del Control interno contable, numeral 3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información:

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores. En todos los casos, deberá dejarse evidencia, en papeles de trabajo, de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, se deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad.

1) En la respuesta al requerimiento de información No 1 punto número 17, se relacionaron las 31 cuentas bancarias de las 9 entidades financieras. Todo bajo el enfoque financiero.

2) La cuenta corriente del banco BBVA es la No 310-06186-6 y es utilizada para el manejo de los recursos de la caja menor. Esta cuenta es gestionada mediante un cuentadante funcionario de la entidad, y cumple con todos los controles, seguimiento y análisis.

Finalmente es importante resaltar el control, seguimiento y análisis en el manejo de las cuentas bancarias y la administración de los recursos depositados en las mismas.

HECHO 2:

Atendiendo la observación y revisados los documentos que soportan la gestión de estas cuentas, es importante precisar lo siguiente en cada una de ellas:

1) Cuenta de ahorros No 268-80747-6:

Esta cuenta se encuentra activa, situación que se evidencia en la respuesta del banco a la circularización adelantada por la Revisoría Fiscal Amézquita & Cía. S.A. (06-Ob_H2_Circular. R. Fiscal).

Existe un error por parte del banco en la respuesta emitida a la circularización realizada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, como lo indico en la respectiva comunicación de la entidad financiera (06-Ob6_H2_Comun. B. Occidente).

Esta cuenta bancaria no genera comisiones.

2) La cuenta corriente No 268-00435-5:

Es una cuenta de compensación y liquidación y por ende externa de Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), utilizada para adelantar las operaciones de tesorería (06-Ob6_H2_Cta Compensación).

Cuando la cuenta no se utiliza para las operaciones de tesorería por un periodo mayor a 6 meses, la entidad financiera la inactiva, si se requiere utilizar, se debe informar previamente a la entidad financiera para activarla.

Esta cuenta no genera ningún tipo de comisión ni costo financiero.

Por lo anteriormente mencionado, si existe una planeación financiera, un manejo oportuno y eficiente de los recursos, lo cual elimina los posibles riesgos de utilización indebida de la cuenta o la adquisición de una deuda innecesaria o el traslado de recursos a favor del estado.

HECHO 3:

Frente a la observación es importante aclarar lo siguiente:

1) Se actualizaron las firmas del representante legal en 9 bancos, 6 comisionistas de bolsa y 2 fiduciarias, quedando pendiente Corficolombiana.

2) Conocida la observación de manera inmediata, se solicitó actualizar en Corficolombiana la firma del representante legal (06-Ob6_H3_Correo Corficolombiana).

Nota: Como evidencia del cargue del soporte se muestra pantallazo del mismo:

ANEXA IMAGEN.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA.

Como análisis a la respuesta dada por la entidad la Contraloría considera:

SOBRE EL HECHO 1:

Que las explicaciones dadas por la entidad afirman lo manifestado por la Contraloría en su observación, debido a que en el reporte suministrado por la entidad no fue considerada la cuenta corriente terminada en 1686 del Banco BBVA.

Que cuando la Contraloría cuando efectuó el requerimiento de la información del inventario de las cuentas bancarias que tenían aperturadas a 31 de diciembre de 2023 de la entidad, lo hizo sin tener en cuenta la dependencia que tuviese su manejo

De tal forma que, con base en la respuesta de la entidad, la CGR confirma el hecho número 1 en los términos que se comunicaron inicialmente

SOBRE EL HECHO 2:

Acorde con la respuesta dada por CAJA HONOR, es evidente que hubo un error por parte del Banco en la comunicación de certificación de las cuentas bancarias del Banco de Occidente, al haber manifestado que la cuenta de ahorro terminada en 7476 y la corriente terminada en 4355 aparecían inactivas, toda vez que realmente solo una de ellas, la cuenta corriente terminada en 4355 se encontraba activa a 31 de diciembre de 2023, como se verificó en la documentación aportada.

No obstante, a pesar de que la falla en la confirmación de saldos y la condición de las cuentas bancarias está en cabeza de la Entidad Bancaria, se deben establecer mecanismos periódicos de control que optimicen los canales de comunicación entre CAJA HONOR y las entidades financieras de cruce de información que permita tener actualizada la información general y particular para el manejo de las diferentes cuentas bancarias.

De igual forma y con relación a la cuenta terminada en 4355, ésta se encuentra inactiva desde el 7 de julio de 2023, fecha en la se realizó su última transacción.

Con fundamento en las explicaciones dadas tanto por CAJA HONOR como por parte de la Entidad Bancaria, la CGR considera necesario mantener la información como producto de debilidades en la comunicación entre las entidades bancarias que en este caso sería el Banco de Occidente y el área del manejo de los recursos por parte de CAJA HONOR, que permitan advertir oportunamente la integridad y uniformidad de la información.

Debido a lo anterior el título del HECHO 2 de la observación se modificará y la misma quedará como CIRCULARIZACIÓN CUENTAS BANCO DE OCCIDENTE

SOBRE EL HECHO 3:

La respuesta dada por la entidad confirma lo manifestado por la Contraloría inicialmente, y la entidad procedió a actualizar la información ante la entidad bancaria, de tal forma que se comunicará como hallazgo en el informe final en los mismos términos con que se comunicó en la observación.

HALLAZGO 2. RESULTADOS CIRCULARIZACIÓN INVERSIONES

Hallazgo administrativo, relacionado con diferencias presentadas entre la información reportada por las entidades financieras y la registrada por la entidad, el cual se funda en los siguientes tres (3) hechos y términos:

Acorde con el ejercicio de confirmación de los saldos de las inversiones, de CAJA HONOR a 31 de diciembre de 2023, la CGR evidenció los siguientes hechos que demuestran inconsistencias en el registro de la información:

HECHO 1: Inversiones de BANCOLOMBIA

CAJA HONOR, en respuesta al punto 3 del Requerimiento Numero 1, suministra el PORTAFOLIO DE INVERSIONES a 31 de diciembre de 2023 en donde se incluye entre otros, los papeles (CDT's) que se tienen en BANCOLOMBIA, así:

Tabla No 17
CDT's Bancolombia.

TIPO DE TITULO	NEMOTECNICO	N° TITULO	FECHA COMPRA	FECHA EMISION	FECHA VTO	PLAZO	VALOR NOMINAL	VALOR DE MERCADO
CDT	CDTBCBS0V	600264	13/3/2020	27/1/2020	27/1/2024	1440	\$ 7,500,000,000	\$ 7,566,840,138
CDT	CDTBCBS0V	600263	13/3/2020	27/1/2020	27/1/2024	1440	\$ 8,000,000,000	\$ 8,071,296,147

Fuente: Información suministrada por CAJA HONOR

De acuerdo con la respuesta dada por la entidad financiera con fecha 3 de abril de 2024, se informa que *“El cliente CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA al cierre del 31 de diciembre de 2023, presentaba canceladas las inversiones con Valores Bancolombia S.A.”*

Imagen 1.
Extracto productos Bancolombia a 31 de diciembre 2023.

ESTADO DE CUENTA MULTIPRODUCTO DESDE 01-DIC-2023 HASTA 31-DIC-2023			VALORES BANCOLOMBIA S.A. NIT. 800.128.735-8			Página 1 de 	
Señor(es): CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POL CARRERA 54 # 26 - 54 BR CAN BOGOTÁ (S-4-NAMA)			Referencia Pago: 860021967-1-4			CLIENTE: CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA IDENTIFICACIÓN CLIENTE: 860.021.967-7 NÚMERO DE CUENTA: 980021967-1 NOMBRE DE CUENTA: CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA ASESOR FINANCIERO: NESTOR ALFONSO ACOSTA MONTOYA OFICINA: BOG. SAN MARTIN	
PORTAFOLIO							
Valor total de las inversiones calculado a valor de mercado al corte del cierre del mes o el valor calculado con la TIR de acuerdo a la tasa de compra o tasa facial o en su defecto el valor nominal. Este Valor puede ser diferente en caso de venta o retiro. El saldo en pesos de las inversiones en moneda extranjera, se calcula con el indicador correspondiente a la fecha de corte (ver indicadores debajo del resumen de saldos).							
PORTAFOLIO EN PESOS				PORTAFOLIO EN LA MONEDA DE LA INVERSIÓN			COMPOSICIÓN PORTAFOLIO ACTUAL
	SALDO ANTERIOR (30-Nov-2023)	SALDO ACTUAL (31-Dic-2023)	VAR. %	SALDO ANTERIOR (30-Nov-2023)	SALDO ACTUAL (31-Dic-2023)	VAR. %	
FONDOS DE INVERSIÓN COLECTIVA VISTA(1)	\$0.00	\$0.00	-				
RENTA FIJA PESOS	\$0.00	\$0.00	-				
FONDOS DE INVERSIÓN COLECTIVA RENTA FIJA PESOS(2)	\$0.00	\$0.00	-				
FONDOS DE INVERSIÓN COLECTIVA CERRADOS(5)	\$0.00	\$0.00	-				
ACCIONES	\$0.00	\$0.00	-				
FONDOS DE INVERSIÓN COLECTIVA ACCIONES(3)	\$0.00	\$0.00	-				
RENTA FIJA DÓLARES	\$0.00	\$0.00	-	US\$0.00	US\$0.00	-	
FONDOS DE INVERSIÓN COLECTIVA RENTA FIJA DOLARES(4)	\$0.00	\$0.00	-	US\$0.00	US\$0.00	-	
RENTA FIJA EUROS	\$0.00	\$0.00	-	€0.00	€0.00	-	
RENTA FIJA LIBRAS	\$0.00	\$0.00	-	£0.00	£0.00	-	
PRODUCTO ESTRUCTURADO ACCIONES	\$0.00	\$0.00	-				
PRODUCTO ESTRUCTURADO TES	\$0.00	\$0.00	-				
TOTAL INVERSIONES	\$0.00	\$0.00	-				
SALDO DISPONIBLE	\$0.00	\$0.00	-				
TOTAL	\$0.00	\$0.00	-				
(1) Fondos de Inversión Colectiva RENTA FIJA PESOS (2) Fondos de Inversión Colectiva RENTA FIJA PESOS, RENTA FIJA DOLARES, RENTA FIJA EUROS Y RENTA FIJA LIBRAS (3) Fondos de Inversión Colectiva ACCIONES (4) Fondos de Inversión Colectiva RENTA FIJA DOLARES (5) Fondos de Inversión Colectiva RENTA CAPITAL Y ESCALAS CAPITAL				INDICADORES			
				TRM	4.045.22	3.822.05	
				EURO	4.421.83	4.247.83	
				LIBRA	5.119.75	4.879.19	

Fuente: Bancolombia

Esta situación pone en entredicho la información suministrada por la entidad y se estaría sobrevalorando el valor del portafolio y, por ende, el valor del activo en \$15.500.000.000, originando adicionalmente una desatención a lo dispuesto en la Ley 87, Artículo 2, Literal e) el cual hace referencia a la calidad y oportunidad de la información como uno de los objetivos de control interno.

HECHO 2: CDT Banco BBVA

De acuerdo con la información que reposa en el Portafolio de Inversiones de CAJA HONOR a 31 de diciembre de 2023, se reporta una inversión en el Banco BBVA consistente en:

Tabla No 18
Inversiones Banco BBVA.

Portafolio de inversiones 31 diciembre 2023											
Emisor	Tipo de Título	Nemotécnico	Número del título	Fecha de compra	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Plazo	Valor nominal	Valor de mercado	Tasa nominal	TIR de compra
BBVA	CDT	CTDBGASOV	600212	10/10/2018	09/08/2017	09/08/2024	2520	\$ 5.000.000.000	\$ 5.065.646.552	7,30%	7,03%
BBVA	CDT	CTDBGASOV	600237	12/08/2019	12/08/2019	12/08/2024	1800	\$ 12.700.000.000	\$ 12.802.916.566	5,97%	6,10%
BBVA	CDT	CTDBGASOV	600353	06/09/2023	06/09/2023	16/10/2025	760	\$ 20.197.494.177	\$ 21.015.145.402	14,28%	13,30%

Fuente: Información suministrada por CAJA HONOR

No obstante, de acuerdo con la información que reporta la entidad financiera, la inversión que se posee en ella a la fecha de la referencia, difiere en algunos de sus apartes, confirmando la inversión de un (01) CDT, Número Nemotécnico 600353

con fecha de apertura 6 de septiembre de 2023 y Fecha Final del 16 de octubre de 2025 por un valor de \$20.197.494.177, tal y como se aprecia en la siguiente imagen:

Imagen 2.
Certificación productos Banco BBVA a 31 de diciembre 2023.

BBVA
Credencia Operativa
Bogotá D.C., marzo 26 de 2024

Señores
CONTRALORIA General de la Republica
diana.sabogal@contraloria.gov.co / york.gonzalez@contraloria.gov.co / juan.toscano@contraloria.gov.co
Bogotá

Informamos a ustedes que al cierre de las actividades a **31 de diciembre de 2023** nuestros registros mostraban la siguiente información a favor de la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA con NIT No. 860.021.967-7.

Saldo en cuentas

Cuenta No.	Tipo	Saldo	F. Apertura	Condiciones de manejo	Firma(s) autorizada(s)
310-061866	CORRIENTE	\$ 532.50	13/4/1990	2 firmas registradas y sello húmedo	Ricardo William Bendek Acevedo Ávaro Augusto castillo Salgado
310-007893	AHORROS	\$ -	15/10/2008	Dos de las firmas registradas,	José Andrés Jiménez Amaya
310-099064	AHORROS	\$ 900.727.281.03	19/12/1994	sello húmedo, sello seco y protector.	Yamile Constanza Pérez Riaño
309-052777	AHORROS	\$ 174.963.00	16/5/2022		Sandra Milena Ulloa Calvo
309-052785	AHORROS	\$ 652.577.85	16/5/2022		

CDT

Numero	tasa E.A.	f.incial	F.final	Valor
309 1448006593	13.290%	6/9/2023	16/10/2025	20,197,494,177.00

El nit. 860.021.967-7 No presenta medidas cautelares activas ni pendientes por aplicar

Cordialmente,

BBVA
Juan Carlos Fernández Molina
Banca Gobierno Bogotá
Tel: 7052875 ext.49077.
juancarlos.fernandez@bbva.com
Carrera 10 No. 27-91 piso 2, Bogotá

Inversión Certificada por el banco a 31 de diciembre de 2023

Fuente: Respuesta BBVA

Es decir que, de acuerdo con la información expuesta en los párrafos anteriores, el Banco BBVA no reporta inversiones a nombre de CAJA HONOR, a 31 de diciembre de 2023 por valor de \$17.868.563.118, por consiguiente, esta situación origina una sobrevaloración en el valor del Portafolio de Inversiones, afectando en esta cantidad la cifra plasmada en el estado financiero a 31 de diciembre del año 2023. En virtud de lo expuesto se reflejan las debilidades en los mecanismos de control y seguimiento de los recursos, conforme con lo dispuesto en los objetivos del sistema de control interno mencionados en el artículo segundo de la Ley 87 de 1993.

HECHO 3: Fecha vencimiento Banco de Occidente

En la información del Portafolio de inversiones de CAJA HONOR a 31 de diciembre de 2023, suministrada por la entidad, se relaciona la inversión con las siguientes características:

Tabla No 19
Inversiones Banco de Occidente.

Portafolio de inversiones 31 diciembre 2023										
Emisor	Tipo de Título	Nemotécnico	Número del título	Fecha de compra	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Valor nominal	Valor de mercado	Tasa nominal	TIR de compra
BANCO DE OCCIDENTE	CDT	CDTBOCS0V	600216	07/11/2018	29/11/2017	29/11/2024	\$ 1.000.000.000	\$ 1.004.946.690	6.91%	7.25%

Fuente Información suministrada por CAJA HONOR

Al respecto el Banco de Occidente emite 2 certificaciones con fechas 26 de marzo y 9 de abril de 2024, en donde relacionan como fecha de finalización de la inversión 29 de noviembre de 2023 y 29 de noviembre de 2024 respectivamente. Así mismo en ambas comunicaciones se hace referencia de que el estado de la inversión esta VENCIDO.

Este tipo de situaciones les restan credibilidad a los soportes de las operaciones realizadas, al no contar con la uniformidad de la información de un producto financiero con corte a 31 de diciembre de 2023.

Imagen 3.
Certificación bancarias e inversión Banco de Occidente a 31 de diciembre 2023.

Bogotá D.C, 26 de marzo de 2024

Asunto: Respuesta radicado No. 14386709

Señores:
CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA
Bogotá

Asunto: Certificación de las cuentas, obligaciones, firmas y condiciones de CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA NIT 860021967-7.

De acuerdo con su solicitud a continuación, se relaciona la información a 31/12/2023

1. Cuentas y saldo

No Cuenta	Tip	Nombre Cuenta	Clasificación	Estado	NIT	Saldo a Corte 31 de Diciembre de 2023
288****281	Corriente	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA	Finaliza	860021967	\$
288****282	Ahorro	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MIL Y PO	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA	Finaliza	860021967	\$ 14.815.340,48

2. Saldo obligaciones moneda legal
No cuenta con productos activos

3. Saldo obligaciones moneda extranjera
No cuenta con productos activos

4. Saldo obligaciones leasing
No cuenta con productos activos

5. Inversión

Clase	No Título	Valor	Desde	Hasta	Plazo Días	Proc de pago	Tasa Nominal	Estado
CDT	880341190	\$ 1.000.000.000,00	29/11/2017	29/11/2023	2520	90	FIXA	VENCIDO

6. Firmas y condiciones de manejo

Bogotá D.C, 09 de abril de 2024

Asunto: Respuesta radicado No. 14386709

Señores:
CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA
Bogotá

Asunto: Certificación de las cuentas, obligaciones, firmas y condiciones de CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA NIT 860021967-7.

De acuerdo con su solicitud a continuación, se relaciona la información a 31/12/2023

1. Cuentas y saldo

No Cuenta	Tip	Nombre Cuenta	Clasificación	Estado	NIT	Saldo a Corte 31 de Diciembre de 2023
288****281	Corriente	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA	Finaliza	860021967	\$
288****282	Ahorro	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MIL Y PO	CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y POLICIA	Finaliza	860021967	\$ 14.815.340,48

2. Saldo obligaciones moneda legal
No cuenta con productos activos

3. Saldo obligaciones moneda extranjera
No cuenta con productos activos

4. Saldo obligaciones leasing
No cuenta con productos activos

5. Inversión

Clase	No Título	Valor	Desde	Hasta	Plazo Días	Proceso de pago	Tasa Nominal	Estado
CDT	880341190	\$ 1.000.000.000,00	29/11/2017	29/11/2024	2520	90	FIXA	VENCIDO

6. Firmas y condiciones de manejo

Fuente: Banco de Occidente

Los hechos expuestos anteriormente denotan debilidades en la calidad de la información que soporta las operaciones y registros de la entidad, aunado a que se incumple con la verificación contable de saldos³.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUFIN- 409-01-2024042500051 del 30/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(...)

³ Resolución 193 de 2016, por medio de la cual se incorpora el Procedimiento para la Evaluación del Control interno contable, numeral 3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información: Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

“HECHO 1:

Frente a la observación, se aclara que no existe inconsistencia en el registro de la información por las siguientes razones:

- 1) De acuerdo con lo informado por Bancolombia a CAJA HONOR, este indicó que respondió a la circularización de la comisión auditora mediante correo electrónico del 3 y el 10 de abril del 2024, dirigidos a york.gonzalez@contraloria.gov.co, diana.saboga@contraloria.gov.co y juan.toscano@contraloria.gov.co, en los cuales se observa la totalidad de los títulos valores gestionados en el portafolio de inversiones (06-Ob7_H1_Correo Bancolombia).*
- 2) Se anexan los extractos de Deceval con corte al 31 de diciembre de 2023 y el certificado de depósito de los títulos en mención, donde se puede evidenciar los títulos valores a nombre de CAJA HONOR, así como la fecha de compra y demás características del título (06-Ob7_H1_Extracto Deceval, 06-Ob7_H1_Certificado Deceval Bancolombia).*

HECHO 2:

Frente a la observación, no se origina una sobrevaloración del portafolio de inversiones por las siguientes razones:

- 1) Los títulos valores sí existen como se puede observar en el extracto de Deceval (06-Ob7_H2_Extracto Deceval) y los certificados de depósitos de Deceval al 31 de diciembre de 2023, donde se pueden evidenciar los títulos valores a nombre de CAJA HONOR, así como la fecha de compra y demás características del título (06-Ob7_H2_Cert Depósito 1 y 06-Ob7_H2_Cert Depósito 2).*
- 2) El 24 de abril de 2024 CAJA HONOR se contactó con el banco y este manifestó que hubo un error en la información suministrada. El banco envió un alcance a la comunicación inicial aclarando la información (06-Ob7_H2_Comun. BBVA), es decir, incluyó la totalidad de los títulos.*

HECHO 3:

Respuesta:

Frente a la observación, existe credibilidad de los soportes de las operaciones de tesorería realizadas por las siguientes razones:

- 1) El banco indicó, el 9 de abril a la Comisión de la Contraloría General de la República que la información entregada presentaba un error, ese mismo día este dio alcance corrigiendo la fecha de vencimiento del título, siendo la correcta 29 de noviembre de 2024 como se presentó en la documentación aportada a la Comisión por parte de CAJA HONOR.*
- 2) CAJA HONOR contactó al banco de Occidente el día 24 de abril solicitando aclaración, este allegó oficio mediante el cual relaciona de manera correcta los datos del título (06-Ob7_H3_Oficio B. Occidente).*

3) *El título valor sí existe, se adjunta el certificado de depósito de Deceval (06-Ob7_H3_Cert. Depósito) y el extracto de Deceval donde se pueden evidenciar los títulos valores a nombre de CAJA HONOR, así como la fecha de compra y demás características del título (06-Ob7_H3_Extracto Deceval)."*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

SOBRE EL HECHO 1:

En verificación a las respuestas dadas por la entidad Financiera Banco de Colombia, de fechas 3 y 10 de abril de 2023, en las cuales se hace mención a los productos a nombre de CAJA HONOR a 31 de diciembre de 2023 en esa entidad, se concluyó lo siguiente:

En respuesta de fecha 3 de abril de 2023 se informa que la entidad CAJA HONOR presentaba canceladas las inversiones en VALORES BANCOLOMBIA a 31 de diciembre de 2023

Con fecha 10 de abril de 2024 a las 10:33 a.m., se recibe una nueva comunicación en donde se notifica como producto a nombre de CAJA HONOR la cuenta de ahorros terminada en 2684 con un saldo de \$400.645.687,34, así como las firmas autorizadas y los números de TOKEN para el manejo de la cuenta en mención.

Con fecha 10 de abril de 2023, hora 11:30 a.m., se recibe una nueva comunicación, con la información relacionada anteriormente, adicionado el tema de inversiones, para lo cual anexan un archivo en Excel, en el que aparece relacionada una información básica de inversión (NOMBRE DEL TITULAR, IDENTIFICACIÓN, ESTADO DEL TÍTULO, FECHA DE APERTURA, CÓDIGO DE MONEDA, FECHA VENCIMIENTO, PLAZO EN DÍAS, FECHA APERTURA O RENOVACIÓN). Este archivo carece de nombre, cargo y firma de quien lo expide.

Con fecha 8 de mayo de 2024 se adelantó una visita a las instalaciones de la entidad financiera BANCOLOMBIA ubicadas en la Carrera 11 N°91-42 en la ciudad de Bogotá, con el propósito de obtener información adicional de los productos de CAJA HONOR y al respecto se hace mención a la comunicación emitida por CAJA HONOR el día 10 de abril de 2024, confirmando la existencia de la cuenta de ahorros y, a punto seguido, se menciona que a 31 de diciembre de 2023 CAJA HONOR era el titular del CDT, emitido por Bancolombia S.A. por valor de QUINCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$15.500.000.000), situación que en el comunicado que se hace referencia no aparece.

Así mismo, frente al Acta mencionada anteriormente, Bancolombia manifiesta que:

- El CDT emitido por Bancolombia S.A., del que fue titular CAJA HONOR e informado en la respuesta del 10 de abril de 2024, que nunca estuvo bajo la custodia o administración de una entidad perteneciente al Grupo Bancolombia. Debido a la reserva bursátil que aplica a los intermediarios de valores, no es

posible que las entidades del Grupo Bancolombia conozcan el intermediario que administró o que administra las inversiones de CAJAHONOR.

- Si bien el CDT no se encuentra administrado por ninguna de las entidades de Grupo Bancolombia, Bancolombia S.A. en su calidad de emisor, y toda vez que los CDT son títulos nominativos, conoce la identidad de los actuales tenedores de CDT, lo cual permitió atender el requerimiento de la Contraloría informando de esta titularidad.
- Las entidades de Grupo Bancolombia que remitieron información a la Contraloría validaron los datos suministrados verificando que en efecto ello correspondiera a la información de CAJAHONOR con corte al 31 de diciembre de 2023.
- Se aclaró que Grupo Bancolombia no tiene mecanismos para identificar las inversiones y productos financieros que CAJAHONOR pueda tener como titular con otras entidades financieras.

Por último, en revisión efectuada a los archivos que reposan en Tesorería de CAJA HONOR se determinó que existen las papeletas de compra de estas inversiones.

Imagen 4.
Comprobante de liquidación de operación en Bolsa del 13/03/2020.

1. Compra/Venta: COMPRA		COMPROBANTE DE LIQUIDACION DE OPERACION DE OPERACION	
Fecha de Operación:	13-03-2020	Condición:	COMPLETO
Consecutivo:	2020013-00099182	Descripción de la especie:	CERT DEPOSITO TE BCO. BANCOLOMBIA
Adicional:	0	SISTEMA CENTRALIZADO DE OPERACION DE LA BOLSA DE VALORES DE COLOMBIA	
Fecha de Cumplimiento:	13-03-2020	NIT: 830.085.426-1 MEC	
2. TITULO NEGOCIADO			
Nomenclatura:	CDTBCEB9V	Condición:	COMPLETO
Descripción de la especie: CERT DEPOSITO TE BCO. BANCOLOMBIA			
3. Cliente(s)			
CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLI		NIT:	860021967-7
		CONDICION FISCAL:	AUTORETENEDOR
4. Afiliado: ITAU COMISIONISTA DE BOLSA COL			
		NIT:	830035217
		CONDICION FISCAL:	NO AUTORETEN
5. CARACTERISTICAS DEL TITULO		5. CARACTERISTICAS DE LA OPERACION	
Plazo Emisión:	1,461	Tipo de Operación:	CONTADO
Tasa:	NOMINAL 5,917 %	Confirmo/Código:	4
Periodicidad/Mostraridad:	TV	Tipo de Negocio:	NORMAL
Renovación:	00	Mercado:	SECUNDARIO
Fecha de Emisión:	27-01-2020	Origen de la Operación:	NEGOCIACION
Fecha de Vencimiento:	27-01-2024	Depósito:	DECEVAL
Días Vencimiento:	1,415	Tasa Recompra:	0,0000 %
Valor Moneda Liquidación:	1,000	Fecha Recompra:	00-00-0000
Valor del Indicador Actual:	0,000	Días Recompra:	00-00-0000
Valor del Indicador Previo:	0,000	Valor de Recompra:	0,000
		Valor de Captación:	0,000
		Precio o Tasa Adjudicación:	94,4850
Rentabilidad Registro:	94,485	Diferencia Rent. C.V.:	0,000
Rentabilidad Comisión:	0,000	Rentabilidad Neta:	94,485 %
6. Cantidad Nominal: *****7.500.000,00,00		6. Cantidad Nominal: *****8.000.000,00,00	
Precio de Registro: 94,485 %		Precio de Registro: 94,485 %	
Valor: *****7.086.375,000,00,00		Valor: *****7.558.800,000,00,00	
Comisión: 0,0000 %		Comisión: 0,0000 %	
Retención en la Fuente: 0,00 %		Retención en la Fuente: 0,00 %	
Traslado de Retención en la Fuente: 0,00 %		Traslado de Retención en la Fuente: 0,00 %	
VALOR NETO: *****7.086.375,000,00,00		VALOR NETO: *****7.558.800,000,00,00	
Iva Comisión: 0,00 %		Iva Comisión: 0,00 %	
Sanción Extemporánea: *****7.086.375,000,00,00		Sanción Extemporánea: *****7.558.800,000,00,00	
VALOR NETO INCLUIDO IVA: *****7.086.375,000,00,00		VALOR NETO INCLUIDO IVA: *****7.558.800,000,00,00	
SENT. CONTRA P.: *****7.086.375,000,00,00		SENT. CONTRA P.: *****7.558.800,000,00,00	
7. BASE DE RETENCION EN LA FUENTE		7. BASE DE RETENCION EN LA FUENTE	
Monto de Rendimientos: *****0,00		Monto de Rendimientos: *****0,00	
Tasa Aplicada: 0,0000%		Tasa Aplicada: 0,0000%	
Fecha del Período de Rendimientos: 00-00-0000 al 00-00-0000		Fecha del Período de Rendimientos: 00-00-0000 al 00-00-0000	
8. OBSERVACIONES: / Tasa Adjudicación: 0,0000			
8. OBSERVACIONES: / Tasa Adjudicación: 0,0000			
9. Sistema REGISTRO		9. Sistema REGISTRO	
12		12	
13. Número de Control: 1.377.980.388		13. Número de Control: 1.377.980.871	
Fecha y Hora de Impresión: 2020-03-13 11:43:23		Fecha y Hora de Impresión: 2020-03-13 11:43:26	
- AFILIADO -		- AFILIADO -	
532264		532262	

Fuente: Caja Honor- Bolsa de Valores

Por consiguiente, la Contraloría determina que la certificación expedida por Bancolombia como parte del proceso de circularización de las inversiones de CAJA HONOR a 31 de diciembre de 2023 en esa entidad Bancaria no está acorde a la realidad de los hechos, en donde se pudo establecer la existencia de las inversiones cuestionadas inicialmente

Esta parte del hallazgo se replantea en su redacción haciendo énfasis en el sentido de las deficiencias en los procesos de conciliación periódica de información de inversiones entre la Entidad Financiera y CAJA HONOR.

SOBRE EL HECHO 2:

De acuerdo con la respuesta entregada por la entidad, la CGR confirma lo expuesto en primera instancia, debido a que se reconoce que hubo un error en la información suministrada, de tal forma que se comunicará como parte de este hallazgo en el informe final en los términos informados inicialmente.

SOBRE EL HECHO 3:

Con fundamento en lo expuesto por la entidad en su respuesta frente a este hecho, se ratifica lo informado inicialmente por parte de la CGR, al considerarse hubo un error por parte de la entidad financiera en el momento de emitir el respectivo certificado.

Por lo anterior no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo.

HALLAZGO 3. IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS - P.A. FIDUAGRARIA PAGO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES

Hallazgo administrativo, relacionado con errores en los números de identificación de los beneficiarios en el libro auxiliar diligenciado por la entidad, el cual se presenta en los siguientes términos:

De la revisión de los registros del libro auxiliar se relaciona en el concepto de PAGO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES a nombre de MARTÍNEZ LÓPEZ, el cual aparece con dos (02) números de cédula, así:

Tabla No 20
Pago cuotas partes pensionales ciudadano con 2 números de identificación.

N° COMPROBANTE	FECHA	NOMBRE	CEDULA	VALOR (cifra en pesos)
36	31-01-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXXX975	3.407.490
79	28-02-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXXX975	1.284.851
151	30-04-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXXX975	1.284.851
185	31-05-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXXX975	2.569.702
189	30-06-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXXX975	1.284.851
196	31-07-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXXX975	2.569.701
SUBTOTAL				12.401.446
203	31-08-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXX851	1.284.851
211	30-09-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXX851	1.284.851
227	30-11-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXX851	1.284.851
245	31-12-23	MARTÍNEZ LÓPEZ XXXX	XXX851	3.854.552
SUBTOTAL				7.709.105
TOTAL				20.110.551

Fuente: Datos tomados del libro auxiliar respectivo, proporcionado por la entidad

Igualmente ocurre con Millán Murcia, Yepes Porto y Forero Galvis:

Tabla No 21
Pago cuotas partes de ciudadano con varios números de identificación.

N° COMPROBANTE	FECHA	NOMBRE	CEDULA	VALOR (cifra en pesos)
36	31-01-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.173	1.689.003
79	28-02-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.173	636.867
151	30-04-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.173	636.867
185	31-05-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.173	1.273.734
189	30-06-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.173	636.867
196	31-07-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.173	1.273.734
227	30-11-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.173	636.867
SUBTOTAL				6.783.938
203	31-08-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.867	636.867
211	30-09-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.867	636.867
245	31-12-23	MILLÁN MURCIA XXXX	XXX.867	1.910.600
SUBTOTAL				3.184.334
TOTAL				9.968.272

Fuente: Datos tomados del libro auxiliar respectivo, proporcionado por la entidad

Tabla No 22
Pago cuotas partes de ciudadano con varios números de identificación.

N° COMPROBANTE	FECHA	NOMBRE	CEDULA	VALOR (cifra en pesos)
36	31-01-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.712	5.708.497
79	28-02-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.712	2.152.484
151	30-04-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.712	2.152.484
185	31-05-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.712	4.304.968
189	30-06-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.712	2.152.484
196	31-07-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.712	4.304.968
245	31-12-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.712	6.457.452
SUBTOTAL				27.233.337
203	31-08-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.484	2.152.484
211	30-09-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.484	2.152.484
227	30-11-23	YEPES PORTO XXXX	XXX.484	2.152.484
SUBTOTAL				6.457.452
TOTAL				33.690.789

Fuente: Datos tomados del libro auxiliar respectivo, proporcionado por la entidad

Tabla No 23
Pago cuotas partes de ciudadano con varios números de identificación.

N° COMPROBANTE	FECHA	NOMBRE	CEDULA	VALOR (cifra en pesos)
185	31-05-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.022	747.988
189	30-06-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.022	373.994
196	31-07-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.022	373.994
SUBTOTAL				1.495.976
203	31-08-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.988	747.988
211	30-09-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.988	373.994
220	31-10-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.988	373.994
227	30-11-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.988	373.994
245	31-12-23	FORERO GALVIS XXXX	XXX.988	373.994
SUBTOTAL				2.243.964
TOTAL				3.739.940

Fuente: Datos tomados del libro auxiliar respectivo, proporcionado por la entidad

Los casos expuestos anteriormente, reflejan deficiencias en los mecanismos de seguimiento a los registros efectuados, exponiéndose con ello a eventuales pérdidas de recursos al desconocer lo establecido en la Ley 87 de 1993, que en su artículo tercero Literal e) dispone que: *“Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.”*

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUFIN- 409-01-2024042500051 del 30/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“Frente a la observación lo siguiente:

- 1) En los registros contables de los beneficiarios de cuotas partes pensionales (xxxx Martínez López, Millán Murcia xxxx, Yepes Porto xxxx y Forero Galvis xxxx), al momento de realizar la descripción del comprobante contable se tomó a cambio del número de cédula el valor de la cuota parte, esto se dio en los meses de agosto a diciembre de 2023.*
- 2) Aun así, los terceros afectados con el registro contable son correctos. Por ende, los hechos económicos descritos gozan de la correcta aplicación de la dinámica contable definida para este hecho económico, manteniendo así la razonabilidad de la información contenida en los estados financieros.*
- 3) Atendiendo la observación, en adelante se tomarán los correctivos en la descripción de los comprobantes contables. (...).”*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La respuesta dada por la entidad ratifica la observación de la Contraloría ya que esta es aceptada por CAJA HONOR y, por tanto, se comunicará en los mismos términos en el informe final.

HALLAZGO 4. REGISTRO POR CONCEPTO DEVOLUCIÓN PAGO BONO PENSIONAL

Hallazgo administrativo, relacionado con deficiencias en la descripción de los diferentes registros efectuados por la entidad en el respectivo libro auxiliar donde se contabilizan las operaciones del patrimonio autónomo, el cual se presenta en los siguientes términos:

HECHO 1:

En revisión efectuada a los registros contables del libro auxiliar correspondientes a la cuenta **1360 INVERSIONES EN DERECHOS FIDUCIARIOS** y, en particular, a la subcuenta **136000004 PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDUAGRARIA S.A.**, se evidenció que en la vigencia 2023, existen varios registros de naturaleza crédito identificados bajo el concepto de **“DEVOLUCION PAGO BONO PENSIONAL”** por valor de \$304.893.373, situación que contraría la dinámica contable, debido a que por la descripción del concepto deberían estar registrados como débitos al saldo de la subcuenta:

Tabla No 24
Devolución pago bono pensional Patrimonio FIDUAGRARIA.

FECHA	T.OPER.	NÚMERO	DESCRIPCIÓN	DÉBITO	CRÉDITO
CUENTA	1360000		Patrimonio autónomo Fiduagraria S.A		
	4				
04/30/2023	1050	151	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL TIPO B SANCHEZ DIAZ XXXX XXXX C.C. 1943xxxx	0,00	96.944.000
06/30/2023	1050	189	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL TIPO B PENA RODRIGUEZ XXXX XXXX C.C. 1937 xxxx	0,00	40.329.000
06/30/2023	1050	189	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL TIPO B NIETO SANCHEZ XXXX XXXX C.C. 1925 xxxx	0,00	26.821.373
07/31/2023	1050	196	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL TIPO B TAVERA CUBIDES XXXX XXXX C.C. 3548 xxxx	0,00	69.080.000
10/31/2023	1050	220	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL TIPO B OSPINA MONTES XXXX XXXX C.C. 1948 xxxx	0,00	31.426.000
11/30/2023	1050	227	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL TIPO B ROBAYO MEDINA XXXX C.C. 1944 xxxx	0,00	26.333.000
11/30/2023	1050	227	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL TIPO B ACTUARIAL CONSULTING GROUP LIMITADA NIT 900116023	0,00	13.960.000

Fuente: Información suministrada por la entidad-Auxiliar contable

Así mismo llama la atención del órgano de control, el hecho de que exista entre los diferentes registros reportados anteriormente, el efectuado a una persona jurídica denominada ACTUARIAL CONSULTING GROUP LIMITADA por valor de \$13.960.000, debido a que los aportes a pensión están a cargo de trabajadores y empleadores y en el presenta caso no hay soportes que justifiquen una devolución del pago del bono pensional a una persona jurídica que no hace parte de la relación laboral ni funge como responsable del reconocimiento económico de esta prestación.

HECHO 2:

Dentro de los registros contables de la subcuenta 136000004 INVERSIONES EN DERECHOS FIDUCIARIOS - PATRIMONIO AUTÓNOMO FIDUAGRARIA S.A. - realizados en la vigencia 2023, se observa la existencia del registro contable con fecha 30 de septiembre de 2023, el cual hace referencia a la **“DEVOLUCION DE PAGO DE BONO PENSIONAL”**, por valor de \$36.493.000, pero del cual no se precisa la identificación del tercero origen del mismo:

Tabla No 25
Devolución pago bono pensional Patrimonio FIDUAGRARIA.

FECHA	T.OPER.	NUMERO	DESCRIPCION	DEBITO	CREDITO
CUENTA	13600004	Patrimonio autónomo FIDUAGRARIA S.A			
09/30/2023	1050	211	DEVOLUCIÓN PAGO DE BONO PENSIONAL	36.493.000,00	0,00

Fuente: Información suministrada por la entidad-Auxiliar contable

La situación detectada, referente a la escasa información en este registro contable, contraviene lo dispuesto en el Marco Conceptual para la Información Financiera, que en el aparte relacionado con las características cualitativas de la información contempla aspectos tales como la Representación Fiel.

Lo narrado en los hechos expuestos, evidencia que existen debilidades de control en la verificación de los conceptos registrados, generando información confusa a los diferentes usuarios de la misma y a su vez desconociendo lo señalado en la Ley 87 de 1993, que en su artículo tercero, Literal e, manifiesta que *“Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.”*; así como lo dispuesto en el artículo 2, literal e) de la misma norma en el sentido de *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”*

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUFIN_409_01_2024042900054 del 29/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“HECHO 1:

Frente a la observación se aclara lo siguiente: 1) Los registros contables corresponden a pago de 6 bonos pensionales a beneficiarios y un pago por la elaboración del cálculo actuarial, cumpliendo lo dispuesto en la dinámica contable para tal fin. 2) En la descripción de los comprobantes contables se incluyó la palabra "devolución", cuando en estricto sentido es un pago. 3) Aun así, los hechos económicos están plenamente identificados, controlados y registrados por tercero, de manera correcta. Atendiendo la observación, en adelante se tomarán los correctivos en la descripción de los comprobantes contables.

HECHO 2:

Frente a la observación se aclara lo siguiente: Código: GE-NA-FM-024 1 V 022 Fecha aprobación: 07.06-2023 El valor de \$36.493.000 se encuentra registrado en el balance del Patrimonio Autónomo a nombre de Colpensiones, toda vez que fue esta entidad quien consignó los recursos. A partir de ese momento, CAJA HONOR solicitó a esa entidad remitir el detalle de los terceros

beneficiarios de los recursos consignados, teniendo respuesta de esto en enero 2024, momento en el cual se procedió a registrar contablemente el desagregado por tercero.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

SOBRE EL HECHO 1:

La Entidad en su respuesta acepta que existió un error en la descripción de las operaciones descritas en la observación inicial y que a pesar de ello todas estas operaciones cuentan con el debido control. No obstante, para la CGR es importante no solo el reconocimiento del error en la descripción de la operación, sino que es indispensable contar con documentos soporte que avalen lo manifestado por la entidad en el momento de ejercer los argumentos de la respuesta.

De tal forma que al no contar con todos los elementos que permitan determinar una reconsideración en los términos que se comunicó la observación inicial, se trasladará en los mismos términos para el informe final como hallazgo de tipo administrativo.

SOBRE EL HECHO 2:

La respuesta dada por la entidad confirma que al cierre de la vigencia 2023 persistía lo observado, y solo hasta enero de 2024 se subsana dicha situación, razón por la cual se mantiene lo observado.

HALLAZGO 5. SALDOS CUENTAS 170505-170530 LIBRO AUXILIAR VS ÁREA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Hallazgo administrativo, relacionado con diferencias de la información reportada por la Subdirección administrativa con relación al registro que se tiene en el área financiera, el cual se presenta en los siguientes términos:

La CGR evidenció diferencias en el valor del saldo de la cuenta 170505 BIENES MANTENIDOS PARA LA VENTA – TERRENOS a 31 de diciembre de 2023 por un valor de \$3.455.520, proveniente de comparar la información que reposa en el respectivo libro auxiliar y la información que posee el Área de Cartera – Área de Servicios Administrativos la cual fue suministrada a la comisión de auditoría, precisando que la misma se localiza en el valor del LOTE LA BOLSA ubicado en el Municipio de Girardot.

Tabla No 26
Comparación de información libro auxiliar vs área de cartera.

INMUEBLE	VALOR AUXILIAR (cifra en pesos)	VALOR ÁREA ADMINISTRATIVA (cifra en pesos)	DIFERENCIA (cifra en pesos)
LOTE LA BOLSA GIRARDOT	66.714.479.802	66.717.935.322	3.455.520

Fuente: Información suministrada por la entidad

De igual forma y teniendo como parámetro de comparación las mismas bases del párrafo anterior, la Contraloría General de la República evidenció diferencias en el valor del saldo de la cuenta 170530 BIENES MANTENIDOS PARA LA VENTA – INMUEBLES a 31 de diciembre de 2023 por un valor de \$3.891.400, precisando que la misma se localiza en el valor de los Inmuebles Restituidos Leasing Habitacional.

Tabla No 27
Diferencias en el saldo de la cuenta 170530.

INMUEBLE	VALOR AUXILIAR (cifra en pesos)	VALOR ÁREA ADMINISTRATIVA (cifra en pesos)	DIFERENCIA (cifra en pesos)
INMUEBLES RESTITUIDOS	762.500.000	758.608.600	3.891.400

Fuente: Información suministrada por la entidad

Lo mencionado en los párrafos anteriores, denota que existen deficiencias en la conciliación del valor del activo en mención, generando dualidad en la información que se posee del activo, afectándose de paso la calidad de la información financiera⁴.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUFIN_409_01_2024042900054 del 29/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“Frente a la observación no existen deficiencias en la conciliación del valor del activo que generen dualidad en la información, por las siguientes razones:

1) Para el Lote la Bolsa Girardot el valor de \$66.717.935.322, corresponde al avalúo comercial, en el cual se discrimina el valor del lote por \$66.714.479.802 y construcción "caseta" por \$3.455.520, así:

ANEXA IMAGEN

2) El valor del terreno por \$66.714.479.802 registrado en la cuenta 1705050103 más el valor de la construcción "caseta" por \$3.455.520 registrado en la cuenta 17053011, llega a un total de \$66.717.935.322, que corresponde al valor informado por la Subgerencia Administrativa. Por ende, no existe diferencia.

3) De otra parte, en relación con la cuenta contable 1705050103, uno de los inmuebles de Leasing Habitacional presentó deterioro por \$3.891.400, el cual es registrado en la cuenta 17053011 independiente al valor de incorporación que se registra en la cuenta 1705050103. El neto de dichos inmuebles asciende a la suma de \$758.608.600 que coincide plenamente con el valor reportado por la Subgerencia Administrativa.”

⁴ Ibidem

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez revisada la respuesta de la entidad, se confirma la diferencia mencionada por la Contraloría en la observación inicial, no obstante esta observación no tiene implicaciones en la determinación de las cifras contables, debido a que en Contabilidad se tiene bien el saldo de acuerdo con los registros auxiliares y la deficiencia se observa en la información suministrada por la Subdirección administrativa en donde incluye dentro del valor del LOTE LA BOLSA el valor de una construcción que no se encuentra terminada, la cual está dentro del predio en mención.

Así mismo con relación a la segunda parte de la observación inicial, la cual hace referencia al valor de los bienes restituidos, la CGR se ratifica en lo mencionado inicialmente, debido a que como se manifestó anteriormente, nuestra observación se basa en la información entregada por las dos dependencias y la cual debe conservar la uniformidad e integridad entre las 2 dependencias. De igual forma esta información se encuentra bien registrada en contabilidad y por tanto no afecta la presentación del estado financiero con corte a 31 de diciembre de 2023

De tal forma que se comunicará en los términos en que inicialmente se efectuó.

HALLAZGO 6. SALDOS REALES PATRIMONIOS AUTÓNOMOS JAMUNDÍ Y CORDIALIDAD

Hallazgo administrativo, relacionado con diferencias presentadas entre el valor pagado por los lotes y su correspondiente desenglobe por parte de la entidad, el cual se presenta en los siguientes términos:

De la revisión de los patrimonios autónomos constituidos para los Contratos de Compraventa de los Lotes de Jamundí-Valle y La Cordialidad-Barranquilla se evidenció que para el caso del contrato No. 76 de abril de 2016, a través del cual CAJA HONOR celebró el contrato de compraventa del Lote denominado Cordialidad con la Empresa Sociedad Transporte Ingeniería Construcciones y Maquinaria S.A. TICOM S.A por valor de \$27.900.000.000, no se cumplió con lo dispuesto en la cláusula cuarta del mismo contrato, la cual hace mención a **“MODALIDAD DE VENTA DE LOTE** *Se constituirá un Patrimonio Autónomo bajo la administración de un entidad fiduciaria donde se parqueara el Lote y la Caja será el Fideicomitente Propietario y TICOM EL Fideicomitente Beneficiario. La caja dará instrucciones a la Fiducia para que vaya trasladando la propiedad proporcionalmente del bien a medida que se realicen los pagos.”*

Situación similar se presentó con la compraventa del Lote denominado JAMUNDI, ubicado en el Municipio de mismo nombre, en el Departamento de Valle del Cauca el cual se vendió a la empresa UNION TEMPORAL LA PAZ POR UN VALOR DE \$19.708.860.000, en cuyo contrato también se estableció como forma de pago la siguiente:

“SEXTA- EJECUCIÓN CONTRACTUAL

6.1- Pago del Lote B: El Pago del Lote B que constituye los derechos fiduciarios del 71.74% serán efectuados por la UNION TEMPORAL LA PAZ directamente a CAJA HONOR. A su vez CAJA HONOR una vez recibidos los correspondientes pagos emitirá la respectiva instrucción a la Fiduciaria para la liberación del Lote de terreno proporcional al pago efectuado por la UNION TEMPORAL LA PAZ.”

Sin embargo, se evidencian las mismas situaciones relacionadas en el contrato que antecede tal como se aprecian en el siguiente cuadro:

Tabla No 28
Saldo de la cuenta 170530.

Lote	Valor libros (cifra en pesos)	Valor venta (cifra en pesos)	Capital pagado (cifra en pesos)	% capital pagado	Valor desenglobado o (cifra en pesos)	% Desenglobe	Valor pendiente de desenglobe (cifra en pesos)
JAMUNDI A	4.338.042.092	6.150.000.000	6.150.000.000	100.00%	6.150.000.000	100.00%	0
JAMUNDI B	11.012.425.332	13.558.860.000	13.160.550.583	97.06%	13.160.550.583	97.06%	0
CORDIALIDAD AD	25.975.089.243	27.900.000.000	27.074.372.895	97.04%	19.850.733.268	71.15%	7.223.639.627

Fuente: Información suministrada por la entidad y analizada por el grupo auditor

Tabla No 29
Diferencias en el saldo de la cuenta 170530.

Lote	Valor Pendiente De Desenglobe (cifra en Pesos)	Deuda	Valor patrimonio Autónomo a 31-12-23 Según CGR (cifra en pesos)	Valor patrimonio Autónomo según Entidad (cifra en pesos)	Diferencia (cifra en pesos)
Jamundí A	-	-	-	-	-
Jamundí B	-	398.309.417	398.309.417	-	-
Jamundí Total	-	-	398.309.417	1.263.651.828	865.342.411
Cordialidad	7.223.639.627	825.627.105	8.049.266.732	-	-
Cordialidad Total	-	-	8.049.266.732	8.057.591.418	8.324.686
Total, Diferencia	-	-	-	-	873.667.097

Fuente: Información suministrada por la entidad y analizada por el grupo auditor

Los anteriores datos son recopilados de las diferentes actuaciones realizadas por la entidad con relación al pago y desenglobe de los diferentes lotes en que fueron distribuidos los lotes de Jamundí y Cordialidad, los cuales fueron puestos a disposición de la comisión auditora de la CGR.

Acorde con la información de los cuadros anteriores, la comisión auditora considera que existe una sobrestimación contable⁵ en la determinación de los valores de los patrimonios autónomos constituidos por la venta de los lotes Jamundí y Cordialidad

⁵ Resolución 533 de 2015, emitida por la Contaduría General de la Nación, incorporó, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los

por valor de \$873.667.097, tal y como se aprecia en los cuadros anteriores, determinando que la causa de esta obedece al no cumplimiento de lo expuesto en los contratos de compraventa de Cordialidad y Jamundí, que dentro de la cláusulas cuarta y sexta de los contratos respectivos considera que CAJA HONOR una vez recibidos los correspondientes pagos emitirá la respectiva instrucción a la Fiduciaria para la liberación del lote de terreno proporcional al pago efectuado por los compradores de estos, a saber, SOCIEDAD TRANSPORTE INGENIERIA CONSTRUCCIONES y MAQUINARIA S.A TICOM S.A y LA UNION TEMPORAL LA PAZ.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUVIP - 409-01-2024050600060 del 06/05/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“1. Se cumplió con lo dispuesto en la cláusula cuarta del contrato 76 del 2016 por las siguientes razones:

- *CAJA HONOR celebró el contrato de fiducia No. 82 del 20 de mayo de 2016 con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. Fiduagraria S.A, cuyo objeto es la constitución de un patrimonio autónomo para la administración del predio la Cordialidad ubicado en Barranquilla -Atlántico, de propiedad de CAJA HONOR, dando cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula cuarta “MODALIDAD DE VENTA DEL LOTE” del contrato de compraventa del lote denominado Cordialidad con la Empresa Sociedad Transporte Ingeniería Construcciones y Maquinaria TICOM S.A., No. 76 de abril de 2016.*
- *Conforme a lo anterior, el traslado de la propiedad y escrituración se ha surtido de conformidad con la cláusula sexta “INSTRUCCIONES” del contrato 82 de 2016, en el cual una vez el comprador efectuó el pago debe solicitar el desglobe como lo establece la mencionada cláusula.*

2. Frente a la observación lote Jamundí, se ha cumplido con lo establecido en la cláusula sexta del contrato de compraventa por las siguientes razones:

Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera:

“4. Características cualitativas de la información financiera

13. Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.

4.1 Características fundamentales

(…) 4.1.2. Representación fiel

18. La información financiera es útil si representa fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo. (…)

- CAJA HONOR celebró el contrato de fiducia No. 83 del 20 de mayo de 2016 con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. Fiduciaria S.A, cuyo objeto es la constitución de un patrimonio autónomo para la administración del predio San Isidro ubicado en Jamundí- Valle del Cauca, de propiedad de CAJA HONOR, dando cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula sexta “EJECUCIÓN CONTRACTUAL” del contrato de compraventa del lote San Isidro en Jamundí – Valle del Cauca con la empresa Unión Temporal La Paz.

3. De otra parte, frente a la observación que en los patrimonios autónomos existe una sobrestimación contable, es importante aclarar que no se ha presentado sobreestimación, por las siguientes razones:

- **Jamundí:** El valor de \$865.342.411 relacionado en la tabla No. 2 “Jamundí total” hace referencia a: \$ 836.599.825,58 y \$27.994.057,35 que una vez adelantado el desenglobe fueron descargados por la fiducia en enero y marzo de 2024, y el restante hace parte del saldo en el FIC del Patrimonio Autónomo.

- **Cordialidad:** el valor correspondiente a \$8.324.686 mencionado en la tabla No. 2 de la observación No. 15, hace parte del saldo registrado en el FIC del Patrimonio Autónomo, por tal razón, la cifra a comparar con la columna “valor Patrimonio Autónomo a 31-12-2023 según CGR” de la misma tabla, es la reportada en la cuenta contable “18- activos materiales” del balance del Patrimonio Autónomo a cierre vigencia 2023, la cual coincide en \$8.049.266.732.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad en su respuesta presenta diversos argumentos con el propósito de desvirtuar lo mencionado por la CGR, no obstante, a que dichas explicaciones carecen de documentos soporte que las avalen. Se comunicará en los términos expuestos inicialmente.

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3. Emitir concepto sobre el manejo financiero del recurso público administrado.

De acuerdo con el análisis realizado por la CGR, se determinó el siguiente hallazgo:

HALLAZGO 7. VALOR DE VENTA VIVIENDAS PROYECTO BICENTENARIO – PALMIRA VALLE DEL CAUCA (D) (F) (OI)

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, presunta incidencia disciplinaria, y otra incidencia, relacionado con la venta de los inmuebles (viviendas de la urbanización Bicentenario ubicadas en el municipio de Palmira-Valle del Cauca) que se encontraban en el patrimonio autónomo con Alianza Fiduciaria S.A. de acuerdo con el contrato No. 179-2019, y la falta de idoneidad de la persona que realizó los avalúos que se tomaron como base para su venta, la CGR presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR suscribió el contrato de fiducia No. 179 de 2019 con la empresa Alianza Fiduciaria S.A., para la “constitución de un Patrimonio Autónomo, que

mantenga la Titularidad Jurídica de los bienes transferidos y los que posteriormente sean destinados para tal fin”, dentro del cual ingresaron al patrimonio autónomo 37 viviendas del proyecto bicentenario ubicado en la ciudad de Palmira – Valle del Cauca las cuales de acuerdo con lo manifestado por los directivos de la Caja y lo evidenciado en algunos procesos judiciales, por razones de orden público debieron ser desalojadas por los militares y/o sus beneficiarios a quienes la caja en el año 2011 les entregó como parte del programa Fondo de Solidaridad.

Es así como, de las 37 viviendas que ingresaron al patrimonio autónomo 28 fueron objeto de negociación posterior para venta con algunos poseedores irregulares de estas viviendas, de acuerdo con la información brindada por la Caja, así:

Tabla No 30
Relación de Viviendas Urbanización Bicentenario en P.A.

No	Viviendas Parqueadas Por Vigencia	Matricula Inmobiliaria	V/R De Compra Año 2010-2011 Fondo De Solidaridad	V/R Ingreso al P.A Alianza Según Avaluó Año 2020	Fecha De Salida Del Patrimonio	V/R Salida Del P.A Alianza	V/R De Venta
1	2023	378-95049	\$ 39.149.000,00	\$ 7.999.038,00	20/02/2024	\$ 7.999.038,00	\$ 8.500.000,00
2		378-95048	\$ 39.149.000,00	\$ 7.999.038,00	20/02/2024	\$ 7.999.038,00	\$ 8.000.000,00
3		378-95101	\$ 37.960.000,00	\$ 9.206.201,00	20/02/2024	\$ 9.206.201,00	\$ 12.000.000,00
4		378-95001	\$ 39.149.000,00	\$ 8.068.903,00	18/04/2024	\$ 8.068.903,00	\$ 11.000.000,00
5		378-95104	\$ 37.960.000,00	\$ 9.206.201,00	18/04/2024	\$ 9.206.201,00	\$ 10.000.000,00
6		378-95032	\$ 39.149.000,00	\$ 9.206.201,00	18/08/2023	\$ 9.500.000,00	\$ 9.206.201,00
7	2022	378-95006	\$ 39.149.000,00	\$ 23.749.460,00	6/04/2022	\$ 10.000.000,00	\$ 10.000.000,00
8		378-95047	\$ 39.149.000,00	\$ 23.749.460,00	16/02/2022	\$ 23.749.460,00	\$ 10.000.000,00
9		378-95100	\$ 37.960.000,00	\$ 16.781.960,00	11/11/2022	\$ 16.781.960,00	\$ 12.000.000,00
10		378-94955	\$ 51.844.000,00	\$ 29.933.000,00	31/05/2022	\$ 15.000.000,00	\$ 15.000.000,00
11		378-95039	\$ 39.149.000,00	\$ 8.681.160,00	31/05/2022	\$ 8.681.160,00	\$ 11.800.000,00
12		378-95089	\$ 37.960.000,00	\$ 10.084.140,00	16/02/2022	\$ 10.084.140,00	\$ 10.084.140,00
13		378-95094	\$ 37.960.000,00	\$ 8.108.780,00	16/02/2022	\$ 8.108.780,00	\$ 8.108.780,00
14		378-95095	\$ 37.960.000,00	\$ 7.889.295,00	16/02/2022	\$ 7.889.295,00	\$ 7.889.295,00
15		378-95108	\$ 37.960.000,00	\$ 9.206.201,00	11/11/2022	\$ 9.206.201,00	\$ 14.000.000,00
16		378-95046	\$ 39.149.000,00	\$ 8.108.780,00	11/11/2022	\$ 8.108.780,00	\$ 8.500.000,00
17		378-95082	\$ 39.149.000,00	\$ 9.206.201,00	16/02/2022	\$ 9.206.201,00	\$ 9.206.201,00
18		378-95084	\$ 37.960.000,00	\$ 23.447.137,00	29/03/2022	\$ 25.000.000,00	\$ 25.000.000,00
19		378-95076	\$ 39.149.000,00	\$ 10.084.140,00	29/03/2022	\$ 10.200.000,00	\$ 10.200.000,00
20		378-95031	\$ 39.149.000,00	\$ 8.068.903,00	16/02/2022	\$ 8.068.903,00	\$ 8.068.903,00
21		378-95068	\$ 37.960.000,00	\$ 8.108.780,00	29/03/2022	\$ 10.000.000,00	\$ 10.000.000,00
22		378-95063	\$ 37.960.000,00	\$ 8.108.780,00	16/02/2022	\$ 8.108.780,00	\$ 8.108.780,00
23		378-95036	\$ 39.149.000,00	\$ 9.206.201,00	16/02/2022	\$ 9.206.201,00	\$ 9.206.201,00
24		378-95057	\$ 39.149.000,00	\$ 18.189.572,00	16/02/2022	\$ 18.189.572,00	\$ 18.189.572,00
25		378-94803	\$ 51.844.000,00	\$ 51.844.000,00	6/04/2022	\$ 55.000.000,00	\$ 55.000.000,00

No	Viviendas Parqueadas Por Vigencia	Matricula Inmobiliaria	V/R De Compra Año 2010-2011 Fondo De Solidaridad	V/R Ingreso al P.A Alianza Según Avaluó Año 2020	Fecha De Salida Del Patrimonio	V/R Salida Del P.A Alianza	V/R De Venta
26		378-94820	\$ 51.844.000,00	\$ 51.844.000,00	6/04/2022	\$ 55.000.000,00	\$ 55.000.000,00
27		378-94907	\$ 51.844.000,00	\$ 51.844.000,00	1/04/2022	\$ 34.798.922,00	\$ 48.000.000,00
28		378-94809	\$ 51.844.000,00	\$ 51.844.000,00	9/07/2020	\$ 55.000.000,00	\$ 55.000.000,00

Fuente: Información suministrada por CAJA HONOR

Sin embargo, del análisis de la información allegada y de las pruebas de auditoría realizadas se establecieron los siguientes hechos presuntamente irregulares, así:

HECHO 1:

Para establecer el valor de la venta de estos inmuebles se acudió al contrato No. 083 de 2019 suscrito con la empresa UNILONJAS SAS quien contrató⁶ por la modalidad de prestación de servicios al señor PEDRO PABLO XXXX XXXX, el cual, de acuerdo con la respuesta a la solicitud de información realizada al Autorregulador Nacional de Avaluadores (A.N.A), informó que esta persona NO se encuentra registrado dentro del R.A.A. (Registro Abierto de Avaluadores) por lo tanto , el señor Pedro Pablo no cuenta con número de licencia válida que lo acredite como evaluador en Colombia, tal como se evidencia en la siguiente respuesta:

“(...)

*De acuerdo con lo anterior, el Autorregulador Nacional de Avaluadores (A.N.A) ha procedido a realizar la verificación correspondiente en la base de datos del Registro Abierto de Avaluadores (R.A.A.) en relación con la persona mencionada en oficio No. 26, concluyendo que el señor PEDRO PABLO XXXX XXXX, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.013.xxx, **no se encuentra inscrito en el mencionado registro.**” (negrilla propia)*

Adicionalmente se le solicitó a la A.N.A. que informara sobre la necesidad del registro en el R.A.A. de las personas que ejercen esta actividad de evaluadores, frente a lo cual señaló:

*“Ahora bien, como respuesta a su segundo interrogante, es pertinente precisar que el acceso al Registro Abierto de Avaluadores (R.A.A.), constituye actualmente **un requisito habilitante, indispensable y obligatorio para ejercer el oficio valuatorio en el territorio colombiano.** De este modo para la elaboración de avalúos el solicitante (quien desea ejercer la actividad*

⁶ Decreto 222 de 2014, Artículo 21. Posesión en cargos, suscripción de contratos o realización de dictámenes técnicos que impliquen el ejercicio de la actividad de evaluador. Para utilizar el título de evaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores, tomar posesión de un cargo de naturaleza pública o privada, participar en licitaciones, emitir dictámenes sobre aspectos técnicos de valuación ante organismos estatales o ante personas naturales o jurídicas de derecho privado, y demás actividades cuyo objeto implique el ejercicio de la actividad de evaluador en cualquiera de sus especialidades, se debe exigir la presentación en original o mediante mecanismo digital, del documento que acredita la inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores (RAA).

valuatoria) debe realizar la inscripción ante el Registro Abierto de Avaluadores (R.A.A.) dentro de la categorías mencionadas en el artículo 5 del decreto 556 de 2014, presentando los soportes documentales que la Entidad Reconocida de Autorregulación (E.R.A.), determine convenientes dando aplicación a lo contenido en el art. 6 de la ley 1673 de 2013, con lo cual el solicitante podrá acceder al Registro Abierto de Avaluadores (R.A.A.) para el ejercicio idóneo y legal de la actividad valuatoria.” (negrilla propia)

Es evidente entonces, que quien elaboró los avalúos comerciales para la Caja no se encontraba registrado ante el R.A.A. para la época de su presentación ni tampoco a la fecha se encuentra inscrito, por lo tanto, el evaluador estaba ejerciendo ilegalmente la actividad valuatoria⁷, conducta definida en la Ley 1676 de 2013.

Por lo tanto, el valor pagado por CAJA HONOR por el servicio de avalúos realizados por esta persona representa un detrimento patrimonial por **\$7.584.595** (según comprobante de pago No. 39676 del 04/05/2020), debido a que se contrató un servicio de realización de avalúos el cual fue ejercido por una persona que no se encontraba inscrita ni habilitada en el R.A.A. para desempeñarse como evaluador y cuyos informes también carecen de análisis de los métodos valuatorios utilizados tal como se expone a continuación, evidenciando eficiencias en las labores de contratación y supervisión de los servicios valuatorios contratados, ya que denota que CAJA HONOR no realizó la consulta en el R.A.A. de la inscripción o habilitación del señor Pedro Pablo xxxx xxxx para ejercer dicha actividad.

HECHO 2:

Así mismo, como quiera que la determinación del valor de venta de estos inmuebles se basó en estos avalúos, la comisión auditora consideró necesario confrontarlos con el valor establecido en el avalúo catastral por lo que solicitó a la administración municipal de Palmira que allegara la relación de los avalúos catastrales de estos predios, reportando la siguiente información:

⁷ Ley 1673 de 2013, Artículo 9o. Actualmente ejercerá ilegalmente la actividad de evaluador, la persona que, sin cumplir los requisitos previstos en esta ley, practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta actividad. En igual infracción incurrirá la persona que, mediante avisos, propaganda, anuncios o en cualquier otra forma, actúe, se anuncie o se presente como evaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley o cuando indique ser miembro de alguna Lonja de Propiedad Raíz o agremiación de evaluadores sin serlo.

También incurre en ejercicio ilegal de la actividad, el evaluador, que estando debidamente inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores, ejerza la actividad estando suspendida o cancelada su inscripción al Registro Abierto de Avaluadores, o cuando dentro de procesos judiciales desempeñe su función sin estar debidamente autorizado por el funcionario competente.

Estas violaciones serán sancionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles aplicables.

Tabla No 31
Diferencias valor avalúo catastral vs avalúo comercial viviendas Palmira.

No.	MATRÍCULA INMOBILIARIA	V/R AVALÚO CATASTRAL	V/R AVALÚO COMERCIAL
1	378-95049	\$ 42.442.000,00	\$ 7.999.038,00
2	378-95048	\$ 42.442.000,00	\$ 7.999.038,00
3	378-95101	\$ 42.442.000,00	\$ 9.206.201,00
4	378-95001	\$ 42.797.000,00	\$ 8.068.903,00
5	378-95104	\$ 42.442.000,00	\$ 9.206.201,00
6	378-95032	\$ 40.610.000,00	\$ 9.206.201,00
7	378-95006	\$ 35.292.000,00	\$ 23.749.460,00
8	378-95047	\$ 33.798.000,00	\$ 23.749.460,00
9	378-95100	\$ 38.932.000,00	\$ 16.781.960,00
10	378-94955	\$ 39.606.000,00	\$ 29.933.000,00
11	378-95039	\$ 43.651.000,00	\$ 8.681.160,00
12	378-95089	\$ 38.932.000,00	\$ 10.084.140,00
13	378-95094	\$ 38.932.000,00	\$ 8.108.780,00
14	378-95095	\$ 33.411.000,00	\$ 7.889.295,00
15	378-95108	\$ 38.932.000,00	\$ 9.206.201,00
16	378-95046	\$ 39.430.000,00	\$ 8.108.780,00
17	378-95082	\$ 48.127.000,00	\$ 9.206.201,00
18	378-95084	\$ 45.640.000,00	\$ 23.447.137,00
19	378-95076	\$ 38.932.000,00	\$ 10.084.140,00
20	378-95031	\$ 38.932.000,00	\$ 8.068.903,00
21	378-95068	\$ 38.932.000,00	\$ 8.108.780,00
22	378-95063	\$ 38.932.000,00	\$ 8.108.780,00
23	378-95036	\$ 38.932.000,00	\$ 9.206.201,00
24	378-95057*		\$ 18.189.572,00
25	378-94803	\$ 45.398.000,00	\$ 51.844.000,00
26	378-94820	\$ 45.398.000,00	\$ 51.844.000,00
27	378-94907	\$ 35.292.000,00	\$ 51.844.000,00
28	378-94809	\$ 45.398.000,00	\$ 51.844.000,00

Fuente: Alcaldía municipal de Palmira vs información avalúos comerciales remitida por CAJA HONOR

*Fue remitido avalúo catastral de las vigencias 2023 y 2024, pero fue vendido en el año 2022

Como puede observarse, el valor del avalúo comercial presentado por el señor Pedro Pablo XXXX XXXX, en 23 inmuebles está muy por debajo del avalúo catastral para cada una de las vigencias de venta de los inmuebles o salida del patrimonio autónomo, lo cual evidentemente genera una diferencia en el valor de la venta de los inmuebles frente al valor inicial de adquisición causando un perjuicio probado sobre el patrimonio de la entidad, tal como se muestra a continuación:

Tabla No 32
Diferencias valor de venta vs valor avalúo catastral viviendas Palmira.

No.	MATRÍCULA INMOBILIARIA	V/R DE VENTA	V/R AVALÚO CATASTRAL	DIFERENCIA
1	378-95049	\$ 8.500.000,00	\$ 42.442.000,00	\$ 33.942.000,00
2	378-95048	\$ 8.000.000,00	\$ 42.442.000,00	\$ 34.442.000,00
3	378-95101	\$ 12.000.000,00	\$ 42.442.000,00	\$ 30.442.000,00
4	378-95001	\$ 11.000.000,00	\$ 42.797.000,00	\$ 31.797.000,00
5	378-95104	\$ 10.000.000,00	\$ 42.442.000,00	\$ 32.442.000,00
6	378-95032	\$ 9.500.000,00	\$ 40.610.000,00	\$ 31.110.000,00
7	378-95006	\$ 10.000.000,00	\$ 35.292.000,00	\$ 25.292.000,00
8	378-95047	\$ 10.000.000,00	\$ 33.798.000,00	\$ 23.798.000,00
9	378-95100	\$ 12.000.000,00	\$ 38.932.000,00	\$ 26.932.000,00
10	378-94955	\$ 15.000.000,00	\$ 39.606.000,00	\$ 24.606.000,00
11	378-95039	\$ 11.800.000,00	\$ 43.651.000,00	\$ 31.851.000,00
12	378-95089	\$ 10.084.140,00	\$ 38.932.000,00	\$ 28.847.860,00
13	378-95094	\$ 8.108.780,00	\$ 38.932.000,00	\$ 30.823.220,00
14	378-95095	\$ 7.889.295,00	\$ 33.411.000,00	\$ 25.521.705,00
15	378-95108	\$ 14.000.000,00	\$ 38.932.000,00	\$ 24.932.000,00
16	378-95046	\$ 8.500.000,00	\$ 39.430.000,00	\$ 30.930.000,00
17	378-95082	\$ 9.206.201,00	\$ 48.127.000,00	\$ 38.920.799,00
18	378-95084	\$ 25.000.000,00	\$ 45.640.000,00	\$ 20.640.000,00
19	378-95076	\$ 10.200.000,00	\$ 38.932.000,00	\$ 28.732.000,00
20	378-95031	\$ 8.068.903,00	\$ 38.932.000,00	\$ 30.863.097,00
21	378-95068	\$ 10.000.000,00	\$ 38.932.000,00	\$ 28.932.000,00
22	378-95063	\$ 8.108.780,00	\$ 38.932.000,00	\$ 30.823.220,00
23	378-95036	\$ 9.206.201,00	\$ 38.932.000,00	\$ 29.725.799,00
TOTAL				\$676.345.700,00

Fuente: Alcaldía municipal de Palmira vs información avalúos comerciales remitida por CAJA HONOR
 *Fue remitido avalúo catastral de las vigencias 2023 y 2024, pero fue vendido en el año 2022

De lo anterior se evidencia que la Caja no consideró otros factores relevantes como lo es el avalúo catastral del municipio de Palmira donde se ubican las viviendas, que es una de las principales referencias para determinar el precio de un inmueble según lo establecido en el artículo 90⁸ del Estatuto Tributario.

⁸ En el caso de bienes raíces, además de lo previsto en esta disposición, no se aceptará un precio inferior al costo, al avalúo catastral ni al autoavalúo, sin perjuicio de la posibilidad de un valor comercial superior. En los casos en que existan listas de precios, bases de datos, ofertas o cualquier otro mecanismo que permita determinar el valor comercial de los bienes raíces enajenados o transferidos, los contribuyentes deberán remitirse a los mismos. Del mismo modo, el valor de los inmuebles estará conformado por todas las sumas pagadas para su adquisición, así se convengan o facturen por fuera de la escritura o correspondan a bienes o servicios accesorios a la adquisición del bien, tales como aportes, mejoras, construcciones, intermediación o cualquier otro concepto.

Además, dichos avalúos no reflejan los métodos utilizados para establecer el valor comercial de cada uno de los inmuebles, ya que apenas se hace una enunciación de los métodos utilizados (comparación y costo de reposición), pero no se presenta el análisis de cada uno de éstos que permita evidenciar claramente el porqué se utilizaron estos métodos⁹, ni se exponen las fórmulas utilizadas para calcular la depreciación de los inmuebles¹⁰, siendo este factor el más relevante según el avalúo presentado, que dio lugar a determinar un valor inferior al de venta de los inmuebles.

En virtud de lo anterior, la CGR concluye que la diferencia señalada *ut supra* entre el valor del avalúo comercial frente al avalúo catastral de cada uno de los inmuebles que fueron objeto de venta durante las vigencias 2022, 2023 y 2024, representa un detrimento patrimonial sobre los recursos del Fondo de Solidaridad administrados por la Caja, toda vez que estas viviendas fueron adquiridas por un valor superior al de venta. Es decir, hay una pérdida, producto de la diferencia entre el valor real del bien y el valor por el cual fue enajenado tal como se evidencia en el cuadro No. 1, y como quiera que la persona que realizó los avalúos comerciales para CAJA HONOR no se encuentra acreditado para ejercer dicha función, estas circunstancias de modo conlleva a que se estableciera un valor de venta por debajo del avalúo catastral, lo cual un perjuicio a los intereses patrimoniales de la Caja.

Así las cosas, estas diferencias presentadas en 23 inmuebles que suman un total de **\$676.345.700**, generan un daño patrimonial al Estado¹¹ debido a una gestión

⁹ Resolución 620 de 2008, IGAC, ARTÍCULO 10. MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO. Cuando para la realización del avalúo se acuda a información de ofertas y/o transacciones, es necesario que en la presentación del avalúo se haga mención explícita del medio del cual se obtuvo la información y la fecha de publicación, además de otros factores que permitan su identificación posterior.

ARTÍCULO 13. MÉTODO DE COSTO DE REPOSICIÓN. En desarrollo de este método se debe entender por costo total de la construcción la suma de los costos directos, costos indirectos, los financieros y los de gerencia del proyecto, en que debe incurrirse para la realización de la obra. Después de calculados los volúmenes y unidades requeridos para la construcción, se debe tener especial atención con los costos propios del sitio donde se localiza el inmueble.

Al valor definido como costo total se le debe aplicar la depreciación.

PARÁGRAFO 1o. Este método se debe usar en caso de que el bien objeto de avalúo no cuente con bienes comparables por su naturaleza (colegios, hospitales, estadios, etc.) o por la inexistencia de datos de mercado (ofertas o transacciones) y corresponda a una propiedad no sujeta al régimen de propiedad horizontal.

¹⁰ Resolución 620 de 2008, IGAC, ARTÍCULO 37. Las fórmulas que se presentan a continuación servirán de apoyo para la mejor utilización de los métodos valuatorios. (...) 9. Depreciación Ecuaciones para estimar el valor del porcentaje (%) a descontar del valor nuevo. Estas fórmulas relacionan el porcentaje de la vida y el estado de conservación basadas en las tablas de Fitto y Corvini.

¹¹ La Ley 610 de 2000, Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

fiscal¹² antieconómica, ineficiente e ineficaz en la venta de estos inmuebles debido a que, como ya se dijo, se basaron en un avalúo comercial presentado por una persona que ejerce ilegalmente la actividad de valuador y cuyos informes valuatorios no reflejan *los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas*,¹³ utilizadas para dictaminar estos valores, toda vez que no se tuvo en cuenta el valor del avalúo catastral de estos inmuebles como referencia del precio mínimo de venta, generando una pérdida para la entidad entre el valor real del inmueble y la venta, lo cual evidencia deficiencias en las labores de contratación y supervisión¹⁴ del servicio de avalúos comerciales debido a que se autorizó y permitió el ejercicio ilegal de la valuación.¹⁵

Por consiguiente, se configura el hallazgo con incidencia fiscal, presunta disciplinaria y otra incidencia.¹⁶

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

A continuación, se presenta la respuesta de la entidad emitida mediante MEMORANDO SUVIP - 409-01-2024051000062 del 10/05/2024:

“(…)

“Para dar respuesta es necesario contextualizar a la Comisión en los siguientes términos:

¹² Ibidem, artículo 3° Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

¹³ Decreto 222 de 2014, Artículo 3o. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderán como:

a) Valuación: Es la actividad, por medio de la cual se determina el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen. El dictamen de la valuación se denomina avalúo;

¹⁴ Guía del Supervisor e Interventor- 6.0 Funciones del Supervisor e interventor- 6.2 Funciones de Orden Administrativo

¹⁵ Decreto 222 de 2014, Artículo 10. Encubrimiento del ejercicio ilegal de la actividad del evaluador de persona no inscrita. La persona natural o jurídica que permita o encubra el ejercicio ilegal de la actividad, podrá ser sancionada por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con el procedimiento y montos señalados en esta ley.

Adicionalmente, el evaluador que permita o encubra el ejercicio ilegal de la actividad, podrá ser suspendido del ejercicio legal de la actividad hasta por el término de tres (3) años.

PARÁGRAFO. El servidor público que, en el ejercicio de su cargo, autorice, facilite, patrocine, encubra o permita el ejercicio ilegal de la valuación incurrirá en falta disciplinaria grave, sancionable de acuerdo con las normas legales vigentes.

¹⁶ Se realizará traslado a la Superintendencia de Industria y Comercio.

- **Fondo de Solidaridad – Urbanización Bicentenario Palmira**

Como es de su conocimiento el Fondo de Solidaridad creado por la Ley 973 del 2005, modificada por la Ley 1305 del 2009, es el reconocimiento a los beneficiarios de aquellos afiliados que en cumplimiento de su deber fallecen o a quienes son retirados por pérdida de su capacidad laboral, a través de la entrega de una solución de vivienda seleccionada por el beneficiario, que se adquirió y transfirió por el mismo valor.

En virtud de lo anterior, en el año 2010 Caja Honor cumplió con su deber legal y se adjudicó a beneficiarios del Fondo de Solidaridad las 28 viviendas objeto de la observación en el proyecto Bicentenario ubicado en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca.

- **Situación de inseguridad Palmira**

A partir del año 2011 y siguientes con posterioridad a la entrega de las viviendas se presentaron situaciones de inseguridad generalizada en el municipio de Palmira, llegando a catalogarse como una de las ciudades más inseguras y peligrosas del país. Esta situación que ha sido ampliamente documentada y conocida por los diferentes medios de comunicación y periódicos, así como las autoridades administrativas municipales¹, ocasionó a nivel de toda la ciudad en particular del barrio Villa Caimitos donde se encuentra ubicada la urbanización Bicentenario, amenazas por parte de grupos organizados al margen de la ley, presencia de bandas criminales y las denominadas “fronteras invisibles” y el homicidio del soldado Darduyn Obregón Bonilla y su familia en el año 2013, lo cual generó el desplazamiento de habitantes del sector, entre ellos de algunos de los beneficiarios del Fondo de Solidaridad, quienes abandonaron sus viviendas para proteger su integridad y la de sus familias.

Es de anotar que algunas viviendas con ocasión al abandono fueron vandalizadas, destruidas e invadidas por ocupantes irregulares.

A continuación, se presenta información tomada del “INFORME DE GESTIÓN Y BALANCE DE RESULTADOS “PALMIRA PA’LANTE 2020-2023” SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA” de la Alcaldía de Palmira,¹⁷ sobre la situación de seguridad de municipio:

ANEXA IMAGEN

- **Gestión de Caja Honor**

Producto de la anterior situación, considerando que la seguridad es competencia constitucional de las autoridades administrativas y de Policía del municipio de Palmira, Caja Honor solicitó a dichas autoridades intervención y vigilancia en el sector del Barrio Caimitos donde se entregaron las casas a los beneficiarios de Fondo de Solidaridad.

¹⁷ [Informe de Gestión y Balance de Resultados Secretaria de Seguridad y Convivencia.pdf \(palmira.gov.co\)](#) página 16.

Adicionalmente se realizó gestión con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y en virtud de la expedición del Decreto 1335 de 2018,¹⁸ se habilitó la posibilidad legal de recibir un nuevo subsidio de vivienda¹⁹ con cargo al presupuesto del Fondo de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para aquellos beneficiarios de Caja Honor que fuesen reconocidos como víctimas y en estado de vulnerabilidad no hubiesen podido ejercer su derecho constitucional a la vivienda. Es de anotar que, el decreto en cita, establece en su literal c) “Que el beneficiario del subsidio realice las gestiones necesarias para **transferir la propiedad de la vivienda adquirida con el subsidio** de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía a la misma. Para tales efectos, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía señalará los lineamientos administrativos y financieros pertinentes. (cursiva y negrilla fuera del texto).

- **Recepción de viviendas urbanización Bicentenario Palmira por mandato del Decreto 1335 de 2018 y Fallos de Tutela:**

Caja Honor cumplió su obligación legal de adquirir y entregar unas viviendas a los beneficiarios del Fondo de Solidaridad en Bicentenario en el año 2011, sin embargo, por situaciones posteriores de fuerza mayor en los años 2013 en adelante (desplazamiento forzado) no atribuibles a esta Entidad, en cumplimiento al mandamiento legal del Decreto 1335 de 2018 ya mencionado y a la orden de los jueces de tutela (18 Decreto y 5 tutela), **debió** recibir la propiedad de algunas viviendas (como requisito obligatorio de los beneficiarios para poder acceder a un nuevo subsidio de vivienda), en el estado jurídico y material en que se encontraban y se vendieron con el avalúo comercial que correspondía a la realidad de ese momento. El recibo y parqueo de estas viviendas NO implicó un desembolso o pago adicional de recursos por parte de Caja Honor con cargo al Fondo de Solidaridad.

Es decir que la venta efectuada por Caja Honor se realizó tomando como referencia el avalúo comercial realizado para la venta.

Los hechos y situaciones que llevaron a Caja Honor a recibir la propiedad de las viviendas en la urbanización Bicentenario fueron atribuibles a terceros, son ajenos, independientes y posteriores a la adquisición y entrega previa de las mismas. No hay lugar a hablar de detrimento patrimonial del Fondo de Solidaridad por inmuebles que tuvieron que recibirse por disposición de la ley y los jueces.

Como consecuencia de la obligación de asumir la propiedad de los inmuebles, se recibieron en un estado deplorable, esto es, **destruidos, vandalizados, despojados de sus partes (puertas, ventanas), sin redes de servicios públicos, en condiciones de inhabilitación e invadidos**, tal como se observa en el registro fotográfico que se adjunta. Circunstancias que impactaron negativamente en el valor inicial de las viviendas y fueron determinantes²⁰ para la venta.

¹⁸ **Decreto 1335 de 2018** “Por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el acceso subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas de los integrantes de la Fuerza Pública, que se encuentren en estado de vulnerabilidad y no cuenten con una solución habitacional y se adoptan otras disposiciones”

¹⁹ **Decreto 1335 de 2018 ARTÍCULO 2.1.1.2.7.2.1. Criterio de focalización PARÁGRAFO TRANSITORIO** Los integrantes de la Fuerza Pública beneficiarios del subsidio familiar de vivienda otorgado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, podrán acceder, por una sola vez, al subsidio de que trata la presente subsección, en el evento que se cumpla la totalidad de las siguientes condiciones (...)

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021) Radicación número:

Al hecho 1.

- *Del Contrato 83 de 2019:*

En efecto, en virtud del Contrato 83 de 2019 se acordó la “Prestación de servicios para realizar avalúos comerciales de los predios ubicados a nivel nacional de propiedad de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía” contrato suscrito por Caja Honor con la firma UNILONJAS, empresa legalmente constituida para el efecto y que fue elegida entre otras cosas por: “La empresa UNILONJAS (...) Además, el Líder Avaluador y Gerente Técnico de la referida empresa se encuentran inscritos en la Entidad Reconocida de Autorregulación, Autorregulado Nacional de Avaluadores - ANA, con inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores - RAA. Lo anterior garantiza que ejerce la actividad valuadora de forma legal y cumple con los requisitos y condiciones para realizar los Avalúos de inmuebles rurales y urbanos de propiedad de Caja Honor”. Además de contar con más de 18 años de experiencia acreditada en el sector inmobiliario.

*De igual manera, dentro de las obligaciones contractuales se estableció en la **CLAUSULA No.3 OBLIGACIONES DEL PROVEEDOR** Obligaciones transversales numeral 3 “**Cumplir con toda la normatividad aplicable al bien y/o servicio ofrecido**” (negrilla y cursiva fuera del texto). Lo anterior indica que la firma UNILONJAS, responsable contractualmente con Caja Honor, estaba obligada al cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones aplicables para la realización de avalúos y es frente a quien Caja Honor debía exigir en virtud del contrato, el cumplimiento de dicha obligación.*

*Por otra parte, el contrato estableció en su **CLÁUSULA No. 11 DECLARACIONES** Exclusión Laboral “El PROVEEDOR DECLARA que la ejecución del contrato la realizará **por su propia cuenta**, por lo que las relaciones laborales que adquiera con el personal que emplee en la ejecución del contrato y las obligaciones surgidas de estas no comprometen de ningún modo a Caja Honor. (negrilla y cursiva fuera del texto)*

En concordancia con lo anterior y como quiera que la relación contractual fue con UNILONJAS SAS, empresa llamada a responder por el cumplimiento de las obligaciones del Contrato 83 de 2019, los pagos de los avalúos realizados sobre los inmuebles ubicados en Palmira y que fueron recibidos por Caja Honor, se realizaron a dicho proveedor UNILONJAS SAS tal y como se encuentra probado en el expediente contractual.

25000-23-24-000-2010-00784-01. ... también lo es que, en el momento de la práctica del avalúo oficial, se dejó constancia que “el uso actual” que tenía el inmueble era: “abandonado”, lo cual también es corroborado por el avalúo rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arsenio Prado, quien indicó que el estado de conservación del inmueble es en mal estado, presenta secamiento y que es muy reducida la compra debido al deterioro del entorno. En el informe oficial se dejó constancia que, en el momento de la inspección ocular, el inmueble presentaba desmantelamiento, requería de reparaciones importantes para su aprovechamiento, que el piso de teja en la parte posterior se encontraba demolido, y que en el sector se presentan altos índices de inseguridad Es decir, la realidad es que al inmueble objeto de expropiación no se le estaba dando un uso comercial según lo preceptúa la UPZ 93, y tampoco podía ser destinado para ese fin, debido a las condiciones urbanísticas del sector en el cual se encontraba ubicado (...) Así mismo, en el sector en el que se encuentra ubicado el predio había un número importante de otros inmuebles abandonados, lo cual daba cuenta que en la zona no había una actividad comercial, información ésta soportada por las fotografías anexas al informe de avalúo, en las cuales no se observa el desarrollo de actividades comerciales en el sector.

Como se puede observar, la Entidad contrató con un experto la realización de los avalúos, proveedor que cumplió con los requisitos establecidos para su selección, de allí que el Líder Avaluador y Gerente Técnico de UNILONJAS Jaime Román XXXX esté inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores AVAL-80871500, el cual fue verificado por Caja Honor para la suscripción del contrato y pago correspondiente. En caso de que la firma UNILONJAS hubiese delegado en otros peritos la realización de avalúos, es responsabilidad exclusiva de dicho proveedor y atribuible al mismo en virtud de las obligaciones adquiridas en el Contrato 83 de 2019.

*El actuar de Caja Honor se dio en aplicación del principio constitucional de **buena fe y principio de confianza**, en el desarrollo de su relación contractual con UNILONJAS SAS.*

Por otra parte, como se podrá observar en el ANEXO 3, el señor Pedro Pablo XXXX XXXX es un Ingeniero Civil de reconocida trayectoria en el sector inmobiliario, avalado por la Lonja de Propiedad Raíz de Palmira.

*Con lo anterior **queda desvirtuado el presunto detrimento patrimonial** del presente hecho, pues Caja Honor obró de manera correcta, contrató a UNILONJAS SAS proveedor que cumple con los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables y a quien se efectuó el pago por los avalúos realizados.*

Al hecho 2.

*Sea lo primero precisar que el avalúo comercial está definido por la misma norma como “el precio más probable por el cual un predio se transaría en un mercado en donde el comprador y el vendedor actuarían libremente con **el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien**. Para su determinación no será necesario calcular de manera separada el valor del suelo y el de la construcción”. (subrayado y negrilla fuera del texto).*

Frente al avalúo catastral, es de recordar que tiene como propósito determinar la base de manera homogeneizada económicamente por sectores para efectos fiscales,²¹ que considera uso del suelo, norma urbana, estado de las vías, servicios públicos, topografía y categorización de las zonas y no considera las condiciones jurídicas particulares del inmueble, condiciones físicas puntuales del inmueble, seguridad²² del sector, comercialización del inmueble, entre otros factores. Dicho lo anterior y conocidas las condiciones físicas y jurídicas de las 23 viviendas y factores de inseguridad, vandalismo e invasión de las mismas, se observa que Caja Honor

²¹ La Ley 44 de 1990 “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.”

²²<https://www.metrocuadrado.com/noticias/actualidad/cuanto-valor-puede-perder-tu-inmueble-por-la-inseguridad-en-la-ciudad-4385/>

consideró diferentes factores para la venta incluido el avalúo catastral sin que este sea el factor determinante²³ para fijar el precio de venta, así como lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010.²⁴

Ahora bien, los avalúos catastrales solicitados por la Comisión Auditora a la Alcaldía de Palmira, según lo indicado en su comunicación, corresponden a las vigencias 2023 y 2024, sin embargo, las promesas de compraventa de estos inmuebles datan del año 2020 en su mayoría, teniendo para ese momento un avalúo catastral diferente.

En la siguiente tabla se relacionan las 23 viviendas donde se muestra además de los datos ya contemplados en el cuadro de la observación, la fecha en la cual se celebraron las promesas de compraventa de los inmuebles. Esto para establecer la vigencia correspondiente y a su vez el avalúo catastral de ese momento.

ANEXA IMAGEN

Los valores relacionados en la columna de avalúo catastral fueron tomados fielmente de los recibos de pago de impuesto predial, los cuales se pueden observar en el ANEXO 1, al igual que las intenciones, promesas de compraventa y escrituras señaladas en el mismo cuadro.

²³ Sentencia CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020). (...) ***A juicio de la Sala, el correcto entendimiento de esta disposición exige tener en cuenta que ella en modo alguno obliga a la Administración a enajenar los bienes del FRISCO por encima del avalúo catastral. Esto es así dado que el precepto no prescribe que dicho valor constituya el tope del precio base mínimo de venta. (...) Esta conclusión encuentra respaldo adicional en la Sentencia C-750 de 2015. En dicha providencia, la Corte resolvió una acción de inconstitucionalidad contra varias disposiciones, entre las que interesa destacar la acusación dirigida al artículo 37 de la Ley 1682 de 2013 (...) La Corte negó la demanda del ciudadano, quien acusaba a este precepto de infringir el derecho a la propiedad privada, reconocido en el artículo 58 superior, dado que partía de una errada interpretación de la norma demandada. A juicio del ciudadano, la norma restringía el valor de los bienes a su valor catastral, lectura que fue descartada de manera directa por el tribunal. En criterio de la Corte, y es este el argumento que desea resaltar en este punto la Sala, una restricción semejante hubiera requerido una expresa determinación legal sobre el particular (...) La aplicación analógica de este argumento al presente caso lleva a concluir que las normas aplicables a la fijación del precio mínimo de venta no exigen que la enajenación de bienes inmuebles deba hacerse por encima del avalúo catastral. Si en la ley o el reglamento se hubiese querido dejar consignado un deber de esta índole, se «hubiese realizado una restricción en ese sentido, cosa que no hizo de manera expresa». Con fundamento en estas razones, la Sala de Consulta concluye que el cálculo del precio base mínimo de venta de los bienes del FRISCO, si bien debe partir del avalúo comercial vigente, no está sometido a la obligación de fijar un precio que esté por encima del avalúo catastral. (negrilla y cursiva fuera del texto)***

²⁴ Decreto 2555 de 2010 ARTÍCULO 2.36.1.1.1 ***Procedimiento de enajenación.*** Para el cumplimiento de lo previsto en artículo 10 inciso primero y literales a), b) y h), así como con el artículo 110 numerales 1, 4, 6 y 7 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las entidades financieras públicas que sean titulares de bienes que deban ser enajenados para el cumplimiento de un deber legal, podrán acudir a cualquiera de los mecanismos autorizados por el derecho privado, garantizando en la celebración del contrato, la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva. Se deberán atender además las siguientes reglas: Numeral 2. 2. Cuando se trate de bienes distintos a los previstos en el numeral 1 del presente artículo, el precio de referencia será como mínimo el del avalúo comercial. ***En todo caso, el valor por el cual se podrá enajenar los activos será su valor en el mercado,*** el cual debe incorporar el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento.

Como se pudo observar en la tabla y en el entendido que los dos avalúos, el catastral y el comercial, no son comparables para efectos de establecer una utilidad o pérdida comercial en la venta de los inmuebles, algunas de las viviendas se lograron vender por encima del avalúo catastral situación que de una u otra manera compensó el valor de aquellas donde fue lo contrario, es decir donde la venta estuvo por debajo del catastral, llegando a un valor positivo de \$85.660.000 millones.

En todo caso, como quiera que el avalúo catastral no es el único factor ni el determinante a considerar para establecer el precio de venta de las viviendas, también lo es que el avalúo catastral en el municipio de Palmira, ha presentado una variación significativa entre los años 2020 y 2024, desconociendo los factores propios de las viviendas como se puede observar en el siguiente cuadro:

ANEXA CUADRO

En cuanto a que los avalúos no describen los métodos, revisados los mismos se pudo establecer que sí indican la metodología por la cual se obtuvo el valor comercial y presentan la aplicación de la fórmula. A manera de ejemplo se presenta la tabla de resultado del avalúo sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 378-95084:

ANEXA IMAGEN

*En virtud de lo expuesto, **no existe el presunto detrimento patrimonial a los recursos del Fondo de Solidaridad** descrito en los hechos de la presente observación, pues contrario a lo afirmado, no hay pérdida de la diferencia entre el valor real del bien y el valor por el cual fue enajenado, por cuanto el valor de venta consideró la realidad material y jurídica del inmueble para ese momento.*

Adicionalmente, los avalúos realizados en virtud del Contrato 83 de 2019 suscrito con UNILONJAS, cumplen con los requisitos técnicos y fueron contratados y pagados a una firma legalmente autorizada.

Por lo anterior, se solicita a la Comisión Auditora reconsiderar la observación teniendo en cuenta lo siguiente:

- 1. Los avalúos catastrales y los avalúos comerciales difieren en su metodología y tienen finalidades diferentes.*
- 2. Se debe tener en cuenta, sin ser una variable para definir el precio de venta, los avalúos catastrales de la vigencia en que se celebraron las promesas de compraventa relacionadas en el cuadro.*
- 3. Con el propósito de generar un mayor contexto del estado físico de los inmuebles, se adjunta el registro fotográfico de la época para cada una de las viviendas que se puede observar en el ANEXO 2.*
- 4. Para la entidad es muy importante tener un espacio mesa de trabajo con la Comisión Auditora para presentar lo mencionado en la respuesta a esta observación."*

Adicionalmente, posterior a mesa técnica realizada con la entidad mediante oficio No 408-01-2024051700024 del 17/05/2024, allega la siguiente información:

“Respuesta: *Se anexan los informes de las Entidades Gubernamentales, Policía Nacional y Ejército Nacional, donde se evidencia la situación de inseguridad del municipio de Palmira y, en especial el barrio Caimitos, donde se encuentra ubicada la urbanización Bicentenario. (Anexo A – 72 folios)*

Respuesta: *Se anexa al presente documento, los 23 certificados de tradición y libertad con fecha de expedición 16 de mayo de 2024, correspondientes a los inmuebles relacionados en la tabla presentada en la mesa técnica. (Anexo B – 74 folios).*

Respuesta:

En la siguiente tabla se anexa la columna en color amarillo en donde se relaciona el número de escritura mes y año. Es importante mencionar que dichas escrituras fueron entregadas a la comisión auditora el pasado viernes 10 de mayo.

ANEXA IMAGEN (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Frente al hecho número 1, relacionado con los avalúos comerciales realizados por el señor Pedro Pablo xxxx xxxx es importante recalcar que a la entidad se le solicitó que allegara los avalúos comerciales sobre los cuales se basaron para la venta de los inmuebles de la Urbanización Bicentenario de la ciudad de Palmira, para lo cual remitió una carpeta con varios archivos donde se evidencia que estos fueron realizados por el señor Pedro Pablo. Posteriormente se solicitó que informara sobre la relación contractual con la entidad que dio lugar al pago de los avalúos presentados por esta persona, procediendo a informar que esta contratación fue realizada mediante el contrato No. 083 de 2019 con la empresa UNILONJAS SAS en el año 2020 y que para el año 2022 se reconoció un pago al señor Evier de Jesús xxxx xxxx por concepto de 20 avalúos mediante Resolución No. 347 del 14 de junio de 2022.

Ahora bien, de acuerdo con los soportes allegados, se realizó circularización con la A.N.A. con lo cual se constató que el señor Pedro Pablo xxxx xxxx no se encuentra inscrito en el R.A.A. y, por lo tanto, no podía prestar el servicio de evaluador, ya que es un requisito de Ley contar con este registro. En consecuencia, el señor Pedro Pablo no contaría con la idoneidad para llevar a cabo esta actividad, la cual además era una de las obligaciones específicas del contrato 083 de 2019 contar con el *personal idóneo, experimentado y capacitado en la prestación de los servicios requeridos que garanticen la calidad y oportunidad de los servicios a contratar.*

Frente a los argumentos de la Caja referente a que tanto el Líder Avaluador como el Gerente Técnico de la referida empresa se encuentran inscritos en la Entidad Reconocida de Autorregulación, Autorregulado Nacional de Avaluadores - ANA, con

inscripción en el Registro Abierto de Avaluadores – RAA, esto no hace parte de los hechos que se le enrostran como irregulares por lo que no se tomaran en cuenta para el análisis.

Adicionalmente manifiestan que la firma Unilonjas debía cumplir con todas las obligaciones del contrato, y que en caso de que la firma UNILONJAS hubiese delegado en otros peritos la realización de avalúos, es responsabilidad exclusiva de dicha empresa. Sin embargo, tal como la CGR lo ha expuesto anteriormente, ello no fue así y la entidad no puede desligarse de sus responsabilidades como empresa contratante so pretexto de la buena fe y confianza en su relación contractual, ya que en las entidades públicas deben ajustar sus actuaciones al cumplimiento efectivo de las reglas y principios de la función administrativa y la gestión fiscal, lo cual es extensivo para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, como es el caso de Caja Honor. Por lo tanto, no pueden apartarse de los principios que regulan la administración pública y desligarse de las responsabilidades que como funcionarios públicos le asiste a cada uno de los encargados de la correcta administración de los recursos de la entidad.

Por otra parte, no basta con indicar que el señor Pedro Pablo xxxx xxxx cuenta con un título profesional y con reconocida experiencia en el sector inmobiliario y que está avalado por la Lonja de Propiedad Raíz de Palmira, ya que la **Ley 1673 de 2013** que reglamentó la actividad del evaluador y sus decretos complementarios, señaló taxativamente que quien pretenda desempeñar la actividad de valuación en el país debe **encontrarse inscrito en el R.A.A. bajo las condiciones que la Ley 1673 de 2013**²⁵ señala, so pena de estar ejerciendo ilegalmente la actividad.

En este punto es importante mencionar que pese a que no hizo parte de los argumentos de la entidad, se debe modificar el alcance penal de la observación bajo el entendido que el supuesto normativo de carácter punitivo incorporado en la Ley 1673 de 2013 fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-385 de 2015, pero que en todo caso continuará ejerciendo ilegalmente la actividad quien no se

25 ARTÍCULO 6o. INSCRIPCIÓN Y REQUISITOS. La inscripción como evaluador se acreditará ante el Registro Abierto de Avaluadores. Para ser inscrito como evaluador deberán llenarse los siguientes requisitos por esta ley:

a) Acreditar en la especialidad que lo requiera:

(i) formación académica a través de uno o más programas académicos debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional que cubran: (a) teoría del valor, (b) economía y finanzas generales y las aplicadas a los bienes a evaluar, (c) conocimientos jurídicos generales y los específicos aplicables a los bienes a evaluar, (d) las ciencias o artes generales y las aplicadas a las características y propiedades - intrínsecas de los bienes a evaluar, (e) de las metodologías generales de valuación y las específicas de los bienes a evaluar, (d) métodos matemáticos y cuantitativos para la valuación de los bienes y (e) en la correcta utilización de los instrumentos de medición utilizados para la identificación o caracterización de los bienes a evaluar, o

(ii) Demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 1o del presente artículo;

b) Indicar datos de contacto físico y electrónico para efectos de notificaciones. Corresponde al Avaluador mantener actualizada esta información.

encuentre inscrito en el R.A.A. dado que como ya se mencionó es un requisito sine qua non contar con esta inscripción. Por consiguiente, no son de recibo los argumentos tendientes a desligarse de la responsabilidad contractual ni ningún otro que pueda ser óbice para incumplir con la Ley, porque existen unas prerrogativas normativas que son de obligatorio cumplimiento

Por lo anterior, no se desvirtúa el hecho número 1 y se configura como hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria.

Frente al hecho número dos, argumentan que el avalúo catastral tiene unas características o alcances diferentes al avalúo comercial y que por lo tanto el catastral no era un factor determinante para fijar el precio de venta, además de que la información de los avalúos catastrales suministrada por el municipio de Palmira data de los años 2023 y 2024, pero que para la fecha de la promesa de venta, es decir año 2020 en su mayoría, estos avalúos catastrales registran menores valores, los cuales son expuestos en un cuadro comparativo por parte de la caja, resaltando que incluso la venta de los inmuebles estuvo por encima del avalúo catastral para la época de la suscripción de la promesa de venta.

No obstante, tales afirmaciones y la citación de varias normas y sentencias del Consejo de Estado, relacionados con la venta de inmuebles es importante resaltar, en primer lugar, que las viviendas adquiridas en la urbanización Bicentenario del municipio de Palmira fueron compradas con recursos del Fondo de Solidaridad y para personal militar que presentaban alguna disminución física o psíquica producto de acciones en combate o para familiares de militares fallecidos. Y que en virtud de estas calidades especiales de quienes habitarían en estos inmuebles, la Caja debió considerar la seguridad de la zona donde se encontraba este proyecto, tal y como en su momento lo señaló la misma Corte Constitucional en Sentencia T-726-2017, donde se ampararon los derechos a una vivienda digna de exmilitares y familiares en los siguientes términos:

“Se concluye que CAPROVIMPO vulneró el derecho a la vivienda digna y adecuada en su dimensión de habitabilidad, debido a que no estudió en el proyecto de construcción de la Urbanización Bicentenario el contexto de violencia que padecía la zona. Ese análisis era relevante, en razón de que los beneficiarios del programa eran exmiembros en situación de discapacidad de la Fuerza Pública o familiares de soldados asesinados en combate, quienes desempeñaron actividades que aumentan el riesgo en relación con las demás personas.

En la copia del proyecto de estrategia y del estudio arquitectónico de la Urbanización Bicentenario, ubicado en Palmira-Valle del Cauca, CAPROVIMPO realizó un pequeño estudio de seguridad de la zona, el cual no evidenciaba el contexto de violencia en que podían quedar sumidos los beneficiarios del proyecto. De manera somera, se reseñó el plan de desarrollo de seguridad del municipio, la existencia de convenios con la Policía Nacional y otras medidas. Es más, referenció la existencia de un CAI en el barrio que garantizaría la seguridad.

La administración se encontraba obligada a incluir en el diseño del programa el componente de seguridad, debido al riesgo de los beneficiarios. Ello hubiese evitado la edificación de viviendas en zonas en donde era imposible habitar para los exmiembros de la Fuerza Pública o personas que tuvieron relación con ésta.

Las autoridades no realizaron un estudio de seguridad serio y adecuado sobre el proyecto Bicentenario. Un análisis de ese tipo hubiese evidenciado el contexto de violencia del área y el peligro que podían correr los demandantes y sus vecinos.

En el caso bajo estudio existían hechos evidentes que podrían mostrar una posible afectación de derechos para la comunidad de exmiembros de la Fuerza Pública que habitaban en la Urbanización Bicentenario. Por ejemplo, los informes de seguridad presentados por parte del Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana del Municipio de Palmira [101] -en adelante OSCCC- de los años 2009, 2010 y 2011, fechas en que se diseñó – construyó – adjudicó el proyecto Bicentenario registraron el problema de orden público que padecía la zona. Cabe recordar que el complejo habitacional donde vivían los habitantes se encuentra en el barrio Villa Caimitos de la comuna uno del Municipio de Palmira [102].”
(resaltado propio)

Nótese entonces, que tal como se advirtió en la observación fue producto de una inadecuada planeación que la Caja adquirió unas viviendas en un sector amenazado por la violencia y por unos valores iniciales que no se compadecen frente al precio de venta final ya que con este ni siquiera se recuperó ese costo inicial, que si bien las viviendas no se encontraban en las mismas condiciones físicas de compra, estas situaciones fueron ocasionadas por el contexto de violencia de la zona donde se ubica el proyecto, lo cual no fue advertido por la Caja debido a que ésta no realizó estudios de seguridad en la zona ni consultó la información disponible del OSCCC para así contar con un panorama de habitabilidad de la zona máxime las condiciones y calidades especiales de sus beneficiarios.

Adicionalmente, la entidad no consideró que al transferirse el derecho de dominio a la Caja, ésta debía velar por la restitución de los inmuebles a través de las acciones administrativas o judiciales en contra de los ocupantes irregulares o la venta de estos, manteniendo, por lo menos, el valor inicial de compra de los inmuebles, pues, como se advirtió anteriormente, tal daño patrimonial fue producto de una deficiente gestión de la Caja a fin que no se presentara el desplazamiento de varios beneficiarios de este proyecto y los actos vandálicos sobre estas viviendas las cuales si bien denotan las consecuencias de estos actos, los mismos fueron propiciados por actuaciones omisivas de parte de la entidad quienes no actuaron de forma eficiente. En primer lugar, por no realizar estudios de seguridad en la zona y, en segundo lugar, al no tratar de recuperarlas por las vías legales a su alcance o, en tercer lugar, venderlas a un precio por lo menos equiparable al valor catastral presente ya que este valor refleja lo que para la fecha de venta representaría el valor correspondiente a una vivienda en ese sector.

Si bien es cierto que los actos tendientes a controlar la inseguridad en la zona del proyecto no son de responsabilidad de la Caja, también lo es que sí era del resorte de la entidad, era verificar las condiciones de seguridad del barrio previo al momento de adquisición de las viviendas para los exmilitares o sus familias, por lo que nunca debió presentarse una situación de desplazamiento y de violencia que obligara a esos beneficiarios a dejar abandonadas las viviendas y que las mismas fueran objeto de vandalismo y ocupación ilegal.

Con relación al argumento de que producto de las decisiones judiciales la Caja tuvo que recibir las viviendas en el estado en que se encontraban, esta afirmación no es argumento ni prueba alguna que invalide el alcance fiscal de la observación presentada puesto que la venta de las viviendas por un valor inferior al de la compra y al del avalúo catastral, se tomó como base cierta y aprobada para determinar la diferencia entre esos valores y, por tanto, elevarlo a un presunto detrimento patrimonial, obedeció a que CAJA HONOR determinó el precio de venta, basado en avalúos con carencia de factores de idoneidad y legalidad.

Así mismo, y como antecedente, las situaciones de inseguridad podían ser de conocimiento por parte de la entidad, puesto que ya existían reportes de las condiciones reales de la zona, pero CAJA HONOR omitió el estudio de la zona donde se adquirieron las viviendas, exponiendo a los beneficiarios y los inmuebles a situaciones de violencia que terminaron en las situaciones ya expuestas

Si bien los avalúos comerciales hechos a estas viviendas fueron la base para determinar el valor de la venta, también es claro que ante la falta de idoneidad del evaluador que los rindió, no se logró recuperar el valor de la inversión inicial de recursos públicos con la venta de los inmuebles en cuestión, las cuales, en principio, eran para beneficiarios del Fondo de Solidaridad y, que luego, resultaron en manos de terceros algunos de ellos ocupantes irregulares que no tienen ninguna relación con la misionalidad de la entidad y con mejores condiciones de precio que cualquier otro usuario regular de CAJA HONOR.

Es necesario recordar que el daño patrimonial no solo se predica por la acción de los gestores fiscales sino también por la omisión de los administradores de los recursos públicos, lo cual se advierte para el caso expuesto en la observación que la inversión de recursos en la compra de estas viviendas no satisfizo a los principales beneficiarios del Fondo de Solidaridad y que, adicionalmente, no pudiesen recuperar el precio de venta actualizado a la fecha de compra.

Con los soportes allegados por la entidad posterior a la mesa técnica realizada,²⁶ si bien la entidad realizó algunas gestiones ante las autoridades nacionales municipales y departamentales, se evidenció que desde la entrega de las viviendas se presentaron las quejas por parte de los beneficiarios según lo documentado por CAJA HONOR, desvirtuando que los problemas de inseguridad se hubiesen presentado años después a la entrega de las viviendas.

Así mismo, se confirma con los folios de matrícula inmobiliaria que la escrituración de las viviendas y/o la tradición de estas se realizó durante los años 2021, 2022 y 2023 por lo que el valor de venta debía ser cuando menos igual o superior al valor catastral para la fecha de la tradición de los inmuebles, lo cual garantizaría la recuperación del valor de compra por parte de la caja y la actualización a precio presente de la época de los hechos.

En este orden de ideas, y sin que se hagan necesarias otras motivaciones, se confirmará la observación y se configurará como hallazgo fiscal para los hechos 1 y 2 con la modificación correspondiente a la incidencia penal comunicada.

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. Verificar la propiedad, planta y equipo, con el fin de determinar su adecuado registro y revelación en los estados contables.

En la revisión efectuada por la CGR, al Estado de Situación Financiera de CAJA HONOR, con corte al 31 de diciembre de 2023, evidenció que para el registro de las diferentes operaciones, la entidad posee una adecuada clasificación de los bienes, teniendo en cuenta para ello, lo dispuesto en la normatividad que rige la materia, de tal forma que, dentro de su composición los Activos Materiales distinguen las partidas respectivas a Propiedad, Planta y Equipo, entre las que se encuentran las subcuentas de Terrenos, Edificios, Bienes Inmuebles, Maquinaria, Vehículos, Enseres y Accesorios, Equipos de Oficina, Equipos Informáticos, Equipos y Redes de Comunicación.

De igual forma se contempla las partidas de Propiedad, Planta y Equipo por Derecho de Uso y las Propiedades de inversión.

En cada una de ellas se registraron las operaciones acordes con la naturaleza del bien y características de cada uno de los activos, aunado a que el sistema de información se encuentra parametrizado para garantizar la adecuada clasificación de éstos.

²⁶ Realizada el 16 de mayo de 2024.

2.1.2 PROCESO DEFENSA JUDICIAL.

De acuerdo con el análisis realizado a la muestra seleccionada de procesos judiciales activos a diciembre de 2023, dentro de los cuales en CAJA HONOR se encuentran ocho (8) procesos en calidad de demandada, Cinco (5) en la jurisdicción contencioso administrativa y tres (3) en la jurisdicción ordinario civil. Respecto de los procesos anteriores, se evidencia que la acciones en curso son por nulidad y restablecimiento de derecho, reparación de perjuicios causados a un grupo, reparación directa, procesos ejecutivos y verbales, de los cuales no ha habido sentencia, y dentro del estudio realizado a los procesos en mención, no se evidencian irregularidades procedimentales que reportar.

Así mismo se realizó análisis de seis (6) procesos judiciales donde CAJA HONOR ostenta la calidad de demandante, en los cuales e las pretensiones son la restitución de dinero de subsidio por uso indebido de éste, de acuerdo con la regulación establecida en la Ley 353 de 1994 y la destinación del mismo. Dentro del estudio realizado, se observa que hay un (1) proceso con sentencia favorable a CAJAHONOR por valor de \$42.291.324,49 equivalente a las pretensiones indexadas en EKOGUI a diciembre de 2023. Cabe destacar, que la instancia en la que se encuentran los demás procesos es en fijación del litigio. Así las cosas, no se evidencian, por parte del equipo auditor irregularidades procedimentales que reportar.

2.3 MACROPROCESO DE GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2. Evaluar la ejecución de los ingresos y los gastos (reconocimiento, recaudo, ordenación de gastos y de pagos), y si los bienes y servicios se recibieron de acuerdo con lo contratado.

En el análisis realizado a la gestión presupuestal de CAJA HONOR durante el presente proceso auditor, se pudo concluir que dicha gestión es llevada por parte de la entidad de manera organizada. Adicionalmente, la entidad posee el sistema SEVEN donde realizan cada uno de los registros presupuestales de la entidad y son ejercidos los controles necesarios para cumplir a cabalidad con el proceso presupuestal.

Dentro de la auditoría, fue verificado el proceso adelantado por parte de la entidad en materia de ingresos, entre los que se les dio un mayor énfasis a los recursos provenientes del Ministerio de Defensa y Seguridad, a los provenientes de las Unidades Ejecutoras UE (MDN, FFMM y PONAL), para ser destinados al Fondo de Solidaridad, así como también a aquellos destinados a cubrir parte de los Subsidios asignados por la entidad a un determinado grupo de beneficiarios. Adicionalmente, se realizó una verificación de aquellos recursos que son remitidos por las UE y que hacen parte de los ahorros de los beneficiarios, los destinados a las cesantías y a los ahorros voluntarios realizados tanto por el personal activo como por los veteranos. También fueron realizadas diferentes pruebas al cómo, al cuándo, y a en

que instrumentos de portafolio son invertidos los recursos por parte de la entidad, concluyéndose que no se evidenciaron incorrecciones dentro de las muestras analizadas, situación que permite observar que los controles implementados por la entidad son efectivos y se encuentran vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Igualmente, se realizaron pruebas de verificaciones del registro de los compromisos, las obligaciones y los pagos adelantados a cada uno de los contratistas de la entidad registrados en las cuentas por pagar. El proceso presupuestal de registro, seguimiento y control es llevado a cabo por la entidad a través del sistema presupuestal y contable SEVEN utilizado por la entidad, puesto que la misma, al no recibir recursos directos por parte del Presupuesto General de la Nación, no debe registrar sus movimientos presupuestales a través del SIIF NACIÓN.

En el proceso adelantado a los recursos de inversión, dentro de las cuentas por pagar seleccionadas se revisaron diferentes contratos en los que la entidad adquirió infraestructura tecnológica para beneficio de sus afiliados. Así mismo, se adelantó revisión a la compra de un inmueble para uso de Caja Honor, que se encuentran dentro de las mayores participaciones de inversiones por parte de la entidad.

Con base en lo anterior, y como desarrollo del análisis presupuestal llevado a cabo por la CGR, se realizaron pruebas bajo la órbita de la Resolución 2416 de 1997 “Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras”. Producto del análisis en mención, se concluyó que, la entidad cumple con lo anteriormente expuesto y con las normas internas creadas para tales fines.

2.3.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.

CAJA HONOR mediante Acuerdo número 5 del 19 de diciembre del 2022, aprobó el Presupuesto anual de Ingresos, Gastos e Inversión para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre del 2023, por DOS BILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y UN MIL CIENTO VEINTINUEVE MILLONES NOVEDIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$2.341.129.949.000), incluida la disponibilidad inicial.

Mediante la Resolución 007 del 11 de enero 2023, se realizó ajuste a la Disponibilidad inicial del Presupuesto Anual de Ingresos, Gastos e Inversión de la Caja Promotora de Vivienda Militar, en cumplimiento de lo expuesto en el Acuerdo 001 del 19 de febrero del 2009, quedando de esta manera un Presupuesto para la vigencia 2023 de DOS BILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL CIENTO NUEVE PESOS (\$ 2.366.339.994.109).

De igual manera fue realizada una reducción en el rubro Venta de Activos por DOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA y DOS MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y

TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$2.642.293.884), quedando en (\$4.433.889.116) reducciones que fueron aprobadas mediante el memorando número ARVIV- 275-01-202311270004 del 27 de noviembre del 2023. Ahora bien, mediante Resolución número 545 del 30 de noviembre del 2023 “Por la cual se modifica la Resolución N° 750 del 29 de diciembre del 2022” fue modificado el Presupuesto de Ingresos, Gastos e Inversión de CAJA HONOR, en el rubro Venta de Activos en la cuantía ya mencionada y en el aumento de la Disponibilidad Inicial, al pasar de (\$189.640.959.000) a (\$214.851.004.109), quedando de esta manera un Presupuesto Definitivo para la vigencia 2023 de \$2.363.967.700.225.

2.3.2 INGRESOS.

Para la vigencia 2023, el presupuesto de ingresos de CAJA HONOR aprobado fue de \$2.341.129.949.000. A través de la Resolución 007 del 11 de enero del 2023 la entidad realizó ajustes a la disponibilidad inicial quedando un presupuesto Definitivo para el 2023 por valor de \$2.363.697.700.225.

Del valor definitivo del Presupuesto de la entidad para el año 2023, CAJA HONOR recibió recursos por mandato de la Ley 2294 del 2023 (PND) Artículo 114,²⁷ de la Ley 1305 del 2009 Artículo 1, parágrafo 2- numerales 1 y 2,²⁸ de la Ley 973/2005 artículo 14- parágrafo 2 numerales 1 y 2,²⁹ un valor que proviene del Presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional destinado al Fondo de Solidaridad

²⁷ Artículo 114. SUBSIDIOS. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional apropiará anualmente un valor equivalente al 4% de la nómina anual del personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, con carácter de subsidio para vivienda, como parte de los programas ordenados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES- para la Fuerza Pública.

El valor de los subsidios de vivienda para cada categoría será establecido con criterios de equidad y progresividad por la Junta Directiva de CAJA HONOR y deberá consultar la capacidad financiera de la empresa. Este subsidio no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

²⁸ PARÁGRAFO 2- numerales 1 y 2. Numeral 1. Un aporte del siete (7%) por ciento de la asignación básica de quienes se afilien con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley.

Numeral 2. Un aporte del siete (7%) por ciento de la asignación básica de quienes accedan al subsidio de vivienda.

²⁹ PARÁGRAFO 2º. En el evento del fallecimiento de un afiliado cuyos beneficiarios no queden disfrutando de asignación de retiro, pensión o sustitución, estos en el orden establecido en los estatutos de carrera para cada categoría, tendrán derecho a acceder a una sola solución de vivienda para todos, acorde a la categoría del causante y en los términos indicados dentro de las categorías de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional, solución que si es del caso será compartida por partes iguales por los beneficiarios reconocidos como tales. Igual procedimiento se seguirá con quien sufra una discapacidad y quede retirado del servicio sin derecho al disfrute de asignación de retiro o pensión.

Para el cumplimiento de lo anterior, todos los afiliados harán un aporte de una cuota extraordinaria por un monto igual al siete por ciento (7%) del sueldo básico con el fin de constituir un fondo que funcionará únicamente con este objetivo.

Este Fondo se nutrirá en lo sucesivo con:

1. Un aporte del siete por ciento (7%) de la asignación básica de quienes se afilien con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley.
2. Un aporte del siete por ciento (7%) de la asignación básica de quienes les sea aplicado el subsidio de vivienda.

Parágrafo 2º numeral 5. Los demás aportes que determine la ley o el Gobierno Nacional.

según el numeral 5 del párrafo 2° de la Ley 1305. Adicionalmente de estos recursos, cada una de las Unidades Ejecutoras remite a la entidad el valor correspondiente al ahorro, causación de cesantías y cesantías de afiliados con solución de vivienda. También son recibidos recursos de aportes voluntarios tanto del personal activo como del personal retirado.

Por una parte, la entidad recibió recursos provenientes de sus afiliados por valor de \$1.314.560.708.000. En este valor se encuentran los ahorros, la causación de cesantías, las cesantías de los afiliados con solución de vivienda y los ahorros voluntarios tanto del personal activo como como el ya retirado. Por otra parte, se tiene que por aportes al fondo de solidaridad CAJA HONOR también \$10.996.027.000 de los cuales los afiliados aportaron \$4.197.027.000 y el Ministerio de Defensa Nacional aportó \$6.799.000.000. Y en cuanto al 4% que menciona el Plan Nacional de Desarrollo, para la vigencia analizada, fue por un valor de \$337.335.580.000.

El Portafolio de Inversiones a corte del 31 de diciembre del 2023 de la entidad se constituyó por un valor de \$ 7.417.909.434.275, representado en diferentes instrumentos de inversión.

Del análisis realizado a los recursos provenientes del portafolio de inversiones, se observó que para la vigencia 2023 se presentaron vencimientos por valor de \$1.216.887.628.591,98 de los cuales \$915.251.680.884,11 fueron destinados para reinversión y \$301.635.947.707,87 se utilizaron para el fortalecimiento de CAJA HONOR.

En total, los aportes recibidos por CAJA HONOR durante la vigencia 2023 fueron de 2.363.697.700.225, discriminados de la siguiente manera:

Tabla No 33
Recursos de CAJA HONOR provenientes de mandato legal vigencia 2023.

Concepto	Monto
Aportes afiliados (MDN- FFMM-PONAL)	\$1.314.560.708.000
Aportes Fondo de Solidaridad	\$ 10.996.027.000
Subsidios de Vivienda	\$ 337.335.580.000
Otros Ingresos ^{*30}	\$ 700.805.385.225
Total	\$2.363.697.700.225

Fuente: Grupo auditor.

³⁰ Otros activos. Dentro de este valor la Caja recibe recursos por conceptos de venta de servicios, rendimientos financieros e ingresos no operacionales.

2.3.3 GASTOS.

Revisados los rubros que conforman el presupuesto de la entidad sobre este concepto, se pudo establecer que el mayor volumen lo conforman los gastos operacionales con el 70,12% del total, seguido por la inversión con el 29,88% del total del presupuesto de gastos.

Dentro de los gastos operacionales de la entidad, el rubro con mayor participación fueron los administrativos con el 92,03% correspondientes a \$69.916.159.000, encontrándose conformados por los gastos de personal, adquisición de bienes, impuestos, tasas y multas para el normal funcionamiento de la entidad.³¹ Le siguen los gastos de operación y servicios con \$6.053.140.000 que representaron el 7,97%, los cuales son en los que incurre la entidad en la adquisición de servicios diferentes a los gastos generales y de inversión, como por ejemplo (cuota Superintendencia Financiera de Colombia, cuota de auditaje CGR, Revisoría Fiscal, Sentencias, conciliaciones, entre otras)³².

El Presupuesto de Inversión por su parte, fue para la vigencia 2023 de \$32.379.722.000 que frente al total de gastos de la entidad corresponde al 29,88%.

Dicho valor se encuentra apalancando la capacidad de gestión de la entidad, en cumplimiento de la misión y en coadyuvar al bienestar de los afiliados. Dentro de los proyectos de Inversión realizados durante la vigencia, se pudieron encontrar los de adquisición de infraestructura física y tecnológica, estudios para mejorar la operación de la entidad, divulgación e información de los modelos de atención y el desarrollo de proyectos para la solución de vivienda a los afiliados; lo anterior, con el fin de potencializar la gestión de la entidad.

Del análisis realizado al rubro de inversión, se detectó que durante la vigencia 2023 se destinó un 55,22% para infraestructura tecnológica, seguido por la inversión en Comunicaciones y Custodia de la información con un 17,19%, la infraestructura física alcanzó una participación frente al total de la inversión de 13,75% y el restante 14% de los recursos de inversión se destinaron para adecuación y mantenimiento de los puntos de atención, arrendamientos puntos de atención, gestión documental, plan de continuidad del negocio, seguridad informática y a la inversión en elementos inmobiliarios que apoyen la gestión de la entidad.

Respecto a la ejecución de gastos de CAJA HONOR, durante la vigencia 2023 presentó los siguientes valores:

³¹ Manual de Ejecución Presupuestal – Vigencia 2023 Gastos Operacionales, página 14.

³² Manual de Ejecución Presupuestal- Vigencia 2023, página 21, Gastos de Operación y Servicio

Tabla No 34 .
Ejecución Presupuestal CAJA HONOR 2023.

DESCRIPCIÓN	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
Presupuesto de gastos	\$96.835.016.564	\$84.480.325.655	\$84.480.325.655
Gastos operacionales	\$67.333.011.197	\$64.150.574.640	\$64.150.574.640
Gastos administrativos	\$63.700.742.598	\$61.131.505.735	\$61.131.505.735
Gastos de personal	\$25.911.871.079	\$25.911.871.079	\$25.911.871.079
Gastos generales	\$25.911.871.079	\$25.911.871.079	\$25.911.871.079
Gastos de operación y servicios	\$3.632.268.599	\$3.019.068.905	\$3.019.068.905
Operación y servicio	\$3.632.268.599	\$3.019.068.905	\$3.019.068.905
Presupuesto de inversión	\$29.502.005.367	\$20.329.751.015	\$20.329.751.015
Infraestructura	\$27.921.176.561	\$19.395.930.061	\$19.395.930.061
Servicio y atención al afiliado	\$1.580.828.806	\$933.820.954	\$933.820.954
Total	\$ 345.961.060.449	\$ 308.283.788.028	\$ 308.283.788.028

Fuente: Reporte ejecución de gastos aportado por la CAJA HONOR (2023)

En la tabla anterior, en lo que respecta al total del presupuesto de gastos, se puede observar que la entidad comprometió recursos por el 89,37% del presupuesto definitivo; se obligó un total de 77,97% y realizó pagos durante la vigencia de análisis por el 77,97% según la información suministrada por la entidad.

En cuanto al peso que presentaron algunas de los rubros se observó que los mayores recursos comprometidos fueron los gastos operacionales con el 62,14% del presupuesto definitivo, seguido por presupuesto de inversión con el 27,23% del total del presupuesto de la entidad. De este total de compromisos, se subraya que donde mayores recursos se comprometieron fue en infraestructura (25,77%) y el restante (1,46%) se invirtieron en atención al ciudadano.

2.3.4 CUENTAS POR PAGAR.

CAJA HONOR para la vigencia 2023, constituyó Cuentas por Pagar por un valor de \$15.769.203.224. Dentro del proceso de verificación a las Cuentas por pagar se estableció una muestra que alcanzó los \$10.719.823.649,62 correspondiente al 67,97% del total de éstas.

Del análisis se concluyó que CAJA HONOR realizó un adecuado trámite presupuestal a las mismas. Sin embargo, se observó que de la cuenta por pagar para el Contrato 174-2022 con corte a 31 de diciembre de 2023, por un valor de \$3.072.234.837, la cual se registra como consecuencia de las prórrogas en el plazo de ejecución al contrato.

Por otra parte, fueron analizadas las cuentas por pagar relacionadas con la compra inmobiliaria en apoyo a la gestión, mantenimiento, comunicaciones y custodia de la

información. También se analizaron los contratos relacionados con patrimonios autónomos que tienen como objeto la administración de unidades de vivienda, además de otro relacionado con el pago de las obligaciones por bonos y cuotas pensionales, de los cuáles se estableció un hallazgo de carácter administrativo.

2.3.5 MODELOS DE VIVIENDA.

Los modelos de vivienda hacen parte de las líneas misionales de CAJA HONOR, que tienen como fin entregar soluciones de vivienda a sus afiliados y/o beneficiarios, siempre que estos cumplan con las condiciones para aplicar a ellos.

Para el presente proceso auditor se analizaron los siguientes modelos:

Modelo de vivienda 14.

El modelo de vivienda 14 hace parte de la misionalidad de la entidad, y busca hacer entrega de subsidios para la ayuda de compra de vivienda a afiliados o beneficiarios que cumplan con el requisito de haber cotizado 168 cuotas además de otros dispuestos para ello.³³

En gestión de la auditoría, se analizaron veintidós (22) expedientes correspondientes a afiliados y beneficiarios a los cuales se les otorgó dicho subsidio, observando de manera general que, CAJA HONOR implementa los mismos controles que para el Fondo de Solidaridad, como es el diligenciamiento de formulario de solicitud, análisis biométrico del solicitante, revisión de avalúos a los inmuebles a adquirir allegados por el afiliado, cruce de información de bases de datos con Registraduría Nacional y certificados de libertad y tradición, el cumplimiento de las 168 cuotas mensuales de aportes y la verificación de los estados de las cuentas de cada afiliado correspondientes a sus cesantías.

En general, una vez verificados los expedientes no se evidenciaron circunstancias y/o documentación que no implicara el otorgamiento del subsidio.

Fondo de solidaridad.

El Fondo de Solidaridad se encuentra encaminado a beneficiar a los afiliados y/o beneficiarios de CAJA HONOR que se encuentren en la categoría denominada “HEROES”, mediante la entrega de cien (100) viviendas por vigencia con unas condiciones técnicas específicas.

Para que un afiliado o un beneficiario aplique en este beneficio dado por el Gobierno Nacional, deben cumplir con las condiciones establecidas en la Ley 1305 de 2009.

³³ Artículo 39 Acuerdo NÚMERO 2 DEL 28 DE AGOSTO DE 2020. CAJA HONOR.

En el marco del presente proceso auditor se seleccionaron de manera aleatoria doce (12) afiliados de todas las fuerzas, a fin de determinar si CAJA HONOR, aplica lo establecido en la citada Ley.

Del análisis de la documentación sobre cada afiliado al que le fue otorgado el subsidio, se observó de manera general que el sujeto de control implementa los controles correspondientes para determinar si aquellos cumplen con las condiciones mínimas establecidas en la Ley, donde el afiliado o beneficiario realiza la solicitud para aplicar al subsidio y, una vez éste aplique, CAJA HONOR expide una resolución creando un listado de “otorgamiento de soluciones de vivienda” para posteriormente asignar las viviendas de acuerdo con los proyectos disponibles en la vigencia.

Para ello, CAJA HONOR establece un procedimiento de recepción y análisis de documentos de los afiliados o beneficiarios, estableciendo controles tales como biometría, cruce de información, entre otros.

En general, de los expedientes observados en el presente proceso auditor, no se evidenciaron anomalías en la adjudicación de las viviendas de acuerdo con lo establecido en la normatividad.

2.3.6 GESTIÓN CONTRACTUAL.

Dentro de la estructura organizacional de CAJAHONOR, la Subgerencia Administrativa, a través de su Área de Compras, se encarga de la gestión de la contratación de bienes y servicios para suplir las necesidades de la entidad en sus diferentes dependencias.

Para ello, planea y ejecuta el plan de compras de acuerdo con las políticas y lineamientos determinados y aplicables a CAJAHONOR. Así mismo, administra los bienes muebles e inmuebles de la entidad.

CAJA HONOR, reportó al Ente Control un total de 302 contratos por valor de (\$171.535.638.735,59), de los cuales un monto de \$25.547.973.659,48 corresponde a 129 contratos suscritos en la vigencia 2023 y 173 contratos suscritos de vigencias anteriores por un valor de (\$145.987.665.076,11).

La muestra seleccionada por el grupo auditor y aprobada en el plan de trabajo fue de 39 contratos que suman en valor \$123.923.868.211,07, que corresponden al 72% del universo total de contratación.

En desarrollo de esta auditoría se evaluaron las condiciones de la adquisición de los bienes y servicios en cuanto a requisitos jurídicos, técnicos, y financieros, observándose la aplicación de las normas de contractuales, presupuestales, contables y demás pertinentes.

En cuanto a los contratos para la adquisición de bienes y servicios suscritos por CAJA HONOR se enuncia que CAJA HONOR se rige por el régimen jurídico de contratación privada teniendo como guía el Manual de Contratación establecido por la entidad y los principios de la función administrativa.³⁴

De acuerdo con la revisión realizada a la muestra contractual y el análisis realizado a los expedientes contractuales cuyos objetos hacen referencia a transferencia a título de compraventa de bienes inmuebles, prestación de servicios, convenios de colaboración no onerosos para avalúos y estudio de títulos de inmuebles postulados por los afiliados de la entidad, se evidencian las siguientes debilidades:

- En la exigencia del cumplimiento de los requisitos establecidos en los contratos de compraventa de bienes inmuebles propiedad de CAJA HONOR que protejan y amparen el bien e intereses de CAJA HONOR, tales como el pago de arras y presentación de garantías bancarias o pólizas por parte del promitente comprador, CAJA HONOR suscribe contratos sin tener en cuenta el principio de eficacia y economía en desarrollo de la función administrativa, observando además, que se modifica el clausulado inicialmente pactado, retirándole obligaciones al contratista que son asumidas por CAJA HONOR, prolongando en el tiempo sin justificación técnica ni jurídica la adquisición de garantías que finalmente la entidad nunca exige permitiendo que los contratos continúen sin ninguna seguridad para el sujeto de control.
- Además, se evidencia en cuanto a los convenios colaborativos (no onerosos) debilidades en los mecanismos de control y seguimiento en la labor de supervisión para el registro oportuno y correcto de la ejecución y datos demostrativos de la ejecución contractual, toda vez que, no se realiza seguimiento al valor cobrado al afiliado que adquiere los servicios de las firmas convenidas.

Para el presente proceso auditor también se analizaron contratos de suministro de elementos de tecnología, mantenimiento de equipos tecnológicos y de servicios en las sedes, mantenimiento de bienes inmuebles, en los que se evidenció, de manera general que, aunque se adquieren los insumos y los servicios sobre estos temas, se denotan fallas en el ejercicio de control, ya que, a pesar de la implementación de ellos en el proceso mediante el documento “Guía del Interventor y Supervisor” establecida por la entidad, el accionar de sus actores en general, no evidencia el qué hacer y los pormenores de las actividades realizadas por los contratistas. Así mismo, los informes realizados por los supervisores se basan en el diligenciamiento de un formato que únicamente se limita a escribir los datos generales de los contratos, pero no plasman en ellos todas las actividades que el contratista factura.

De igual manera, se evidenció que no se ejerce un control a lo facturado por el contratista, ya que se aprueba la facturación de actividades previas a su ejecución, seguidamente, también se resalta que la entidad aprueba prórrogas a los plazos

³⁴ Artículo 209. Constitución Política de Colombia.

iniciales de los contratos sin tener justificaciones técnicas de fondo para su aprobación, que de no aprobarse los contratistas incurrirían en incumplimientos, como también se realizan modificaciones a las especificaciones técnicas de los contratos sin que se realice el respectivo análisis técnico, financiero y que tenga el aval de la gerencia como ordenador del gasto.

Sumado a ello, se realizan estudios de mercado con cotizaciones que no contienen discriminación técnica de cómo se establecen los precios de los insumos y mantenimientos a realizar, teniendo que se determina de manera general precios globales a manera de “bolsa” para incluir productos que no se encuentran planificados ni contemplados en las cotizaciones. Esta tendencia continúa al momento de realizar las adiciones presupuestales a los contratos iniciales, donde se evidencia que para ellas no se muestra ni especifica que se requiere adquirir.

En cuanto a la adquisición de viviendas para el Fondo de Solidaridad, se analizaron 8 proyectos de vivienda, realizando visitas in situ a varios de ellos. Como resultado de éstas y del análisis de la información contractual se evidenció que las viviendas contratadas por Caja Honor para los beneficiarios del Fondo de Solidaridad, tienen un tope de adquisición establecido por junta directiva para cada vigencia y ha estado por debajo de los 90 SMMLV para las viviendas Tipo II (Suboficiales) y Tipo III (soldado/Agente), lo cual se encuentra acorde y fue constatado en la revisión documental de dichos contratos, frente al tope para viviendas de interés prioritarias (VIP) en Colombia que tienen un valor definido de 90 SMMLV y las viviendas de interés social de 135 SMMLV.

El factor diferenciador de las viviendas entregadas por Caja Honor, es que se incluyen todos los gastos notariales de escrituración y Registro además de acabados que son establecidos en la guía general de presentación y estudio de viviendas.

Previa a la entrega a los beneficiarios del fondo de solidaridad, la entidad hace una verificación del funcionamiento de los servicios públicos y de especificaciones establecidas contractualmente de acuerdo con las normas de construcción establecidas para este tipo de viviendas; de igual forma, se solicita la certificación técnica de ocupación que es protocolizada mediante escritura pública.

Por otra parte, se realizó la verificación en campo de las viviendas para validar que las mismas se encontraran acorde con lo estipulado en la necesidad de los estudios previos encontrándose que las mismas cumplen con lo dicho en el estudio.

Es importante resaltar que algunos beneficiarios de dichas viviendas actualmente no son los usuarios dado que se encuentran arrendadas o desocupadas.

En virtud de lo anterior, se concluye que dichas viviendas fueron ejecutadas de acuerdo con las características requeridas, y las mismas se encuentran en buenas condiciones de habitabilidad, por lo tanto, no se evidenciaron fallas en la adquisición de estos proyectos que ameritaran la comunicación de observaciones.

Materialidad presupuestal.

En consideración a la representatividad de los gastos en el presupuesto del sujeto de control, se tomó como base para el cálculo de la materialidad cuantitativa³⁵ en el Macroproceso Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, los ingresos programados al cierre presupuestal de la vigencia 2023.

Tabla No 35
Materialidad cuantitativa presupuestal – Base seleccionada.

Base seleccionada	Monto
Ingresos Programados	\$2.363.697.700.225

Fuente: Grupo auditor.

Por otro lado, se seleccionó el 1.17 % del rango del porcentaje, en razón al resultado de la evaluación del riesgo combinado de la vigencia auditada fue "MEDIO" y en la calificación del control interno fue "ADECUADO", como se resume a continuación:

Tabla No 36
Materialidad cuantitativa presupuestal – Materialidad Planeación.

Base seleccionada	%	MP
Ingresos programados	1,17%	\$27.655.263.093

Fuente: Grupo auditor.

El error tolerable (ET) equivale al 50% de la materialidad de planeación (MP), es decir: \$13.827.631.546. y un importe de resumen de diferencias de \$1.382.763.155.

Respecto a la Materialidad Cualitativa Presupuestal se tuvo en cuenta:

- Relacionada con Clasificación, Revelación o Presentación: Que en la revisión del presupuesto de gastos se presenten incorrecciones relacionadas con la imputación de los gastos en los diferentes rubros. Incidencia en la opinión presupuestal: que la ejecución presupuestal de la vigencia auditada arroje hallazgos fiscales por más del 5% del Error Tolerable de la materialidad de planeación.
- Relacionada con Circunstancias: Que en la revisión de las cuentas por pagar constituidas por la Entidad se evidencie la no recepción de los bienes o la no prestación de los servicios. Incidencia en la opinión presupuestal: Que dentro de las Cuentas por Pagar de la entidad al término de la vigencia 2023, de la muestra seleccionada no se evidencien los soportes presentados por parte del proveedor y que, a pesar de los anterior, CAJA HONOR haya realizado el pago. De presentarse dos* (2) casos la opinión sería: Opinión presupuestal con salvedades. De presentarse seis** (6) casos o más la opinión sería: Opinión presupuestal no razonable.

³⁵ Plan de Trabajo.

En el examen de las cuentas, contratos y subsidios seleccionados en la presente auditoría, se detectaron los siguientes Hallazgos:

2.3.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de los procedimientos de auditoría aplicados, se detectaron los siguientes hallazgos de auditoría relacionados con el macroproceso *Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto*:

HALLAZGO 8. PRÓRROGAS AL PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO 174-2020. (D)

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, relacionado con deficiencias en la supervisión del contrato No. 174-2020, desconociendo el manual de contratación y principios de la función administrativa, el cual se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR suscribió el contrato número 174-2020 firmado el 09 de octubre de 2020 con el GRUPO KRITERION SAS cuyo objeto es “Diseñar, modelar, construir, implementar y colocar en producción el software para manejo de crédito hipotecario y de leasing habitacional, educativo y de adecuación de vivienda, así como realizar la refactorización del CORE de negocio GA2 en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía”, por un valor de \$3.599.993.590 y un plazo de ejecución inicial de 18 meses, según lo establecido en la cláusula N°1, numeral 12.³⁶

En el desarrollo del contrato No. 147-2020 se han suscrito ocho (8) OTROSÍS con el fin de modificar el plazo de ejecución y modificar la cláusula número 3 – Obligaciones del Proveedor justificadas en la realización de verificaciones de información suministradas por la entidad, contratación de personal especializado, y por situaciones de tiempo que han impedido la entrega del software requerido por CAJA HONOR dentro de los plazos previstos. A la fecha de la revisión contractual, se estableció que el contratista aún no cumple con el objeto del contrato, aunque el último plazo vence el 30 de abril de 2024 y han transcurrido 38 meses sin recibir el producto final.

En el expediente contractual se observó que el contratista no ha cumplido con el plazo inicialmente pactado ni con las ampliaciones a éste, a pesar de que en diversas ocasiones se establecieron cronogramas de entrega con la entidad, pero por situaciones imputables al contratista se evidencia una recurrencia en el incumplimiento de cada uno de los plazos para presentar los entregables del

³⁶ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones- ARTÍCULO 2.

Literal d. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

Literal g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.

contrato, sin que la entidad realice un seguimiento efectivo a la ejecución contractual y conmine al contratista al cumplimiento de sus obligaciones dentro de los plazos establecidos.³⁷

La anterior situación hace que se retrase la puesta en funcionamiento del software con el cual se pretendía mejorar la gestión de créditos hipotecarios y de leasing habitacional a cargo de la entidad, lo que redundaría en beneficio de los afiliados de la entidad, al promover la innovación y transformación digital en la prestación del servicio y la mejora continua de los procesos,³⁸ entre otros.

Esta situación se presenta por debilidades en las labores de supervisión³⁹ e inobservancia de los principios de la función administrativa⁴⁰ al igual que los principios de la vigilancia y control fiscal, establecidos en el artículo 3° del Decreto 403 del 2022 relacionados con la eficiencia, eficacia y economía de la gestión fiscal.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUADM - 409-01-2024043000055 del 30/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(..)

“En el desarrollo del contrato No. 147-2020 se han suscrito 8 OTROSÍ con el fin de modificar el plazo de ejecución y modificar la cláusula número 3 – Obligaciones del Proveedor justificadas en la realización de verificaciones de información suministradas por la entidad,

³⁷ Manual interno de contratación caja honor, 2023, numeral 16.2 adición. Consiste en incrementar el valor del contrato por razones del servicio.

³⁸ guía del supervisor e interventor- 6.0 funciones del supervisor e interventor- 6.2 funciones de orden administrativo – 6.2.12 todo documento de ejecución del contrato debe contar con memorando remisario por parte del supervisor.

³⁹ Manual Interno de Contratación CAJA HONOR, Artículo 8, numeral 9.1

⁴⁰ Constitución Política de Colombia 1991– Capítulo 5 DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA - Artículo 209 “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...).

Decreto 403del 2022“(..) Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal (...)”- Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamenta en los siguientes principios:

- a. EFICIENCIA: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
- b. EDICACIA: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
- d. ECONOMÍA: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

contratación de personal especializado, y por situaciones de tiempo que han impedido la entrega del software requerido por la caja dentro de los plazos previstos. A la fecha de la revisión contractual, se estableció que el contratista aún no cumple con el objeto del contrato, aunque el último plazo vence el 30 de abril de 2024 y han transcurrido 38 meses sin recibir el producto final.

Respuesta:

- 1. El contrato 174 de 2020 está vigente y en ejecución hasta el próximo 31 de mayo.*
- 2. Las modificaciones del contrato se han dado por acuerdo de las partes una vez evaluado el fundamento técnico de las mismas y con la finalidad de preservar el negocio jurídico. “En el expediente contractual se observó que el contratista no ha cumplido con el plazo inicialmente pactado ni con las ampliaciones a este, a pesar de que en diversas ocasiones se establecieron cronogramas de entrega con la entidad pero por situaciones imputables al contratista se evidencia una recurrencia en el incumplimiento de cada uno de los entregables del contrato, sin que la entidad realice un seguimiento efectivo a la ejecución contractual y conmine al contratista al cumplimiento de sus obligaciones dentro de los plazos establecidos”*

Respuesta: Existe un seguimiento efectivo a la ejecución del contrato por parte de la Entidad a través de los supervisores designados, quienes han desarrollado las actividades acordadas con la Guía de Interventor y Supervisor, la cual considera monitorear lo establecido en el contrato contra las entregas pactadas y, a partir de ello, requerir al contratista para el cumplimiento en los términos del contrato. Lo anterior se evidencia en los informes de seguimiento que hacen parte del expediente contractual.

“De igual manera, la demora en la ejecución del contrato representa un riesgo tecnológico y económico para la entidad debido a que por el tiempo que ha transcurrido se haga entrega de un software obsoleto sin que la entidad obtenga un sistema actualizado, puesto que a pesar de que el contratista haga entrega del producto contratado, los programas de la entidad podrían no contar con los requisitos necesarios para aceptar el sistema contratado lo que generaría una mayor inversión de recursos por parte de la entidad para su interoperabilidad.”

Respuesta: Frente a la posible obsolescencia del software es importante aclarar que el Contrato 174 de 2020 establece lo siguiente:

La cláusula No. 3 numeral 1.2 indica que la plataforma debe ser parametrizable. Esto implica que se puede ajustar conforme a los requerimientos de la Caja sin necesidad de incurrir en gastos sustanciales adicionales a nivel de desarrollo.

2. La cláusula No. 3 numeral 10, 10.4 y 10.5 indica que antes de pasar a producción, para cada nuevo desarrollo de los tres componentes del nuevo CORE, se deberá contar con aprobación de las pruebas por parte del líder del proceso y del área de tecnología y riesgos.

Así las cosas, las pruebas de usuario realizadas tienen como propósito validar la funcionalidad de los módulos del software contratado para que se encuentre acorde con las necesidades actuales de la Entidad.

3. La cláusula No. 3 numeral 13 especifica que el software desarrollado junto con el código fuente deberá ser registrado a nombre de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, quien tendrá los derechos comerciales e intelectuales.

4. A nivel de integraciones, la cláusula No. 3 numeral 11 establece que el proveedor realizará las integraciones necesarias con otros sistemas y serán hechas con las definiciones funcionales de cada proceso, dichas integraciones se harán consumiendo los servicios web que la Caja provea. Igualmente se establecen las aplicaciones con las que se debe integrar.

Por otra parte, es de anotar que el software contratado es un programa de propósito específico (hecho a la necesidad de la Caja dada su naturaleza especial) el cual debe ajustarse a lo establecido en la cláusula tercera en sus numerales 11 y 13 que como se indicó, establecen, entre otras cosas, la adquisición del código fuente y la interoperabilidad que permite la evolución de la herramienta atenuando el riesgo tecnológico. Adicionalmente, Caja Honor utiliza una herramienta tipo “bus” que le permitirá al software contratado vincularse con los diferentes programas de la Entidad y contar con los requisitos necesarios que facilitarán su interoperabilidad. Por ejemplo, en la actualidad están vinculados al “bus” programas relacionados con tesorería, gestión de personal, gestión documental, ERP y el CORE, programas que han sido construidos en los últimos 20 años con diferentes tecnologías y propósitos y operan como un todo integrado.

Es importante mencionar que el interés de Caja Honor ha sido la conservación del negocio jurídico en el entendido de que su ejecución permitirá la obtención de la herramienta tecnológica, de allí las prórrogas realizadas. El contrato se encuentra vigente hasta el próximo 31 de mayo y de este solo se ha cancelado al proveedor el 22,71% de su valor, correspondiente a los entregables pactados y recibidos.

“Esta situación se presenta por debilidades en las labores de supervisión e inobservancia de los principios de la función administrativa al igual que los principios de la vigilancia y control fiscal, establecidos en el artículo 3° del Decreto 403 del 20226 relacionados con la eficiencia, eficacia y economía de la gestión fiscal”

Respuesta: Con las anteriores respuestas se evidencia el ejercicio de las labores de supervisión en la ejecución del Contrato No. 174 que, como se indicó, se desarrolla en el marco de la “Guía del Interventor y Supervisor” y del propio contrato que define los términos, entregables y plazos en que se ejecutarán las obligaciones pactadas.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Por una parte, en lo que respecta al número de OTROSÍS firmados entre Caja Honor y la empresa contratista, se pudo observar que a la fecha de la respuesta el contratista continuaba sin entregar el Software que fue contratado por la entidad.

Por otra parte, se observa que, pese a las gestiones adelantadas por los supervisores del contrato, éstas no han sido efectivas, puesto que los plazos inicialmente pactados en el contrato no se han cumplido lo cual hace que la entidad

deba incurrir en la autorización de prórrogas, generándose demoras en la entrega del Software por parte del contratista a la entidad.

En cuanto a lo planteado en la observación radicada ante la entidad, sobre que las demoras en la ejecución del contrato lleven a un riesgo tecnológico y económico, la entidad en su respuesta menciona que en la cláusula tres del contrato que al momento de la entrega del software por parte del contratista, éste deberá ser parametrizable, ajustándose a los requisitos y a las necesidades de CAJA HONOR. Adicionalmente, dentro de la misma cláusula del contrato en los numerales 10, 10.4 y 10.5 se indica que antes de comenzar la producción, se deberá contar con la aprobación del área de tecnología y de riesgos de la entidad, como también se requerirá al momento de la entrega de las validaciones de cada uno de los módulos del software contratado. Ahora en lo relacionado con el numeral 11 de la misma cláusula, se menciona que el proveedor realizará las integraciones con los demás sistemas de la entidad; lo que hace que la entidad no se vea inmersa en un riesgo tecnológico, permitiendo que a la luz de la observación presentada a la entidad, aparte se encuentre cubierto por la misma.

Según lo mencionado en el párrafo anterior, se pudo observar que, en cuanto al riesgo económico, CAJA HONOR ha protegido el recurso, evitando girar más dinero del hasta ahora pagado, con la verificación de la cuenta por pagar del contrato, la entidad sólo realizó pagos al cierre de la vigencia 2023 el 22,71%, del total del valor del contrato sobre productos entregados, lo que evidencia que la entidad, tomó las acciones necesarias para proteger el recurso.

La situación encontrada por parte del equipo auditor no desestima que frente a la respuesta de la entidad se siga observando que existen debilidades en las labores de supervisión e inobservancia de los principios de la función administrativa, al igual que de los principios de la vigilancia y control fiscal, debido la ejecución del contrato por parte CAJA HONOR, lo que va en contra de los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión fiscal.

Con los argumentos presentados por la entidad, no se desvirtúa lo observado y continua la incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 9. SOLICITUDES DE ADICIÓN EN PATRIMONIO AUTÓNOMO CONTRATO 179-2017.

Hallazgo administrativo, relacionado con deficiencias en la transcripción de cifras en los formatos de solicitudes de adición en valor en el contrato 179-2017, el cual se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR suscribió con Alianza Fiduciaria, el *contrato número 179-2017* con el objeto de “(...) *Constitución de un PA, que mantenga la titularidad jurídica de los bienes transferidos y los que posteriormente sean destinados para tal fin (...)*”, con un plazo de ejecución de 18 meses, por un valor de inicial de \$52.664.640.

La necesidad establecida para la suscripción de este contrato se debe a que la entidad se vio avocada a recibir unas unidades de vivienda destinadas al Fondo de Solidaridad, las cuales posteriormente son ofrecidas a los afiliados de CAJA HONOR y requiere que éstas sean administradas por un tercero, ya que la entidad no cuenta con la infraestructura operativa para llevar a cabo la administración y el manejo de esta clase de bienes.

Dentro del análisis realizado al expediente contractual, se pudo observar que en el documento “formato de solicitud modificación contractual”, los supervisores del contrato y la oficina de riesgos firmado el día 2 de septiembre del 2019, se registró un valor de \$2.640.664 el cual no corresponde al valor anual de adición al contrato, puesto que dicho valor es de \$52.640.664.

La situación anteriormente mencionada contraviene el literal d y g del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, correspondiente a los objetivos del sistema de control interno⁴¹; así como lo establecido en el numeral 16.2 Adición⁴² del Manual de Contratación Interno al igual que la guía del supervisor, punto 6 funciones del supervisor e interventor numeral 6.2.12⁴³ de CAJA HONOR, debido a que se realizan solicitudes de adiciones por un menor valor de recursos que se necesitan para la ejecución del contrato, lo cual no brinda claridad en las cifras solicitadas frente a las aprobadas.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUADM - 409-01-2024043000055 del 30/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“Respuesta: El “formato de solicitud modificación contractual” constituye una actuación preliminar para facilitar el cumplimiento o ejercicio de la voluntad de las partes de la relación contractual y la necesidad de continuar con el contrato por parte de la Entidad.

Ahora bien, de la lectura del “formato de solicitud modificación contractual” de fecha 2 de septiembre de 2019, se colige que los supervisores del contrato solicitaron dentro del término y bajo las condiciones contractuales inicialmente pactadas su adición y prórroga, esto es, en tiempo (12 meses) y valor (\$2.664.640), de lo anterior se evidencia un error

⁴¹ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones- ARTÍCULO 2.

Literal d. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

Literal g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.

⁴² Manual Interno de contratación CAJA HONOR, 2023, numeral 16.2 Adición. Consiste en incrementar el valor del contrato por razones del servicio.

⁴³ Guía del Supervisor e Interventor- 6.0 Funciones del Supervisor e interventor- 6.2 Funciones de Orden Administrativo – 6.2.12 Todo documento de ejecución del contrato debe contar con memorando remisario por parte del supervisor.

involuntario de digitación omitiendo el número “5” en el aparte “tipo de solicitud” “casilla número 2 adición”, atendiendo que el valor real es de \$52.664.640 tal y como se evidencia en la cláusula primera del Otrosí No. 2 de fecha 3 de diciembre de 2019.

No obstante, las partes, en el otrosí respectivo, que es el acuerdo de voluntades que prevalece a la solicitud, sí establecieron el valor correcto de \$52.640.664 que es la sumatoria del valor mensual de \$ 4.388.720,00 incluido IVA.

En lo relacionado con la ejecución del presupuesto y el registro de los hechos económicos, estos reflejan fielmente la prórroga y adición del contrato con un valor de \$52.664.640.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad admite que fue un error involuntario por parte de los supervisores del contrato, aunque este se subsana en el momento de la expedición del OTROSÍ N°2 de fecha 3 de diciembre del 2019. Para el órgano de control fiscal, a pesar de subsanado el error, encuentra una falencia en el control interno de la entidad, ya que para este caso en particular no se contó con los mecanismos de verificación ni con una correcta evaluación y seguimiento en la gestión de la entidad. Tampoco se observó que la adición del contrato fuera por el valor total del mismo; así como una correcta revisión por parte del supervisor del contrato de los documentos que hagan parte de la ejecución de este.

El equipo auditor una vez revisada la parte presupuestal del contrato en el sistema interno SEVEN pudo establecer que la adición del contrato como lo menciona la entidad se encuentra por el valor real del contrato \$52.640.664 y no por los \$2.640.664 que se pudieron observar en el “formato de solicitud de modificación contractual”, reflejando el valor real del OTROSÍ N°2 por el valor anteriormente mencionado.

Por lo anterior, la respuesta de observación no desvirtúa lo observado y ésta se mantiene como fue comunicada en su alcance.

HALLAZGO 10. GARANTÍAS EN CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE PREDIOS (D).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, relacionado con deficiencias en la compraventa de predios pertenecientes a Caja Honor en razón a que no se adquieren las garantías para el cumplimiento del contrato, el cual se presenta en los siguientes términos:

Hecho 1. Compraventa lote Ricaurte.

CAJA HONOR suscribió el 29 de septiembre de 2023 bajo la modalidad de contratación directa⁴⁴ el *contrato No. 092 de 2023* cuyo objeto es “*PROMESA DE*

⁴⁴ Manual Interno de Contratación, Artículo 8, numeral 9.1

TRANSFERIR A TÍTULO DE COMPRAVENTA EL DERECHO DE DOMINIO DE TRES (3) LOTES UBICADOS EN EL MUNICIPIO DE RICAURTE - CUNDINAMARCA, DE PROPIEDAD DE LA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLÍCIA” suscrito con la empresa CONTROLSDUD COLOMBIA S.A.S y el contrato No. 093 de 2023 que tiene por objeto “DAR EN COMODATO TRES LOTES UBICADOS EN EL MUNICIPIO DE RICAURTE – CUNDINAMARCA PROPIEDAD DE LA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA A LA EMPRESA C.I CONTROLSDUD COLOMBIA S.A.S” suscrito y entregado en comodato el 06 de octubre del mismo año.

La entidad justifica la venta de los inmuebles que posee con destinación diferente a su funcionamiento, argumentando la necesidad de gestionar mayor rentabilidad de sus bienes y su objeto social y, así, generar mayor número de subsidios a sus beneficiarios,⁴⁵ predios entre los cuales se incluyen los tres (3) LOTES ubicados en el municipio de Ricaurte - Cundinamarca, con matrícula inmobiliaria No. 307-35833 lote 1 de 2.640 m², 307-35834 lote 2 de 6.175 m² y 307-35835 lote 3 de 27.982 m².

El valor de la venta de los bienes inmuebles antes mencionados es de NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS PESOS M/L \$ 984.860.000 de los cuales, la entidad establece en el clausulado del contrato 092 de 2023 la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS QUINCE MIL PESOS M/L (\$246.215.000) por concepto de “*arras confirmatorias*”, las cuales tienen como fin generar una garantía para asegurar el cumplimiento del contrato, las cuales harían parte del primer pago del contrato y debían ser canceladas a más tardar el día 31 de enero de 2024.⁴⁶

Sin embargo, en el desarrollo del contrato se ha modificado la fecha de la cancelación de las arras, y se ha prorrogado su pago hasta el 31 de abril del presente año⁴⁷, evidenciando que a la fecha el contrato no tiene como garantía las arras establecidas en el contrato, por lo tanto, no hay señal de quedar convenidas las partes⁴⁸, toda vez que, en caso de incumplimiento por parte del promitente comprador no pueden ser retenidas como compensación por daños y perjuicios ocasionados.

Por otra parte, se destaca que dentro de las obligaciones del promitente comprador establecidas en el contrato 092 y obligaciones del comodatario del contrato 093 de 2023 se encuentra la de “*Asumir los costos por concepto de vigilancia, mantenimiento y cuidado de los inmuebles, impuestos, servicios públicos, vigilancia de los inmuebles a partir de la suscripción del presente contrato*”⁴⁹; sin embargo, se observa que CAJA HONOR ha modificado dicha obligación contractual al

⁴⁵ Estudio previo con radicado 44-01-2020091700127

⁴⁶ Contrato No. 092 de 2023. cláusula cuarta. - FORMA DE PAGO- numeral 1

⁴⁷ Otrosí No. 3- cláusula primera. MODIFICAR la cláusula cuarta del Contrato No. 092-2023

⁴⁸ Código Civil. Colombiano- Artículo 1861- ARRAS CONFIRMATORIAS

⁴⁹ Cláusula séptima. - obligaciones del promitente comprador Contrato No. 092 de 2023. Contrato No. 092 de 2023

comprador y, asume desde la suscripción de dichos contratos hasta el 30 de abril del 2024⁵⁰ el costo de vigilancia, tanto en el contrato de compraventa como en el contrato de comodato.

Sumado a ello, en el acta de entrega de los bienes, firmada el 06 de octubre de 2023, el comodante solicita que la entidad siga prestando la vigilancia mientras se pone portón y se delimitan los lotes; pese a ello, se evidencia que han transcurrido 6 meses desde la suscripción de dicha acta, CAJA HONOR sigue cubriendo dicho costo, aun cuando el comodante tiene a su disposición el uso de los 3 lotes bajo el marco del contrato de comodato, y conocía de antemano el estado actual de los inmuebles como se establece en el contrato 093 de 2023.⁵¹

Del mismo modo, si bien es cierto la promesa de compraventa introduce una garantía de cumplimiento como requisito en la suscripción del contrato,⁵² el contrato 092 de 2023 no cuenta con garantía bancaria o póliza que responda eventualmente a un incumplimiento por parte del promitente comprador, no obstante, se observa que la fecha de presentación ha sido modificada hasta el 30 de abril del presente año⁵³, es decir, siete (7) meses después de la suscripción del contrato y entrega en comodato de los bienes inmuebles.

De lo anterior se observa que, el negocio jurídico establecido para la venta de los inmuebles objeto de los contratos 92 y 93 de 2023, no cuentan a la fecha con ninguna garantía que ampare a CAJAHONOR de un posible incumplimiento por parte del promitente comprador, toda vez que se evidencian prórrogas en los términos de cumplimiento de las obligaciones tales como la adquisición de pólizas y garantías, así como, la de pago de arras y cubrimiento de pago de vigilancia de los inmuebles, que en caso de retractarse el promitente comprador del negocio jurídico establecido, no hay ninguna garantía que cubra su incumplimiento y sí pérdida de oportunidad por parte de CAJAHONOR de seguir ofreciendo el lote para la venta, más aún, cuando el objeto de la venta de los (3) tres lotes de Ricaurte Cundinamarca es con el fin de gestionar mayor rentabilidad y generar mayor número de subsidios a mayor número de beneficiarios, ocasionando que el contrato de promesa de compraventa, el cual es vinculante y de obligatorio cumplimiento, se encuentra desprotegido en caso de incumplimiento por parte del comprador.

La anterior situación sucede en razón a la no exigencia del cumplimiento de los requisitos establecidos en el contrato 092 y 093 de 2023 que protejan y amparen el bien e intereses de CAJAHONOR, tales como el pago de arras y presentación de garantía bancaria o póliza por parte del promitente comprador, quien es un particular que tiene la posesión y usufructo de los bienes inmuebles estatales en el marco del

⁵⁰ Otrosí No. 3- cláusula tercera. MODIFICAR el numeral 3 de la cláusula séptima del Contrato No. 092-2023

⁵¹ Contrato No. 093 de 2023. cláusula sexta - CONOCIMIENTO DEL ESTADO DE LOS INMUEBLES.

⁵² Contrato No. 093 de 2023 - cláusula décima primera. - GARANTIA DEL CONTRATO

⁵³ Otrosí No. 3- cláusula cuarta-. MODIFICAR cláusula decima primera del Contrato No. 092-2023

contrato de comodato y realizando un contrato sin tener en cuenta el principio de eficacia y economía en desarrollo de la función administrativa⁵⁴.

Hecho 2. Compraventa lote “La Bolsa”.

CAJA HONOR suscribió e inicio el 18 de noviembre de 2021 bajo la modalidad de contratación directa⁵⁵ el *contrato No. 206 de 2021*, cuyo objeto es “*PROMESA DE TRANSFERIR A TITULO DE COMPRAVENTA EL DERECHO DE DOMINIO DE PROPIEDAD DEL LOTE PREDIO “LA BOLSA” UBICADO EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT - CUNDINAMARCA DE LA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLÍCIA*” suscrito con la Unión Temporal La Bolsa, con un plazo de ejecución de 8 meses y un valor inicial de venta por \$66.717.935.322, excluido de IVA.

La entidad justifica la venta de los inmuebles que posee con destinación diferente a su funcionamiento, argumentando la necesidad de gestionar mayor rentabilidad de sus bienes y su objeto social, y así generar mayor número de subsidios a sus beneficiarios,⁵⁶ predios entre los cuales se incluye el predio denominado “La Bolsa” ubicado en la vereda del Portachuelo del municipio de Girardot - Cundinamarca, identificado con matrícula inmobiliaria 307-3854 y cuya extensión data de los 984.467,04 metros cuadrados.

La forma de pago establecida en el documento contractual esgrime que el comprador pagaría a la entidad el inmueble mediante ocho (8) cuotas anuales, de las cuales las dos (2) primeras serían por valor de \$2.653.105.416 y corresponderían a intereses; mientras que, las otras seis (6) cuotas serán por valor de \$13.702.989.222 cada una que se abonaran a capital, más los intereses que se generen de acuerdo con la formula anual que el incluye la tasa anual del DTF Efectivo Anual + 1.5%.

Sumado a ello, se genera como obligación contractual el pago de “arras confirmatorias” por valor de \$1.000.000.000 a favor de CAJA HONOR, las cuales serán tomadas como parte de pago a la cuota No 8 y, en caso tal que se incumpla con estas obligaciones generará el cobro de intereses moratorios, y éstos no darán lugar a la suscripción de otrosí.⁵⁷

Para garantizar la confiabilidad del negocio, se establece como obligación a costo del comprador la suscripción de un contrato de fiducia a fin de constituir un patrimonio autónomo para “parquear” el inmueble mientras dura el proceso de compraventa⁵⁸, así como también se debería amparar el contrato mediante una

⁵⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo. Artículo 3. PRINCIPIOS, numeral 11 y 12.

⁵⁵ Manual Interno de Contratación, Artículo 8, numeral 9.1

⁵⁶ Estudio previo con radicado 44-01-2020091700127

⁵⁷ Párrafo cuarto - Clausula séptima - contrato 206 de 2021.

⁵⁸ Clausula octava - contrato 206 de 2021.

garantía bancaria, un encargo fiduciario o una póliza de cumplimiento⁵⁹. También, dicha garantía sería por el valor del 5% sobre el costo total de la venta, la cláusula penal sería del 15% de dicho valor y, tanto la vigilancia como el impuesto predial y el mantenimiento serían a cargo del comprador desde la firma de acta de inicio⁶⁰.

Sin embargo, en el desarrollo del contrato, se detalla que el comprador solicitó en varias ocasiones modificar los plazos para la realización del primer pago y el inicio del contrato a pesar de que ya existía un acta de inicio con fecha del 18 de noviembre de 2021, solicitudes que fueron avaladas y aprobadas por CAJA HONOR donde finalmente, la entidad retira las obligaciones a la unión temporal de adquirir las garantías, asumir los costos de cuidado, mantenimiento y vigilancia del predio en cuestión, y la de cumplir con los requisitos de ejecución del contrato⁶¹.

Finalmente, debido a que el comprador no diligenció ni entregó todos los requisitos necesarios para que la administración municipal de Girardot avalara el proyecto a desarrollar en el predio⁶², la unión temporal no obtuvo la licencia urbanística para el predio, por lo cual solicitó la terminación anticipada del contrato, a lo que CAJA HONOR, sin tener en cuenta este hecho evidente de ineficiencia en la gestión del inmueble, aceptó terminar anticipadamente el contrato 206 de 2021⁶³.

En general, en los dos (2) años aproximadamente que duró vigente el contrato, éste nunca inició y el comprador buscó siempre prórrogar en el tiempo la suscripción del acta de inicio con el consentimiento de CAJA HONOR, teniendo que pudo disponer del predio desde la fecha inicial del contrato sin que se impusiera ninguna sanción por parte de la entidad por el incumplimiento del comprador.

De igual manera, se detalla que CAJA HONOR al inicio del contrato establece una serie de condiciones para garantizar el negocio; sin embargo, no hace uso de dicho clausulado y permite que el comprador disponga del predio sin exigirle ninguna garantía al comprador, modificando el clausulado inicial a fin de beneficiar al presunto comprador, brindándole facilidades y prórrogas sin ninguna contraprestación ni beneficios para CAJA HONOR y, de esta manera, perdiendo oportunidades de negocio con otros posibles compradores al no poder realizar ningún tipo de transacción en razón al contrato en cuestión, a fin de gestionar mayor rentabilidad y generar mayor número de subsidios a mayor número de beneficiarios de acuerdo a como lo establece la necesidad de la venta.

Estos hechos permiten que un particular tenga la posesión y usufructo de los bienes inmuebles estatales en el marco de los contratos relacionados en los hechos 1 y 2,

⁵⁹ Clausula catorce - contrato 206 de 2021.

⁶⁰ Propuesta del comprador de fecha 25 octubre de 2021.

⁶¹ Otrosí 3 al contrato 206 de 2021 de fecha 11 de agosto de 2022.

⁶² Resolución No 177 del 31 de mayo de 2023 expedida por la Alcaldía de Girardot.

⁶³ Acta de terminación del contrato 206 de 2021 de fecha 7 de diciembre de 2023.

sin tener en cuenta el principio de eficacia y economía en desarrollo de la función administrativa.⁶⁴

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUADM - 409-01-2024043000055 del 30/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“HECHO 1:

“Sea lo primero indicar que, en el marco del derecho privado y del Manual Interno de Contratación de CAJA HONOR que rigen su gestión contractual, la finalidad del Contrato No. 92 de 2023 es la transferencia del dominio del inmueble a título de compraventa, por ello y para preservar dicho negocio jurídico, la Entidad ha aceptado dentro de sus facultades legales la modificación de los plazos atendiendo las solicitudes y argumentos de la promitente compradora para cada otrosí con su correspondiente justificación. Es importante recalcar que la propiedad del inmueble se mantiene en cabeza de CAJA HONOR. De acuerdo con lo pactado en el contrato, las arras no tienen la finalidad de compensar daños y perjuicios ocasionados. Para el efecto se cuenta con la cláusula penal como estimación anticipada de perjuicios.

Por otra parte, como bien indica la observación, las partes acordaron que el comprador comodatario asumiría la siguiente obligación desde la suscripción del contrato “Asumir los costos por concepto de vigilancia, mantenimiento y cuidado de los inmuebles, impuestos, servicios públicos, vigilancia de los inmuebles a partir de la suscripción del presente contrato”. Es de recordar que estas obligaciones son de carácter legal del propietario del inmueble, es decir de CAJA HONOR, sin perjuicio de que se pueda negociar y pactar la manera de asumir dichos costos durante la ejecución del contrato.

Frente al Contrato No. 93 de 2023, el promitente comprador es comodatario, con las obligaciones y facultades derivadas de un contrato de esta naturaleza, en virtud de ello, es un simple tenedor sin que tenga libre disposición del inmueble por cuanto la titularidad se mantiene en cabeza de la Entidad. Por otra parte, acorde con las obligaciones del contrato, el propietario, es decir CAJA HONOR, considerando que mientras la Entidad sea el titular de la propiedad y no se perfeccione la compraventa con la consecuente transferencia de la propiedad y riesgos sobre la cosa, era conveniente mantener la vigilancia sobre el inmueble. El contrato de comodato es accesorio al contrato de promesa de compraventa.”

A la fecha del presente documento, fue radicada una solicitud de modificación contractual por parte de la promitente compradora que se encuentra en análisis por la supervisión del contrato.

⁶⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 3. PRINCIPIOS, numeral 11 y 12.

HECHO 2:

Respuesta. Sea lo primero recordar que los contratos son acuerdos de voluntades que permiten por disposición de las partes efectuar variaciones a las condiciones inicialmente pactadas, con la finalidad de cumplir con el objeto del contrato. CAJA HONOR, desarrolla su gestión contractual en el marco del derecho privado y del Manual Interno de Contratación, para el caso del Contrato No. 206 de 2021 y cuya finalidad era la transferencia del dominio del inmueble a título de compraventa, se realizaron modificaciones contractuales dentro de las facultades legales y con la finalidad de preservar el negocio jurídico atendiendo las solicitudes y argumentos del promitente comprador para cada otrosí con su correspondiente justificación.

En ningún momento CAJA HONOR prorrogó ni modificó el contrato para beneficiar al comprador sino para buscar cumplir con la finalidad de la contratación y conservar el acuerdo contractual, así como tampoco se le retiraron obligaciones al comprador por cuanto el interés de la administración de CAJA HONOR es el interés institucional. La gestión contractual de la Entidad se adelanta dentro del marco legal, las obligaciones pactadas y las prestaciones recíprocas.

Por otra parte, es importante mencionar que el contrato establecía en su cláusula 5 modificada por el Otrosí No. 4 las causales de terminación anticipada del mismo, con fundamento en la cual el promitente comprador mediante comunicación del 7 de diciembre de 2023 justificó a la Entidad aspectos técnicos y comerciales para solicitar la terminación anticipada, como en efecto se dio.

Ahora bien, frente a la disposición del inmueble, es de aclarar que el promitente comprador durante la vigencia del contrato solo tuvo una disposición precaria para adelantar actuaciones administrativas ante las autoridades municipales para el posible desarrollo del predio, pero nunca tuvo la disponibilidad del inmueble.

Para finalizar, es importante anotar que durante la vigencia del contrato no se recibieron ofertas sobre el predio ni se perdieron oportunidades de obtener una mayor rentabilidad como lo afirma la Comisión.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

SOBRE EL HECHO 1:

Es claro para este Ente de Control que la propiedad de los bienes objeto de la observación se mantiene en cabeza de CAJA HONOR toda vez que no se ha realizado la transferencia de este. Así mismo, se entiende que, si bien de acuerdo con lo pactado en el contrato las arras no tienen la finalidad de compensar daños, sí ellas sirven como una garantía de quedar convenidos y hacen parte de un anticipo y, en caso de incumplimiento por parte del promitente comprador si pueden ser retenidas.

Del mismo modo, si bien es cierto que el contrato cuenta con la cláusula penal, la cual solo podrá ser exigida ejecutivamente, también lo es que, el contrato establece

presentar otras garantías como GARANTÍA BANCARIA, ENCARGO FIDUCIARIO O PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO y que de acuerdo con el parágrafo primero de la cláusula décimo primera del contrato GARANTÍA DEL CONTRATO, se establece que el término de la presentación de las garantías es de 15 días contados a partir de la suscripción del contrato (29 de septiembre de 2023), y que dicho término podrá ser ampliado **por una sola vez hasta por el mismo tiempo**. Sin embargo, se observa que el término, de acuerdo con el otrosí No. 1, fue ampliado por 2 meses 1 semana y 2 días, y volvió a ser ampliado en el otrosí No. 3, lo que evidencia que, si bien estaba establecido en el contrato, se están pasando por alto los preceptos allí señalados dejando desprotegido el contrato sin ninguna garantía por siete (7) meses, en atención a la función que cumplen las garantías solicitadas en el mismo.

Ahora bien, respecto a que CAJA HONOR siga asumiendo los costos de vigilancia del contrato toda vez que como lo indica en la respuesta son obligaciones de carácter legal del propietario, es pertinente recordar que el contrato es ley para las partes y que de acuerdo a la solicitud por parte del promitente comprador y comodatario la justificación de la modificación no va dirigida a la conveniencia de mantener la vigilancia en atención a que la entidad sea el titular de los lotes sino más bien se justifica como bien lo indica en el acta de entrega de los bienes a que, los predios no cuenta con portón, sin embargo, en la visita realizada a los predios por parte de este Ente de Control, se observa que, la entrada cuenta con portón que hace las funciones de acceso a los predios.

Por ende, la observación se confirma como hallazgo disciplinario (D)

SOBRE EL HECHO 2:

La entidad en su respuesta menciona que los contratos que suscribe son acuerdos de voluntades, basado en el manual interno de contratación y el derecho privado y, que las modificaciones realizadas se ejecutan con la finalidad de preservar el “*negocio jurídico*” de acuerdo con las justificaciones presentadas por el comprador.

En su respuesta la entidad también esgrime que la entidad no benefició al comprador con dichas modificaciones, sino que buscaba la finalidad del “*negocio jurídico*”, que, además no se le retiraron obligaciones al comprador y que toda modificación se encuentra en el marco legal.

Al respecto, es de conocimiento previo por parte del grupo auditor que CAJA HONOR se rige por el derecho privado y, que para ello implementó el documento “Manual Interno de Contratación”⁶⁵; resaltando que lo observado por este organismo de control es que la entidad permite el retiro de obligaciones contractuales tales como la no adquisición de las garantías, el no pago de los costos de cuidado, mantenimiento y vigilancia del predio y, la ampliación en el plazo para la fecha de suscripción del acta de inicio del contrato⁶⁶, teniendo como consecuencia que el

⁶⁵ Resolución No. 78 del 15 de febrero de 2019

⁶⁶ Clausula 13 y 14 del Contrato de compraventa 206 de 2021.

contratista no solo tendría más plazo para realizar el primer pago a CAJA HONOR, sino que, además, no asumiría costos pactados, los cuales tuvo que asumir posteriormente la entidad, como también permitir mantener una obligación contractual con un privado sin ningún tipo de garantía que permitiera a CAJA HONOR tener un respaldo en caso tal que el tercero no cumpliera con lo convenido contractualmente en el “*negocio jurídico*”, contraviniendo lo estipulado en el mismo manual interno de contratación, el cual cita textualmente:

<<... Las normas de Derecho Público que le son aplicables son aquellas que se encuentran relacionadas con el régimen de garantías previsto para la Contratación Pública...>>.⁶⁷

Así mismo en el mismo manual se establece todo un capítulo que se refiere a la adquisición de garantías para los contratos.⁶⁸

También la entidad en su respuesta describe que la terminación anticipada del contrato se realiza con base en las justificaciones “técnicas” y “comerciales” del comprador.

Al respecto, se observa que el documento mencionado por la entidad es el oficio No UT-LB-016-2023 de fecha 7 de diciembre de 2023, donde el comprador además de mencionar que la situación económica del país está difícil, textualmente dice que la imposibilidad de obtener la licencia urbanística se debe a “...*debido a falta de estructuración administrativa del municipio y la inexperiencia en este tipo de proyectos...*”.

Sin embargo, como se mencionó en la observación, la Alcaldía del municipio de Girardot en respuesta a una solicitud realizada por el grupo auditor en el marco de la presente auditoría, anexa el documento donde declara desistida la solicitud de licencia de construcción en el predio denominado “La Bolsa” señalando específicamente:

<<...TERCERO. Que en virtud de la autonomía en el ejercicio de sus funciones, la responsabilidad personal de diversas indoles conforme a la ley, {sic} radica en cabeza del Jefe de la Oficina asesora de Planeación Municipal quien resuelve la solicitud y, con el fin de cumplir a cabalidad con el ejercicio de la función pública encomendada, se efectuó el análisis de los expedientes entregados en legal y debida forma, encontrándose que la solicitud en mención se radico de forma incompleta y a la fecha están vencidos los términos de Ley...

Quinto. Que, de acuerdo a la norma precitada, a la fecha han transcurrido los días permitidos por la Ley para adjuntar la constancia de publicación de la valla o el aviso al expediente, encontrándose desistida la solicitud...>>.⁶⁹

⁶⁷ 1.3 Marco legal. Manual Interno de contratación CAJA HONOR

⁶⁸ 13. Artículo 12. Garantías de los contratos. Manual interno de contratación CAJA HONOR

⁶⁹ Resolución No 177 del 31 de mayo de 2023, expedida por la Alcaldía Municipal de Girardot – Cundinamarca.

De lo anterior, teniendo en cuenta que la base “técnica” sustentada por el comprador y avalada por CAJA HONOR, para la terminación anticipada del contrato, se debe a la no obtención de la licencia de construcción por parte de la Unión Temporal La Bolsa, se denota que dicha licencia no fue obtenida por negligencia del comprador en la gestión y trámite de la misma y no por los argumentos sustentados por la Unión Temporal.

Por otra parte, la entidad en su respuesta describe que la disposición del inmueble por parte del comprador fue “*precaria*” para adelantar actuaciones frente al municipio de Girardot, pero no tenía la disponibilidad del predio.

Al respecto, la entidad en su respuesta no anexa ningún soporte que evidencie que el comprador no tenía la disponibilidad del predio, como tampoco de su condición “*precaria*”, pero sí era una obligación contractual de CAJA HONOR hacer transferencias a la Unión Temporal.

En cuanto a la parte final de la respuesta de la entidad, esta menciona que en el periodo de 2 años que se mantuvo vigente el contrato, CAJA HONOR no recibió ofertas de compra por otros y que no perdió oportunidades de negocio del predio.

De lo anterior, el hecho que la entidad no hubiese recibido ofertas de compra por otras personas y/o empresas, se debe a que no se tenía publicidad por parte de CAJA HONOR de la venta del predio, en razón a la suscripción y vigencia del contrato 206 de 2021.

Por lo anterior, con los argumentos expresados por la entidad en su respuesta no desvirtúa lo observado y el hallazgo se mantiene en todos sus alcances.

HALLAZGO 11. SUPERVISIÓN EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS (D).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, relacionado con deficiencias en los controles realizados por la supervisión al momento de recibir los bienes y/o servicios contratados por la entidad, el cual se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR tiene dentro de sus procesos de apoyo, la adquisición de bienes y servicios con eficiencia, eficacia y efectividad, a fin de suplir los requerimientos de sus dependencias⁷⁰.

Por tal motivo, CAJA HONOR como política estratégica busca optimizar sus recursos en busca del mejoramiento continuo y la optimización de sus recursos mediante distintos procesos de contratación,⁷¹ para ello, implementa la supervisión

⁷⁰ Misión subgerencia administrativa – mapa de procesos CAJA HONOR.

⁷¹ Manual interno de contratación CAJA HONOR.

a dichos procesos de contratación con el fin de “*velar por el cumplimiento de los términos contractuales*”, ya que esta consiste en el “*seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato y de las obligaciones derivadas, deba ejercerse sin necesidad de contar con conocimientos especializados*”, así mismo estos serán “*responsables por sus actuaciones y omisiones*”⁷².

Dentro de las obligaciones que genera la realización de la supervisión se encuentran entre otras, la verificación de que los bienes y servicios contratados se entreguen de conformidad con lo contratado⁷³.

De acuerdo con lo anterior, se observan que CAJA HONOR ha realizado varios procesos de contratación a fin de adquirir bienes y servicios, de los cuales se denotan los siguientes hechos:

Hecho 1: Contratos no onerosos para avalúo de bienes inmuebles.

CAJA HONOR suscribió los convenios No. 85 -1 y No. 61 -2023 con la firma ROSALES CONSTRUCTORA INMOBILIARIA S.A.S., y el No. 63 -2023 con la CORPORACION LONJA NACIONAL DE PROPIEDAD RAIZ cuyo objeto es “*Convenio para la prestación de servicios profesionales en la realización de avalúos de bienes inmuebles rurales y urbanos para los afiliados que opten por modelos de solución de vivienda y créditos de vivienda ofrecidos por caja honor.*”

Con el fin de ayudar a los afiliados a adquirir solución de vivienda, conforme con los modelos que ofrece CAJA HONOR, la entidad suscribe convenios con empresas y genera relaciones colaborativas en beneficio de los afiliados, de tal manera que, contribuyan al desarrollo de los trámites misionales de la entidad, realizando avalúos comerciales, (requisito para acceder a los modelos de vivienda), con tarifas preferenciales establecidas en los convenios como obligación principal y el costo será a cargo del afiliado. Que para el caso del contrato 85-1 el valor es de \$ 200.000 incluido IVA ⁷⁴ y, para los contratos 61-2023 y 63-2023 el valor es de \$ 238.900 incluido IVA ⁷⁵.

Sin embargo, en el desarrollo de los convenios, no se observa control por parte de la supervisión o de CAJA HONOR de dicho cobro, los reportes presentados por la firma evaluadora e informes de supervisión no indican el cobro realizado a los afiliados.

Del mismo modo, para el caso de los contratos Nro. 61-2023 y 63 2023 y de acuerdo con la información que se encuentra en los respectivos expedientes, no se observa la evaluación trimestral por parte del supervisor al conveniente, ni informes de supervisión donde se especifique la cantidad de avalúos realizados por la firma

⁷² Guía del interventor y supervisor.

⁷³ Capítulo 6 Guía del interventor y supervisor.

⁷⁴ Contrato No. 85 -1- Numeral 2

⁷⁵ Contrato 61-2023 y Contrato 63-2023 Numeral 11

evaluadora en la ejecución del convenio y como parte del control y seguimiento por parte de la supervisión, esto teniendo en cuenta que, de acuerdo con la GUÍA DEL INTERVENTOR Y SUPERVISOR GC-NA-GU-001, el supervisor deberá presentar un informe cada tres (3) meses informando la ejecución del mismo⁷⁶. Así mismo, las buenas prácticas para ejercer la supervisión establecen que la supervisión deberá solicitar al contratista envío de informes de la ejecución⁷⁷.

Lo anterior denota debilidades en los mecanismos de control y seguimiento en la labor de supervisión para el registro oportuno y correcto de la ejecución y datos demostrativos de la ejecución contractual, sin evidenciar si el valor cobrado al afiliado que adquiere los servicios es el establecido en el convenio o por el contrario hay mayor cobro por parte del convenido.

Conforme a lo precedente, este hallazgo tiene incidencia Disciplinaria (D).

Hecho 2: Contrato prestación de servicios No. 125 de 2023.

CAJA HONOR suscribió el 27/12/2023 el contrato de prestación de servicios No. 125 de 2023 con la firma ROOMARQ S.A.S., cuyo objeto es la “*Adecuación física y señalización de la sede principal y de los puntos de atención a nivel nacional, para CAJA HONOR*”, con un plazo inicial de 2 meses y un valor de \$120.379.210 Incluido IVA.

De acuerdo con las necesidades de la entidad, se requiere la instalación de señalización y la realización de adecuaciones a la infraestructura física existente, tanto en la sede principal como en los puntos de atención a nivel nacional.

En el desarrollo del contrato se observa que el contratista reportó la realización de distintas actividades, tanto de instalación de señalización como de adecuación a la sede principal en la ciudad de Bogotá, las cuales han sido aprobadas por la supervisión, autorizando un pago parcial de las mismas al contratista⁷⁸.

⁷⁶ GUÍA DEL INTEVENTOR Y SUPERVISOR – numeral 8. ACTUACIONES DE LOS SUPERVISORES DE LOS CONTRATOS DE ARRIENDO, COMPRAVENTA, ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS Y NO ONEROSOS

⁷⁷ Buenas prácticas para ejercer la supervisión del Contrato N° 61-2023 – numeral 3

⁷⁸ Documento “proyecto: señalética CAJA HONOR”.

Imagen 5.
Ítems facturados por el contratista y avalados por la supervisión.

PROYECTO : SEÑALÉTICA CAJA HONOR									
Ítem	Descripción	medida	vr unitario	Total Bogotá					
				Portería	Vr portería	Bogotá	Vr Bogotá	cantidad total	vr total
Varios - obra									
1	Cruce peatonal construcción de Rampa	und	930.000	1	930.000		-	1	930.000
2	Rampas pintura	und	165.000	1	165.000	3	495.000	4	660.000
3	Baranda en acero	ml	550.000	7	3.850.000		-	7	3.850.000
4	Alarma baños	und	450.000	1	450.000	3	1.350.000	4	1.800.000
5	Sendero peatonal piso podo táctil	ml	358.400		-	22,8	8.171.520	22,8	8.171.520
Señalización completa									
1	Señal braille en baranda	und	470.000	2	940.000	6	2.820.000	8	3.760.000
2	Planos ópticos de evacuación	und	1.450.000		-	2	2.900.000	2	2.900.000
5	Módulo preferencial (perro compañía)	und	670.000		-	1	670.000	1	670.000
6	Salida de emergencia	und	125.000	2	250.000	1	125.000	3	375.000
7	Módulo de atención	und	125.000		-	4	500.000	4	500.000
8	Ruta de evacuación	und	125.000	2	250.000	5	625.000	7	875.000
9	Extintor	und	125.000	2	250.000	4	500.000	6	750.000
10	Gabinete de incendios	und	125.000		-	2	250.000	2	250.000
11	Recepción	und	125.000		-	1	125.000	1	125.000
12	Ascensores	und	125.000		-	1	125.000	1	125.000
13	Silla de ruedas	und	125.000		-	1	125.000	1	125.000
14	Camilla	und	125.000		-	1	125.000	1	125.000
24	Primeros auxilios	und	125.000	1	125.000	1	125.000	2	250.000
25	Baño mixto	und	125.000	1	125.000		-	1	125.000
Señalización solo braille									
1	Salida de emergencia	und	105.000		-	3	315.000	3	315.000
2	Acceso principal	und	105.000		-	2	210.000	2	210.000
3	Información	und	105.000	1	105.000	1	105.000	2	210.000
4	Sala de espera	und	105.000	1	105.000	3	315.000	4	420.000
5	Recepción	und	105.000		-	1	105.000	1	105.000
7	Baño de hombres	und	105.000		-	1	105.000	1	105.000
8	Baño de mujeres	und	105.000		-	1	105.000	1	105.000
					7.545.000		20.291.520		27.836.520
				19%	1.433.550		3.855.389	19%	5.288.939
					8.978.550		24.146.909		33.125.459

Fuente: CAJA HONOR

Sin embargo, en inspección visual realizada a las actividades en la sede principal se constató que algunos de estos ítems presentados por el contratista no se instalaron como los aprobó la supervisión, así:

Tabla No 37
Ítems aprobados con diferencias en su instalación.

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UN	CANTIDAD RECIBIDA	OBSERVACIÓN
3	Baranda en Acero (Portería)	ml	7	Se observa que la baranda instalada solo tiene una longitud de 4.15 metros lineales
4	Alarma baños (Portería)	un	1	No se instaló
4	Alarma baños (Bogotá)	un	3	Solo se instalaron 2
1	Señal braille en baranda (Bogotá)	un	6	No se instalaron
2	Planos ópticos de evacuación (Bogotá)	un	2	No se instalaron
5	Módulo preferencial (perro compañía) (Bogotá)	un	1	No cuenta con señalización braille
7	Módulo atención (Bogotá)	un	4	Solo se instaló 1 unidad
8	Ruta de evacuación (Bogotá)	un	5	Solo se instalaron 3 unidades
9	Extintor (Bogotá)	un	4	Solo se instalaron 2 unidades
11	Recepción (Bogotá)	un	1	No se instaló
2	Acceso principal (Bogotá)	un	2	Solo se instaló 1 unidad
4	Sala de espera (Bogotá)	un	3	No se instalaron

Fuente: Grupo Auditor.

De igual manera, los informes de supervisión que se reposan dentro del expediente del contrato solo datan sobre si los funcionarios del contratista cuentan con los

elementos de protección, mas no sobre el desarrollo y condiciones técnicas de las actividades realizadas por el contratista⁷⁹.

Por otra parte, con la suscripción de un otrosí de fecha el 2024/03/15, en el cual se prorroga por 30 días a partir del 15/03/2024 hasta el 15/04/2024, por lo cual en dicha fecha se autoriza y suscribe un nuevo otrosí prorrogando el plazo de ejecución por un término de 2 meses más sustentado en la necesidad de atender “*novedades logísticas presentadas en la ejecución*”, las cuales son realmente fallas en los trabajos realizados por el contratista, sobre los cuales debe realizar garantías de los mismos, mas no por actividades faltantes por realizar.

En general, no se observan controles por parte de la supervisión sobre las actividades realizadas por el contratista, permitiendo la instalación de menores cantidades de los ítems, como también ampliando los plazos contractuales sin tener razones técnicas que no sean externas al contratista para avalar prórrogas.

Hecho 3: Contrato prestación de servicios No. 050 de 2023.

CAJA HONOR suscribió el 25/05/2023 el contrato de prestación de servicios No. 050 de 2023 con la firma ROOMARQ S.A.S., cuyo objeto es la “*Prestación de servicios para los arreglos locativos de CAJA HONOR*”, con un plazo inicial de 2 meses y un valor de \$24.244.620 incluido IVA y AIU.

Se especifica que CAJA HONOR realice la restauración de una de las fachadas del edificio de la sede principal en Bogotá, mediante el retiro de una fachaleta existente y la instalación de una nueva fachaleta, junto con los elementos estructurales para ello como son las ménsulas y la impermeabilización de los trabajos a realizar⁸⁰.

En el desarrollo del contrato, en informe realizado por el contratista se describe que específicamente que en el ítem correspondiente a la instalación de ménsulas no se realizó y, en cambio, se instalan ángulos longitudinales calibre 18 cada 50 cm en sentido horizontal.

Respecto del informe de supervisión se detalla que en este se menciona que se instalaron ménsulas mas no ángulos longitudinales, tampoco se evidencia que se haya avalado el cambio de especificación técnica de la actividad ni se realizó y/o exigió al contratista el análisis de costo, al realizar dicha actividad con una especificación técnica diferente.

En general, la supervisión no informa el cambio de especificación para que esta sea avalada por la entidad y se genere un otrosí con modificación de las especificaciones técnicas y el análisis de costo correspondiente.

⁷⁹ Informe de supervisión de fecha 18-03-2024.

⁸⁰ Cláusula No 2 - contrato No 050 de 2023.

Hecho 4: Contrato prestación de servicios No. 108 de 2021 y 106 de 2023.

CAJA HONOR suscribió con la firma BELLTECH Colombia S.A., el 18/11/2022 el contrato de prestación de servicios No. 108 de 2021 cuyo objeto es “*Adquirir, instalar, desarrollar e implementar software y kioskos de auto gestión para CAJA HONOR*”, con un plazo inicial de 12 meses y un valor de \$485.578.912 incluido IVA y, el 3/11/2023 el contrato No 106 de 2023 cuyo objeto es la “*Soporte, mantenimiento, monitoreo y desarrollo e implementación software, para los kioskos de auto gestión para CAJA HONOR.*”, con un plazo inicial de 12 meses y un valor de \$160.028.421 incluido IVA.

La finalidad de estos contratos es la instalación de “kioskos” para que los afiliados y/o usuarios puedan obtener un turno de atención en las distintas instalaciones y sedes de CAJA HONOR y, una vez instalados realizar el mantenimiento de estos.

En el desarrollo de los contratos mencionados se detalla que, en el contrato 108 de 2021 se suministraron kioskos en la sede principal en la ciudad de Bogotá, los puntos de atención a nivel nacional y los 2 puntos móviles con los que cuenta la entidad. Sumado a ello se realizaron mantenimientos a los kioskos y soporte de software, con el cual se realiza monitoreo al funcionamiento de los kioskos de manera remota.

Por otra parte, una vez terminó el contrato 108 de 2021, se ejecutó el contrato 106 de 2023, mediante el cual se han realizado únicamente mantenimientos, y soporte de software y actualmente se encuentra en ejecución.

Se observa en el desarrollo de ambos contratos, la inexistencia de informes de supervisión que se refiere a las actividades realizadas por el contratista, tales como horas de servicio, tipo de mantenimientos, y demás actividades facturadas.

Hecho 5: Contrato prestación de servicios No. 03 de 2023.

CAJA HONOR suscribió el 10/01/2023 el contrato de prestación de servicios No. 03 de 2023 con la firma TCORP INGENIERIA S.A.S., cuyo objeto es la “*Mantenimiento preventivo, correctivo y suministro de equipos, repuestos para los equipos tecnológicos, eléctricos, de comunicación y servicios conexos para la sede principal y puntos de atención a nivel nacional de CAJA HONOR*”, con un plazo inicial de 12 meses y un valor de \$100.000.000 incluido IVA.

En este contrato se tiene la realización de 2 actividades que son el mantenimiento de equipos de la infraestructura tecnológica de CAJA HONOR y, el suministro de equipos y repuestos tecnológicos, de acuerdo con el estudio de mercado realizado por la entidad mediante la solicitud de cotizaciones de un listado específico de servicios y elementos a suministrar.

Se observa que, a la fecha, en el marco del contrato, se han realizado 14 pagos al contratista soportados en 16 facturas, en las cuales se relacionan 99 ítems,

principalmente suministro de repuestos tecnológicos y servicios de revisión, diagnóstico y reparación de equipos de cómputo y accesorios.

Se detalla que 73 de los 99 insumos y servicios suministrados por el contratista no se encuentran en el estudio de mercado y en las cotizaciones solicitadas por la entidad, también el contratista ha suministrado insumos con precios diferentes a los plasmados en la oferta, pero aun así han sido recibidos por CAJA HONOR con el aval de la supervisión.

Así mismo, se detalla que en la prestación de servicios de mantenimiento no se especifica por la supervisión cuáles fueron las actividades realizadas por el contratista, detallándose que se incluyen hasta mantenimientos a DIGITURNOS a pesar de que existe un contrato exclusivo suscrito para tal fin.

Hecho 6: Contrato prestación de servicios No. 045 de 2022.

CAJA HONOR suscribió el 28/01/2022 el contrato de prestación de servicios No. 045 de 2022 con la firma SERGEMAQ S.A.S., cuyo objeto es la “*Mantenimiento preventivo y correctivo para los sistemas de potencia ininterrumpida UPS, aire acondicionado, plantas eléctricas, cableado eléctrico, tableros regulados, transformadores, detección y extinción para CAJA HONOR*”, con un plazo inicial de 12 meses y un valor de \$132.751.640 incluido IVA.

En este contrato se tiene la realización de mantenimientos preventivos y correctivos de UPS, aires acondicionados, plantas eléctricas, cableado eléctrico, tableros eléctricos y transformadores, como también la instalación de nuevos aires acondicionados, tanto en la sede principal como en los puntos de atención a nivel nacional de CAJA HONOR.

Con el contrato terminado, se reportan 159 pagos que corresponden a actividades realizadas por el contratista, dichos pagos se encuentran soportados en los siguientes documentos:

- 46 cotizaciones
- 166 facturas
- 403 informes de realización de actividades realizadas por el técnico empleado del contratista

Sin embargo, no se evidenciaron informes de la supervisión que permitiesen detallar las condiciones de los trabajos de mantenimiento realizados, como tampoco de los repuestos suministrados, los cuales dieran fe de las actividades realizadas por el contratista.

De acuerdo con lo expuesto en los 6 hechos relatados anteriormente, se evidencia que no se ejecuta una adecuada supervisión administrativa ni técnica por parte de

los supervisores⁸¹ asignados, por cuanto no se verifica lo realizado por los contratistas como tampoco se detallan cuáles fueron las actividades realizadas en cada uno de los contratos por cada uno de estos.

Estos hechos impiden conocer en detalle el desarrollo de los contratos y si estos cumplen con las obligaciones pactadas en cada una de las minutas, que requieren de una supervisión técnica en el tema, recalcando que el supervisor no realiza la labor de controlar si los materiales, cantidades, especificaciones técnicas y demás elementos utilizados y/o fabricados por el contratista cumplen con los requerimientos mínimos establecidas de acuerdo con las condiciones del contrato.⁸²

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria⁸³.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUFIN - 409-01-2024042500051 del 25/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

⁸¹ La Ley 1474 de 2011. “ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...). ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.” Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

⁸² Constitución Política. ARTICULO 123 Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

⁸³ La Ley 1952 de 2019: Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: (...) 22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados. Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. 3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

“(…)

“HECHO 1:

“(…)

1) *El supervisor de los convenios 85-2021 y 63-2023 adelanta las actividades de seguimiento y control. Con la presente observación, se tomarán los correctivos para que en adelante estos informes se carguen al expediente de cada convenio.*

2) *En cuanto a los costos de avalúo, estos son informados en las ventanillas de atención en los diferentes puntos de CAJA HONOR. Sin embargo, como una buena práctica a partir de febrero de la presente vigencia se informa a los afiliados y valores a través de:*

- *Página web <https://www.cajahonor.gov.co/Vivienda/Paginas/Empresas-Avaluadoras.aspx>*
- *Carta de preaprobado (06-Ob4_H1_Proforma Carta Preaprobado).*
- *Puntos de atención.*

Con lo expuesto anteriormente, se evidencia unas tarifas para avalúos preferenciales en comparación con otras entidades financieras. Luego en ningún momento se está afectando el bienestar y acceso a los afiliados a la solución de vivienda”

HECHO 2:

Frente a la observación se expone lo siguiente:

- 1. El contrato se encuentra vigente hasta el próximo 15 de junio.*
- 2. En la ejecución de contrato se han instalado parte de los elementos adquiridos, otros se encuentran en proceso de instalación.*
- 3. La supervisión del contrato motivó lo otrosí es de prórroga por dos razones: i) lograr la instalación total de los elementos dadas las novedades logísticas del proveedor y ii) garantías de las actividades realizadas, como obra en el expediente contractual.*
- 4. Frente a los ítems puntuales de la observación, algunos de estos se encontraban instalados parcial o totalmente al momento de la visita, otros se han venido instalando con posterior a esta.*

En el siguiente cuadro se da respuesta a las observaciones por cada ítem, así:

-Baranda en acero (portería): Se informa a la Comisión que la baranda instalada, corresponde al tramo principal de 4,5ml, más los cuatro soportes verticales de 0.75ml, para un total de 7.5ml, así: (incluye imagen).

-Alarma baño (portería):

Respuesta: Al momento del recorrido de la Comisión Auditora no se encontraba instalada. A la fecha se encuentra en proceso de suministro para instalación.

-Alarma baño (Bogotá):

Respuesta: Al momento del recorrido la Comisión Auditora, se encontraban instaladas las tres alarmas, así:

Baños primer piso damas y hombres (incluye imagen).

Baño tercer piso hombres (incluye imagen)

-Señal braille en barandas (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, se encontraban instaladas las seis señalizaciones braille, las cuales están enmarcadas en el círculo de color rojo, así:

Rampa de la entidad (incluye imagen).

Acceso peatonal portería (incluye imagen)

Acceso Peatonal edificio (incluye imagen)

-Planos apticos de evacuación (Bogotá): Al momento de hacer el recorrido la Comisión Auditora, no se encontraban instalados. A la fecha se encuentran instalados, así:

Plano No. 1 Punto de Atención Bogotá (incluye imagen)

Plano No. 2 Punto de Atención Bogotá (incluye imagen)

-Modulo preferencial (perro guía): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se encontraba instalado la señal perro guía y señal de módulo en braille, así:

Sede Principal Bogotá, Modulo No. 20 (incluye imagen)

-Modulo atención (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se encontraba instalado una de las tres señales braille contratadas para ser instaladas en los módulos de atención (biometrías modulo 23 y 21, modulo 1 y 20) a la fecha se encuentran instaladas las cuatro señales braille así:

Modulo veinte (incluye imagen)

Módulos de biometría (incluye imagen)

Modulo uno (incluye imagen)

-Ruta de evacuación (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se encontraban instaladas cuatro señales de ruta de evacuación de las cinco contratadas. A la fecha se encuentran instaladas la totalidad de las señales de ruta de evacuación, así:

Sede Principal Bogotá (incluye imagen)

-Extintor (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se verificó la instalación de dos señales de extintores en el Punto de Atención Bogotá y las otras dos, se encuentran instaladas en el Área del Atención a Consumidor Financiero ubicadas en el primer piso de la Sede Principal, así:

Sede Principal Bogotá (incluye imagen)

-Recepción (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, la señalización de recepción se encontraba instalada, así:

Recepción (Punto de Atención Bogotá) (incluye imagen)

-Acceso principal (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, la señal acceso principal de ingreso del Punto de Atención Bogotá se encontraba despegada, a la fecha se encuentra instalada.

Puerta principal edificio (incluye imagen)

Puerta ingreso a la entidad (incluye imagen)

-Sala de espera (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, se encontraban instaladas la señalización de sala de espera en braille, así: (incluye imagen)

Ahora bien, frente al informe observado por la Comisión Auditoría, corresponde a un informe específico relacionado con actividades propias del SGSST. No obstante, dentro del flujo No. 129 del sistema de información DODO DOCS, se encuentra el informe realizado por el supervisor donde valida la ejecución del contrato, radicado No. 129-01-2024031500235 (<https://dododocs/Publicar/Publicar/InfoDocumento?idRegistro=6025&idFormulario=20231#no-back-button>)

La supervisión del contrato motiva el otrosí de prórroga con dos razones principales: i) lograr la instalación total de los elementos, dadas las novedades logísticas del proveedor y ii) efectuar las garantías de los trabajos realizados, lo cual se puede observar en la siguiente imagen extraída del flujo documental No. 154, la cual hace parte del expediente contractual: (incluye imagen)

Como se ha indicado en las respuestas anteriores al hecho no. 2, los otrosíes cuentan con los fundamentos técnicos y legales, así mismo, se puede dar cuenta del control y seguimiento adelantado por la supervisión del contrato que se encuentra vigente y en avance de la instalación de la totalidad de los elementos adquiridos.

HECHO 3:

Como lo indica el informe del proveedor, se decidió por parte del supervisor fortalecer la estructura de soporte de la fachaleta con ángulos en vez de ménsulas, teniendo en cuenta que cumple con la misma finalidad técnica, sin incrementar el valor y modificar el objeto contractual.

Adicionalmente, el cambio se dio dentro de las facultades para el supervisor previstas en el numeral 16 de las obligaciones del proveedor que señala: “Proporcionar mantenimiento y/o servicios, artículos, materiales en menores o mayores cantidades o diferentes a los relacionados en las especificaciones técnicas, siempre y cuando estén acorde con el objeto contractual y no sobrepasen el presupuesto estimado. Lo anterior, previa solicitud y aprobación por parte del supervisor y en aras del desarrollo del contrato”, sin que se requiera su formalización a través de un otrosí.

HECHO 4:

La entidad no se pronunció sobre este hecho.

HECHO 5:

Respuesta: Sea lo primero indicar que el contrato tiene como finalidad la adquisición de elementos de tecnología necesarios para la operación, los cuales están descritos en la ficha técnica de referencia, sin embargo, se presentan nuevas necesidades que se encuentran dentro del objeto contractual, de conformidad con lo establecido en el numeral 26 de la Cláusula No. 3. obligaciones del proveedor, que dice “El proveedor en aras del desarrollo del contrato suministra a solicitud del Supervisor de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, bienes o servicios en menores o mayores cantidades o diferentes a los relacionados en las especificaciones técnicas, siempre y cuando estos se encuentren relacionados con el objeto contractual y no sobrepasen el presupuesto estimado”.

En ese sentido, solo uno de los ítems adquiridos presentó un precio superior a la ficha técnica, dadas las características técnicas y para su adquisición se dio aplicación al numeral 13 de la Cláusula No. 13 Obligaciones Principales del contrato el cual dice: Cuando el valor de los elementos a suministrar, mantenimientos y reparaciones no se encuentren relacionados en el contrato, el proveedor deberá ofertar a través de cotización tomando como referente los precios del mercado el cual deberá ser aprobado por el supervisor del contrato.” Se adjunta la cotización presentada por el proveedor.

“Así mismo, se detalla que en la prestación de servicios de mantenimiento no se especifica por la supervisión cuáles fueron las actividades realizadas por el contratista, detallándose que se incluyen hasta mantenimientos a DIGITURNOS a pesar de que existe un contrato suscrito exclusivo para tal fin”

Respuesta: El contrato incluye mantenimiento y soporte tecnológico en los Puntos de Atención. Para el caso puntual del mantenimiento a “DIGITURNOS” se precisa que este se realizó al televisor o pantalla (marca simply) dispuesta en la sede de Cali para visualizar información institucional y turnos y no a las pantallas de los kioscos en los cuales se asignan los turnos, cuyo mantenimiento es objeto de otro contrato como se indica en la observación. Por ende, el mantenimiento se hizo acorde al objeto contractual.

HECHO 6:

Respuesta: Con respecto a lo indicado previamente, se informa que los 159 pagos cuentan con igual número de informes de supervisión que se encuentran en el sistema de información Dodo Docs y que pueden ser consultados en el flujo No. 129, remitimos los radicados y links de consulta:

SE ANEXA TABLA CON LINKS

Frente a la conclusión de la observación No. 4 y como se indicó en la respuesta a cada uno de los 6 hechos, CAJA HONOR realiza la supervisión a los contratos suscritos de acuerdo con lo establecido en la Guía del Interventor y Supervisor y los acuerdos contractuales, gestión que

además se realiza en apoyo del Manual Interno de Contratación y el Gestor documental DODO DOCS, herramienta en la que reposan los informes de supervisión y se detalla el seguimiento y control en la ejecución de los contratos.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

SOBRE EL HECHO 1:

Es conveniente precisar que en respuesta al requerimiento 2024EE0018646 fechado el 05 de febrero del año en curso se solicita se informe con detalle dónde se establecen los costos de los avalúos que se realizan por parte de las firmas evaluadoras para los modelos de vivienda que ofrece CAJAHONOR. Al respecto, la Entidad manifiesta que *“Los costos de los avalúos realizados por las firmas evaluadoras se encuentran establecidos dentro de las cláusulas del convenio suscritos con cada una de ellas. En cuanto a la información del costo de los avalúos para conocimiento de los afiliados, esta se brinda durante la prestación del servicio por parte de los asesores en ventanilla en los puntos de atención a nivel nacional”*⁸⁴.

Es de recibo de este Ente de control el hecho de que la Entidad después de la prueba de recorrido realizada en el mes de febrero del presente año, informe por medio de página web, Carta de preaprobado (06-Ob4_H1_Proforma Carta Preaprobado y Puntos de atención los costos de avalúo, por lo tanto, se modifica la redacción de la observación en cuanto a que no se observa donde informen a los afiliados el costo de los avalúos de acuerdo con el listado de firmas evaluadoras convenidas con LA CAJA, sin embargo, en la respuesta no se observa, el control y seguimiento en la labor de supervisión para evidenciar si el valor cobrado al afiliado que adquiere los servicios es el establecido en el convenio o por el contrario hay mayor cobro por parte del convenido.

Conforme a lo anterior, la observación **se confirma como hallazgo** disciplinario (D), en atención a la falta de control y seguimiento por parte de la supervisión en el valor cobrado por parte de la firma evaluadora a los afiliados.

SOBRE EL HECHO 2:

La entidad en su respuesta menciona que el contrato se encuentra vigente hasta el 15 de junio, además que las prórrogas aprobadas mediante otrosís están sustentadas en la necesidad de instalar todos los elementos *“dadas las novedades logísticas del proveedor”* y *“garantías de las actividades realizadas”* y según la entidad, estos son fundamentos *“técnicos”* para autorizar la aprobación de las prórrogas al contrato.

⁸⁴ MEMORANDO- Respuesta a requerimiento - SUADM-409-01-2024020700016 Punto No. 4

Respecto a la ampliación del plazo de ejecución contractual, mencionada por la entidad, se resalta que, al momento de la inspección de los expedientes y la visita in situ el día 10 de abril de 2024 a los elementos contratados, es decir, 5 días calendario antes de la culminación del plazo contractual, no se evidencia ningún documento por parte del contratista sobre inconvenientes en el desarrollo de sus actividades. Tampoco ningún reporte del supervisor que dé cuenta de problemáticas en el desarrollo del contrato para otorgar así prórogas al contratista, siendo ésta una obligación en las funciones de supervisión antes que los plazos de ejecución se terminen⁸⁵.

Se recuerda que “...la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato y de las obligaciones derivadas, deba ejercerse...”⁸⁶, por lo que la supervisión debe velar por la entrega de los bienes y/o servicios antes del vencimiento del contrato⁸⁷ y no autorizar prórogas sin ninguna justificación que sea ajena al contratista, como se observa en el contrato 125 de 2023, donde el único argumento es que se han presentado “novedades logísticas”, las cuales se refieren es a fallas en la calidad de los productos instalados y no a situaciones extraordinarias, así como también porque el contratista incumplió con el cronograma establecido en el contrato y no instaló la totalidad de elementos contratados, lo que generaría un incumplimiento al mismo, por tanto, no es una causa para autorizar una prórroga.

A su vez, la entidad en su respuesta anexa el informe de supervisión con radicado No. 129-01-2024031500235 sin fecha y sin firma, el cual este organismo de control ya conocía desde el análisis del expediente del contrato.

Al respecto de este informe ya conocido, se reitera nuevamente que, además de la información ejecutiva del contrato, el informe no presenta ítems como valor, objeto, contratista, periodo facturado, verificación del cumplimiento del SG-SST, ningún tipo de información correspondiente al objeto contractual ni a las actividades desarrolladas por el contratista

También la entidad en su respuesta, se refiere a los ítems relacionados en la observación que no coinciden con lo evidenciado en la visita in situ del 10 de abril de 2024, donde responde que “...algunos de estos se encontraban instalados parcial o totalmente al momento de la visita, otros se han venido instalando con posterior a esta...”. Cabe señalar que en la respuesta que se refiere a cada ítem así:

-Baranda en acero (portería): Se informa a la Comisión que la baranda instalada, corresponde al tramo principal de 4,5ml, más los cuatro soportes verticales de 0.75ml, para un total de 7.5ml.

⁸⁵ Numeral 6.1.2 y 6.1.7. Guía del interventor y supervisor de CAJA HONOR

⁸⁶ Numeral 3 Guía del interventor y supervisor de CAJA HONOR

⁸⁷ Numeral 6.2.5 Guía del interventor y supervisor de CAJA HONOR

Se observó que la entidad sobre este ítem, incluyó con la sumatoria de metros los soportes verticales de la baranda y menciona que las paralelas de menor diámetro a la baranda principal son adicionales ofrecidos por el contratista. Sin embargo, CAJA HONOR no anexa en la respuesta los diseños preliminares ni el análisis de precios unitarios de este ítem. Así mismo, la unidad de medida del ítem es en metros lineales y no en metros cuadrados, por lo que el costo unitario del metro lineal incluiría paralelas y apoyos verticales, por lo tanto, el argumento de la entidad sobre este ítem no tiene un soporte técnico que muestre que efectivamente dichos elementos no hacen parte del valor por metro lineal de la baranda.

-Alarma baño (portería): Respuesta: Al momento del recorrido de la Comisión Auditora no se encontraba instalada. A la fecha se encuentra en proceso de suministro para instalación.

Al respecto se evidencia con la respuesta que esta actividad aun continua sin ser instalada, a pesar de que fue facturada por la empresa contratista como si ya fuese instalada.

-Alarma baño (Bogotá): Respuesta: Al momento del recorrido la Comisión Auditora, se encontraban instaladas las tres alarmas.

Al respecto, si bien es cierto que al momento de la visita se encontraban instaladas las 2 alarmas del primer piso, se le solicitó al supervisor que se pusieran en funcionamiento y éstas no funcionaron, en tanto ni emitían ruido de sirena como tampoco encendían las luces de advertencia. Sin embargo, se observa en el registro fotográfico anexado en la respuesta que las luces encienden, lo cual no implica que con anterioridad no funcionaban a pesar de estar recibidos por la entidad.

-Señal braille en barandas (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, se encontraban instaladas las seis señalizaciones braille, las cuales están enmarcadas en el círculo de color rojo.

En cuanto este ítem, se observa en el registro fotográfico de la respuesta que éstas fueron instaladas por la entidad.

-Planos apticos de evacuación (Bogotá): Al momento de hacer el recorrido la Comisión Auditora, no se encontraban instalados. A la fecha se encuentran instalados.

Respecto a este ítem, se observa que la entidad los instaló posteriormente a la visita realizada por la CGR, a pesar de que ya se encontraban recibidos por la entidad.

-Modulo preferencial (perro guía): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se encontraba instalado la señal perro guía y señal de módulo en braille.

En cuanto a este ítem, éste continúa como se evidenció al momento de la visita, ya que, la señal de perro guía continúa sin tener señalización braille.

-Modulo atención (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se encontraba instalado una de las tres señales braille contratadas para ser instaladas en los módulos de atención (biométrías modulo 23 y 21, modulo 1 y 20) a la fecha se encuentran instaladas las cuatro señales braille.

Al respecto, se evidencia con la respuesta de la entidad que solo se había instalado una señal a pesar de que documentalmente aparecen recibidas 4.

-Ruta de evacuación (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se encontraban instaladas cuatro señales de ruta de evacuación de las cinco contratadas. A la fecha se encuentran instaladas la totalidad de las señales de ruta de evacuación.

Igual que el ítem anterior, se había instalado una menor cantidad de señales con respecto a las recibidas en documentos.

-Extintor (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora se verificó la instalación de dos señales de extintores en el Punto de Atención Bogotá y las otras dos, se encuentran instaladas en el Área del Atención a Consumidor Financiero ubicadas en el primer piso de la Sede Principal.

De igual manera, se instalaron los faltantes posterior a la visita, teniendo en cuenta que ya estaban recibidos por la entidad.

-Recepción (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, la señalización de recepción se encontraba instalada.

En cuanto a este ítem, que se encuentra en el capítulo de señalización completa y no en solo braille, por lo que no cumple con la condición, por lo que sigue sin ser instalada.

-Acceso principal (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, la señal acceso principal de ingreso del Punto de Atención Bogotá se encontraba despegada, a la fecha se encuentra instalada.

Al respecto, según comentario de la entidad se había instalado, pero posteriormente se cayó y al momento de la visita no estaba instalada.

-Sala de espera (Bogotá): Al momento del recorrido de la Comisión Auditora, se encontraban instaladas la señalización de sala de espera en braille.

En relación con el ítem anterior, al momento de la visita este no se pudo identificar durante el recorrido por el personal que la acompañó, por lo cual se incluyó en la observación comunicada.

En general, la respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado teniendo en cuenta que se continúan observando las debilidades en el ejercicio de control por parte de la supervisión, al permitir el pago al contratista sin que haya realizado con anterioridad las actividades pagadas, como también, la autorización de prórrogas en el tiempo sin tener justificaciones de fondo ni sustento técnico que lo ameriten, y así mismo, los informes de supervisión no permiten conocer detalles de las actividades realizadas por el contratista, razones por las cuales este hecho de la observación continúa como fue comunicado.

SOBRE EL HECHO 3:

Acerca de la respuesta emitida por la entidad sobre este hecho, la Entidad señala que el supervisor tiene la facultad de aprobar modificaciones a las especificaciones técnicas contratadas inicialmente. Sin embargo, la supervisión tiene prohibido tomar decisiones que modifiquen las condiciones del contrato sin autorización del ordenador del gasto; así mismo, debe verificar que los bienes se reciban de acuerdo con lo contratado y, en caso de que estas condiciones cambien debe informarlo al ordenador del gasto⁸⁸.

Por lo anterior, se observa que la supervisión permite el cambio de especificaciones técnicas de los bienes a recibir, sin realizar un análisis técnico y de costos, como tampoco comunica al ordenador del gasto esta modificación para su aprobación, razón por la cual, la respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado y ésta se mantiene como fue comunicada.

SOBRE EL HECHO 4:

Debido a que la entidad no se pronunció sobre este hecho, se confirma lo observado.

SOBRE EL HECHO 5:

La entidad en su respuesta indica que la finalidad del contrato mencionado es la adquisición de elementos de tecnología y que, el numeral 26 de la cláusula 3 permite que se incluyan nuevos elementos según solicitud del supervisor mientras que éstos no sobrepasen el “*presupuesto estimado*”. Además, que el numeral 3 de la cláusula 13 del contrato señala que si el valor supera la “*ficha técnica*” se deberá hacer una cotización por parte del proveedor.

Sin embargo, si bien es cierto que contractualmente el contrato permite que se suministren elementos distintos a los plasmados en los estudios de mercado y descritos en la cláusula No 2 del contrato en cuestión, la entidad al regirse por los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia⁸⁹,

⁸⁸ Numerales 12.2 y 6.3.1 Guía del interventor y supervisor CAJA HONOR y numeral 16 del Manual interno de contratación CAJA HONOR.

⁸⁹ Numeral 2.1 Manual interno de contratación CAJA HONOR.

por el hecho de adquirir elementos que no se encuentran dentro de lo contratado inicialmente y, la entidad al no realizar un estudio de mercado de dichos elementos que le permitan conocer sus condiciones técnicas y costos de mercado, así estos no superen el presupuesto estimado y se encuentren dentro de la finalidad del contrato, va en contravía no solo del principio de responsabilidad, que impone a servidores públicos una rigurosa vigilancia del contrato⁹⁰, sino que también impide la finalidad de tutelar la transparencia de la actividad contractual y la obligatoriedad de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado⁹¹.

En cuanto a lo argumentado por la entidad sobre el mantenimiento a un “televisor” y no a un “kiosko” en la sede Cali, no se observa al respecto ningún soporte de dicha actividad, como tampoco en los informes realizados por la supervisión se evidencia tal situación.

Por lo anterior, la respuesta de la entidad respecto a lo observado en este hecho no desvirtúa lo observado y este se mantiene como fue comunicado.

SOBRE EL HECHO 6:

Una vez revisados los 159 informes de supervisión realizados en el marco del contrato 045 de 2022, se señala que estos cumplen con el requisito establecido en la Guía del Interventor y Supervisor establecida por CAJA HONOR. Sin embargo, en su contenido que no supera las dos (2) páginas, no se evidencia ningún detalle de las actividades realizadas por el contratista y se mencionan únicamente los datos generales del contrato y que el contratista cumplió, reiterando que no describe nada sobre las actividades realizadas por el contratista.

Por lo tanto, la observación se mantiene en todos sus alcances.

HALLAZGO 12. ESTUDIO DE TÍTULOS DE BIENES INMUEBLES (D)

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, relacionado con la falta de control por parte de la entidad frente al pago realizado por los afiliados a las firmas inmobiliarias por el servicio del estudio de títulos, el cual se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR suscribió el 08 de abril el contrato No.75 de 2021 (no oneroso) con la firma ALIANZA PARA EL PROGRESO S.A.S., cuyo objeto era “*prestar los servicios jurídicos para la asesoría y realización de estudio de títulos de los inmuebles postulados por los afiliados con el fin de acceder a las líneas de crédito de vivienda ofrecidas por CAJA HONOR, así como también, la elaboración de minutas y demás actos jurídicos necesarios para el perfeccionamiento del negocio*” bajo la modalidad de contratación directa⁹².

⁹⁰ Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado.

⁹¹ Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

⁹² Manual Interno de contratación - Resolución No. 78 del 15 de febrero de 2019- artículo 8- Contratos de mandato, comodato, empréstito, permuta, convenios de asociación, colaboración y crédito público

Con el fin de ayudar a los afiliados a adquirir solución de vivienda, CAJAHONOR suscribe convenios con empresas y genera relaciones colaborativas en beneficio de los afiliados, de tal manera que, contribuyan al desarrollo de los trámites misionales de la entidad, realizando asesoría y estudio de títulos de los inmuebles postulados por los afiliados (requisito para acceder a los modelos de vivienda) en concordancia con los objetivos estratégicos y misionalidad de CAJA HONOR que busca contribuir al bienestar de los afiliados, garantizando tarifas preferenciales por la prestación del servicio.

En el expediente contractual se observa que los estudios previos establecen dentro de las obligaciones principales que, la firma contratada debe garantizar a los afiliados la tarifa preferencial para estudio de títulos y de legalización de transferencia de dominio y/o hipoteca, el valor de \$270.000 incluido IVA⁹³, así mismo, se observa que la Firma ALIANZA PARA EL PROGRESO S.A.S el día 24 de abril de 2021 acepta las condiciones de CAJAHONOR, y en su aceptación el valor de la tarifa que establece es de \$ 200.000⁹⁴. Ahora bien, el contrato 75-2021 dentro de las obligaciones principales establece que la Firma ALIANZA PARA EL PROGRESO S.A.S debe garantizar y mantener a los afiliados de LA CAJA la tarifa preferencial para estudio de títulos y elaboración de minutas en las diferentes líneas de financiación de créditos de vivienda ofrecidas por LA CAJA de \$ 270.000 incluido IVA.⁹⁵

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que si bien el estudio previo establecía como tarifa preferencial a los afiliados por la prestación del servicio el valor de \$270.000 incluido IVA, en la aceptación de las condiciones de CAJA HONOR por parte de la firma ALIANZA PARA EL PROGRESO S.A.S la tarifa era de \$200.000, aun así, se suscribió el contrato 75-2021 y se estableció que el valor a cobrar al afiliado por el estudio de títulos y elaboración de minutas que realice la firma a los afiliado que requieran el servicio es de \$270.000 incluido IVA, situación que evidencia deficiencias en la estructuración del contrato e inobservancia de lo establecido en el Manual de contratación en relación a la modalidad de contratación directa, en virtud de la cual se seleccionará un proveedor que haya presentado una propuesta favorable para la Entidad⁹⁶.

Así mismo, el trámite para la contratación indica que se debe hacer revisión de la propuesta presentada⁹⁷ y, para el caso concreto se evidenció que no se tuvo en cuenta la oferta presentada por la firma ALIANZA PARA EL PROGRESO S.A.S con un valor menor que beneficiaría al afiliado, toda vez que, se suscribió el contrato 75-2021 con un mayor valor de cobro al afiliado que requiera los servicios, sin tener en

⁹³ Estudio previo-Radicado 44-01-2021012900027 -numeral 8

⁹⁴ Aceptación condiciones CAJA HONOR

⁹⁵ Contrato No. 75-2021- Clausula No 5 Obligaciones del proveedor- Obligaciones principales- numeral 8

⁹⁶ Manual Interno de contratación - Resolución No. 78 del 15 de febrero de 2019. Artículo 8- Modalidad de Contratación Directa-numeral 9.1

⁹⁷ Manual Interno de contratación - Resolución No. 78 del 15 de febrero de 2019 - Artículo 8- Modalidad de Contratación Directa Artículo 8- Modalidad de Contratación Directa-numeral 9.2 Tramite

cuenta que el objeto de este contrato es beneficiar al afiliado con tarifas preferenciales y de menor valor al cobrado por las empresas no convenidas.

Esta situación contraviene e impacta la misionalidad de CAJA HONOR, al incrementar en el contrato el valor ofertado por la firma sin que en realidad prime el bienestar del afiliado buscando mejores tarifas en los servicios prestados por la firma e inobservancia de los principios de la función administrativa⁹⁸.

Conforme a lo precedente, este hallazgo tiene presunta incidencia Disciplinaria (D).

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando **SUFIN - 409-01-2024042500051**, del 25/04/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(..)

“Frente a la observación se aclara lo siguiente:

- 1) *La firma alianza para el progreso S.A.S, mediante los contratos 75 y 76 de 2021 desarrollo las actividades de: i) estudio de títulos, elaboración de minutas y demás actos jurídicos, y ii) la realización de avalúos respectivamente.*
- 2) *La firma comunico a la Entidad a través del oficio de fecha 24 de marzo de 2021 su aceptación de la tarifa fija de \$ 200.000 incluido IVA para avalúos, no para estudio de títulos (06-Ob5_Carta Aceptación Alianza para el progreso)*
- 3) *Las tarifas para 2021 que correspondían a avalúos eran de \$ 200.000 incluido IVA y para estudio de títulos \$ 270.000 incluido IVA, es decir, que la firma aplico las tarifas de manera correcta, tal como refleja el estudio previo.”*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Es conveniente precisar que dentro de los soportes suministrados en el expediente del contrato 75-2021 suscrito con la firma ALIANZA PARA EL PROGRESO S.A.S., cuyo objeto era “*PRESTAR LOS SERVICIOS JURIDICOS PARA LA ASESORIA Y REALIZACION DE ESTUDIO DE TITULOS DE LOS INMUEBLES POSTULADOS POR LOS AFILIADOS CON EL FIN DE ACCDER A LAS LINEA DE CREDITO DE VIVIENDA OFRECIDAS POR LA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA, ASI COMO TAMBIEN, LA ELABORACION DE MINUTAS Y DEMAS ACTOS JURIDICOS*

⁹⁸ Constitución Política de Colombia 1991– Capítulo 5 de la Función Administrativa - Artículo 209 “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...).

NECESARIOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL NEGOCIO” se encuentra el oficio con nombre aceptación condiciones CAJA HONOR, de fecha 24 de marzo de 2021 aceptación de la tarifa fija de \$ 200.000 incluido IVA, por lo tanto, con base en la información suministrada este Ente de Control prueba la observación comunicada a la Entidad y no hay otro documento que repose dentro del expediente o en la respuesta dada que la desvirtúe o especifique que para el estudio de títulos sea otro valor diferente al de la aceptación.

Por ende, la observación **se confirma como hallazgo** disciplinario (D).

HALLAZGO 13. PLANEACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN CONTRATO No. 045 de 2022 (D).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, relacionado con la no realización del análisis de los precios unitarios al momento de suscribir el contrato y/o las adiciones, el cual se presenta en los siguientes términos:

Valores unitarios.

En el estudio previo del contrato 045 de 2022 se menciona que el contratista deberá realizar “servicios” con la instalación de aires acondicionados en la sede principal (60.000 BTU) y las sedes de Medellín, Bucaramanga y Florencia (24.000 BTU), además de mantenimientos preventivos y correctivos en UPS, aires acondicionados y plantas eléctricas, y que también debe realizar mantenimiento a cableado eléctrico, tableros eléctricos y transformadores⁹⁹.

Sin embargo, ni en las ofertas recibidas ni en las especificaciones técnicas¹⁰⁰ se anexan cotizaciones sobre este tipo de actividades y sus condiciones de ejecución.

Así mismo, se detalla la realización del OTROSÍ No 1 de fecha 10 de febrero de 2023, en el cual se adicionan \$118.600.000 incluido IVA y se prorroga el contrato por 12 meses a partir del 10 de febrero de 2023. La justificación¹⁰¹ del OTROSÍ describe la necesidad de continuar con los mantenimientos a los equipos mediante una “*programación de mantenimientos*”.

Sin embargo, en esta justificación no se evidencia la “*programación*” mencionada que justifica la adición presupuestal y la prórroga en el tiempo, como tampoco se puede establecer el porqué del valor adicionado y, si existen actividades a ejecutar nuevas que no se encuentren en las cotizaciones iniciales, toda vez que no se evidencia un estudio de mercado que abarque actividades a ejecutar por el contratista que no se encuentran en las cotizaciones iniciales, en las cuales tampoco se detallan los valores unitarios de cada actividad.

⁹⁹ Clausula 3 contrato 045 de 2022.

¹⁰⁰ Clausula 2 contrato 045 de 2022.

¹⁰¹ Documento “Solicitud modificación contractual” sin fecha.

Estos hechos impiden conocer si los valores pagados al contratista en detalle el desarrollo del contrato y si estos cumplen con las especificaciones técnicas, recalcando que el supervisor¹⁰² no exigió al contratista estos nuevos precios, como tampoco realizó un análisis de costos.

En general, se observa que la entidad adjudicó un contrato basándose en un estudio de mercado que no es detallado sobre los costos reales de cada una de las actividades que requería realizar, como tampoco genera un análisis de precios para actividades que no se estipulan con valores en el contrato inicial, ocasionando incertidumbre en los valores pagados al contratista. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.¹⁰³

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUADM - 409-01-2024050200057 del 02/05/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“Respuesta: Sea lo primero indicar que en el formato de “presentación de oferta/propuesta”, observado por la Comisión Auditora en la página 2, se encuentran tres notas. La No. 2 expresa lo siguiente “Agradecemos diligenciar el Anexo No.1 Adecuación y/o ampliación adjunto en el formato Excel el cual formará parte de la oferta comercial” tal y como se evidencia en la siguiente imagen:

IMAGEN ANEXA

De acuerdo con lo anterior, los oferentes al momento de remitir sus ofertas adjuntaron los Anexos No.1 en los que detallaron los valores unitarios para cada uno de los ítems a ofertar, lo cual permitió una escogencia objetiva del proveedor dentro del proceso de selección. Dichos anexos, reposan en los archivos internos del área de Compras y

¹⁰² Constitución Política. ARTICULO 123 Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

¹⁰³ La Ley 1952 de 2019: Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: (...) 22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados. Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. 3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.



Contratación y, a continuación, se exponen los valores discriminados por oferente respecto a la instalación de aires acondicionados en la sede principal (60.000 BTU) y las sedes de Medellín, Bucaramanga y Florencia (24.000 BTU), mantenimiento aires acondicionado y plantas eléctricas:

1. Proveedor Soldepye

1.1. Mantenimiento UPS

IMAGEN ANEXA

1.2 Mantenimiento Aires acondicionados

IMAGEN ANEXA

1.3 Mantenimiento Plantas eléctricas

IMAGEN ANEXA

2. Proveedor AB Control

2.1 Mantenimiento UPS

IMAGEN ANEXA

2.2 Mantenimiento Aires acondicionados

IMAGEN ANEXA

2.3 Mantenimiento Plantas eléctricas

IMAGEN ANEXA

3. Proveedor Sergemaq

3.1 Mantenimiento UPS

IMAGEN ANEXA

3.1 Mantenimiento Aires Acondicionado

IMAGEN ANEXA

3.3 Mantenimiento Plantas Eléctricas

IMAGEN ANEXA

4. Proveedor Aquserv

4.1 Mantenimiento UPS

IMAGEN ANEXA

4.2 Mantenimiento Aires Acondicionado

IMAGEN ANEXA

4.3 Mantenimiento Plantas Eléctricas

Se adjuntan a la presente respuesta los Anexos No.1. de cada proveedor.

Respuesta: Teniendo en cuenta que las ofertas presentadas por los proveedores contaron con los valores detallados establecidos por cada uno de ellos en los respectivos Anexos 1, que sirvieron a su vez, para la elaboración del cuadro comparativo, no existe incertidumbre, ni se vulnera la transparencia, por el contrario, el cuadro comparativo del proceso, las ofertas y los Anexos No. 1 demuestran que sí existió una escogencia objetiva. Así mismo, es importante precisar a la Honorable Comisión que en cada proceso contractual se da cumplimiento al Manual Interno de Contratación, principios, valores y ética.

HECHO 2:

Respuesta: De acuerdo con la respuesta dada al hecho No. 1 del presente documento, sí se aportaron las ofertas (Anexo No.1 dentro del proceso) con las especificaciones y condiciones técnicas debidas junto con los valores detallados.

Así mismo es importante indicar que, la solicitud de adición y prórroga realizada por el supervisor se enmarca en lo dispuesto en el Manual Interno de Contratación, artículo 15, y en virtud de esta normativa, las partes suscribieron el otrosí. Ahora bien, la justificación realizada por el supervisor, y que dio origen al otrosí, se sustenta en la siguiente imagen extraída del flujo documental No. 154, la cual hace parte del expediente contractual:

IMAGEN ANEXA

Como se puede evidenciar, las razones principales que justificaron la solicitud son las siguientes: i) Asegurar el óptimo funcionamiento, entre otros equipos, de ups, aires acondicionados, plantas eléctricas, cableado eléctrico, tableros regulados y ii) Contratar el mantenimiento preventivo y correctivo a todo costo de dichos equipos para garantizar su operatividad las 24 horas del día.

Igualmente, teniendo en cuenta que dentro del proceso contractual y aun en el contrato se definió en detalle el servicio junto con sus valores, con la suscripción del otrosí No. 1, las partes, prorrogaron el contrato por 12 meses más, permitiendo que los precios pactados desde enero de 2022 se mantuvieran por un periodo más, esto es, hasta el 2023, luego no era necesario nuevos precios. Así lo ratifica la cláusula cuarta del otrosí que señala: “las demás cláusulas, condiciones y requisitos establecidos en el contrato No. 45

de 2022, no modificados por el presente documento permanecen vigentes y son de obligatorio cumplimiento”.

En cuanto a la “programación” se aclara, que, desde el estudio previo, se motivó la contratación de estos servicios para dar cumplimiento al Plan de Mantenimiento, como se observa en la siguiente imagen:

IMAGEN ANEXA

Así mismo, se adjunta el cronograma de mantenimiento vigente para el momento de la solicitud del otrosí.

Respuesta: La Entidad sí adjudicó el contrato con fundamento en las ofertas y Anexos No.1 presentados por los oferentes, como consta, en el Cuadro Comparativo que obra en el expediente del proceso, en el que se realizó un análisis de precios, además de otros factores, que dio como resultado un oferente adjudicatario:

Análisis de precios:

IMAGEN ANEXA

Análisis de otros factores como: condiciones de pago, tiempos de entrega, servicio postventa:

IMAGEN ANEXA

Análisis de la decisión:

IMAGEN ANEXA”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

SOBRE EL HECHO 1:

En la respuesta suministrada por la entidad, se adjuntan los documentos “Anexo 1” que refiere a los detallados de precios de cada una de las cotizaciones. Al respecto, estos documentos no fueron suministrados oportunamente por la entidad, a pesar de que se le solicitó la totalidad de la documentación correspondiente a los procesos de contratación, como tampoco se evidencian en el aplicativo de registro documental de la entidad DODO-DOCS; sin embargo, la respuesta de la entidad desvirtúa el hecho observado y éste se retira.

SOBRE EL HECHO 2:

La entidad en su respuesta menciona nuevamente que el estudio de mercado sí se realizó con soportes según el anexo 1. Además, que el otrosí se encuentra justificado para darle continuidad al funcionamiento de los distintos equipos de

CAJA HONOR, con precios de 2023. Así mismo anexa cuadro comparativo de ficha técnica, donde se observan los valores unitarios de tres (3) tipos de mantenimientos preventivos de 4 proveedores, así como también el formato “Comparación de Factores” en el que se discrimina el valor total del servicio, las condiciones de pago, tiempos de entrega, años de experiencia y servicios postventa y garantías, igualmente se observa con la instalación de aires acondicionados.

Al respecto, de los soportes suministrados en la respuesta por la entidad, aunque se observa un valor en la cotización, este no describe de que ítems o elementos u actividades se compone el mantenimiento a realizar, con el fin de determinar si su costo corresponde con el servicio a ejecutar.

En cuanto al cronograma anexado por la entidad en su respuesta se observa que éste solo tiene fecha de ejecución hasta febrero 20 de 2023, teniendo que el otro sí se suscribió el 10 de febrero de la misma vigencia, por lo que no se evidencia un cronograma que soporte el otrosí suscrito por un año más.

De igual manera, si bien es cierto que se mantienen los precios de 2023 al ser una prórroga al contrato inicial, esto no implica que no deban detallarse cómo se establecen los costos de las actividades a realizar

Por lo anterior, respecto al hecho No 2, la respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado y se mantiene tal y como fue comunicado.

En general, con respecto al hecho 1, con los soportes del estudio de mercado anexados en la respuesta éste se retira. Sin embargo, se reitera que dichos soportes no se encontraban ni en el expediente del contrato suministrado por la misma entidad cuando fue solicitado por este organismo de control, como tampoco en el aplicativo DODO-DOCS que es el utilizado por la entidad para incluir toda la documentación que se genere en sus distintos procesos y, en el cual reposa toda la información de los expedientes.

En cuanto al hecho No 2, éste se mantiene como fue comunicado, razón por la cual se configura en hallazgo el hecho 2 y se retira el hecho 1, modificando la redacción de esta.

HALLAZGO 14. MANTENIMIENTO Y SUMINISTRO TECNOLÓGICO CONTRATO No. 03 DE 2023 (D).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, relacionado con deficiencias en la realización de los estudios de mercado, al no especificar el detalle de los costos unitarios de las actividades a contratar y se adicionan ítems no previstos sobre los cuales no se evidencian las especificaciones técnicas ni un análisis de costos que determinen su valor en el contrato, el cual se presenta en los siguientes términos:

Hecho 1: Estudio de mercado.

CAJA HONOR suscribió el 10/01/2023 el contrato de prestación de servicios No. 03 de 2023 con la firma TCORP INGENIERIA S.A.S., cuyo objeto es el “Mantenimiento preventivo, correctivo y suministro de equipos, repuestos para los equipos tecnológicos, eléctricos, de comunicación y servicios conexos para la sede principal y puntos de atención a nivel nacional de CAJA HONOR”, con un plazo inicial de 12 meses y un valor inicial de \$100.000.000 incluido IVA.

En este contrato se tiene la realización de 2 actividades que son el mantenimiento de equipos de la infraestructura tecnología de CAJA HONOR y, el suministro de equipos y repuestos tecnológicos, de acuerdo con el estudio de mercado realizado por la entidad mediante la solicitud de cotizaciones de un listado específico de servicios y elementos a suministrar.

De acuerdo con el estudio de mercado realizado por la CAJA para adjudicar el contrato, se tiene que se realizaron cuatro (4) invitaciones a oferentes distintos, de los cuales CAJA HONOR diligenció el documento “FORMATO CUADRO COMPARATIVO DE OFERTAS” de fecha 14 de diciembre de 2022, se señala que en las ofertas se relacionan 33 ítems a suministrar por parte del adjudicado.

Una vez observados los precios ofertados por cada una de las empresas convocadas, se observa que la diferencia de los precios de la empresa adjudicada con respecto a las otras se encuentra muy por debajo, tal como se muestra a continuación:

En cuanto a prestación de servicios las ofertas fueron las siguientes:

Tabla No 38
Ofertas estudio de mercado.

ITEM	OFERENTES				MAYOR VALOR EN % DE LOS OTROS OFERENTES CON RESPECTO A TCORP		
	TCORP	DATAX TECHNOLOGY SAS	LAW IT SAS	USCOM SAS	DATAX TECHNOLOGY SAS	LAW IT SAS	USCOM SAS
1	\$2.499.000	-	\$16.868.250,00	\$16.065.000,00	0%	675%	643%
2	\$2.618.000,00	-	\$19.942.020,00	\$18.992.400,00	0%	762%	725%
3	\$5.969.113,00	-	\$12.709.489,17	\$12.104.275,00	0%	213%	203%
4	\$731.400,00	-	\$244.102.320,00	\$232.478.400,00	0%	33375%	31785%
TOTAL	\$11.817.513,00	\$289.101.099,00	\$293.622.079,17	\$279.640.075,00	2446%	2485%	2366%

Fuente: CAJA HONOR

Respecto al suministro de insumos la comparación de precios por oferta es la siguiente:

Tabla No 39
Diferencias de costos entre ofertas de estudio de mercado.

ITEM	OFERENTES			MAYOR VALOR EN % DE LOS OTROS OFERENTES CON RESPECTO A TCORP	
	TCORP	LAW IT SAS	USCOM SAS	LAW IT SAS	USCOM SAS
1	\$42.120,00	\$105.136,50	\$100.130,00	250%	238%
2	\$48.600,00	\$131.911,50	\$125.630,00	271%	258%
3	\$264.600,00	\$562.096,50	\$535.330,00	212%	202%
4	\$264.600,00	\$562.096,50	\$535.330,00	212%	202%
5	\$1.034.250,00	\$1.953.721,17	\$1.860.687,40	189%	180%
6	\$13.500,00	\$46.231,50	\$44.030,00	342%	326%
7	\$127.008,00	\$348.075,00	\$331.500,00	274%	261%
8	\$24.840,00	\$51.586,49	\$49.130,00	208%	198%
9	\$24.300,00	\$212.202,59	\$202.097,70	873%	832%
10	\$27.000,00	\$94.426,50	\$89.930,00	350%	333%
11	\$15.120,00	\$62.296,50	\$59.330,00	412%	392%
12	\$29.004,00	\$62.296,50	\$59.330,00	215%	205%
13	\$37.800,00	\$83.716,00	\$79.730,00	221%	211%
14	\$48.600,00	\$178.500,00	\$170.000,00	367%	350%
15	\$346,00	\$3.927,00	\$3.740,00	1135%	1081%
16	\$14.904,00	\$26.596,50	\$25.330,00	178%	170%
17	\$36.180,00	\$205.096,50	\$195.330,00	567%	540%
18	\$25.596,00	\$135.481,50	\$129.030,00	529%	504%
19	\$225.720,00	\$383.596,50	\$365.330,00	170%	162%
20	\$1.029.250,00	\$1.543.139,64	\$1.469.656,80	150%	143%
21	\$630.200,00	\$1.263.780,00	\$1.203.600,00	201%	191%
22	\$32.400,00	\$101.566,50	\$96.730,00	313%	299%
23	\$48.600,00	\$94.605,00	\$90.100,00	195%	185%
24	\$68.580,00	\$71.221,50	\$67.830,00	104%	99%
25	\$35.190,00	\$53.458,97	\$50.913,30	152%	145%
26	\$38.640,00	\$294.346,50	\$280.330,00	762%	725%
27	\$21.525,00	\$35.828,52	\$34.122,40	166%	159%
28	\$162.000,00	\$948.375,86	\$903.215,10	585%	558%
29	\$1.287.600,00	\$2.195.371,50	\$2.090.830,00	171%	162%
30	\$35.100,00	\$249.721,50	\$237.830,00	711%	678%
31	\$27.540,00	\$112.276,50	\$106.930,00	408%	388%
32	\$118.800,00	\$162.621,90	\$154.878,00	137%	130%
33	\$129.600,00	\$374.182,20	\$356.364,00	289%	275%
TOTAL				343%	327%

Fuente: CAJA HONOR

Se observa en ambas tablas, que las diferencias para los insumos superan el 300% con respecto a la oferta de la empresa TCORP, mientras que, en los servicios el valor de los otros oferentes supera el 2.000% con respecto al ganador.

Lo anterior genera incertidumbre en el costo real del contrato que podrían tener precios artificialmente bajos, teniendo que la oferta finalmente escogida, se encuentra muy por debajo de las condiciones de mercado, vulnerando el principio de transparencia,¹⁰⁴ ya que impiden a la administración la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable¹⁰⁵.

Hecho 2: Insumos no incluidos en el contrato.

En el desarrollo del contrato el cual aún se encuentra en ejecución, se detalla que la entidad ya ha realizado 14 pagos al contratista, incluyendo el otrosí de fecha 27 de diciembre de 2023, en el cual se adicionan \$50.000.000 y, además, se prorroga el contrato 12 meses más a partir del 20 de enero de 2024.

Respecto a los pagos realizados, la entidad muestra que se han realizado 14 pagos al contratista así:

Tabla No 40
Pagos realizados al contratista.

FECHA	NOMBRE	VALOR	BANCO
2/02/2023	PAQ 20230244 CR	\$ 2.932.949,00	BANCO POPULAR
20/02/2023	PAQ 20230430 CR	\$ 2.411.580,00	BANCO POPULAR
6/03/2023	44927476	\$ 3.837.392,00	DAVIVIENDA
10/03/2023	44962423	\$ 1.957.705,00	DAVIVIENDA
30/03/2023	PAQ 20230757 CR	\$ 1.787.741,00	BANCO POPULAR
4/05/2023	45399166	\$ 1.762.695,00	DAVIVIENDA
30/06/2023	331	\$ 5.269.164,00	COLPATRIA
27/07/2023	PAQ 20232174 CR	\$ 472.693,00	BANCO POPULAR
24/08/2023	156	\$ 1.759.070,00	COLPATRIA
5/10/2023	PAQ 20232870 CR	\$ 1.646.480,00	BANCO POPULAR
1/11/2023	9	\$ 6.069.753,00	COLPATRIA
30/11/2023	PX4001LKXO	\$ 1.862.636,00	BANCO POPULAR
19/12/2023	14	\$ 4.374.153,00	COLPATRIA
27/12/2023	PAQ 20233825 CR	\$ 5.459.919,00	BANCO POPULAR
TOTAL		\$ 41.603.930,00	

Fuente: CAJA HONOR

Se observan 16 facturas realizadas por el contratista que suman un valor de \$53.014.868,23:

¹⁰⁴ Capítulo 2.1 Manual Interno de Contratación CAJA HONOR.

¹⁰⁵ Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado.

Tabla No 41
Facturas registradas por el contratista.

FACTURA	FECHA	ÍTEM	CANT	UN	VALOR UNITARIO FACTURA	VALOR UNITARIO COTIZADO
TCOR442	24/01/2023	Cámara Logitech corporativo Connectic	1	und	\$2.606.000,00	\$1.287.600,00
TCOR449	1/02/2023	Memoria RAM DDR4 8GB Crucial	15	und	\$142.850,00	\$ -
TCOR462	15/02/2023	Cable de red Cat6A 3 mts Commscope	3	und	\$55.450,00	\$ -
		Cables de red Cat 6A 5mtsCommscope	16	und	\$87.400,00	\$ -
		Multipuerto USB sin conexión eléctrica Trend Net	9	und	\$170.000,00	\$ -
		Multitoma 6 servicios cuadrada	4	und	\$35.000,00	\$ -
		Espiral plástica 15 mts Negro	2	und	\$12.000,00	\$ -
		Servicio atención Digiturno (Cali)	1	und	\$120.000,00	\$ -
TCOR465	23/02/2023	Cable encauchetado 3x14 20 Mts	1	und	\$148.000,00	\$ -
		Multitoma 6 servicios cuadrada	2	und	\$35.000,00	\$ -
		Cable UTP Cat 6 Commscope x 305 mts	1	und	\$864.916,00	\$ -
		Cable de sonido stereo terminal 3.5mm de 25 mts	1	und	\$98.800,00	\$ -
		Licencias PDF creator x 12 meses	4	und	\$162.800,00	\$ -
TCOR472	10/03/2023	Cable HDMI a Displayport 4k 30 Hz /1.080 P1.8M	10	und	\$25.000,00	\$ -
		Teclado logitech K400 Plus con touchpad	1	und	\$188.370,00	\$ -
		Teclados USB	10	und	\$39.000,00	\$ -
		Mouse Alámbrico USB	10	und	\$24.840,00	\$ 24.840,00
		Licencia Apple Developer Program	1	und	\$597.411,00	\$ -
TCOR500	10/04/2023	Microfono Shennhiser 835S	2	und	\$593.000,00	\$ -
		38 mts Cable de sonido Stereo	1	und	\$145.000,00	\$ -
		Terminal canon hembra	4	und	\$17.400,00	\$ -
		terminal canon macho	4	und	\$17.400,00	\$ -
		Tapa ciega metálica	4	und	\$6.000,00	\$ -
		canon hembra chasis	4	und	\$18.000,00	\$ -
TCOR546	1/06/2023	Servicio técnico reparación Scanner Alaris S2070	1	und	\$195.000,00	\$5.969.113,00
		Servicio Reparación Impresora L220	1	und	\$160.000,00	\$5.969.113,00
		Servicio de Instalación TV Sede Barranquilla	1	und	\$240.000,00	\$5.969.113,00
		Servicio Correctivo Trituradora (Financiera)	1	und	\$120.000,00	\$5.969.113,00
		Instalación de Control de acceso (Gerencia)	1	und	\$840.000,00	\$ -
		Suministro y Cambio de Pantalla portátil Hp Pro Book 440 G6 con activo 28735	1	und	\$480.000,00	\$5.969.113,00
		Servicio Correctivo portátil Hp Pro Book 440 G6 con activo 28736	1	und	\$180.000,00	\$5.969.113,00
		Servicio Revisión y diagnostico portátil Hp Pro Book 450 G7 con activo 29598.	1	und	\$100.000,00	\$5.969.113,00
		Disco Duro de estado sólido 512 GB	1	und	\$245.000,00	\$ -
		Convertidor Toma europea a normal 110v	1	und	\$45.000,00	\$ -
		Servicio Revisión y diagnostico sistema de video conferencia 360 – Lynk	2	und	\$100.000,00	\$5.969.113,00

FACTURA	FECHA	ÍTEM	CANT	UN	VALOR UNITARIO FACTURA	VALOR UNITARIO COTIZADO
		Servicio Revisión y diagnostico Kodak Alaris S2040	1	und	\$100.000,00	\$5.969.113,00
		Calculadora Casio de oficina 20UC 12 dígitos	1	und	\$85.000,00	\$ -
TCOR546	23/06/2023	Teclados USB	10	und	\$39.000,00	\$ -
		Disco Duro Externo 2 TB	1	und	\$420.000,00	\$ -
TCOR569	4/07/2023	Disco Duro externo 2 TB	1	und	\$420.000,00	\$ -
TCOR597	10/08/2023	Servicio técnico reparación Scanner Alaris S2070	1	und	\$80.000,00	\$5.969.113,00
		Servicio Reparación Impresora Epson L565	1	und	\$120.000,00	\$5.969.113,00
		Disco Duro externo Adata Pro 4TB	1	und	\$718.000,00	\$ -
		Dominio Feria virtual	1	und	\$58.000,00	\$ -
		Teclados USB	10	und	\$39.000,00	\$ -
TCOR5632	25/09/2023	Suministro de tarjeta lógica TV 55"	1	und	\$450.000,00	\$ -
		Cable Display Port V1.4 velocidad de enlace 8,1 Gbs	1	und	\$45.000,00	\$ -
		Cable USB tipo B 3.0	2	und	\$25.000,00	\$ -
		Cable Hdmi 5 mts 4k	2	und	\$35.000,00	\$ -
		Cable USB para impresora	2	und	\$18.000,00	\$ -
		Diadema Esenses 5700	1	und	\$68.000,00	\$ -
		Estuche para IPAD	1	und	\$95.000,00	\$ -
		Disco Duro Externo 1 TB	1	und	\$295.000,00	\$ -
TCOR661	18/10/2023	Huellero Digital Person	1	und	\$330.000,00	\$ -
		Audífonos Diadema Multimedia	12	und	\$75.000,00	\$ -
		Pantalla 15.6"para equipo portátil	1	und	\$490.000,00	\$ -
		Servicio técnico instalación y cambió de pantalla equipo portátil	1	und	\$120.000,00	\$5.969.113,00
		Teclados alámbricos para PC portátil	10	und	\$39.000,00	\$ -
		Disco Duro externo solido x6 4TB portátil	2	und	\$1.478.000,00	\$ -
TCOR685	17/11/2023	Cable UTP Cat 6 Commscope x 305 mts	1	und	\$865.000,00	\$ -
		Bota capuchón RJ45 Gris	100	und	\$550,00	\$ -
		Plug RJ45 Amp(100	und	\$1.350,00	\$ -
		Cables HDMI de 1.80 m 4k	10	und	\$20.000,00	\$ -
		Cable HDMI V1,4 1080p HD 4 K 10M Macho	5	und	\$35.000,00	\$ -
		Cable HDMI V2 4 K 5M Macho	5	und	\$45.000,00	\$ -
TCOR701	7/12/2023	Cable UTP Cat 6 AMP x 305 mts	1	und	\$865.000,00	\$ -
		Bota capuchón RJ45 Gris	100	und	\$550,00	\$ -
		Plug RJ45 Amp	100	und	\$1.350,00	\$ -
		Hup de 8 puertos Tp Link 10/100/1000 Mbps	2	Und	\$145.000,00	\$ -
		Reparación de Scanner Kodak	2	Und	\$180.000,00	\$ -
		Multipuertos USB	1	und	\$65.000,00	\$ -
		Mantenimiento Preventivo Sala de Juntas Gerencia	1	und	\$1.050.000,00	\$2.499.000,00

FACTURA	FECHA	ÍTEM	CANT	UN	VALOR UNITARIO FACTURA	VALOR UNITARIO COTIZADO
		Mantenimiento auditorio	1	und	\$1.100.000,00	\$2.618.000,00
TCOR702	7/12/2023	Cable UTP Cat 6 AMP x 305 mts	2	und	\$865.000,00	\$ -
		Apoyo Feria Inmobiliaria	1	und	\$800.000,00	\$ -
		Router inalámbrico con Sim	2	und	\$589.000,00	\$ -
		Cables HDMI de 5 m 4k	10	und	\$35.000,00	\$ -
		Cable HDMI 10 Mts 4K	10	und	\$45.000,00	\$ -
TCOR723	19/01/2024	Micrófono USB para PC de escritorio	6	und	\$45.000,00	\$ -
		Tarjetas portátiles para sonido USB para conectar en las cámaras web	6	und	\$26.000,00	\$ -
		Cámara Web con micrófono o sonido para computador de escritorio	1	und	\$91.000,00	\$ -
		Baterías recargables AA 1.2V 1500 Omah + cargador doble Best	4	und	\$38.000,00	\$ -
		Audífono Ath-m20x con aislamiento de ruido	5	und	\$320.000,00	\$ -
		Trituradora Destructora OM-16X	1	und	\$1.450.000,00	\$ -
		Baterías selladas (12V 7.2 Ah)	2	und	\$75.000,00	\$ -
		Disco Duro externo solido x6 4TB	1	und	\$1.478.000,00	\$ -
		Memoria RAM 8GB para equipo IMAC	4	und	\$185.000,00	\$ -
		Disco duro interno Pc 4 Teras Mecánico	1	und	\$480.000,00	\$ -
		Teclados alámbricos para PC	10	und	\$39.000,00	\$ -

Fuente: CAJA HONOR

Del cuadro anterior se observa que 73 de los 99 insumos y servicios suministrados por el contratista no se encuentran en el estudio de mercado ni en las cotizaciones solicitadas por la entidad.

De lo anterior, no se puede establecer el porqué del valor adicionado y, si existen nuevas actividades a ejecutar, que no se encuentren en las cotizaciones iniciales, ya que no se evidencia un estudio de mercado para la adición presupuestal, donde se detallan los valores unitarios de cada actividad.

Estos hechos impiden conocer si los valores pagados en detalle al contratista en el desarrollo del contrato y si estos cumplen con las especificaciones técnicas, recalcando que el supervisor¹⁰⁶ no exigió al contratista estos nuevos precios, como tampoco realizó un análisis de costos.

En general, se observa que la entidad adjudicó un contrato basándose en un estudio de mercado con unos valores muy diferentes al resto de cotizaciones entregadas por los proveedores, como tampoco generó un análisis de precios para actividades

¹⁰⁶ Constitución Política. ARTICULO 123 Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

que no se estipulan con valores en el contrato inicial, ocasionando incertidumbre en los valores pagados al contratista. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria¹⁰⁷.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUADM - 409-01-2024050200057 del 02/05/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“HECHO 1:

Respuesta: *Sea lo primero señalar que el contrato No. 3 de 2023 es resultado de un proceso de contratación desarrollado conforme lo dispone el Manual Interno de Contratación en el que, como se evidenció, hubo pluralidad de oferentes. Los precios ofertados por cada uno de los oferentes fueron los que consideraron en su libertad de empresa. En todo caso, la Entidad desde la solicitud de oferta y de manera informativa les señaló cómo debían diligenciar la oferta: “(...) para la presentación de su oferta es necesario diligenciar el formato adjunto de presentación de oferta en los campos que se solicite, se debe indicar en cada ítem el valor total incluido impuestos (...).*

Sumado a lo anterior, y en su oportunidad, los oferentes Uscom y Law IT manifestaron, con respecto a los precios ofertados, lo siguiente:

IMAGEN ANEXA

Por su parte, el proveedor Law IT remitió su oferta en donde afirma “de acuerdo a la necesidad planteada enviamos nuestra oferta económica”

IMAGEN ANEXA

Ahora bien, es cierto que los precios ofertados por el proveedor T CORP fueron los más económicos dentro del cuadro comparativo, y también lo es, que en su oferta él manifestó cumplir con todas las obligaciones derivadas de este servicio, lo que significa que el valor de la oferta está en coherencia con dichas obligaciones y con la ejecución del contrato. Así

¹⁰⁷La Ley 1952 de 2019: Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: (...) 22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados. Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. 3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

mismo, para la escogencia del proveedor además del precio se tuvo en cuenta la trayectoria, experiencia y garantía ofrecida por la empresa Tcorp.

Con relación a lo expresado por la Comisión Auditoría, que los precios del ganador podrían ser artificialmente bajos, es importante indicar que los valores históricos en años anteriores, para este tipo de servicios, han sido similares como como se evidencia a continuación:

TABLA ANEXA

HECHO 2:

Respuesta: En relación con los elementos que no se encuentran en el estudio de mercado y en las cotizaciones solicitadas por la Entidad, como se manifestó en nuestra respuesta a la observación No. 4 – Supervisión en la adquisición de bienes y servicios, hecho No. 5 Contrato prestación de servicios No. 3 de 2023, la Entidad aclaró que el contrato tiene como finalidad la adquisición de elementos de tecnología necesarios para la operación, los cuales están descritos en la ficha técnica de referencia, sin embargo, se presentan nuevas necesidades que se encuentran dentro del objeto contractual, de conformidad con lo establecido en el numeral 26 de la Cláusula No. 3. obligaciones del proveedor, que dice “El proveedor en aras del desarrollo del contrato suministra a solicitud del Supervisor de CAJA HONOR, bienes o servicios en menores o mayores cantidades o diferentes a los relacionados en las especificaciones técnicas, siempre y cuando estos se encuentren relacionados con el objeto contractual y no sobrepasen el presupuesto estimado”.

En ese sentido, se relacionan los 77 elementos así:

TABLA ANEXA

En relación con la observación de que el contratista ha suministrado insumos con precios diferentes a los plasmados en la oferta, pero aun así han sido recibidos por la CAJA, como se manifestó en nuestra respuesta a la observación No. 4 – Supervisión en la adquisición de bienes y servicios, hechos No. 5 Contrato prestación de servicios No. 3 de 2023, la Entidad aclaró que solo uno de los ítems adquiridos presentó un precio superior a la ficha técnica, dadas las características técnicas y, para su adquisición, se dio aplicación al numeral 13 de la Cláusula No. 13 Obligaciones Principales del contrato el cual dice: Cuando el valor de los elementos a suministrar, mantenimientos y reparaciones no se encuentren relacionados en el contrato, el proveedor deberá ofertar a través de cotización tomando como referente los precios del mercado el cual deberá ser aprobado por el supervisor del contrato.”

En los siguientes cuadros se da respuesta a las demás observaciones por cada ítem, así:

1) El único ítem que corresponde a un valor diferente es el siguiente:

TABLA ANEXA

2) *En el presente cuadro se aclara que, el valor unitario de la factura esta sin el IVA y que al aplicarle el mismo daría el valor cotizado:*

TABLA ANEXA

3) *En el cuadro que se describe a continuación se aclara que el valor unitario de la factura esta sin el IVA y el valor unitarios en el contrato tabla suministro de repuestos es de \$ 42.120*

TABLA ANEXA

En el cuadro que se describe a continuación se aclara que el valor unitario de la factura esta sin el IVA y el servicio facturado corresponde a un solo mantenimiento de los dos programados acordes al contrato según la Cláusula No. 2 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL BIEN Y/O SERVICIO Y SU VALOR, Ítem No. 1, así:

TABLA ANEXA

En el cuadro que se describe a continuación se aclara que el valor unitario de la factura esta sin el IVA y el servicio facturado corresponde a un solo mantenimiento de los dos programados, acorde con el contrato según la Clausula No. 2 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL BIEN Y/O SERVICIO Y SU VALOR, Ítem No. 2, así:

TABLA ANEXA

En el cuadro que se describe, acorde con el contrato según la Clausula No. 2 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL BIEN Y/O SERVICIO Y SU VALOR, Ítem No. 3 los elementos seleccionados corresponden a bolsa de elementos y repuestos de tecnología, así:

TABLA ANEXA

De acuerdo con la tabla de análisis y objeto de la observación de los pagos realizados al proveedor, podemos evidenciar que los elementos recibidos no sobrepasan los valores cotizados.

Así mismo, el contrato en la cláusula 3, numeral 26 - Obligaciones del proveedor estableció lo siguiente:

26. El proveedor en aras del desarrollo del contrato suministrará a solicitud del supervisor de CAJA HONOR, bienes o servicios en menores o mayores cantidades o diferentes a los relacionados en las especificaciones técnicas, siempre y cuando estos se encuentren relacionados con el objeto contractual y no sobrepasen el presupuesto estimado.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

SOBRE EL HECHO 1:

Al respecto, la entidad en su respuesta manifiesta que los precios exhibidos fueron los ofertados por cada empresa de manera libre y allegados a la entidad y, anexa imágenes de 2 correos electrónicos, en uno se observa el nombre mientras que en el otro no, no se anexa nada de las otras 2 empresas cotizantes, así mismo, esgrime que los valores de 51 insumos y/o servicios con respecto a la vigencia 2022 son valores similares a los contratados en el año 2023.

Al respecto, la entidad en su respuesta no anexa los correos de todos los oferentes y, en uno de los que anexó no se puede observar quien fue el remitente ni la fecha de envío.

Así mismo, si bien es cierto que cada empresa es autónoma para establecer unos precios al suministro de bienes y/o servicios, no se observan en la respuesta los soportes que permitan conocer el porqué de esas variaciones de precios en cada una de las ofertas.

En cuanto a la similitud de valores entre las vigencias 2020 y 2023, no se allega en la respuesta soportes de dichos valores, no se puede establecer de dónde salen dichos precios para ser tenidos como referencia y si los valores poseen las mismas condiciones técnicas de instalación o suministro.

Por lo anterior, la respuesta emitida por la entidad respecto al hecho 1 no brinda soportes suficientes para desvirtuar lo observado, por lo tanto, esta se mantiene como fue comunicada.

SOBRE EL HECHO 2:

La entidad en su respuesta describe que la finalidad contractual es el suministro de elementos de tecnología a CAJA HONOR por parte del proveedor, pero que se presentan nuevas necesidades a contratar.

También menciona que respecto a los insumos que no se encuentran en la oferta, que estos hacen parte del objeto contractual y solo uno de ellos tiene un valor superior a la “ficha técnica”, citando el clausulado que permite incluir ítems que no se encuentran ofertados inicialmente.

Así mismo, reitera que solo un ítem tiene un valor diferente y superior al cotizado, como también que 9 ítems presentan el valor en la factura sin sumarle el IVA, al igual que un ítem de servicio de mantenimiento en el cual menciona que es correspondiente a uno de los 2 servicios de mantenimiento contratados y, que respecto al valor unitario de 12 ítems describe que estos se encuentran dentro de una “bolsa de elementos y repuestos de tecnología”.

Finalmente, la entidad argumenta en su respuesta que no se sobrepasaron los valores cotizados.

Respecto a lo argumentado por la entidad en su respuesta, si bien es cierto que el contrato es sobre la adquisición de elementos de tecnología y que se pueden presentar necesidades de adquirir mayores insumos, estos deben estar explícitamente documentados, no solo en cuanto a su necesidad, sino también a sus condiciones de compra y de recibo.

Respecto a los 9 ítems sobre el suministro de insumos se tiene que el valor cotizado tiene sumado el IVA por lo que estos se retiran de la observación, sobre la base de que al valor obtenido de la factura no se encuentra sumado este impuesto; sin embargo, con respecto a los 14 ítems de servicio, si bien es cierto que su valor no incluye el IVA, no se retiran debido a que no se pueden establecer las condiciones del precio y las actividades realizadas por el contratista para determinar dicho valor de mantenimiento.

La entidad no se pronuncia en su respuesta sobre al resto de ítems observados que no tienen un valor inicial o no están contemplados en el presupuesto inicial, ya que, no aporta ningún documento de soporte al respecto.

En general, con la respuesta de la entidad no se desvirtúan los hechos observados, teniendo en cuenta que no se pronuncian sobre los sustentos técnicos de la adición, qué ítems se requerían, como tampoco el estudio de mercado de esos nuevos ítems, ni un análisis de costo de ellos, ya que la mayoría no se encuentran en las cotizaciones iniciales del contrato, razones por la cual la presente observación se confirma como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 15. LOTES BELLAVISTA Y CARABINEROS

Hallazgo administrativo relacionado con la tenencia de terceros de los predios Bellavista y Carabineros sin que medie contrato para su usufructo, desconociendo los principios de la función administrativa, dicho hallazgo se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR, tiene dentro de sus activos los Predios denominados Bellavista y Carabineros ubicados en la ciudad de Bogotá D.C. Estos predios que fueron adquiridos hace más de 50 años, según escritura pública de cada uno de estos, presentan las siguientes situaciones que se consideran irregulares, así:

- Lote Bella Vista ubicado en la carrera 68G No. 67 A - 40, según la información reportada en el avalúo catastral solicitado por la entidad y realizado en el año 2023, se observó que en este lote se encuentran *“dos construcciones en las que funciona el jardín infantil Bellavista, propiedad de Bienestar social de la alcaldía de Bogotá.”*

Así mismo, en el avalúo se refieren a la existencia de esas mejoras construidas por un tercero (distrito) y que *constituyen una carga importante que limita o restringe la comercialización y el valor del lote en estudio y que en la actualidad la destinación que se le está dando al predio es institucional; por cuanto, en él funciona el Jardín Infantil Bellavista, perteneciente a Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá.*

- Lote Carabineros ubicado en la carrera 76 No. 145-06 interior 1, según la información reportada en el avalúo catastral solicitado por la entidad y realizado en el año 2023, se encuentran construidas 7 viviendas para los comandantes de la Policía Nacional, así mismo describe las limitaciones de comercialización que presenta el predio por estas situaciones:

“(..)

La localización general del inmueble objeto del presente estudio, dentro de la escuela de Carabineros de la Policía, lo cual le genera fuertes limitaciones por motivos de seguridad en cuanto al libre acceso y posibilidades de desarrollo.

El hecho que el terreno objeto de avalúo sea de un propietario, pero que se encuentra ocupado con edificaciones y obras de urbanismo de propiedad de un tercero, en calidad de mejoras en predio ajeno, lo cual es un factor que limita considerablemente su libre comercialización en un mercado abierto, ya que para ello se requeriría la adquisición de estas mejoras y según información recibida por los solicitantes del avalúo el día de la visita, estas edificaciones corresponden a las viviendas de los comandantes de la Policía Nacional, quienes en la actualidad no están interesados en su venta o comercialización, debido a que como ya se mencionó se encuentran dentro de las instalaciones de la Escuela de Carabineros y hacen parte de toda su infraestructura, además que así normativa y jurídicamente no existan impedimentos para la posible comercialización abierta de este terreno, por temas de seguridad nacional no es factible.”

Las situaciones advertidas dentro del avalúo en cuestión, denotan además del uso del terreno por parte de terceros, que no se han realizado las gestiones necesarias para formalizar¹⁰⁸ la tenencia de estos predios por parte de quienes los han venido usufructuando, existiendo las herramientas legales para hacerlo, lo cual genera la asunción de responsabilidades como el pago del impuesto predial a cargo de CAJA HONOR en el caso del Lote Bellavista pese a que CAJA HONOR actualmente no está usufructuándolo ni percibe ningún beneficio económico por él, tal como ocurre con el Lote Carabineros, situación fáctica que limita el ingreso de recursos y la consecuente pérdida de mejora del flujo de caja de la entidad para beneficio de sus afiliados y su función misional¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Art. 2200 Código Civil: Contrato de comodato, Art. 1849 ibidem: contrato de compraventa, Art. 1973: Contrato de arrendamiento.

¹⁰⁹ ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad,

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante Memorando SUADM - 409-01-2024050700061 del 07/05/2024, presentan los siguientes argumentos:

“(…)

*“**Respuesta:** Frente a las observaciones de los Lotes Bellavista y Carabineros se informa que Caja Honor sí ha efectuado gestiones respecto de la tenencia de dichos inmuebles, las cuales me permito relacionar a continuación:*

1. Relación de actuaciones de gestión respecto de la tenencia del Lote Bellavista.

Teniendo en cuenta que en el inmueble denominado Bellavista, propiedad de Caja Honor, funciona el JARDIN INFANTIL BELLAVISTA de la Subdirección Local de Engativá del sistema de protección a la primera infancia de la Secretaría Distrital de Integración Social, de manera coordinada Caja Honor y dicha Secretaria suscribieron el contrato de Comodato N° 10904 del 12 de septiembre de 2016, con un como plazo inicial dos (2) años y prórrogas hasta el 12 de diciembre de 2020.

Durante el tiempo de vigencia del comodato, las partes gestionaron la tenencia del inmueble ante las instancias distritales competentes, especialmente, Secretaría Distrital de Planeación (SDP), la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) y el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público (DADEP).

Aunado a lo anterior, Caja Honor en diferentes oportunidades requirió a la Secretaría Distrital de Integración Social la apropiación de los recursos para la compra del inmueble.

Dando continuidad a estas gestiones y en calidad de propietaria, Caja Honor mediante comunicaciones del 16 y 26 de junio de 2023 ofició a la Alcaldía Mayor de Bogotá, poniendo en conocimiento la situación del predio y proponiendo como alternativas, por una parte, la compraventa o restitución del inmueble y, por otra, efectuar una conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación para obtener un mecanismo de entrega del inmueble.

La respuesta a estas comunicaciones fue, en primera instancia, el 4 de agosto de 2023 en donde, la Secretaría Distrital de Planeación informó la remisión por competencia de la solicitud al Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público. En segunda instancia, el 12 de septiembre de 2023 se ofició nuevamente a la Secretaría Distrital de Integración Social reiterando las alternativas de gestión propuestas anteriormente, como lo son, compraventa y restitución del inmueble, así como, se propuso la suscripción de un contrato de arrendamiento como una nueva alternativa de solución.

Al respecto se recibió respuesta a través del Sistema de Gestión de Peticiones de la Alcaldía Mayor de Bogotá – Bogotá Te Escucha – en el mes de septiembre de 2023, donde nos fue

celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

allegada la justificación de la necesidad del Jardín infantil emitida por la Subdirección de Infancia de la Secretaría Distrital de Integración Social.

El día 19 de diciembre de 2023 se efectuó una visita técnica del inmueble por parte de la Subdirección de Infancia y la Subdirección de Plantas Físicas de la Secretaría Distrital de Integración Social, diligencia en la que igualmente participó Caja Honor para verificar las circunstancias de utilización del inmueble.

Actualmente estamos atentos a la confirmación del encuentro con la nueva Administración para el análisis de la adopción de alguna de las alternativas propuestas en la última comunicación de Caja Honor para la gestión de tenencia del predio.

De acuerdo con las acciones relacionadas y de conformidad con las respuestas dadas por las distintas entidades distritales, expresan que el Jardín tiene un impacto social para la comunidad del sector, adicional a la protección constitucional de los menores, lo que ha dificultado la restitución del inmueble, no obstante, las acciones desplegadas por la Entidad.

1. Relación de actuaciones de gestión respecto de la tenencia del Lote Carabineros.

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y la Policía Nacional de Colombia efectuaron la suscripción del Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 01-5-10016-15 del 9 de junio de 2015 con un plazo de 5 años, hasta el 9 de junio de 2020. De acuerdo con las solicitudes efectuadas por la Policía Nacional, el convenio se ha prorrogado en dos oportunidades, con fecha de terminación al 9 de junio de 2024.

Dando continuidad a las gestiones realizadas por la Caja, entre otras se encuentra, que el 19 de septiembre de 2023 requirió a la Policía Nacional para la apropiación de recursos para la compra del inmueble.

Colorario de lo anterior, mediante oficio GS-2024-010269/ARSEV-GRUVI-29.25 de fecha 4 de abril de 2024, el Director de Bienestar Social y Familia de la Policía Nacional solicitó la prórroga del convenio interadministrativo de cooperación hasta el 31 de diciembre de 2025, sustentando su solicitud en las gestiones administrativas que al momento se están realizando por dicha Entidad tendientes a la compra del bien inmueble.

Como puede observarse, Caja Honor sí ha adelantado gestiones dentro de su competencia, inclusive, de manera oficiosa ha requerido a todas las entidades involucradas para lograrlo.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Si bien la entidad argumenta que ha adelantado las gestiones necesarias para vender el inmueble a las entidades que actualmente ocupan parte de los terrenos o incluso solicitar la restitución de estos, no han sido suficientes para legalizar al menos la tenencia de estos predios a favor de estos terceros bien sea a través de un comodato o un contrato de arrendamiento, dado que para que se materialice una eventual compraventa se requiere de la apropiación de recursos por parte de unos terceros que tampoco demuestran una gestión más eficiente que aporte a solucionar la tenencia de estos predios.

Es importante resaltar que CAJA HONOR, es la propietaria de los inmuebles y en ella recae principalmente la obligación de regularizar esa tenencia ya que podría generar para la entidad la asunción de obligaciones tributarias o de servicios públicos que no le correspondería dado que ni siquiera puede explotar comercialmente los bienes ni beneficiarse económicamente de estos limitándose el flujo de caja de la entidad por mantener unos activos que no puede vender ni arrendar.

Como quiera que a la fecha no se ha materializado o concretado una solución definitiva que resuelva la situación de tenencia en cabeza de terceros de estos predios, la observación se mantiene y se configura como hallazgo administrativo.

HALLAZGO 16. PAGO DE AVALÚOS NO REALIZADOS (D) (F).

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, relacionado con el pago de unos avalúos comerciales que no fueron realizados por una persona idónea y sobre el cual no se registra documento contractual desconociéndose el manual de contratación de la entidad y los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, el cual se presenta en los siguientes términos:

De la revisión del Contrato de fiducia No. 179 de 2019 suscrito por CAJA HONOR con la empresa Alianza Fiduciaria S.A., para la “*constitución de un Patrimonio Autónomo, que mantenga la Titularidad Jurídica de los bienes transferidos y los que posteriormente sean destinados para tal fin*”, se evidenció que ingresaron al patrimonio autónomo 37 viviendas del proyecto Bicentenario ubicado en la ciudad de Palmira – Valle del Cauca las cuales de acuerdo con lo manifestado por los directivos de la Caja y lo evidenciado en algunos procesos judiciales, por razones de orden público debieron ser desalojadas por los militares y/o sus beneficiarios a quienes CAJA HONOR en el año 2011 les entregó como parte del programa Fondo de Solidaridad.

Para el ingreso al patrimonio autónomo de estos inmuebles, la entidad requería de los avalúos comerciales de cada una de estas viviendas, para lo cual suscribió el contrato 083 de 2019 con la empresa UNILONJAS SAS y con el señor Evier de Jesús xxxx xxxx quien presuntamente realizó 20 avalúos según Resolución de pago No. 347 de 2022 sobre los siguientes predios:

Tabla No 42
Relación avalúos realizados

No.	Cédula De Ciudadanía	Nombre Propietario	Dirección	Matrícula Inmobiliaria	Valor Avaluó
1	105376xxxx	Hurtado Ruiz xxxx	Carrera 38B No. 58C -56	378-94955	\$300.000,00
2	1401xxxx	Díaz Aguiar xxxx xxxx	Calle 58 A No. 42 - 56	378-95001	\$300.000,00
3	1310xxxx	Olaya Palacios xxxx	Calle 58A No. 42-76	378-95006	\$300.000,00
4	587xxxx	Tovar Leyva xxxx xxxx	Calle 58 A No. 42 - 24	378-95018	\$300.000,00

No.	Cédula De Ciudadanía	Nombre Propietario	Dirección	Matrícula Inmobiliaria	Valor Avaluó
5	110088xxxx	López xxxx xxxx	Calle 42 No. 42 - 90	378-95032	\$300.000,00
6	108215xxxx	Manquillo Causaya xxxx	Calle 58 A No. 42 - 03	378-95038	\$300.000,00
7	6878xxxx	Gómez xxxx xxxx	Calle 58 No. 42-08	378-95039	\$300.000,00
8	1227xxxx	Rivera Sánchez xxxx xxxx	Calle 58 No. 42 -54	378-95054	\$300.000,00
9	1214xxxx	Cortes Ramírez xxxx	Calle 58 No. 42 -62	378-95056	\$300.000,00
10	108740xxxx	Getial Tez xxxx	Calle 58 No. 42 - 65	378-95062	\$300.000,00
11	9346xxxx	Ramírez Zabala xxxx	Calle 57 A No. 42 - 74	378-95070	\$300.000,00
12	7629xxxx	Maca Gurrute xxxx xxxx	Calle 57A No. 42 -80	378-95071	\$300.000,00
13	8311xxxx	Botache Ángel xxxx	Calle 57 A No. 42 - 27	378-95072	\$300.000,00
14	7507xxxx	Montoya Gaviria xxxx xxxx	Calle 57a # 42-43	378-95092	\$300.000,00
15	9452xxxx	Betancurt Ciro xxxx	Calle 57 A No. 42 - 15	378-95099	\$300.000,00
16	8077xxxx	Cabrera xxxx	Calle 57 A No. 42 - 11	378-95100	\$300.000,00
17	111362xxxx	Cano xxxx xxxx	Calle 57 A No. 42 - 07	378-95101	\$300.000,00
18	451xxxx	Mora Valencia xxxx	Calle 57 A No. 42 - 03	378-95102	\$300.000,00
19	454xxxx	Bermúdez Orozco xxxx xxxx	Calle 57 No. 42 - 16	378-95104	\$300.000,00
20	1689xxxx	Muñoz Zambrano xxxx xxxx	Calle 57 No. 42 - 52	378-95113	\$300.000,00
TOTAL					\$6.000.000,00

Fuente: Caja Honor - Resolución de pago No. 347 de 2022

Se solicitó a CAJA HONOR que allegará los avalúos realizados por esta persona, la cuenta de cobro y pagos realizados por este servicio, a lo cual remiten la siguiente información:

Imagen 6. Soportes avalúos viviendas Palmira.

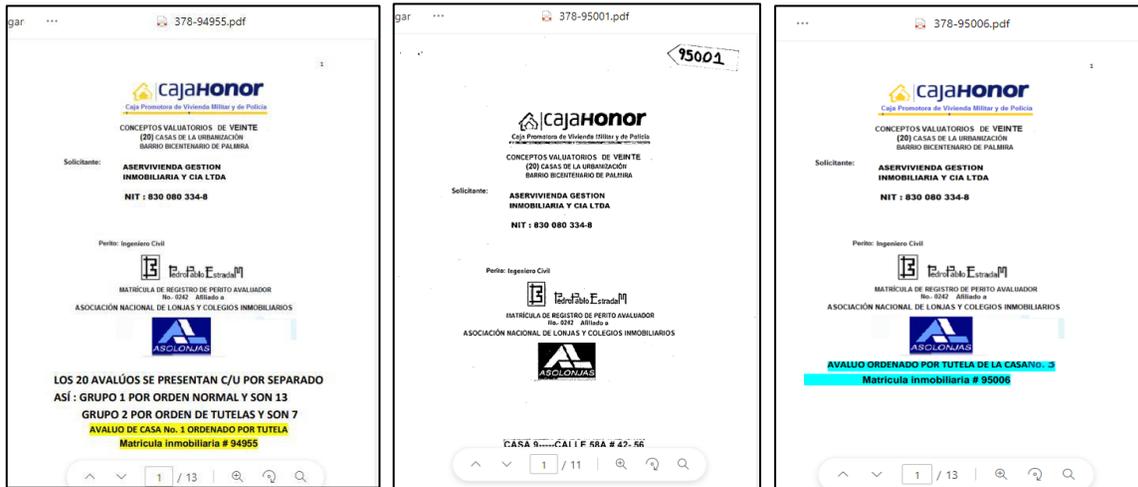


Nombre	Modificado	Modificado por
Avaluos	Hace 3 días	flor.roncancio@cajahonor.
Causacion 20 avaluos.pdf	Hace 3 días	flor.roncancio@cajahonor.
Cuenta cobro a Caja Honor 20 avaluos.pdf	Hace 3 días	flor.roncancio@cajahonor.
Exitoso de pago Resolucion 20 avaluos.pdf	Hace 3 días	flor.roncancio@cajahonor.

Fuente: Caja Honor, Carpeta: SHARE POINT Auditoria CAJA HONOR

Dentro de la carpeta de Avalúos reposan 20 documentos que corresponden a los avalúos de los predios relacionados en la Resolución 347 de 2022, pero que fueron realizados por el señor Pedro Pablo xxxx xxxx, tal como se exponen, a modo demostrativo, los siguientes:

Imagen 7.
Avalúos viviendas Palmira.



Fuente: Caja Honor, Carpeta: SHARE POINT Auditoría CAJA HONOR

Lo anterior, permite concluir que no se tienen los soportes que justifiquen el pago del servicio valuatorio presuntamente realizado por el señor Evier de Jesús xxxx xxxx por los 20 avalúos sobre estos predios, pese a que obra resolución de pago, cuenta de cobro y exitoso del pago realizado por CAJA HONOR a favor de esta persona por \$6.000.000.

En ese sentido, se generó una pérdida de recursos de la entidad por la suma de \$6.000.000, debido a una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente¹¹⁰ de parte de quien autorizó este pago sin que obren los soportes de que los avalúos pagados hubiesen sido realizados por la persona señalada en el párrafo que antecede, lo cual además va en contravía de los principios de la función administrativa¹¹¹ y la gestión fiscal¹¹².

¹¹⁰ La Ley 610 de 2000, Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

¹¹¹ Constitución Política ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

¹¹² ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

Esta situación se presentó como consecuencia de las deficiencias en el seguimiento de los pagos a terceros, pago que, además, para el presente caso y según lo informado por la entidad *no obedeció a una relación contractual entre la Caja y Evier de Jesús xxxx xxxx debido a que la solicitud y pago efectuado a dicho servicio, se realizaron mediante resolución No. 347 del 14 de junio de 2022*, lo cual por demás evidencia que la entidad autoriza pagos por servicios sin que exista un respaldo contractual previo¹¹³. Por consiguiente, se configuró un hallazgo con incidencias fiscal y presunta disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUVIP - 409-01-2024051000062 del 10/05/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“Respuesta a la observación:

- *Caja Honor tenía la necesidad de contar con avalúos comerciales en razón al cumplimiento de órdenes de tutelas, Decreto 1335 de 2018 y la actualización de los avalúos de los inmuebles parqueados en el patrimonio autónomo de Caja Honor.*
- *Como la comisión pudo observar en el expediente, el servicio se prestó y Caja Honor recibió los avalúos e hizo uso de ellos, por lo cual no hay lugar al presunto detrimento patrimonial.*
- *En virtud de los avalúos recibidos, se dio origen a una obligación de pago.*
- *La Caja siendo consciente de la prestación del servicio y como entidad estatal, en cumplimiento de sus obligaciones, optó por utilizar el mecanismo de reconocimiento y pago de*

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

¹¹³ Manual de contratación, numeral 2.4 Plan de Compras. Se construirá con base en las necesidades reportadas por las dependencias en los Estudios Previos. Una vez las dependencias elaboran y entregan los Estudios Previos al Área de Contratación, ésta con el acompañamiento de la Oficina Asesora de Planeación y el Grupo de Presupuesto consolidarán las necesidades, establecerán el presupuesto para cada una y se diligenciará el Plan de Compras el cual debe ser aprobado por el Subgerente Administrativo, Jefe del Área de Contratación, Subgerente Financiero, autorizado por el Ordenador del Gasto y publicado en la página Web de la Entidad en el mes de enero de cada vigencia.

la obligación a través de un acto administrativo suscrito por el representante legal como ordenador del gasto.

- *Por otra parte, quien facturó el servicio y a quien Caja Honor le pagó es a Evier de Jesús xxxx xxxx, Ingeniero Civil AVAL-7516912 RAA- A.N.A miembro Activo de la Lonja de Propiedad Raíz de Palmira, es decir, perito calificado legalmente y responsable de los avalúos que se pagaron mediante la Resolución 347 de 2022.*

De igual manera, en atención a la observación, se contactó al señor Evier de Jesús Dávila quien manifestó mediante certificación que se adjunta en el ANEXO 3 que se realizaron 20 avalúos comerciales en la “Urbanización Bicentenario y que para la visita de inspección designó al Ingeniero Civil Pedro Pablo xxxx xxxx quien cuenta con una experiencia de más de 50 años, los cuales fueron revisados y aprobados por la Junta Directiva de la Corporación Lonja de Propiedad Raíz de Palmira:

ANEXA IMAGEN

Con lo anterior, se evidencia que el señor Evier de Jesús xxxx xxxx beneficiario del pago realizado por Caja Honor cuenta con el Registro Abierto de Avaluador AVAL-7516912 RAA – ANA y avaló los avalúos realizados.

Por tal razón solicitamos a la Comisión, reconsiderar la observación y sus incidencias. En todo caso es importante aclarar que Caja Honor en su gestión actúa en principios y valores buscando siempre la mejora continua, por lo cual esta observación será tenida en cuenta para los próximos servicios de avalúos.”

Adicionalmente, posterior a mesa técnica realizada con la entidad mediante oficio No 408-01-2024051700024 del 17/05/2024, allega la siguiente información:

“Respuesta: Se adjunta el formulario de liquidación del pago del impuesto predial de las vigencias 2014 – 2015 del Lote de Jamundí, donde se observa el valor del avalúo catastral. (Anexo C – 2 folios).”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Manifiesta la entidad que debido al cumplimiento de órdenes de tutela y otras situaciones administrativas debió solicitar el servicio de avalúos los cuales fueron recibidos y utilizados por CAJA HONOR y que fueron pagados al señor Evier de Jesús, pero que de acuerdo con certificación emitida por el señor en mención, quien los elaboró fue el señor Pedro Pablo xxxx xxxx, el cual como se advirtió en otra observación no cuenta con el registro en el R.A.A., tornándose ilegal el ejercicio de avaluador y la prestación de este servicio. Con lo cual además se confirma que el pago al señor Evier de Jesús xxxx xxxx tampoco se encontraba justificado dado que el servicio lo prestó otra persona.

Si bien el señor Dávila en su calidad de representante legal de la Lonja de Propiedad Raíz de Palmira señala que designó al señor Pedro Pablo xxxx xxxx para la

realización de los avalúos, lo cierto es que no se aporta información adicional relacionada con la relación contractual entre estas dos personas o comprobantes de pago de este servicio a quien realmente los realizó, como tampoco obra autorización de parte de la Caja para subcontratar este servicio puesto que se carece de cualquier soporte contractual que permita verificar las condiciones del servicio prestado y que justifique el pago realizado al señor Dávila.

Ahora bien, es necesario recordar que tratándose de la prestación de servicios profesionales estos son contratos *intuito personae*, es decir son actividades personales que por lo tanto debe desarrollarlas exclusivamente el contratista y que no podría delegar en terceros, por lo tanto, no son de recibo los argumentos tendientes a justificar el pago al señor Evier de Jesús xxxx xxxx, mas cuando quien presuntamente los realizó fue otra persona que en todo caso tampoco era el idóneo para realizarlos.

Así mismo, argumentan que el señor Evier de Jesús xxxx xxxx fue quien facturó y se le pagó el servicio y que esta persona sí cuenta con el R.A.A., por lo que se encuentra calificado y es responsable de los avalúos pagados mediante la Resolución 347 de 2022. No obstante, lo anterior es una evidente contradicción puesto que esta misma persona certifica que quien realizó los avalúos fue el señor Pedro Pablo xxxx xxxx, quien no cumple con el requisito de inscripción ante el R.A.A. y, por lo tanto, no podría haber prestado este servicio, incumpliendo con el requisito de idoneidad requerida para este tipo de labores.

Es importante resaltar que, de los avalúos remitidos al equipo auditor, se evidenció que once (11) de los veinte (20) relacionados con este pago fueron realizados en el año 2020 por la misma persona “Pedro Pablo xxxx xxxx” en el marco del contrato 083 de 2019, por lo que no se entiende por qué se solicitó y pagó nuevamente estos avalúos para estos inmuebles.

Así las cosas, los argumentos de la entidad no desvirtúan la observación y, por consiguiente, se configura como hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 17. PAGOS ADICIONALES CONTRATO COMPRAVENTA LOTE JAMUNDÍ (D) (F).

El presente hallazgo administrativo connota incidencia fiscal y una presunta incidencia disciplinaria. El hallazgo está, relacionado con el pago de la estructuración del desarrollo inmobiliario para el predio San Isidro en Jamundí -Valle del Cauca, el cual fue vendido a un tercero, sin recibir beneficio alguno por el proceso de estructuración del Lote, debido a que la Caja no adquirió ninguna vivienda en virtud del citado contrato, desconociendo los principios de la función administrativa y la gestión fiscal. El hallazgo se presenta en los siguientes términos:

En revisión efectuada en documento privado suscrito y sin número, para la “*Transferencia del Derecho de Dominio del Terreno de Mayor Extensión con Área de*

530.723 m², que se habilitara totalmente con norma urbanística para su desarrollo inmobiliario (estructuración), ubicado en la Finca San Isidro en Jamundí, Valle, ...”; de fecha 2 de octubre de 2015, se determinó en la cláusula cuarta del documento en mención lo siguiente:

“DESCRIPCION DE LOS COMPONENTES VINCULADOS AL CONTRATO”, el Numeral 4.2 contempla la

“HABILITACION CON NORMA URBANISTICA PARA EL DESARROLLO INMOBILIARIO (ESTRUCTURACION): La Unión Temporal LA PAZ, se compromete a la ejecución de todas las actividades conducentes a la habilitación de la norma urbanística que permita el desarrollo inmobiliario del lote de terreno identificado con la matrícula inmobiliaria No.370-134080 de la oficina de registro de instrumentos públicos de la ciudad de Cali, en un plazo estimado de un(1) año contados a partir del recibo del pago anticipado.

En contraprestación CAJA HONOR pagara a la UNIÓN TEMPORAL LA PAZ la suma de DOS MIL TRECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.300.000.000) más el impuesto al valor agregado IVA, en las siguientes condiciones.

Tabla No 43
Forma de pago Contraprestación Caja Honor por Estructuración

1	50%	A la Legalización del Contrato, a título de pago anticipado
2	20%	A la Aprobación de los Diseños Técnicos
3	10%	A la Radicación de la Licencia de Urbanismo
4	10%	A la Radicación de la Licencia de Construcción
5	10%	A la entrega de la Licencia de Construcción

Fuente: Caja Honor, numeral 4.2 Contrato para la transferencia del derecho de Dominio Lote B

CAJA HONOR designara un supervisor para el proceso de estructuración que desarrolle LA UNION TEMPORAL LA PAZ. Periódicamente LA UNION TEMPORAL LA PAZ presentará informes sobre los detalles y avances obtenidos en cada una de las actividades relacionadas con la estructuración, evento en el cual CAJA HONOR podrá presentar observaciones y recomendaciones sobre las actividades entorno a la estructuración.”

Del expediente contractual y la información solicitada a CAJA HONOR, se evidenció que tanto la entrega de los productos acordados como el pago de los porcentajes pactados anteriormente, fueron efectivamente realizados. Sin embargo, estos productos y trámites acordados no fueron utilizados debido a que la Caja no adquirió ninguna vivienda en virtud del citado contrato. No obstante, se adelantaron todos estos trámites administrativos que representaron para la entidad un desembolso de recursos de \$2.668.000.000 incluido el valor de IVA, sin que dichos productos hubiesen prestado algún beneficio para la entidad o sus afiliados.

Lo anterior representa un presunto detrimento patrimonial debido a que se transfirieron unos recursos por unos productos que no redundan en la satisfacción de la necesidad original del contrato que era la adquisición de viviendas por parte

de CAJA HONOR, las cuales finalmente no fueron adquiridas, pero si se pagaron \$2.668.000.000 a un contratista-comprador que no estaba obligado a entregar viviendas a CAJA HONOR puesto que la entidad desistió de esta opción de negocio.

Esta situación se originó en deficiencias en la Planeación y Estructuración de contratos, acorde con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política¹¹⁴ y el Manual Interno de Contratación, así como en deficiencias en los mecanismos de control y supervisión de los contratos que permitan alertar oportunamente sobre estas situaciones, en consonancia con los principios de la vigilancia y el Control fiscal establecidos en el Artículo 3 del Decreto 403 de 2020,¹¹⁵ relacionados con la eficiencia, eficacia, equidad, economía, integralidad y oportunidad, propios de la

¹¹⁴ Constitución Política ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

¹¹⁵ ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores. **Eficacia:** En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

Integralidad: En virtud de este principio, la vigilancia y control fiscal comprenderá todas las actividades del respectivo sujeto de control desde una perspectiva macro y micro, sin perjuicio de la selectividad, con el fin de evaluar de manera cabal y completa los planes, programas, proyectos, procesos y operaciones materia de examen y los beneficios económicos y/o sociales obtenidos, en relación con el gasto generado, los planes y sus metas cualitativas y cuantitativas, y su vinculación con políticas gubernamentales.

Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.

Gestión Fiscal¹¹⁶, lo cual repercute en un detrimento en el patrimonio de la entidad¹¹⁷, por **\$2.668.000.000** incluido el valor de IVA.

Hallazgo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUVIP - 409-01-2024051000062 del 10/05/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“No existe un presunto detrimento patrimonial ni deficiencia en la planeación y estructuración de contratos por las siguientes razones: 1. Sea lo primero aclarar que el objeto principal del contrato¹⁰ siempre ha sido la transferencia del derecho de dominio del lote San Isidro, ubicado en Jamundí, Valle del Cauca identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 370-134080 cuyo valor incluye la estructuración como lo advierte la Cláusula Quinta del contrato. 2. El modelo de negocio planteado en el contrato correspondía en principio a la transferencia del lote B, más la habilitación urbanística total del terreno (estructuración), donde la Entidad actúa como promitente vendedora y la Unión temporal la Paz como promitente compradora, así 3. Por otra parte, la adquisición de viviendas dependía de la necesidad del Fondo de Solidaridad y de darse, sería bajo un nuevo negocio jurídico. En virtud de lo anterior, se suscribieron los otrosíes No. 3 y 5, el No. 3 en el que se redujo el número de posibles viviendas a adquirir a 112 y el No. 5, en el que se dejó sin efecto dicha disposición. Es decir, se suprimió la posible adquisición de viviendas, todo debido a las circunstancias de orden público que empezó a vivir el país desde el año 2017 en adelante, lo cual repercutió en la disminución de muertes y heridos en combate¹¹, en consecuencia, la reducción del número de beneficiarios del Fondo de Solidaridad. Una decisión juiciosa acorde con la revisión de la planeación que permitió que la Entidad no adquiriera viviendas que a la postre no se iban a requerir en razón a la realidad del país en materia de orden público.

¹¹⁶ La Ley 610 de 2000, “Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

¹¹⁷ La Ley 610 de 2000, Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ahora bien, frente a la estructuración del lote lo siguiente:

- El lote San Isidro era un inmueble rural que tenía la necesidad de ser habilitado con las normas urbanísticas para su desarrollo.
- La estructuración del lote se incorporó desde su inicio en el contrato de venta del inmueble, con la condición de que el precio pagado por CAJA HONOR al comprador del lote se incorporaría en el precio de venta del mismo, tal y como quedó pactado en la Cláusula Quinta del contrato (...) “El valor por metro cuadrado mínimo será de 35.611,80 por metro cuadrado, lo que corresponde al valor total del terreno incluida la estructuración de \$18.900.000.000. distribuidos de la siguiente manera: Lote B que tiene un valor de \$13.558.860.000 equivalentes a derechos fiduciarios del 71.74% y lote “A” que tiene un valor de 5.341.140.000 equivalentes a derechos fiduciarios del 28.26%. (...)” (negrilla y cursiva fuera del texto).
- En cuanto al Lote “A”, mediante Otrosí No. 3 Cláusula Cuarta, se adicionó un párrafo a la Cláusula Primera del contrato en la que se estableció la compraventa del mismo Lote “A” por valor de \$6.150.000.000, es decir, un valor superior al inicialmente establecido que incluye la estructuración correspondiente.
- Con el propósito de evidenciar que el precio de venta de los lotes incluyó la estructuración, se presenta la tabla con los siguientes conceptos:

Concepto	Costo Histórico (may/2012)	Avalúo comercial (oct/2014)	Estructuración	Valor lote estructurado	Valor venta lote
Total Lote	\$ 12.816.960.450	\$ 15.264.833.000	\$ 2.668.000.000	\$ 17.932.833.000	\$ 19.708.860.000
Valor Lote A (28,26%)	\$ 3.622.073.023	\$ 4.314.551.666	\$ 754.100.870	\$ 5.068.652.536	\$ 6.150.000.000
Valor Lote B (71,74%)	\$ 9.194.887.427	\$ 10.950.281.334	\$ 1.913.899.130	\$ 12.864.180.464	\$ 13.558.860.000

Fuente elaboración propia

Como soporte de lo indicado en el cuadro anterior, se adjunta en el ANEXO 4 el avalúo comercial del inmueble realizado en 2014.

Por lo anterior, no existe un presunto detrimento patrimonial, toda vez que el valor de venta contempló el costo de la estructuración de los lotes A y B, por lo que se solicita a la Comisión reconsiderar su observación.”

Adicionalmente, posterior a mesa técnica realizada con la entidad mediante oficio No 408-01-2024051700024 del 17/05/2024, allega la siguiente información:

“**Observación 18.** Presentar el avalúo catastral del Lote de Jamundí.

Respuesta: Se adjunta el formulario de liquidación del pago del impuesto predial de las vigencias 2014 – 2015 del Lote de Jamundí, donde se observa el valor del avalúo catastral. (Anexo C – 2 folios).”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo con lo argumentado por la entidad en su respuesta, la CGR determina que no se desvirtúa la observación, de acuerdo con lo siguiente:

- En el contrato inicial que menciona la TRANSFERENCIA DE DOMINIO DEL DERECHO DE DOMINIO DEL LOTE B DE UN TERRENO DE MAYOR EXTENSIÓN CON ÁREA DE 530.723 M2, y contempla el pago de la suma en discusión (\$2.668.000.000 incluido IVA), como contraprestación a la habilitación de la norma urbanística que permita el desarrollo inmobiliario del terreno identificado con la matrícula inmobiliaria 370-134080 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Ciudad de Cali. Es decir, de la totalidad del LOTE ubicado en la Finca San Isidro de una extensión de 530.723 M2, que sería una obligación del comprador quien es el que adquirió el lote para construir. (subrayado fuera de texto).
- Esta habilitación urbanística fue concebida con el fin de que el comprador construyera unas viviendas que la Caja compraría, pero estas adquisiciones nunca se dieron debido a que la Caja nunca requirió las viviendas.
- En ningún aparte del contrato se estableció la recuperación de los recursos pagados al comprador del Lote por la habilitación de la norma urbanística en caso de que la Caja desistiera de la compra de viviendas, tal como sucedió en desarrollo del contrato en cuestión.
- Dentro de los pagos contemplados en el contrato, como parte de la “compensación” que CAJA HONOR reconocería al comprador por la habilitación de la norma urbanística, se pactó el 50% a título de pago anticipado con la legalización del contrato, por lo tanto, este recurso en este momento deja de ser exigible por parte de CAJA HONOR.
- Si bien la Caja señala que en el valor de venta se incluyó el costo de la estructuración, es decir los \$2.668.000.000, fue la entidad quien entregó esos recursos al comprador y estos no han sido reintegrados con los rendimientos financieros pertinentes o indexados, ya que la entrega de ese dinero no obedecía a la venta del predio, como lo argumenta la Caja, sino que correspondía a un pago anticipado, de parte de la entidad para que el comprador pudiese estructurar el proceso de construcción de unas viviendas para los beneficiarios de la Caja, que finalmente no fueron adquiridas.

Por lo tanto, se giraron unos recursos al comprador del Lote para apalancar un proyecto de vivienda del cual finalmente no se benefició la entidad ni sus afiliados ya que se desistió de la compra de las viviendas, pero tampoco se recuperó el recurso entregado por concepto de estructuración del Lote, así las cosas, los argumentos de la entidad no son suficientes para desvirtuar la observación y se configura como hallazgo con las incidencias inicialmente comunicadas.

HALLAZGO 18. PAGO IMPUESTO PREDIAL LOTE LA CORDIALIDAD (D) (F) (BA)

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y con un beneficio de auditoría, relacionado con el pago del impuesto predial del Lote La Cordialidad, por parte de la entidad, pero que fue vendido a un tercero desde el año 2016, desconociendo los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, el cual se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR suscribió el contrato 76 del 25 de abril de 2016, denominado preparatorio para la Compraventa de un inmueble y unidades de vivienda, con la empresa SOCIEDAD TRANSPORTE INGENIERÍA CONSTRUCCIONES Y MAQUINARIA S.A. TICOM S.A, con el objeto de “ACORDAR LOS TÉRMINOS PARA LA COMPRA VENTA DEL LOTE UBICADO EN LA ZONA URBANA DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA (ATLÁNTICO), DENOMINADO LA CORDIALIDAD, Y LA COMPRA DE HASTA 400 UNIDADES DE VIVIENDAS DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DEL MODELO HÉROES,” a un plazo inicial de 5 años por un valor de \$27.900.000.000.

Según la cláusula tercera de este contrato, la forma de pago se pactó de la siguiente manera: una cuota inicial por \$700.000.000 y el saldo restante en 5 anualidades iguales reajustadas al IPC de cada año.

Así mismo, en la cláusula cuarta se pactó la modalidad de venta del lote para lo cual se *constituirá un Patrimonio Autónomo, bajo la administración de una Entidad Fiduciaria, donde se parqueará el lote objeto de la compra venta, teniendo LA CAJA la posición contractual como Fideicomitente Propietario y TICOM S.A., como Fideicomitente Beneficiario.*

El Fideicomitente propietario, dará una instrucción expresa e irrevocable a la entidad Fiduciaria, de ir transfiriendo la propiedad del lote parcialmente, en la misma medida en que el Beneficiario acredite los pagos del lote a la cuenta bancaria de la CAJA y, así mismo, ésta, irá liberando los derechos fiduciarios como también el área correspondiente hasta completarse el pago de la última cuota acordada, donde quedará cancelado el cien por ciento (100%) del valor de la compra venta.

El 20 de mayo de 2016, la Caja, suscribe con la empresa FIDUAGRARIA S.A., el contrato No. 82 de 2016 para la “*constitución de un Patrimonio Autónomo, para la administración del predio La Cordialidad ubicado en Barranquilla- Atlántico, de propiedad de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía*”.

De acuerdo con lo establecido en la cláusula segunda, el objeto de este contrato consiste en que: “*La FIDUCIARIA: (I) ADMINISTRE el INMUEBLE señalado en la cláusula preliminar, que para el efecto el FIDEICOMITENTE A transfiera al patrimonio Autónomo constituido a través del presente contrato de Fiducia Mercantil (ii) efectué la restitución del INMUEBLE al FIDEICOMITENTE B o al tercero que el FIDEICOMITENTE A designe, mediante escritura pública de acuerdo a lo establecido en el presente contrato.*”

En virtud de los anteriores contratos, al comprador TICOM S.A., se le han transferido a la fecha 448.245,22 M2 de los 630.004,49 M2 que constituye la totalidad del Lote La Cordialidad, es decir un 71.15% del área de terreno total, en el cual, de acuerdo con visita realizada por un funcionario de la CGR, se han desarrollado dos proyectos de vivienda, como se muestra a continuación:

Imagen 8.
Proyectos de Vivienda desarrollados Lote La Cordialidad.



Fuente: Visita Fiscal CGR.

Así mismo, de la revisión del expediente contractual, se evidenció que en la modificación No. 02 del 23/10/2017 al contrato No. 76 de 2016, se adicionó el párrafo tercero a la cláusula primera del contrato, mediante el que se especificó como obligación de la empresa TICOM S.A., la siguiente:

“...d) Se obliga a asumir el pago de impuestos y demás gravámenes a partir del momento en que se vaya transfiriendo el derecho de dominio de las porciones de terreno conforme a los pagos que se realicen a la Caja.”

Posteriormente mediante el otrosí No. 6 del 28/07/2022 se modificó el literal d) del PARÁGRAFO TERCERO: OBLIGACIONES DE LA EMPRESA TICOM S.A. incorporada mediante la cláusula CUARTA del Otrosí No. 2, la cual quedó de la siguiente manera:

“...d) Se obliga a asumir en su totalidad el pago de impuestos y demás gravámenes del lote La Cordialidad.”

Sin embargo, y a pesar de lo anteriormente descrito, CAJA HONOR, ha realizado los pagos del impuesto predial durante los años 2019 a 2021, tal como se relaciona a continuación:

Tabla No 44
Pago impuesto Lote La Cordialidad-Caja Honor

PAGO IMPUESTO DE LOTE LA CORDIALIDAD									
RECIBO No.	ID. PREDIO	DIRECCION PREDIO	MATRICULA	ÁREA LOTE (M2)	VR. IMPUESTO	DESCUENTO	VR. PAGADO	EXITOSO	OBSERVACIONES
2395549	00-06-00-00-0000-0001-0-00-00-0000	CR. LA CORDIALIDAD Lo 4B	040-461119	60.004	\$ 58.708.000,00	\$ 5.870.800,00	\$ 52.837.200,00	PAGO DAVIVIENDA 28/MAR/2019	Vigencia 2019
501366515	00-06-00-00-0000-0001-0-00-00-0000	CR. LA CORDIALIDAD Lo 4B	040-461119	60.004	\$ 88.062.000,00	\$ 4.403.100,00	\$ 83.658.900,00	PAGO DAVIVIENDA 27/MAY/2020	Vigencia 2020
501816566	00-06-00-00-0000-0001-0-00-00-0000	CR. LA CORDIALIDAD Lo 4B	040-461119	60.004	\$ 132.093.000,00	\$ 13.209.300,00	\$ 118.883.700,00	PAGO DAVIVIENDA 15/FEB/2021	Vigencia 2021
502518490	00-06-00-00-0000-0001-0-00-00-0000	CR. LA CORDIALIDAD Lo 4B	040-461119	60.004	\$ 186.778.000,00	\$ 9.338.900,00	\$ 177.439.100,00	PAGO DAVIVIENDA 26/ABR/2022	Vigencia 2022

Fuente: CAJA HONOR - MEMORANDO SUVIP - 409-01-2024050200056 del 02/05/2024

*Según recibos del impuesto predial el área del lote corresponde a 630.004 M2

Adicionalmente, se solicitó al Distrito de Barranquilla que informará sobre el estado de pagos del impuesto predial del predio en cuestión, informando lo siguiente:

“Conforme a lo solicitado, nos permitimos informarle que el predio con referencia catastral No. 000300001547000, con matrícula inmobiliaria No. 040-461119 estuvo activa de 2011 a 2016. Para las vigencias 2017 y 2018 estuvo vigente la matrícula catastral No. 012200010001000 con la misma matrícula. A partir de 2019 esta matrícula se desenglobó en varios predios y por tanto quedó inactiva”¹¹⁸

De acuerdo con lo anterior, CAJA HONOR ha erogado recursos para el pago del impuesto predial del Lote La Cordialidad sin que exista una obligación legal o contractual que así lo determine, ya que como se evidenció en otros ítems al contrato el comprador era quien en primer lugar de acuerdo con la transferencia de terreno debía asumir el pago de impuestos, transferencias que iniciaron desde el 19 de febrero de 2018 y a raíz de esto, la matrícula quedó inactiva en el año 2019.

Ahora bien, no es consecuente con los principios de la función administrativa¹¹⁹ y la gestión fiscal¹²⁰, que se pacten obligaciones contractuales en detrimento de los

¹¹⁸ QUILLA- 24-069749 del 23/04/2024

¹¹⁹ Constitución Política ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

¹²⁰ Decreto 403 de 2020, ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

recursos de la entidad, toda vez que en la medida que se suscribió un contrato de “compraventa” el comprador debería asumir las obligaciones que se generan de tal negocio jurídico, máxime que al ser el tenedor de ese predio ha venido usufructuándolo desde el año 2020 con la construcción de varios proyectos inmobiliarios¹²¹, que le generan recursos para destinarlos tanto al pago del inmueble como al impuesto predial.

Así las cosas, y como quiera que del pago del impuesto predial de los años 2020 y 2021 que fue asumido inicialmente por la entidad fueron allegados como soporte de compromiso del pago a cargo del comprador TICOM S.A. un pagaré por la suma de \$150.565.100,29, este valor se establece como beneficio de auditoría.

Sin embargo, quedó un saldo pendiente por pagar por parte del comprador de **\$51.977.499,71**, el cual con base en lo anteriormente expuesto genera un daño patrimonial al Estado¹²² debido a una gestión fiscal¹²³ antieconómica, ineficiente e ineficaz por el pago del impuesto predial de un Lote vendido a un tercero, al cual se liberó de esta obligación pero que en todo caso a partir del usufructo de este, y en virtud de la eficiencia y eficacia del recurso público debía asumir el comprador al tratarse de una venta del Lote como cuerpo cierto y no por partes o áreas de terreno.

Esta situación se presenta debido a debilidades y deficiencias en las labores de contratación¹²⁴ y supervisión¹²⁵, ya que no se realizó un adecuado análisis

Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

¹²¹ Conjuntos residenciales Múcura y Koralia

¹²² La Ley 610 de 2000, Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado

la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

¹²³ Ibidem, artículo 3° Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

¹²⁴ La Ley 1952 de 2019, ARTÍCULO 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública, 3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

¹²⁵ Guía del Supervisor e Interventor- 6.0 Funciones del Supervisor e interventor- 6.2 Funciones de Orden Administrativo.

contractual y posterior seguimiento que permitiera el cumplimiento oportuno de los deberes formales que en materia tributaria debían recaer en cabeza del comprador del Lote La Cordialidad.

Hallazgo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante MEMORANDO SUVIP - 409-01-2024051500064 del 15/05/2024 la entidad da respuesta en los siguientes términos:

“(…)

1. El impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real¹ que recae sobre el valor del inmueble, el cual debe ser pagado por quien ostente la calidad de propietario de conformidad con lo establecido en los artículos 13 y 14 2 de la Ley 44 de 1990, así las cosas, en virtud del contrato de fiducia de parqueo la titularidad del inmueble se encuentra en el Patrimonio Autónomo, no obstante para efectos de atender la obligación tributaria del predio, la Entidad mantiene la obligación en su condición de fideicomitente propietario.

2. La Caja, en virtud de sus obligaciones legales y contractuales, asumió el pago del impuesto predial de acuerdo con la titularidad del predio, desde la suscripción del contrato.

3. En virtud de la Cláusula No. 2 del Otrosí No. 2 del 28 de octubre de 2017, se adicionó el parágrafo 3 a la Cláusula Primera del Contrato y en el literal d) se estableció que TICOM asumiría el pago del impuesto predial a partir del momento en que se vaya transfiriendo el derecho de dominio de las porciones de terreno conforme a los pagos que se realicen a la Caja.

4. Posteriormente, a través de la Cláusula segunda del Otrosí No 6 de julio de 2022, se modificó el literal d) señalado anteriormente, indicando que TICOM se obliga a asumir en su totalidad el pago de impuestos y demás gravámenes del lote. Pago de la vigencia 2022 no fue realizado por Caja Honor, estuvo a cargo del promitente comprador TICOM se anexa exitoso de pago en (2) folios.

5. En lo que respecta a los pagos de las vigencias 2020 y 2021, los pagos fueron realizados por Caja Honor y la Entidad le informó a TICOM la proporción que le corresponde pagar en razón a las áreas del terreno de que es propietario, acorde con lo pactado en el citado Otrosí No. 2.

Ahora bien, el pago fue realizado por Caja Honor en razón a que la Entidad es el sujeto pasivo del impuesto real que recae sobre el lote, con el propósito de atender el pago de la obligación en los plazos fijados por el ente territorial, teniendo en cuenta que la liquidación fue efectuada sobre el 100% del área total de lote sin discriminar las áreas que estaban en proceso de desglobe catastral. Lo anterior sin perjuicio del requerimiento de pago realizado a TICOM, quien conoce el alcance de su obligación contractual, y el eventual cruce cuentas o compensación por los gastos derivados de estampilla y escrituración que fueron asumidos en su totalidad por el promitente comprador.

6. A la fecha el contrato preparatorio para la compraventa del lote se encuentra vigente al igual que el contrato accesorio de fiducia que sirve de garantía al mismo, lo cual respalda el pago del impuesto predial por parte del promitente comprador a Caja Honor como promitente vendedor.

Por lo anterior, no existe un daño patrimonial al estado, ni detrimento de los recursos de la Entidad, por lo cual se solicita a la comisión reconsiderar la observación y sus incidencias

Adicionalmente, posterior a la mesa técnica solicitada por la Caja, allegan mediante oficio No 408-01-2024051700024 del 17/05/2024, la siguiente información:

“Respuesta: Se anexan los documentos en donde se evidencia el pago del impuesto Predial para la vigencia 2022, del Lote de la Cordialidad. (Anexo D – 4 folios) cuya obligación recae en el promitente comprador.

El pago fue realizado por la constructora CONALTURA LTDA. ubicada en la ciudad de Barranquilla y quien tiene relación comercial con la empresa TICOM S.A. (comprador del Lote), de acuerdo con lo expresado por el representante legal de esta.

Se realizó la liquidación para establecer el valor proporcional¹ del impuesto predial del lote La Cordialidad (denominado Lote 4B en escritura) vigencias 2020-2021 a cargo del promitente comprador empresa TICOM S.A., teniendo en cuenta las fechas y áreas desenglobadas, según escritura (Anexo E – 130 folios). Estos valores fueron actualizados hasta el 31 de mayo 2024 con la TIR promedio ponderada de las cuentas de ahorro de Caja Honor, como se observa en la tabla (Anexo F – 1 folio). El valor a cargo del promitente comprador se encuentra respaldado mediante título valor pagaré de fecha 17 de mayo 2024, del cual se anexa imagen (Anexo G – 3 folios). Lo anterior **cumpliendo con los compromisos establecidos en la mesa de trabajo técnica** el pasado 16 de mayo de 2024.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La entidad manifiesta que el pago del impuesto predial del año 2022 fue realizado por el promitente comprador TICOM en virtud del otrosí No. 6 de julio de 2022 y anexan el comprobante de pago de dicha obligación correspondiente a esa vigencia, sin embargo, el soporte allegado no permite confirmar si el pago fue efectivamente por la empresa TICOM ya que no registra datos del pagador. No obstante, con los nuevos soportes allegados se evidencia que la empresa CONALTURA S.A. realizó el pago del impuesto predial de la vigencia 2022 y si bien no fue la empresa TICOM S.A. quien realizó directamente el pago lo cierto es que tampoco estuvo a cargo de la Caja por lo que se disminuirá del presunto daño fiscal el valor pagado de este impuesto para la vigencia 2022.

Para los años 2020 y 2021 la entidad manifiesta que debido a que no se desenglobaron los predios la obligación recayó sobre el 100% de extensión del lote correspondiéndole a la entidad asumir este pago al ser titular del predio y manifiestan que a TICOM le fueron requeridos esos pagos y que en todo caso puede hacerse un eventual cruce cuentas o compensación por los gastos derivados de estampilla y escrituración que fueron asumidos en su totalidad por el promitente

comprador. No obstante, se trata de una mera expectativa la realización de este cruce de cuentas ya que no se soporta el pago a cargo del comprador del predio. Además, es TICOM S.A. quien tiene a cargo obligaciones por cumplir como el pago de la última cuota por la compra del lote y no la entidad.

Así mismo, del estudio previo de necesidad **se estableció un ahorro en cuanto al pago de impuestos, escrituración y otros conceptos adicionales que justificaron la venta del inmueble**, por lo que no es de recibo este argumento bajo el entendido que la Caja ha venido realizando el pago del impuesto predial en contravía de lo señalado en los estudios previos.

Ahora bien, en gracia de discusión, es evidente que los funcionarios de la Caja no han sido lo suficientemente diligentes para desaglobar los predios ante catastro distrital de Barranquilla, a fin de que para se realice la liquidación del impuesto predial conforme las nuevas áreas remanentes, las cuales en todo caso son mínimas frente a lo ya transferido y usufructuado por el comprador.

Producto de la mesa técnica realizada con la CGR, la entidad allega otros soportes dentro de los cuales se hace entrega de una tabla del cálculo de la parte correspondiente a TICOM S.A. del impuesto Predial liquidándose adicionalmente intereses con la TIR promedio ponderada de las cuentas de ahorro de la entidad. Además, aportan copia de un pagaré en blanco con su respectiva carta de instrucciones en la cual se indica que el valor a pagar por parte de TICOM S.A. es de \$150.565.100,29 con fecha límite de pago al 31 de mayo de 2024, por lo tanto, este valor se establece como un beneficio de auditoría al resarcir parcialmente el daño fiscal endilgado

No obstante lo anterior y tal como se expuso en la observación no se asumió la totalidad del impuesto predial de las vigencias 2020 y 2021 sino que el contratista se comprometió a pagar proporcionalmente al área de terreno desaglobado que corresponde a los \$150.565.100,29 quedando un saldo por pagar de **\$51.977.499,71**, debiendo asumir el comprador TICOM S.A. la totalidad de lo causado por impuesto predial de las vigencias 2020 y 2021, por lo tanto no es consecuente con los principios de la gestión fiscal, establecer condiciones contractuales en desmedro de los recursos de la Caja máxime que se pretendía, además, con la venta del inmueble evitar el pago de unos costos propios de la tenencia y administración del predio los cuales deben ser asumidos en su totalidad por el comprador debido a que se evidenció que este ha venido usufructuando el bien con la construcción de varios proyectos de vivienda en el lote en cuestión.

Conforme con lo expuesto anteriormente, la observación se desvirtúa parcialmente, se constituye un beneficio de auditoría y se configura como hallazgo fiscal la suma de **\$51.977.499,71** y con presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO 19. ESTUDIOS DE SEGURIDAD (D-F).

Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, relacionado con la contratación y pago de estudios de seguridad cuando se contaba con el Convenio 143 de 2017 que prestaba el mismo servicio y sin ningún costo para la entidad, el cual se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR tiene dentro de misionalidad el contribuir al bienestar de sus afiliados y sus familias, teniendo como estandarte distintos modelos para la adquisición de soluciones de vivienda, destacándose entre ellos el modelo “HÉROES”, en el cual se busca brindar subsidios a miembros de la fuerza pública con disminución de la capacidad psicofísica y beneficiarios de afiliaciones fallecidos pertenecientes a las fuerzas militares mediante el Fondo de Solidaridad.¹²⁶

Con el fin de cumplir con esta misionalidad, CAJA HONOR debe adquirir viviendas para entregárselas a los afiliados y/o beneficiarios que cumplan con los requisitos del modelo “HEROES”.

Para ello, se establece que, en el Fondo de Solidaridad, CAJA HONOR debe seleccionar los proyectos de vivienda que requiere comprar mediante un proceso de contratación que incluye analizar las distintas ofertas de vivienda y realizar informes de viabilidad para que estos elementos sean tenidos en cuenta por el Comité del mencionado fondo.

Para la elaboración del estudio previo de contratos para la adquisición de viviendas que tengan como destino el Fondo de Solidaridad, CAJA HONOR dentro de su informe de viabilidad debe elaborar un “estudio de seguridad”¹²⁷ sobre el proyecto a adquirir.

Con el fin de obtener dicho documento, CAJA HONOR suscribió el contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022, con el objeto de realizar la “*prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada incluidos servicios conexos y eventuales para la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía*”.

En este contrato se incluyó dentro los servicios adquiridos, como un servicio “eventual” la elaboración de estudios de seguridad a futuros proyectos para la compra de viviendas, a nivel nacional, con el fin de determinar el entorno desde el punto de vista de seguridad de estos y que deben contener un análisis de comportamiento histórico de seguridad de la zona a desarrollar el proyecto, la

¹²⁶ La Ley 1305 de 2009

¹²⁷ Numeral 10.1 Manual interno de contratación CAJA HONOR

verificación con observatorios o entidades encargadas de hacer seguimiento a la situación de seguridad de la ciudad o municipio a realizar el estudio de seguridad, la recopilación de informes o estadísticas sobre situación de seguridad del sector, el análisis de factores exógenos del sector que puedan impedir el goce y habitabilidad.¹²⁸

En el marco de este contrato, CAJA HONOR le solicitó al contratista realizar los siguientes estudios de seguridad:

- Proyecto de vivienda bohíos en Cerinza - Boyacá
- Proyecto Orocué en Sahagún Córdoba
- Proyecto parque verde Villa Gorgona en Candelaria, Valle del Cauca
- Proyectos Villa Isabel y Reina Isabel
- Proyecto Santa Sofía

De los proyectos mencionados anteriormente, CAJA HONOR pagó por dichos estudios un valor de \$17.047.665.

Por otra parte, CAJA HONOR suscribió el convenio interadministrativo de colaboración No. 143 firmado el 24 de octubre del año 2017, entre el Departamento de inteligencia y contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia CEDE2 y el Gerente General de CAJA HONOR, con el objeto de *“permitir el acceso al cede2 a la información de los afiliados de CAJA HONOR que contribuya al cumplimiento de las funciones de inteligencia y contrainteligencia propias de este organismo”*, el cual es un convenio no oneroso entre las partes y se ha prorrogado en el tiempo de manera anual encontrándose vigente hasta el 14 de septiembre de 2024.

Se contempla en el clausulado del convenio que CEDE2 dispondrá de los medios humanos para la elaboración de estudios de seguridad a personas, tecnología e infraestructura que la CAJA requiera, previa solicitud de manera escrita por parte de esta Entidad.¹²⁹

De lo anterior se puede observar que, CAJA HONOR tenía la disponibilidad de realizar los estudios de seguridad para los proyectos de adquisición de viviendas por el Fondo de Solidaridad, mediante el convenio interadministrativo 143 de 2017, en el cual no se generaría ningún costo por la elaboración de ellos; sin embargo, optó por establecer dicha actividad mediante un contrato de prestación de servicios con un tercero, lo que conllevaría al gasto de recursos.

En ese sentido, se generó una pérdida de recursos de la entidad por la suma de \$17.047.665, correspondientes al pago de los estudios de seguridad en el marco del contrato de prestación de servicios No 84 de 2022, debido a una gestión

¹²⁸ Ítem 3 clausula 2 contrato de prestación de servicios No 84 de 2022

¹²⁹ Numeral 2.2 Convenio interadministrativo de colaboración 143 de 2017.

antieconómica, ineficaz, ineficiente¹³⁰ por CAJA HONOR, al pagar por un servicio al que podría acceder sin costo alguno, actuación administrativa que, además, estaría en contravía de los principios de la función administrativa¹³¹ y la gestión fiscal¹³².

Por lo tanto, se confirma el hallazgo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria¹³³.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante Memorando SUADM - 409-01-2024051400063 del 14/05/2024, la entidad allega su respuesta así:

¹³⁰ La Ley 610 de 2000, Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

¹³¹ Constitución Política ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

¹³² ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores. Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo. Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

¹³³ La Ley 1952 de 2019: Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: (...) 22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados. Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. 3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

“(…)

“Señala la observación que Caja Honor “tenía la disponibilidad de realizar los estudios de seguridad para los proyectos de adquisición de viviendas por el Fondo de Solidaridad, mediante el convenio interadministrativo 143 de 2017”, y, por lo tanto, a su juicio, resultaba innecesaria la celebración del Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022, el cual, generó una presunta pérdida de recursos de la Entidad por la suma de \$17.047.665.

Sobre el particular, debe precisarse que no es cierto lo indicado en la observación, dado que se trata de objetos contractuales diferentes, además, dada la naturaleza de las personas jurídicas que participan en el contrato, no es posible que ambas presten los servicios de seguridad en los términos que se interpretó en la observación No. 22, como a continuación se explicará:

1. El estudio de seguridad en el marco del Manual Interno de Contratación de Caja Honor, la sentencia T-726 de 2017 y Ley 1621 de 2013.

Previo al pronunciamiento sobre los objetos y obligaciones del Contrato 84 de 2022 y el Convenio 143 de 2017, es importante entender el contenido conceptual del “estudio de seguridad de proyectos” en los términos que se prevé en el numeral 10.1 del Manual Interno de Contratación de Caja Honor y la sentencia T-726 de 2017, fundamentos de una de las obligaciones del Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022; así como, lo que se entiende por “estudio de seguridad de personas, tecnología e infraestructura” en los términos de la Ley 1621 de 2013, fundamento de las obligaciones del Convenio interadministrativo 143 de 2017.

En cuanto al primero, el numeral 10.1 del Manual Interno de Contratación de Caja Honor indica que es un documento que debe acompañarse en el estudio previo para la contratación de viviendas con destino a los beneficiarios del Fondo de Solidaridad, es decir, es un estudio que encuentra una relación directa con el análisis de las condiciones de la zona donde se encuentran las viviendas a adquirir.

Por su parte, la sentencia T-726 de 2017 mencionada en el mismo contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022, establece el estudio de seguridad en los siguientes términos: “Por consiguiente, se advertirá a CAPROVIMPO para que en el futuro incluya en la formulación de los proyectos habitacionales un estudio de seguridad de la zona que dé cuenta de los riesgos a los que se exponen sus beneficiarios” (...) (negrillas fuera del texto original).

Para el segundo tipo de estudio, esto es, “estudio de seguridad de personas, tecnología e infraestructura” la Ley 1621 de 2013, “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”, define en su artículo 2 la función de Inteligencia y Contrainteligencia como “aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y cumplir los demás fines enunciados en esta ley” (negrillas fuera de texto original).

A su vez, el artículo 42 de la citada disposición establece lo siguiente: “Colaboración de las Entidades Públicas y Privadas”. (...) Los organismos de inteligencia podrán solicitar la cooperación de las entidades públicas y privadas para el cumplimiento de los fines enunciados en esta ley. En caso de que la información solicitada por el organismo de inteligencia esté amparada por la reserva legal, estos organismos y las entidades públicas y privadas podrán suscribir convenios interinstitucionales de mutuo acuerdo. En cualquier caso, la entrega de tal información no constituirá una violación a la reserva legal, toda vez que la misma continuará bajo este principio, al cual se encuentran obligados los servidores públicos de inteligencia y contrainteligencia en virtud de lo dispuesto en la presente ley. (negrillas fuera de texto original).

De acuerdo con lo anterior, las obligaciones que se desprenden de los convenios interadministrativos que se celebran con fundamento en la Ley 1621 de 2013, no pueden tener un alcance o propósito distinto que el intercambio de información de las personas para facilitar el cumplimiento de la función de Inteligencia y contrainteligencia realizada por los organismos especializados del Estado.

2. El objeto y obligaciones del Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022 y el Convenio interadministrativo 143 de 2017

2.1 Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022.

El objeto del contrato se enmarcó en “Prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada incluidos servicios conexos y eventuales para la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía”.

En el estudio previo de conveniencia y oportunidad para la contratación de una persona jurídica de fecha 29 de abril de 2022, Caja Honor dejó consignada la justificación de la contratación de una persona jurídica que preste los servicios de vigilancia, seguridad privada y servicios conexos. Dentro de los servicios requeridos por la Entidad, se prevé: En términos similares, incluso, especificando con mayor detalle la necesidad del servicio de un estudio de seguridad de proyectos, en la cláusula en el ÍTEM 3 de la cláusula segunda del Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022, se pactó a cargo del contratista la prestación del siguiente servicio:

ANEXA IMAGEN

Del contenido del estudio previo, el contrato y lo explicado en el numeral 1 de esta respuesta, se observa que el estudio de seguridad ofrecido por COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD LTDA, se limita estrictamente al análisis histórico, estadístico y de factores exógenos de las condiciones de seguridad de la zona o sector en donde se encuentran ubicados los proyectos de vivienda que Caja Honor ofrecerá a sus afiliados. Tesis que se refuerza, por la referencia jurisprudencial (Sentencia T-726 de 2017) que alude al estudio de seguridad que debe realizar Caja Honor a los proyectos de vivienda.

Adicionalmente, al consultarse cada uno de los estudios de seguridad presentados por COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD LTDA para los proyectos: Bohíos en Cerinza (Boyacá), Orocué Sahagún Córdoba, Parque Verde Villa Gorgona Candelaria, Villa Isabel y Reina Isabel, y Proyecto Santa Sofía, se observa con claridad la coincidencia en un análisis de la zona en donde se encuentran estos. Como ejemplo, se relaciona un extracto del estudio de seguridad realizado al PROYECTO DE VIVIENDA BOHIOS EN CERINZA - BOYACA así:

ANEXA IMAGEN

2.2. Convenio interadministrativo 143 de 2017.

El objeto del Convenio se enmarcó en “Permitir el acceso al CEDE2 a la información de los afiliados de Caja Honor que contribuya al cumplimiento de las funciones de inteligencia y contrainteligencia propias de este organismo”

En el estudio previo de necesidad, conveniencia y oportunidad para la suscripción de este Convenio de fecha 18 de septiembre de 2017 y que tiene como antecedente la carta de intención del Director del Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército, se señaló que, con fundamento en lo previsto en la Ley 1621 de 2013, era viable celebrar un convenio entre El Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia - CEDE2 y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía con el objeto de permitir el acceso al CEDE2 a la información de los afiliados de Caja Honor en cumplimiento de las funciones de inteligencia y contrainteligencia del CEDE2.

En el numeral 2 del numeral 3.2. obligaciones específicas, “El CEDE2 dispondrá de los medios humanos para la elaboración de estudios de seguridad a personas, tecnología e infraestructura que la CAJA requiera, previa solicitud de manera escrita por parte de esta Entidad”. Obligación a cargo del Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional que se repitió en los mismos términos en el numeral 2.2. de la cláusula segunda del Convenio interadministrativo 143 de 2017.

En ese sentido, la cooperación recibida de parte del Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia en virtud del convenio y el marco legal, en lo que respecta a estudios de seguridad, recae exclusivamente sobre personas, tecnología e infraestructura y no sobre las zonas donde se construyen las viviendas a adquirir para los beneficiarios del Fondo de Solidaridad, en el entendido que un proyecto de viviendas no está contemplado dentro del concepto de infraestructura, por lo cual los estudios de seguridad en el marco del convenio y la Ley 1621 de 2013 no se pueden generalizar ni extender a actividades diferentes a las establecidas en la misma ley.

3. Naturaleza de las personas jurídicas que participan en el Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022 y el Convenio interadministrativo 143 de 2017.

Identificada la diferencia de objeto del Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022 y el Convenio interadministrativo 143 de 2017, es importante además tener claridad de las personas jurídicas que participan en cada uno para concluir que solo una está en capacidad de ofrecer el estudio de seguridad de los proyectos de vivienda por lo siguiente:

Se explicó en líneas anteriores que el Convenio interadministrativo 143 de 2017 se celebró en el marco de la Ley 1621 de 2013. En virtud de esta, el Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia CEDE2, parte del mencionado convenio, es uno de los organismos especializados del Estado del orden nacional autorizados para realizar funciones de inteligencia y contrainteligencia. Bajo esta perspectiva, no pueden ni están autorizados para realizar otro tipo de actividades que las encomendadas por ley.

Explicado el alcance conceptual del “estudio de seguridad de proyectos” en los términos que se prevé en el numeral 10.1 del Manual Interno de Contratación de Caja Honor y la sentencia T-726 de 2017, el Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia CEDE2 NO PUEDE realizar ese tipo de estudios por cuanto no se enmarca en las actividades que por disposición legal puede realizar.

En ese sentido, no es cierto que Caja Honor hubiese podido acceder a los estudios de seguridad de proyectos sin costo alguno, razón por la cual se suscribió el Contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022 con COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD LTDA, proveedor facultado para elaborar el “estudio de seguridad de proyectos” para Caja Honor.

Por lo anterior, queda desvirtuada la presunta pérdida de recursos de la Entidad, así como la presunta gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, por lo cual se solicita a la Comisión reconsiderar la presente observación y sus incidencias.”

Adicionalmente, posterior a mesa técnica realizada con la entidad mediante oficio No 408-01-2024051700024 del 17/05/2024, allega la siguiente información:

“Respuesta:

La firma COLVISEG COLOMBIANA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD LTDA cuenta con licencia de funcionamiento como se encuentra establecido en la Resolución N° 20204100020657. En dicha Resolución, se autorizan los servicios conexos, los cuales incluyen los estudios de seguridad que fueron contratados para los proyectos inmobiliarios del Fondo de Solidaridad (Anexo – H – 14 folios).

Dentro de los servicios conexos relacionados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa N° 1070 del 2015, se encuentran los servicios de estudios y consultorías en seguridad privada integral, de los cuales hacen parte los contratados por Caja Honor (Anexo I – 2 folios).”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad en su respuesta describe que el contrato de prestación de servicios No. 84 de 2022 tiene un objeto contractual diferente al convenio interadministrativo; ya que, el primero, no solo está fundamentado en la Sentencia T-726 de 2017 y el manual interno de contratación de CAJA HONOR. Mientras que, el segundo se fundamenta en la Ley Estatutaria 1621 de 2013, el cual establece que se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite otras actividades a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Caja honor en su escrito (resumido) responde que CEDE2 no puede hacer los Estudios de Seguridad, ya que ellos lo que contratan es un estudio de seguridad de zonas (entorno), mientras que lo que está plasmado en la obligación del convenio (no oneroso) interadministrativo de colaboración No. 143 firmado, el 24 de octubre del año 2017, entre el Departamento de inteligencia y contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia CEDE2 y el Gerente General de CAJA HONOR es:

“2) El CEDE2 dispondrá de los medios humanos para la elaboración de estudios de seguridad a personas, tecnología e infraestructura que la CAJA requiera, previa solicitud de manera escrita por parte de esta Entidad.”

Al respecto, si bien es cierto que en la obligación arriba mencionada no está taxativamente escrito estudio de seguridad de zonas (entorno) es pertinente aclarar que en todo formato de estudio de seguridad y más los que podría realizar el CEDE2 está inmerso un punto que se denomina “contexto externo” que incluye lo que Caja Honor según sentencia T-726/17 denomina estudio de zona.

El contexto externo se conceptúa como la recolección, análisis y evaluación de información obtenida de un estudio de campo que se realiza como factor exógeno a la infraestructura y es uno de los puntos del gran documento denominado Estudio de Seguridad de infraestructura o instalaciones. La finalidad del contexto externo es determinar las amenazas y riesgos que se pueden presentar en dicha zona y que afectan la seguridad de la infraestructura y los integrantes que la habitan. Es decir, dentro de los estudios de seguridad están inmersos los estudios de zona que referencia CAJA HONOR, pero que en el contexto militar se define como contexto externo.

Este contexto externo dentro de un estudio de seguridad de infraestructura, contempla lo siguiente: 1. Estudio de cartas, fotografías y planos de la instalación. 2. Reconocimiento del área de ubicación (parte exterior), Ubicación de la instalación, Vías de Acceso, Fuentes de suministros. 3. Infraestructuras y distribución directa, Observación directa sobre la instalación. 4. Puntos Críticos, Apreciación de situación de asuntos civiles y acción psicológica, Influencia de la Población con la seguridad. (Junta de Acción Local (JAL)-Junta de Acción Comunal (JAC)). En ese orden de ideas, lo CAJA HONOR llama un estudio de zona, es solo un punto del estudio de seguridad que puede hacer el CEDE2.

Frente a lo señalado por la Caja respecto de que la Ley 1621 de 2013 no se puede generalizar y extender a actividades diferentes a las que allí se establecieron, se hace muy importante señalar que las obligaciones de CEDE2 respecto a la elaboración de estudios de seguridad, fueron establecidas por las partes que firmaron dicho convenio de cooperación. Así las cosas, el Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional y CAJA HONOR, por consiguientes se sobre entiende que ese era el servicio que pretendía recibir la Caja por parte del CEDE2, al contar este organismo con la experiencia y experticia en la prestación de este servicio.

Por lo tanto, no se debía incluir dentro de los contratos de prestación de servicios de seguridad, cláusulas que obedezcan a actividades eventuales como la realización de estudios de seguridad, ya que los productos o el estudio de seguridad de infraestructura (incluyendo el contexto externo/zona) que realiza el Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional es mucho más completo en todos sus aspectos comparado con lo que podría realizar una

empresa de seguridad, dadas las deficiencias evidenciadas en la sentencia T-727/17 de la Corte Constitucional, donde se cuestionó la falta de ellos, así:

“Las autoridades no realizaron un estudio de seguridad serio y adecuado sobre el proyecto Bicentenario. Un análisis de ese tipo hubiese evidenciado el contexto de violencia del área y el peligro que podían correr los demandantes y sus vecinos”.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es claro que CAJA HONOR pagó por un servicio al cual podría acceder sin costo alguno, a través del Convenio suscrito con el CEDE2, pero que contrató con la empresa de vigilancia que, si bien se encontraba habilitada para prestar este servicio de vigilancia, no deja de ser menos riguroso y adecuado, conforme lo mandado por la Corte, debido a las limitaciones y restricciones a la información de parte de la empresa de seguridad que se evidencia en que la información reportada en estos estudios en su mayoría corresponde a información que puede ser consultada por internet y donde, además, no se incluye un análisis de inteligencia en el entorno que provea futuras acciones de impacto en la seguridad de los habitantes de las viviendas.

Por lo tanto, la observación no se desvirtúa y se configura como hallazgo fiscal con las demás incidencias comunicadas.

2.4 OTROS ASPECTOS DE AUDITORÍA

Objetivo Transversal: Atender las denuncias e insumos asignados para ser atendidos en desarrollo de la auditoría.

Al respecto no se allegaron peticiones, insumos o denuncias que fueran vinculadas al proceso auditor.

Objetivo Transversal: Evaluar la gestión eficiente de la energía conforme los lineamientos establecidos en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019.

Para el análisis de ahorro de energía, se tiene como criterio los artículos 292 de la Ley 1955 de 2019, el cual cita:

ARTÍCULO 292. EDIFICIOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1715 de 2014, el cual quedará así:*
ARTÍCULO 30. EDIFICIOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *El Gobierno nacional, y el resto de administraciones públicas, en un término no superior a un año, a partir del 1 de junio de 2019, realizarán la auditoría energética de sus instalaciones y establecerán objetivos de ahorro de energía a ser alcanzadas a través de medidas de eficiencia energética y de cambios y/o adecuaciones en su infraestructura. Tales objetivos deberán implicar para el primer año un ahorro en el consumo de energía de mínimo 15% respecto del consumo del año anterior y a partir del segundo año con metas escalonadas definidas a partir de la auditoría y a ser alcanzadas a más tardar en el año 2022. Para tal efecto, cada entidad deberá destinar los recursos (presupuesto) necesarios para cumplir con tales medidas de gestión eficiente de la energía.*

Con el fin de obtener la gestión energética de la entidad, se indagó a CAJA HONOR sobre la realización de dichas acciones. Al respecto, la entidad respondió:

<<...CAJA HONOR gestionó actividades para implementar medidas de eficiencia en el uso y consumo de energía, bajo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional, así:

Como primera medida, efectuó la asignación de recursos mediante los rubros de mantenimiento e infraestructura física para la atención de las necesidades e implementación de medidas relacionadas con el eficiente uso de energía y adecuaciones en la infraestructura (cambio de iluminación fluorescente a luz LED y cumplimientos normativos). Adicionalmente, la Entidad trimestralmente verifica y evalúa el cumplimiento de las medidas de ahorro energético a través de los indicadores establecidos desde la iniciativa y objetivo estratégico de responsabilidad social empresarial incorporados en el Plan de Acción Institucional (PAI) y en el Plan de Acción por Procesos (PAP), esto en coordinación y para reporte al Ministerio de Defensa Nacional y el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED).

Consecuente con ello, se ha reportado resultados en la gestión eficiente del uso y ahorro en el consumo de energía para la vigencia 2020 en el primer trimestre 6,02%, en el segundo trimestre 25,89%, en el tercer trimestre 6,04%, en el cuarto trimestre 3,5%, para la vigencia 2021 en el primer trimestre 0,036%, en el segundo trimestre 7,89%, en el tercer trimestre 4,88%, en el cuarto trimestre 3,5%, teniendo en cuenta el retorno a las actividades en atención con la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID19 y para la vigencia 2022 primer trimestre 10,03%, en el segundo trimestre 7,81%, en el tercer trimestre 5,28%, en el cuarto trimestre 19,25%, con lo cual se verifica el impacto positivo de las medidas implementadas.

La estrategia institucional para el desarrollo de medidas de eficiencia en el uso y ahorro en el consumo de energía, se han desarrollado de manera integral a través de la generación de sensibilizaciones y campañas institucionales ambientales, por todos los canales de comunicación, de acuerdo con el objetivo de desarrollo sostenible - ODS No. 13...>>.

En vista de lo anterior y, con el fin de obtener datos más certeros, se solicitaron los datos sobre los consumos de energía de las vigencias 2022 y 2023 de todas las sedes de CAJA HONOR, y se obtuvo el siguiente resultado:

Para 2022:

Tabla No 45
Consumo de energía en sedes CAJA HONOR vigencia 2022.

MES	BOGOTÁ Cta 0762246- 7 - KW	BOGOTÁ Cta 0762247- 9 - KW	BUCARAMANGA Cta 272508 - KW	MEDELLÍN KW	FLORENCIA KW	IBAGUÉ KW
ENERO	24720	16560	1890	2337	4715	1502
FEBRERO	23520	17160	1837	2643	3963	1355
MARZO	25140	17880	2148	2512	3295	1684
ABRIL	25320	18720	2264	2102	3582	1594
MAYO	21540	16320	2137	2285	3436	1464
JUNIO	23940	18360	1897	1890	3106	1666
JULIO	26160	20280	1793	2004	3079	1383
AGOSTO	25740	18600	1916	2416	3348	1696
SEPTIEMBRE	27000	18480	1916	2441	3426	1912
OCTUBRE	30660	20640	2078	1878	3778	1987
NOVIEMBRE	27900	20040	2022	1910	3667	1749
DICIEMBRE	30060	23280	2069	1940	3774	1658
TOTAL	311700	226320	23967	26358	43169	19650
Sumatoria	651.164 kw					

Fuente: Grupo auditor basado en datos proporcionados por la entidad.

Mientras que para el 2023:

Tabla No 46
Consumo de energía sedes CAJA HONOR vigencia 2023.

MES	BOGOTÁ Cta 0762246- 7 - KW	BOGOTÁ Cta 0762247- 9 - KW	BUCARAMANGA Cta 272508 - KW	MEDELLÍN KW	FLORENCIA KW	IBAGUÉ KW
ENERO	26940	18960	2251	1940	3154	1539
FEBRERO	24720	17880	2422	1762	3574	1595
MARZO	25440	17520	2489	2457	3329	1554
ABRIL	26760	17880	2060	2161	2525	1873
MAYO	24660	17280	2495	2004	2966	1729
JUNIO	24060	18240	2313	2242	2902	2003
JULIO	26700	18480	2101	1803	2832	1941
AGOSTO	24660	16560	2191	1868	2985	2204
SEPTIEMBRE	452	17880	2429	2585	3995	2382
OCTUBRE	386	15720	2623	2601	4173	2549
NOVIEMBRE	413	16080	2036	2401	3648	2183
DICIEMBRE	432	16440	2297	2132	3712	2018
TOTAL	205623	208920	27707	25956	39795	23570
Sumatoria	531.571 kw					

Fuente: Grupo auditor basado en datos proporcionados por la entidad.

De los datos obtenidos de la facturación realizadas por las respectivas empresas prestadoras de energía se tiene que, para la vigencia 2022 CAJA HONOR consumió en todas sus sedes 651.164 kilovatios; mientras que, durante el año 2023, fueron consumidos 531.571 kw, observándose una reducción en el consumo de energía del 18,36% entre una vigencia y otra, superando así el ahorro del 15% mínimo establecido en la Ley.

Por lo anterior, se observa que la entidad cumple con lo plasmado en la norma.

Objetivo Transversal: Realizar la revisión de las mallas contractuales de cada una de las entidades.

Se solicitó información a la DIARI sobre la malla de contratación de la entidad, así como cruce de personas con el fin de con el fin de confirmar el estado de fallecidos. Como quiera que de esta información no se evidenció ninguna situación irregular se podrá tener como insumo para los próximos procesos auditores a la entidad.

Objetivo Transversal: Aplicar el procedimiento de valoración de costos ambientales en las actividades que lo ameriten.

Sobre este objetivo la entidad mediante oficio de respuesta al requerimiento No 1 con No 408-01-2024012900001 de fecha 29/01/2024, menciona que, no se asignaron recursos por parte de CAJA HONOR para realizar actividades y/o contratación que se enfoque en la valoración de costos ambientales, en razón a que la entidad no construye.

Objetivo Transversal No. 5: Evaluar la efectividad de las acciones de mejora adelantadas por la Entidad frente a los hallazgos de la CGR, utilizando la información reportada en el SIRECI y los lineamientos de la Circular No. 015 del 30 de septiembre de 2020 (radicado 2020IE0061076).

La entidad ha tenido las últimas auditorías por parte de la CGR en las vigencias 2017 y 2021, las cuales son auditoría de cumplimiento al Fondo de Solidaridad y auditoría financiera a la vigencia 2020 respectivamente, de las cuales ha realizado dos planes de mejoramiento.

De acuerdo a lo reportado en la plataforma SIRECI por parte de CAJA HONOR, únicamente tiene un hallazgo de la vigencia 2017, el cual se refiere específicamente al hallazgo No 8, que data de un recibo de un proyecto de vivienda por parte de la entidad sin cumplir con todas las condiciones técnicas para ello, actualmente el hallazgo continúa vigente y la acción de mejora no ha sido efectiva y no se ha podido subsanar lo observado, teniendo en cuenta que depende de un tercero la acción de mejora planteada por la entidad.

Con el fin de realizar un análisis a los planes de mejoramiento de la entidad, se diligenció el formato No 8 de la guía de auditoría financiera. Una vez se analizaron todos los soportes adjuntados al plan de mejoramiento, se tiene que, la efectividad

del plan de mejoramiento planteado por la entidad es “INEFECTIVO”, principalmente en razón a que las acciones de mejoramiento y metas planteadas por la entidad no están dirigidas a atacar las causas por las cuales se configuraron los hallazgos relacionados, teniendo que para el presente proceso auditor aún se evidencian hechos similares a los hallazgos anteriores, persistiendo las causas de los hallazgos evidenciados en las auditorías anteriores.

En razón a lo anterior se configura un hallazgo de la siguiente manera:

HALLAZGO 20. ACCIÓN DE MEJORA PLAN DE MEJORAMIENTO.

Hallazgo administrativo relacionado con el incumplimiento de la acción de mejora establecida para el hallazgo número 8 que resultó del proceso auditor de la vigencia 2017. Se presenta en los siguientes términos:

CAJA HONOR cuenta dentro de su estructura organizacional con la oficina de control interno, la cual tiene dentro de sus roles la realización del monitoreo y seguimiento a los planes de mejoramiento por procesos, resultantes de las auditorías realizadas por la CGR.

En el marco de la auditoría de cumplimiento al proceso del modelo de vivienda de Fondo de Solidaridad, realizada por este organismo de control en la vigencia 2017, se comunicó un hallazgo con incidencias administrativa y disciplinaria a CAJA HONOR correspondiente a la adquisición de viviendas del proyecto Conjunto Residencial Comercial Cibeles, ubicado en la ciudad de Armenia, en el Departamento del Quindío¹³⁴, con el fin de ser entregado por esta modalidad a los afiliados y/o beneficiarios de acuerdo a los requisitos de Fondo de Solidaridad.

Con el fin de establecer y aplicar mejoras a las observaciones planteadas en informe de auditoría de cumplimiento de 2017, la entidad realizó el plan de mejoramiento a los hallazgos resultantes de dicha actuación fiscal¹³⁵.

La entidad mediante la oficina de control interno informa¹³⁶ que, realizó el cargue en el aplicativo SIRECI las acciones cumplidas con corte a 31 de diciembre de 2023, correspondientes al plan de mejoramiento; sin embargo, se destaca que el hallazgo No. 8 aún se encuentra sin cerrar.

En suma, se observa que la actividad planteada por la entidad para realizar la acción de mejora consistió en la realización de un oficio dirigido a la constructora solicitando que esta subsanara las observaciones comunicadas en el hallazgo 8, evidenciadas por la CGR, la cual tenía un plazo de terminación hasta el 28/06/2019.

¹³⁴ Hallazgo No 8 Informe auditoría de cumplimiento al proceso de Fondo de Solidaridad vigencia 2017.

¹³⁵ Numeral 2 Circular 015 de 2020 Contraloría General de la República.

¹³⁶ Oficio Remisorio F14.3 del 19-01-2024.

Al respecto, a pesar de que la entidad registró la realización de la actividad el 13 de mayo de 2019, ésta no tuvo ningún efecto; pues, el constructor no ejecutó lo solicitado, ocasionando la imposibilidad de cerrar este hallazgo en el plan de mejoramiento de la entidad.

Se observa que, la actividad planteada por la entidad no apunta a la solución de la problemática descrita en el hallazgo, teniendo en cuenta que dicha acción se trasladó a un tercero y no la asumió la entidad. Por lo tanto, el resultado fue que la acción de mejora sea tornara inefectiva, ocasionando que las causas del hallazgo no han desaparecido y continúan prolongándose en el tiempo, para así generar un incumplimiento al plan de mejoramiento¹³⁷.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante memorando SUVIP - 409-01-2024051500064 del 15/05/2024, la entidad presenta su respuesta así:

“(…)

“De las actividades pendientes en el hallazgo H8M1- 2017 por parte del constructor y con la supervisión de Caja Honor se logró el avance definitivo de la observación No. 4 con la instalación de los pasamanos a lado y lado de las escaleras y observación No. 6 áreas de urbanismo (piscinas, zonas verdes, recreacionales) demarcaciones, andenes. En cuanto a la observación No. 5 certificado de habitabilidad, esta no se ha cerrado, actividad que es competencia directa del constructor responsable de la ejecución y desarrollo del proyecto quien inició los trámites ante la Secretaría de Planeación de Armenia y actualmente dichas actividades están siendo adelantadas por el Agente Especial designado por la Alcaldía de Armenia.

Es responsabilidad de todo constructor adelantar los trámites necesarios ante las diferentes instancias territoriales que permitan obtener el certificado de habitabilidad. Es por ello que formulado el hallazgo por parte de la Contraloría, Caja Honor planteó en el plan de mejoramiento comunicar a la constructora requiriendo adelantar las actividades que llevarán a la expedición de dicho certificado así como el seguimiento por parte de la Entidad.

A la fecha no ha sido posible la expedición del certificado de habitabilidad toda vez que la constructora se declaró en proceso de reorganización ante la Superintendencia de Sociedades, siendo designado por la Alcaldía de Armenia un agente especial para la intervención forzosa de la constructora. Este ha indicado que se encuentra adelantando gestión con la empresa de energía del Quindío (EDEQ) para lograr la certificación RETIE requisito necesario para la expedición del certificado de habitabilidad.

No obstante, lo anterior, y frente a la imposibilidad por parte de Caja Honor de adelantar las actividades propias del constructor o agente especial para la expedición del certificado de habitabilidad, solicitamos a la comisión cerrar dicho plan de mejoramiento por las razones mencionadas.

¹³⁷ Artículo 34 Decreto 403 de 2020.

Adicionalmente se realizó el cargue del memorando en la carpeta Share Point SUVIP- 409-01-2024051500064 Código hash No.12000."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La entidad en su respuesta menciona que la responsabilidad de hacer entrega y realizar todos los trámites necesarios en los proyectos corresponde al constructor. Pero que la acción de mejora planteada en el plan de mejoramiento, de solicitar mediante oficio a la empresa, la realización de las actividades faltantes, sin embargo, a la fecha no ha sido posible obtener el certificado de habitabilidad en el proyecto.

Al respecto, si bien es cierto que la responsabilidad de realizar la totalidad de las actividades es del constructor, también era cierto que CAJA HONOR tenía la responsabilidad de realizar los controles antes de recibir a satisfacción los bienes a adquirir y/o realizar los pagos al contratista, denotando que la causa por la cual se generó el hallazgo fue la falta de controles establecidos por la entidad para recibir el proyecto, por lo que la acción de mejora tendría que enfocarse hacia este fin, mas no delegar la responsabilidad de realizar una acción de mejora a un tercero.

Por lo anterior, la observación se configura como hallazgo como fue comunicada.

3. MATRIZ DE HALLAZGOS

Se presenta a continuación la matriz que relaciona los hallazgos detectados con los objetivos de la auditoría:

Tabla No 47
Matriz de hallazgos.

Título del hallazgo	Objetivo específico No.				
	1	2	3	4	Objetivos transversales
Hallazgo No. 1 - Resultados Circularización Bancaria.	X				
Hallazgo No. 2 - Resultados Circularización Inversiones	X				
Hallazgo No. 3 - Identificación de Beneficiarios - P.A. Fiduagraria Pago de Cuotas Partes Pensionales	X				
Hallazgo No. 4 - Registro Por Concepto Devolución Pago Bono Pensional	X				
Hallazgo No. 5 - Saldos Cuentas 170505-170530 Libro Auxiliar Vs Área de Servicios Administrativos	X				
Hallazgo No. 6 - Saldos Reales Patrimonios Autónomos Jamundí y Cordialidad	X				

Título del hallazgo	Objetivo específico No.				
	1	2	3	4	Objetivos transversales
Hallazgo No. 7 - Valor De Venta Viviendas Proyecto Bicentenario – Palmira Valle Del Cauca (D) (F) (OI)			X		
Hallazgo No. 8 - Prórrogas al Plazo de Ejecución del Contrato 174-2020. (D)		X			
Hallazgo No. 9 - Solicitudes de Adición en Patrimonio Autónomo Contrato 179-2017.		X			
Hallazgo No. 10 - Garantías en Contratos de Compraventa de Predios (D).		X			
Hallazgo No. 11 - Supervisión en la Adquisición de Bienes y Servicios (D).		X			
Hallazgo No. 12 - Estudio de Títulos de Bienes Inmuebles (D)		X			
Hallazgo No. 13 - Planeación y Estructuración Contrato No. 045 de 2022 (D).		X			
Hallazgo No. 14 - Mantenimiento y Suministro Tecnológico Contrato No. 03 de 2023 (D).		X			
Hallazgo No. 15 - Tenencia de los Lotes Bellavista y Carabineros		X			
Hallazgo No. 16 - Pago de Avalúos no realizados (D) (F)		X			
Hallazgo No. 17 – Pagos Adicionales Contrato Compraventa Lote Jamundí (D) (F).		X			
Hallazgo No. 18 - Pago Impuesto Predial Lote La Cordialidad (D) (F)		X			
Hallazgo No. 19 - Estudios de Seguridad (D-F).		X			
Hallazgo No. 20 - Acción de mejora plan de mejoramiento					X

Fuente: Grupo auditor.

4. ANEXOS

- ANEXO 1. Se adjuntan Estados Financieros de CAJA HONOR con corte a 31 de diciembre de 2023.

CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA SEPARADO
Periodos terminados a 31 de diciembre de 2023 y 2022
(Expresado en millones de pesos colombianos)

	Nota No.	31 Dic 2023	31 Dic 2022
ACTIVOS			
Efectivo y equivalentes al efectivo	6	238.505	214.851
Inversiones y operaciones con derivados	7	7.214.035	6.755.407
Cartera de créditos y operaciones de leasing financiero	8	123.132	101.897
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	41.967	37.184
Activos mantenidos para la venta	10	68.461	67.852
Propiedades, planta y equipo	12	54.205	53.830
Propiedades de inversión	11	140.467	139.303
Activo por impuesto diferido	15	341	220
Activos intangibles	13	2.774	2.012
Otros activos no financieros	14	1.560	1.322
Activos totales		7.885.447	7.373.918
PASIVOS Y PATRIMONIO			
Pasivos			
Pasivos financieros medidos al costo amortizado	16	7.528.461	7.025.754
Cuentas por pagar comerciales y otras cuentas por pagar	17	17.283	24.142
Beneficios a empleados	18	2.428	1.182
Pasivo por impuesto diferido	19	41.297	33.322
Otros pasivos no financieros	20	859	859
Provisiones por beneficios a empleados	20	23.979	23.442
Otras provisiones a largo plazo	21	3.097	2.554
Pasivos totales		7.617.404	7.111.255
Patrimonio			
Capital social	22	60.194	60.194
Reservas	22	45.443	44.900
Resultados acumulados	22	23.182	18.299
Resultado del ejercicio	22	5.439	5.426
Efectos por adopción por primera vez	22	110.432	110.432
Otros Resultados Integrales	23	23.363	23.412
Patrimonio total		268.043	262.663
Patrimonio y pasivos totales		7.885.447	7.373.918

Las notas adjuntas son parte integral de los Estados Financieros

Los suscritos Representante Legal y Contador, certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros Separados, y que los mismos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad de Caja Honor.


José Andrés Jiménez Amaya
Gerente General (E)


Greyz Andrea Figueroa Lopez
Contador Público
Tarjeta Profesional 178909-T


William Galvis Guzmán
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional 74138-T
Designado por Amézquita & Cia S.A.S.
(Ver mi informe adjunto)

CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA
ESTADO DE RESULTADOS INTEGRAL SEPARADO
Para los años terminados al 31 de diciembre de 2023 y 2022
(Expresado en millones de pesos colombianos)

	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2023	1 de enero a 31 de diciembre de 2022
Ingresos operacionales directos	25	818.404	815.052
Gastos operacionales directos	25	(585.276)	(504.921)
Ganancia operacional directa		133.128	310.141
Ingresos operacionales indirectos	27	10.875	7.215
Gastos operacionales indirectos	28	(73.543)	(80.087)
Ganancia operacional antes de provisiones, depreciaciones y amortizaciones		70.460	237.269
Depreciaciones	29	(2.376)	(2.457)
Amortizaciones	29	(1.818)	(1.993)
Provisiones	29	(41.576)	(24.893)
Ganancia del ejercicio antes de impuestos		24.288	17.956
Impuesto a las ganancias			
Impuesto corriente			
Impuesto de renta y complementarios	24	(10.990)	(14.879)
Impuesto diferido			
Impuesto diferido	24	(7.854)	2.349
Ganancia del ejercicio		5.438	5.426
Otros resultados integrales			
Inversiones al valor razonable con cambios en el ORI	23	(59)	(485)
Revaluación propiedad, planta y equipo	23		(19.958)
Impuesto diferido con cambios en el ORI	23		(3.899)
Total otros resultados integrales		(59)	(24.342)
Resultado integral total		5.380	(18.916)

Las notas adjuntas son parte integral de los Estados Financieros

Los suscritos Representante Legal y Contador, certificamos que hemos verificado previamente las afirmaciones contenidas en estos Estados Financieros Separados, y que los mismos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad de Caja Honor.


José Andrés Jiménez Amaya
Gerente General (E)


Greys Andrea Figueroa Lopez
Contador Público
Tarjeta Profesional 178909-T


William Galvis Guzmán
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional 74138-T
Designado por Amézquita & Cis S.A.S.
(Ver mi informe adjunto)