

**EVALUACION DEL PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA UNIDAD
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL (UAECD) EN
EJECUCIÓN DEL PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL (PAD 2016) ADELANTADO
POR LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C**

**JOSE ANTONIO HERRERA RODRÍGUEZ
CRISTIAN JULIÁN ABRIL CORTÉS**

TRABAJO DE GRADO MEDIANTE LA MODALIDAD DE PASANTÍA

**UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS
FACULTAD DE INGENIERÍA
INGENIERÍA CATASTRAL Y GEODESIA**

Bogotá D.C.

2016

**EVALUACION DEL PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA UNIDAD
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL (UAECD) EN
EJECUCIÓN DEL PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL (PAD 2016) ADELANTADO
POR LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C**

JOSE ANTONIO HERRERA RODRÍGUEZ

Cód. 20092025019

CRISTIAN JULIÁN ABRIL CORTÉS

Cód. 20092025023

Director Interno

LUIS EDUARDO CASTILLO

Director Externo

OSCAR SANCHEZ GAITAN

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

FACULTAD DE INGENIERÍA

INGENIERÍA CATASTRAL Y GEODESIA

Bogotá D.C.

2016

Tabla de contenido

Introducción	6
Planteamiento del problema.....	10
Objetivos.....	11
Marco Teórico.....	12
Justificación	33
Alcances y Limitaciones	35
Metodología	36
Recursos	37
Resultados	38
Análisis de resultados	79
Conclusiones	99
Referencias.....	102

Lista de tablas

<i>Tabla 1 Metodología</i>	36
<i>Tabla 2. Clasificación de hallazgos</i>	39
<i>Tabla 3. Estado final de hallazgos</i>	39
<i>Tabla 4. Participación del Efecto Plusvalía (Deudas)</i>	47
<i>Tabla 5. Errores máximos permitidos en área de terreno SIIC vs ARC-INFO</i>	62
<i>Tabla 6. Resultado de evaluación equipo auditor</i>	63
<i>Tabla 7. Oficinas con determinación del valor catastral por avalúo especial o por modelo econométrico.</i>	66
<i>Tabla 8. Valores integrales de las oficinas con la variación anual</i>	67
<i>Tabla 9. Valor catastral y número de predios de Bogotá por localidades</i>	79
<i>Tabla 10. Valor catastral y número de Predios por Uso</i>	82
<i>Tabla 11. Dinámica Residencial por estrato socioeconómico</i>	83
<i>Tabla 12. Análisis de la dinámica predial en avalúo catastral para el primer semestre 2016</i>	86
<i>Tabla 13. Predios que incrementaron el avalúo catastral primer semestre 2016</i>	86
<i>Tabla 14. Predios que disminuyeron el avalúo catastral primer semestre 2016</i>	87
<i>Tabla 15 Predios con variación en el área de terreno primer semestre 2016</i>	87
<i>Tabla 16. Predios con variación en el área de construcción primer semestre 2016</i>	88
<i>Tabla 17. Predios con variación en el M2 de terreno primer semestre 2016</i>	89
<i>Tabla 18. Predios con variación en el M2 de construcción primer semestre 2016</i>	90
<i>Tabla 19. Valor Catastral de Bogotá por localidades a julio 2016</i>	91
<i>Tabla 20. Variación del valor catastral y número de predios en primer semestre 2016</i>	93
<i>Tabla 21. Valor catastral por uso 2016</i>	94
<i>Tabla 22. Variación del valor catastral y número de predios por estrato socioeconómico primer semestre 2016</i>	98

Lista de figuras

<i>Figura 1. Estructura del Modelo Estándar de Control Interno</i>	26
<i>Figura 2. Información SIIC - Oficina 101 Cámara de Comercio de Bogotá</i>	64
<i>Figura 3. Información SIIC - Oficina 102 Cámara de Comercio de Bogotá</i>	65
<i>Figura 4. Información SIIC - Oficina 103 Cámara de Comercio de Bogotá</i>	65
<i>Figura 5. Avalúo Catastral por vigencias</i>	66
<i>Figura 6. Comportamiento del valor integral.</i>	67
<i>Figura 7. Pagos de Impuesto Predial oficina 101</i>	69
<i>Figura 8. Pagos Impuesto Predial oficina 102</i>	69
<i>Figura 9. Pagos Impuesto Predial oficina 103</i>	70
<i>Figura 10. Procedimiento para la realización de Avalúos Especiales No. 06-069-PR-02</i>	71
<i>Figura 11. Procedimiento para la realización de Avalúos Especiales No. 06-069-PR-02</i>	72
<i>Figura 12. Formato de Avalúos Especiales</i>	73
<i>Figura 13. Información general oficina 2110</i>	75
<i>Figura 14. Información de calificación de construcción oficina 2110</i>	76
<i>Figura 15. Edificio Calle 28 13A 15</i>	77
<i>Figura 16. Distribución predial por localidad 2015</i>	80
<i>Figura 17. Distribución del valor catastral por localidad 2015</i>	81
<i>Figura 18. Valor catastral por uso</i>	83
<i>Figura 19. Distribución del valor catastral por estrato socioeconómico</i>	84
<i>Figura 20. Predios residenciales por estrato socioeconómico</i>	85
<i>Figura 21. Predios que tuvieron variación en el avalúo catastral</i>	86
<i>Figura 22. Predios con variación en el área de terreno primer semestre 2016</i>	88
<i>Figura 23. Predios con variación en el área de construcción primer semestre 2016</i>	89
<i>Figura 24. Predios con variación en el m2 de terreno primer semestre 2016</i>	90
<i>Figura 25. Predios con variación en el m2 de construcción primer semestre 2016</i>	90
<i>Figura 26. Valor catastral por localidad</i>	92
<i>Figura 27. Distribución predial por localidad</i>	94
<i>Figura 28. Valor catastral por uso</i>	95
<i>Figura 29. Distribución predial por uso</i>	96
<i>Figura 30. Distribución del valor catastral por estrato socioeconómico</i>	96
<i>Figura 31. Distribución predial por estrato socioeconómico</i>	97

Introducción

“... el Control Fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y de promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública (Art., 1º, 2º, 103, inciso 3 y 270 de la C.P.). Pero si bien el ejercicio del Control Fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares (inciso 2º Art. 267, ibídem)”. (Corte Constitucional. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonelli, 1995)

El presente trabajo se va desarrollar partiendo de la importancia del Control Fiscal como Función Pública que ejerce la Contraloría General de la República, encargada de vigilar la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (Constitución Política, 1991, art. 267). Esta vigilancia se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración y gestión fiscal de la entidades, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados y se logren de manera oportuna, según el artículo 8 de la Ley 42 de 1993.

En el Capítulo 2 ibídem, establece que le corresponde a las Contralorías departamentales, distritales y municipales realizar la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la mencionada Ley. Estas contralorías

deberán tener su propia autonomía presupuestal, administrativa y contractual con el fin de cumplir sus funciones como entidades técnicas.

Teniendo en cuenta que existe la norma que regula el Control Fiscal de la Nación, y que las Contralorías territoriales cumplen esta función en su jurisdicción correspondiente. Para el desarrollo del presente trabajo se va abordar esta función pública para el Distrito Capital, la cual la ejerce la Contraloría de Bogotá D.C.

De acuerdo al trabajo que se pretende adelantar con este organismo de carácter técnico y a partir del Acuerdo 519 de 2012 donde establece la organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, en el artículo 4 se habla de los sujetos de vigilancia y control, en el literal 4 menciona las entidades públicas y distritales que administren bienes o recursos del Distrito, entre ellas está la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), a la cual se le practicará Auditoria de Modalidad Regular y de Desempeño, con examen de balance general a 31 de diciembre de 2015 y a Julio de 2013, respectivamente; donde esta entidad administró los recursos puestos a su disposición y presentó los resultados de su gestión mediante la rendición de la cuenta anual al ente de control.

Luego de la labor que efectúe el grupo auditor a la UAECD y comunicados los hallazgos hechos a partir de las observaciones encontradas en los periodos auditados, es deber de la entidad diseñar el Plan de Mejoramiento que permita dar solución a las deficiencias señaladas, el cual debe tener las correspondientes acciones tendientes a subsanar la causa de cada uno de los hallazgos. Esta labor se surtió de la misma forma para las auditorias anteriores y fruto de la cual se suscribieron planes de mejoramiento que se configuran en un consolidado.

Dentro de la Auditoria de Regularidad se realizará seguimiento y evaluación al Plan de Mejoramiento que contiene estos hallazgos que corresponden a los PAD de las últimas vigencias,

de acuerdo con las normas, procedimientos y políticas establecidas por la Contraloría de Bogotá y teniendo en cuenta el Plan de Mejoramiento (vigencia 2015) presentado por la entidad, se realiza la evaluación de los avances contenidos en el Plan para determinar la eficacia y la efectividad de las acciones correctivas formuladas por la UAECD.

Durante la evaluación al Plan de Mejoramiento presentado por la UAECD, se realizará dentro de la Auditoría de Regularidad, el seguimiento a cada uno de los hallazgos presentados, teniendo en cuenta su origen (PAD al que corresponde), descripción, la causa, las acciones planteadas, el indicador de medición, el cumplimiento de las metas, el área responsable y el seguimiento que ha hecho la entidad.

Luego de realizar todo el proceso evaluativo se genera un informe con el análisis hecho y el estado final de cada hallazgo; de igual manera si surgen nuevas observaciones o las establecidas como hallazgos no tuvieron una adecuada y eficaz solución de acuerdo con las acciones de mejora pactadas y el plazo fijado, serán presentadas como presuntos hallazgos para que la entidad dé respuesta y valorada ésta se determine su proceder en el sentido de que sean desvirtuadas o configuradas como nuevos hallazgos de auditoría y que sean incluidas en el nuevo Plan de mejoramiento de la UAECD.

De igual manera en la Auditoría de Desempeño se hará un análisis de la inconsistencia de la información suministrada a través de las bases de datos de la UAECD a fecha de julio de 2016.

Finalmente, como futuros profesionales y teniendo en cuenta la visión y misión de la carrera, Ingeniería Catastral y Geodesia, se está en la capacidad de hacer análisis multidisciplinario, abordado desde el conocimiento técnico hasta la toma de decisiones administrativas; es por esto que la oportunidad de realizar la pasantía en la Contraloría de Bogotá D.C., permite establecer relaciones profesionales, ampliar el conocimiento, establecer metodologías óptimas, aplicar

normatividad y dar solución a necesidades desde la estructuración de la información, la planeación y el desarrollo positivo del territorio.

Planteamiento del problema

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), es la entidad oficial encargada de las actividades relacionadas con la formación, conservación y actualización del inventario de los bienes inmuebles y tiene por objeto la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los predios ubicados en el territorio del Distrito Capital (Colombia, 1983, art. 3). Es fundamental la disposición de información confiable y necesaria para la gestión de las entidades públicas que facilitan la toma de decisiones en cumplimiento del plan de desarrollo de la ciudad. Además dicha información, se constituye como instrumento de sostenibilidad fiscal pues es la base para la liquidación equitativa del Impuesto Predial Unificado y la participación de plusvalía de los predios cuyo cambio de uso y/o mayor edificabilidad constituyen el o los hecho(s) generador(es).

La Contraloría de Bogotá D.C. lleva a cabo el Plan de Auditoría Distrital PAD 2016 a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (Modalidad Regular y Desempeño), donde conceptuará como es la gestión adelantada por esta entidad distrital. Si presenta irregularidades en los procedimientos internos, ejecución de proyectos de inversión, uso y disposición de recursos públicos. Las observaciones de vigencias anteriores constituidas en hallazgos se encuentran consignados en el Plan de Mejoramiento (Sistema de Control Interno) con las respectivas acciones direccionadas a subsanar en el menor tiempo posible estas deficiencias que afectan el objeto social de la misma y el quehacer eficiente y eficaz de la entidad. Es por esta razón que se requiere un adecuado seguimiento al Plan de Mejoramiento para que éste sea un instrumento de mejora de la gestión de la entidad en procura del cumplimiento de los fines esenciales del estado y no otra labor más que cumplir, por parte del sujeto de control.

Objetivos

Objetivo general

Evaluar el Plan de Mejoramiento de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) del Plan de Auditoría Distrital (PAD2016) adelantado por la Contraloría de Bogotá D.C., orientado al control de la gestión pública.

Objetivos específicos

- Analizar la configuración de los componentes del Plan de Mejoramiento y la Consistencia de la Información de la UAECD, para determinar la eficacia y la eficiencia de los procesos internos de la entidad.
- Examinar las desviaciones en los procesos misionales de la UAECD a través de planes de auditoría, con el fin de determinar irregulares en la gestión y uso de los recursos públicos del Distrito.
- Realizar junto con el equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, el Informe Final de las Auditorías a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, como documento público y oficial que permite ejercer la función social del control y evidencia el trabajo que en este sentido se ha realizado.

Marco Teórico

Partiendo de los Principios Fundamentales de la Constitución Política establecida como norma de normas, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política, 1991, Art1).

Con esta definición de Estado colombiano y de los demás principios desarrollados en la Constitución, junto con los objetivos y valores planteados; es a través de acciones y hechos que se pueden llevar a cabo y para esto es necesario tener recursos, los cuales deben ser administrados teniendo en cuenta una ejecución correcta, eficiente, eficaz y equitativa.

Con la expedición de la constitución política de 1991 se da la orientación a los organismos de control como son la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. De esta manera es la Contraloría General la encargada de ejercer la función pública, de la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, así lo establece el artículo 267 de la Constitución.

En cuanto a la vigilancia para los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva, según artículo 272 ibídem.

En enero 26 con la Ley 42 de 1993 se establece la organización del control financiero y los organismos que lo ejercen, así en el artículo 8 ibídem, la vigilancia de la gestión fiscal se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El 21 de julio con el Decreto Ley 1421 de 1993 se dicta el régimen para el Distrito Capital, el cual en el artículo 105, le atribuye la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, a la Contraloría Distrital. El control se ejercerá en forma posterior y selectiva, conforme a las técnicas de auditoría. La Contraloría es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrá ejercer funciones administrativas distintas e inherentes a su propia organización.

Los sujetos de vigilancia y control fiscal son los establecidos en el artículo 4 del acuerdo 519 de 2012, entre ellos en el numeral 4 se nombran a las entidades públicas y distritales que administren bienes o recursos del Distrito Capital o que tengan origen en el Distrito; razón por la cual para el desarrollo de este trabajo será sujeto de vigilancia y control la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital-UAECD.

Esta entidad encargada de mantener actualizado el censo inmobiliario del Distrito, tiene asignadas unas funciones importantes para el cumplimiento eficiente y eficaz de su misión. Es por esto que con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y objetivos previstos; la entidad debe adoptar el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación, lo que se entiende como Control Interno, descrito en el artículo 1° de la Ley 87 de 1993.

Debido a esta normativa para el Control Interno de las entidades, para el año 2005 con la entrada en vigencia del decreto 1599 del año mencionado, se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005, el cual determina las generalidades y la

estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme al artículo 5° de la Ley 87 de 1993. Este Modelo es actualizado mediante el Decreto 943 de 2014, aclarando conceptos e introduciendo estrategias de simplificación que permitan la efectiva operación. En la estructura del Modelo se encuentra como elemento de control el denominado *Plan de Mejoramiento*, herramienta de la cual será objeto de evaluación más adelante.

El Plan de mejoramiento, contemplado en la Ley 1474 de 2011, por medio de la cual se dictan las normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad de la gestión pública; hará parte de la verificación del control fiscal efectuado por la Contraloría, teniendo en cuenta las acciones evidenciadas y su seguimiento, las cuales deben ser cuantificables o cualificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio (Art. 127, *ibídem*).

Dentro de la resolución 069 de 2015, se establecen los parámetros para la formulación, modificación, seguimiento y evaluación del plan de mejoramiento que suscriban los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C. derivados de las auditorías de regularidad, desempeño, visita de control fiscal y de los estudios de economía y política pública que adelanta la Contraloría de Bogotá, D.C., sobre la vigilancia y control a la gestión fiscal de la Administración del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo (Art. 1, *ibídem*).

Luego de las mencionadas normas que se tienen en cuenta para el control fiscal de la Nación, del Control Interno de las entidades del Estado y del elemento de control sobre el cual, mediante auditoría regular, la Contraloría adelantará la evaluación al Plan de mejoramiento presentado por

la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, esto con el fin de adecuar la gestión fiscal a los principios de economía, eficacia, eficiencia, equidad y a mitigar el impacto ambiental.

Control fiscal

El modelo de control fiscal de Colombia que se encuentra plasmado en la Constitución de 1991 está constituido, como iremos analizando más adelante, por los siguientes elementos básicos: un control técnico, que inicia dentro de las propias entidades públicas a través de sus procedimientos de control interno; una vigilancia posterior y selectiva por parte de un ente autónomo y externo que radica a nivel nacional en el Contralor General de la República; y a nivel territorial en los contralores municipales y departamentales; los dos últimos sometidos al control de un auditor externo, con la participación de la ciudadanía que está facultada para hacer seguimiento y veeduría del manejo de los recursos públicos. (Ochoa & Charris, 2003)

Un control técnico legal

El control fiscal varía según se trate de ejercer vigilancia sobre el funcionario ejecutor o sobre las operaciones de ejecución. El primero es de carácter administrativo, político y jurisdiccional; el segundo, de índole técnica o numérico- legal y de evaluación de resultados. (Duverger, 1980)

Estas diversas formas de vigilancia fiscal pueden ser internas o externas, según el organismo titular de la vigilancia. El control es administrativo cuando lo ejercen los funcionarios de las mismas dependencias encargadas de los actos de ejecución. En ese sentido, se trata de un control interno; pero si lo ejercen otras dependencias, es externo. Algo semejante sucede con el control técnico-legal y de evaluación de resultados. Por lo tanto, coexisten ambos tipos de control: el interno, que puede ser previo o posterior, y el externo, que en general es posterior. (Ramirez Cardona, pág. 467 y ss.)

El control técnico-legal debe además evaluar los resultados, la eficiencia, la racionalidad del gasto dentro del conjunto total del presupuesto y del plan de desarrollo que es el que le da sentido al conjunto de la utilización de los recursos públicos. Puede ser previo, cuando procede antes de la operación de ingreso o gasto; o posterior, (Ramirez Cardona, pág. 478 y ss.) si se realiza después de la operación para verificar el cumplimiento de las normas técnicas y de la ley; y perceptivo si, además, hay verificación de los activos.

Realiza el control técnico-legal un organismo especializado, una Corte de Cuentas o la Contraloría General. El Gobierno debe tener mecanismos internos de control, como de hecho los tiene, pero es importante garantizar que un órgano independiente realice la vigilancia.

Lo que se criticó al modelo de control fiscal anterior a la Constitución de 1991 fue la facultad del contralor para adelantar controles previos. Los trabajos del Constituyente de 1991 señalaron de manera contundente que "el control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado también para una engorrosa tramitomanía que degenera en corruptelas". (Constituyente, Informe de Ponencia sobre control fiscal, Gaceta Constitucional No. 53 del 18 de abril de 1991. , 1991, pág. 19)

Es de advertir que la metodología de control propia de ese modelo no tuvo rango constitucional, sino que el Contralor debía ejercer su función según lo determinado por la ley. Para ese efecto, el Decreto-Ley 925 de 1976 dispuso los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría. Esa norma estableció que la contraloría podría aplicar los sistemas de control en sus etapas integradas de control previo, control perceptivo y control posterior. (Constituyente, Informe de

Ponencia sobre control fiscal, Gaceta Constitucional No. 53 del 18 de abril de 1991. , 1991, pág. 19)

Al tomar la decisión sobre el modelo de control fiscal aparecen entonces elementos técnicos para determinar el momento en que debe ejercerse sin que se frene la actividad de la administración y por eso al parecer el control posterior es el más conveniente. Este aspecto de técnica de control fiscal adquirió tal relevancia, que en 1991 se elevó a rango constitucional.

El titular del control de los fondos de la Nación

Como bien se ilustró en el Informe de Ponencia para el Primer Debate en Plenaria sobre el Control Fiscal, de la Asamblea Nacional Constituyente, (Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional No. 77, 1991, pág. 2) la función de control fiscal ha tenido tres tendencias o escuelas en el mundo: la colegiada, dirigida por tribunales o cortes de cuentas; la contraloría de tipo unipersonal, muy influida por los Estados Unidos; y una tercera, la de las auditorías generales, de herencia británica, cuya función está ejercida básicamente por contabilistas.

El control fiscal durante las distintas etapas de nuestra historia constitucional ha variado entre control político exclusivamente en cabeza de la Cámara de Representantes, las Cortes de Cuentas y la Contraloría General.

Con la expedición de la Constitución de 1886 se estableció un control político del ejercicio fiscal del Estado, en cabeza de la Cámara de Representantes. Pero como consecuencia de los trabajos de la Misión Kemmerer, mediante Ley 41 de 1923 se dispuso la creación de un Departamento de Contraloría como ente independiente de las demás ramas del poder público. En 1945 se elevó a norma constitucional la regulación sobre el funcionamiento y organización de la Contraloría

General de la República. (Constituyente, Informe de Ponencia sobre la estructura del Estado, Gaceta Constitucional No. 59, 1991, pág. 5 y ss.)

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue enfática al señalar el perjuicio que las prácticas políticas malsanas introdujeron al sistema anterior, porque el funcionamiento de la Contraloría "ha estado condicionado e interferido por las conveniencias políticas que a la postre han distorsionado su objetivo fundamental para dar paso a la influencia clientelista, con grave perjuicio para la institución que otrora fue centro de respeto y admiración de los colombianos. El ejemplo cundió en toda la nación y, por consecuencia, las contralorías territoriales también terminaron siendo víctimas del morbo clientelista". (Constituyente, Informe de Ponencia sobre control fiscal, Gaceta Constitucional No. 53 , 1991, pág. 19)

La Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 dedicó amplio estudio a los modelos de control. La comisión preparatoria recibió 49 propuestas y las mesas de trabajo organizadas en todo el país recibieron 121 aportes en este campo. (Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional No. 77 , 1991) Dentro de éstas se encontraron puntos coincidentes y propuestas diversas.

Hubo propuestas muy elaboradas para que el control fiscal fuera ejercido por un Tribunal de Cuentas. Sin embargo, el fantasma de los posibles condicionamientos clientelistas determinó que el titular de la función de vigilancia estuviera en cabeza de una persona, el contralor general, y no de un cuerpo colegiado. (Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional No. 77, 1991, pág. 5) Hubo consenso en que el control debería ser posterior y selectivo, de naturaleza técnica, para evaluar gestión y resultados.

A la cabeza del control fiscal está el Contralor General de la República, elegido por el Congreso en pleno, de terna integrada por los candidatos presentados en razón de uno por la Corte

Constitucional, uno por la Corte Suprema de Justicia y uno por el Consejo de Estado. Se escucharon diferentes propuestas sobre la forma de designación, desde la elección popular, pasando por la elección a cargo de las cortes nacionales. Sin embargo, basados en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoció que el fundamento del control de la gestión fiscal radicaba en el pueblo. De allí surgió la conclusión de que dicha designación correspondía al Congreso en representación del pueblo. (Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional No. 77 , 1991)

El control de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios

El espíritu descentralizador que animaba los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente generó una posición común en relación con la facultad de los departamentos y municipios para realizar el control de la gestión fiscal sobre sus propios recursos. Las propuestas variaron en aspectos puntuales relacionados con la forma de designación, los períodos o la posibilidad de intervención de los particulares, pero no se propuso la centralización de esta actividad.

Así, quedó redactado el artículo 272 que confiere la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios a contralores. Les encomendó a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales organizar las contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y se previó que excepcionalmente, en los casos que determine la ley, la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Los contralores territoriales ejercen en su jurisdicción las mismas funciones atribuidas al Contralor General de la República y son elegidos por las asambleas o los concejos municipales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Distrito Judicial

y uno por el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, para períodos iguales a los del gobernador o alcalde, según el caso. (Ochoa & Charris, 2003)

Contraloría de Bogotá

En 1923, la Misión Kemmerer, impulsadora de la fundación del Banco de la República bajo el gobierno del general Pedro Nel Ospina, recomendó también la creación de la Contraloría General de la República, con el fin de dotar al país de una gran oficina de control. Al demostrarse la bondad de esta medida se determinó instituir la Contraloría Municipal de Bogotá, con una delimitación clara de independencia y de la función fiscalizadora.

Fue así, como en septiembre de 1929, el Concejo Municipal de Bogotá, presidido por el eminente médico y hombre público profesor Jorge E. Cavelier, aprobó por unanimidad el Acuerdo 23 del citado año, por medio del cual se creó la Contraloría de Bogotá. Desde ese luminoso día en que el cabildo capitalino creó la entidad, la ciudad se vistió de gala para recibir el viento fresco de la modernidad.

Han pasado ya quince lustros, casi 80 años, y la institución ha cambiado de nombre -lo mismo que la ciudad, que por mandato constitucional se denominó Santa Fe de Bogotá entre 1991 y 2000-, mas no sus objetivos y empeños de establecimiento del control como requisito indispensable de equilibrio y ética para el desarrollo de la suprema metrópoli de Colombia.

Primero se llamó Contraloría Municipal de Bogotá, posteriormente Contraloría de Bogotá Distrito Especial (a partir de 1955), luego Contraloría de Santa Fe de Bogotá, y finalmente, su denominación actual, Contraloría de Bogotá, Distrito Capital. Sus sedes han variado desde que se localizaba en el Edificio “Condominio” en la Avenida Jiménez, corazón de Colombia, pasando por el Centro Administrativo Distrital, hasta la actual sede principal en el Edificio de la Lotería de Bogotá y sus ramificaciones en diversos espacios de la capital.

Desde su creación, la Contraloría de Bogotá ha sido dirigida por destacadas figuras de la vida pública colombiana, como los doctores Hernando Carrizosa Pardo, Carlos Didacio Álvarez, Gustavo Samper Bernal, Eduardo García Badel, Rodrigo Marín Bernal, César Montoya Ocampo, Germán Rueda Escobar, Enrique Low Murtra, Iván Duque Escobar, Augusto Gaitán Quijano y Rosa Natale Rodríguez. (Contraloría de Bogotá D.C., s.f.)

Naturaleza Jurídica de las Contralorías

La Constitución de 1991, en su artículo 267, establece que la Contraloría es un órgano de control que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos de la nación. El constituyente de 1991 quiso darle autonomía e independencia a este órgano con el fin de que colaborara armónicamente con las demás ramas del poder público. Es así como goza, hoy en día, de autonomía administrativa, financiera y contractual.

Autonomía Administrativa

En cuanto a la autonomía administrativa, se considera como la capacidad que tiene la Contraloría de organizarse y de gestionar sin interferencia y con independencia de otros entes en cuanto a la realización de sus fines y objetivos. Los consejos municipales y las asambleas departamentales tienen la tarea de organizar las contralorías dotándolas de autonomía financiera y administrativa. Claro está, que esta autonomía no es absoluta puesto que debe limitarse a tan solo los asuntos inherentes a su propia organización. Esto lo reitera el artículo 267 de la Constitución.

Autonomía Presupuestal

En cuanto a la autonomía presupuestal de la Contraloría General, ésta institución tiene la obligación de elaborar anualmente un plan de gastos que se presenta a la Dirección General de

impuestos para ser luego incorporado al proyecto de ley del presupuesto que se somete al Congreso.

Autonomía Contractual

También goza de autonomía contractual, es decir, que el Contralor tiene la facultad de celebrar directamente cualquier contrato que sea necesario para el desarrollo del control fiscal. La misma facultad la tienen los contralores departamentales y municipales de acuerdo a la Ley 179 de 1994. (Mira, Meza, & Vega, 2001)

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital es la entidad oficial encargada de las actividades relacionadas con la formación, conservación y actualización del inventario de los bienes inmuebles situados dentro del Distrito a partir del estudio de sus elementos físico, económico y jurídico.

Los procesos de Actualización y Conservación Catastral, el primero realizado de manera masiva y el segundo por solicitud de los ciudadanos, censan la información de cada predio y la inscriben en sus bases de datos de forma textual y gráfica (cartografía).

Así, Catastro de Bogotá dispone de una base única y oficial de información georreferenciada que de forma dinámica registra los cambios experimentados en la propiedad inmueble, desde la cual también asigna y fija oficialmente los indicadores prediales (chip, código de sector, cédula catastral) e igualmente, la Nomenclatura Vial y Domiciliaria.

Esta información es un aporte fundamental para las diferentes instituciones públicas y privadas para la toma de decisiones relacionadas con la planeación y la administración de la ciudad.

(Catastro Bogotá, s.f.)

Catastro tiene las siguientes funciones básicas:

- Realizar, mantener y actualizar el censo catastral del Distrito Capital en sus diversos aspectos, en particular fijar el valor de los bienes inmuebles que sirve como base para la determinación de los impuestos sobre dichos bienes.
- Generar y mantener actualizada la Cartografía Oficial del Distrito Capital.
- Establecer la nomenclatura oficial vial y domiciliaria del Distrito Capital.
- Generar los estándares para la gestión y el manejo de la información espacial georreferenciada y participar en la formulación de las políticas para los protocolos de intercambio de esa información y coordinar la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital – IDECA.
- Elaborar avalúos comerciales a organismos o entidades distritales y a empresas del sector privado que lo soliciten.
- Poner a disposición de la Secretaría Distrital de Planeación todos los documentos e instrumentos técnicos que la entidad elabore para efecto de que aquella desarrolle sus funciones.

Control Interno

La Ley 87 de 1993, señala que se entiende por control interno “el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una organización, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas

constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos” (Pública, 2014)

De acuerdo a la norma *ibídem*, la Oficina de coordinación de Control Interno o quien haga sus veces, es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la Dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos, según lo establecido en el artículo 9 de la mencionada Ley.

Desde la entrada en vigencia del Decreto 1599 de 2005, por medio del cual se dispone la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI en todas las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993, las organizaciones del Estado han involucrado en su cultura organizacional los aspectos básicos para operacionalizar de manera práctica el Sistema de Control Interno. (Pública, 2014)

Debido a la evolución de los Sistemas de Control Interno con el paso del tiempo, para el año 2014 se logró establecer la actualización del Modelo Estándar de Control Interno MECI por medio de la Resolución Reglamentaria 034 de 2014, aclarando los conceptos para una mayor facilidad de comprensión, introduciendo estrategias de simplificación que permitan su efectiva operación, el cual fue puesto en disposición por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Su propósito fundamental es servir como herramienta gerencial para el control de la gestión pública, y que se fundamenta en la cultura del control, y la responsabilidad y compromiso de la Alta Dirección para su implementación, y fortalecimiento continuo. A partir de su correcto funcionamiento, se pueden identificar posibles actos de corrupción, no obstante, no es éste su principal objetivo. (Pública, 2014)

Modelo Estándar de Control Interno

El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, puede ser adaptada a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran.

El MECI concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad, como responsables del control en el ejercicio de sus actividades; busca garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos institucionales y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado; a su vez, persigue la coordinación de las acciones, la fluidez de la información y comunicación, anticipando y corrigiendo, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.

El objetivo general del MECI es proporcionar una estructura que especifique los elementos necesarios para construir y fortalecer el Sistema de Control Interno en las organizaciones obligadas por la Ley 87 de 1993, a través de un modelo que determine los parámetros de control necesarios para que al interior de las entidades se establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación en procura del mejoramiento continuo de la administración pública. (Pública, 2014)

Estructura de Control

El propósito del Modelo Estándar de Control Interno MECI es proporcionar una serie de pautas o directrices dirigidas a controlar la planeación, gestión, evaluación y seguimiento en las entidades de la administración pública, facilitando el desarrollo del Sistema de Control Interno. Estructura, que permite ser adaptada de acuerdo con la naturaleza de las mismas, organización, tamaño y

particularidades, con el fin de identificar claramente los roles y responsabilidades de quienes liderarán y participarán activamente en el proceso. (Pública, 2014)

El gráfico que a continuación se muestra permite observar la estructura del MECI:

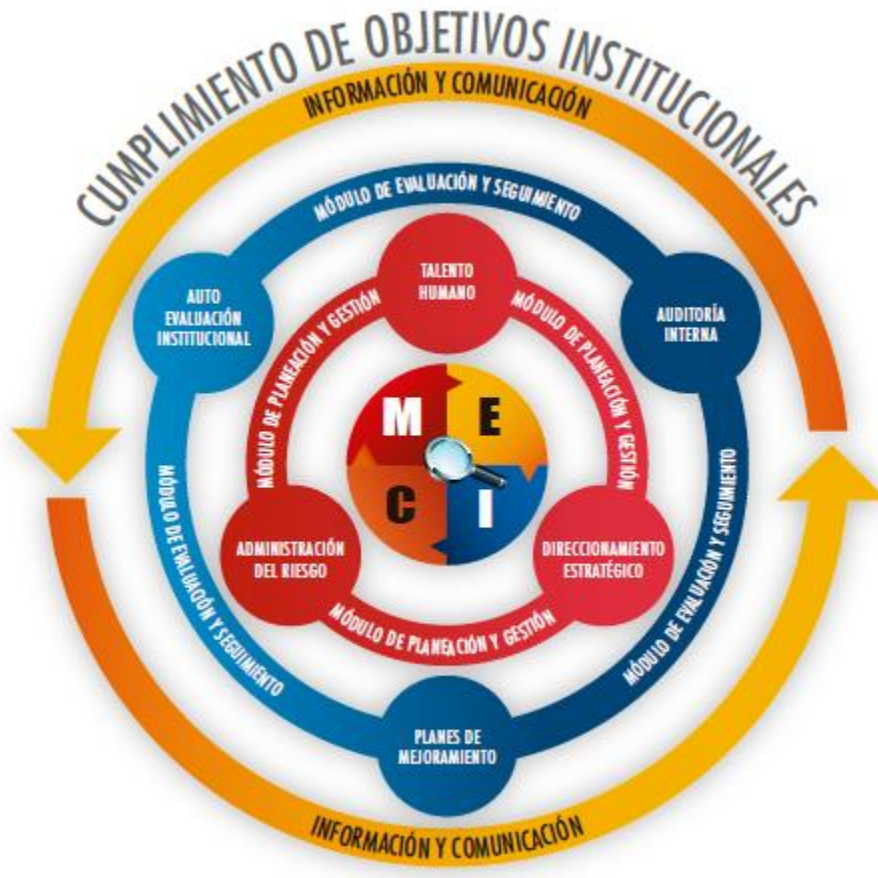


Figura 1. Estructura del Modelo Estándar de Control Interno

Fuente: (Pública, 2014)

La estructura del modelo es la siguiente:

Dos (2) módulos:

- Módulo de Control de Planeación y Gestión
- Módulo de Control de Evaluación y Seguimiento

Seis (6) componentes:

- Talento Humano
- Direccionamiento Estratégico
- Administración del Riesgo
- Autoevaluación Institucional
- Auditoría Interna

Planes de Mejoramiento

Trece (13) elementos:

- Acuerdos, Compromisos o Protocolos Éticos
- Desarrollo del Talento Humano
- Planes, Programas y Proyectos
- Modelo de Operación por Procesos
- Estructura Organizacional
- Indicadores de Gestión
- Políticas de Operación
- Políticas de Administración del Riesgo
- Identificación del Riesgo
- Análisis y Valoración del Riesgo
- Autoevaluación del Control y Gestión
- Auditoría Interna
- Plan de Mejoramiento

Distribuidos de la siguiente forma:

1. Módulo de control de planeación y gestión

1.1. Componente talento humano

1.1.1. Acuerdos, Compromisos y Protocolos éticos.

1.1.2. Desarrollo del Talento Humano

1.2. Componente direccionamiento estratégico

1.2.1. Planes, Programas y Proyectos.

1.2.2. Modelo de Operación por Procesos

1.2.3. Estructura Organizacional

1.2.4. Indicadores de Gestión

1.2.5. Políticas de Operación

1.3. Componente administración del riesgo

1.3.1. Políticas de Administración del Riesgo

1.3.2. Identificación del Riesgo

1.3.3. Análisis y Valoración del Riesgo

2. Módulo de evaluación y seguimiento

2.1. Componente autoevaluación institucional

2.1.1. Autoevaluación del Control y Gestión

2.2. Componente auditoría interna

2.2.1. Auditoría Interna

2.3. Componente planes de mejoramiento

2.3.1. Plan de Mejoramiento

De acuerdo a la estructura del MECI, es el componente 2.3 Componente planes de mejoramiento, sobre el cual se va abordar el presente trabajo; siendo el Plan de Mejoramiento, el elemento principal que se evaluará por el grupo auditor.

Componente Planes de Mejoramiento

Se caracterizan como aquellas acciones necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de los procesos, como resultado de la Autoevaluación realizada por cada líder de proceso, de la Auditoría Interna de la Oficina de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces y de las observaciones formales provenientes de los Órganos de Control.

El objetivo primordial del Plan de Mejoramiento es promover que los procesos internos de las entidades se desarrollen en forma eficiente y transparente a través de la adopción y cumplimiento de las acciones correctivas o de la implementación de metodologías orientadas al mejoramiento continuo.

Los Planes de Mejoramiento producto de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado ejercida por la Contraloría General de la República, y las Contralorías territoriales se regirán por los métodos y procedimientos que éstas prescriban. El Plan de Mejoramiento acordado con la Contraloría General de la República o las Contralorías Departamentales o Municipales, se entiende como el conjunto de acciones que ha decidido adelantar un sujeto de control fiscal tendientes a subsanar o corregir hallazgos negativos de orden administrativo que hayan sido identificados en ejercicio de la Auditoría Gubernamental o Auditorías Especiales con el fin de adecuar la gestión fiscal a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad o a mitigar el impacto ambiental.

A la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales les corresponde dictar normas sobre planes de mejoramiento de las entidades sujetas de control y vigilancia respectivas.

En el orden Territorial, las entidades deberán adoptar los lineamientos que para tal efecto establezcan las Contralorías Territoriales. Los Planes de Mejoramiento generados por la auditoría realizada por las Contralorías operan de manera independiente respecto de los obtenidos como producto de la Auditoría Interna. Este Componente se estructura a través del elemento Plan de Mejoramiento. (Pública, 2014)

Plan de Mejoramiento

Este tipo de plan integra las acciones de mejoramiento que buscan fortalecer el desempeño, misión y objetivos institucionales, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los compromisos adquiridos con los organismos de control fiscal, de control político y con las partes interesadas, así como la evaluación de la Oficina de control Interno y las autoevaluaciones realizadas.

El Plan de Mejoramiento Institucional recoge las recomendaciones y análisis generados en el desarrollo del Componente de Auditoría Interna y las observaciones del órgano de Control Fiscal.

En él se deben integrar las acciones de mejoramiento que tienden a fortalecer tanto a los procesos como a los servidores públicos y a la institución misma, abordando de esta manera planes de mejoramiento según sea el resultado de las evaluaciones o auditorías.

Su contenido debe contemplar las observaciones y el resultado del análisis de las variaciones presentadas entre las metas esperadas y los resultados obtenidos a nivel entidad, por proceso o individual; así como la definición de su objetivo, alcance, acciones a implementar, metas, la asignación de los responsables y de los recursos requeridos, el tiempo de ejecución y las acciones de seguimiento necesarias para verificar su cumplimiento. (Pública, 2014)

En la Resolución 069 de 2015 se establecen los parámetros para la formulación, modificación, seguimiento y evaluación del plan de mejoramiento que suscriban los sujetos de vigilancia y

control fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C., derivados de las auditorías de regularidad, desempeño, visita de control fiscal y de los estudios de economía y política pública que adelanta la Contraloría de Bogotá D.C., sobre la vigilancia y control a la gestión fiscal de la Administración del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo.

Auditoría

La Auditoría es un proceso sistemático que evalúa, acorde con las normas de auditoría generalmente aceptadas vigentes, la política pública y/o la gestión y los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal y de los planes, programas, proyectos y/o asuntos a auditar, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal o actuaciones especiales de vigilancia y control, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado, de manera que le permita a la Contraloría General de la República fundamentar sus opiniones y conceptos. (República, 2015)

Auditoría de regularidad

Proceso sistemático que mide y evalúa, acorde con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas prescritas por la Contraloría General de la República, la gestión o actividades de una organización, mediante la aplicación articulada y simultánea de los sistemas de control, con el fin de determinar con conocimiento y certeza, el nivel de eficiencia en la administración de los recursos públicos, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, con que logra los resultados, de manera que permitan fundamentar el fenecimiento de la cuenta y el concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno. (Procedimiento para la Ejecución de la Auditoría, 2015)

Auditoría de desempeño

Ejercicio de control fiscal mediante la cual se evalúan políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia con el propósito de emitir un concepto u opinión sobre lo evaluado (Contraloría de Bogotá D.C., 2015)

Hallazgo de Auditoría

Hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada - SER] con el criterio [deber ser - Norma]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas [o razones por las cuales se da la condición, es decir, el motivo por el que no se cumple con el criterio] y efectos [resultados adversos, reales o potenciales, que resultan de la condición encontrada].

Todos los hallazgos determinados son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales, disciplinarios y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto) (Guía de Auditoría Territorial - GAT , 2012).

Justificación

La Contraloría de Bogotá, practica Auditoria Modalidad Regular y Desempeño, a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, fundamentado en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con los cuales administra los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, en las áreas, actividades o procesos realizados a 31 de Diciembre de 2015 y Julio de 2016, respectivamente. En función del buen proceder en la gestión pública, se realiza la verificación de operaciones financieras, económicas y administrativas, sustentadas en normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables; para lograr tal fin, se establece el Sistema de Control Interno y el mecanismo en el cual recae nuestro interés, el Plan de Mejoramiento.

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) tiene como misión mantener actualizado el censo inmobiliario y facilitar el acceso a la información Catastral Y Geográfica para contribuir en la toma de decisiones para la ciudad; con la evaluación del Plan de Mejoramiento de esta entidad, se busca la verificación del cumplimiento de sus funciones y la ejecución de acciones direccionadas a subsanar irregularidades que estropean la adecuada gestión pública; mediante informes de ley (obligatorios y normativos) se pronuncian las investigaciones fiscales, técnicas y gerenciales con el objeto de la prestación de servicios idóneos de la administración pública distrital por parte de la UAECD a los ciudadanos y el desarrollo pertinente del quehacer de esta entidad pública.

Una de las entidades con mayor vinculación a la Ingeniería Catastral y Geodesia de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, es precisamente la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, que se justifica por la presencia de egresados, estudiantes y

docentes desempeñando su labor profesional, científica e investigativa en esta entidad; es en estos escenarios donde el Ingeniero Catastral y Geodesta se desenvuelve en función de los conocimientos adquiridos en la academia y en su experiencia laboral. El Plan de Auditoría Distrital (PAD 2016) de la Contraloría de Bogotá, nos permite además de la apreciación de los procesos internos de la UAECD, la visión desde el control de la gestión pública, que no solo tiene en cuenta los conocimientos en el desarrollo económico y científico en las áreas de catastro, geomática, geodesia, economía, planeación y ordenamiento del territorio (perfil profesional), sino también las competencias que tienen los funcionarios públicos, de acuerdo a los principios constitucionales y su responsabilidad ante los recursos y funciones de la Administración Pública Distrital y Nacional.

Alcances y Limitaciones

- Conocimiento puntual de algunos procesos misionales, estructuración y uso de la información georreferenciada, jurídica, fiscal y económica de los predios de Bogotá.
- El mejoramiento de la gestión pública para la prestación adecuada de trámites y servicios por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, bajo la política institucional de un control fiscal efectivo y transparente de la Contraloría de Bogotá en la administración distrital.
- Iniciar el proceso de consolidación del criterio profesional, siendo este objetivo, justo y transparente, con la facultad de tomar decisiones bajo preceptos institucionales, sociales y académicos.
- Se establece como limitación la dinámica inmobiliaria, pues las bases de datos están en constante cambio, pues la información conserva un error permanente por desactualización.
- Por razones de tiempo, seguridad y volumen de información, no es posible ni pertinente hacer seguimiento de todos los procesos y proyectos que actualmente desarrolla la UAECD.

Metodología

Para desarrollar la metodología de la pasantía, se definieron 3 etapas, las cuales corresponden a cada uno de los objetivos planteados anteriormente, de la siguiente manera:

Tabla 1
Metodología

Etapas	Procesos	Actividades
1. Analizar la configuración de los componentes del Plan de mejoramiento de la UAECD.	1.1. Inducción a los procesos técnicos, administrativos y normativos de la UAECD.	Conceptualizar el Plan de Auditoría Distrital (PAD2016) a la UAECD. Capacitar al equipo auditor (Gerentes, Profesionales Especializados, Pasantes) por parte de las áreas responsables de la UAECD, presentes en el Plan de Mejoramiento. Interpretar el Plan de Mejoramiento de la UAECD y la estructuración del mismo
	1.2. Delimitación de ejes temáticos.	Categorizar los hallazgos según la temática y el área responsable, sin tener en cuenta el tipo de hallazgo.
2. Examinar las desviaciones en los procesos misionales de la UAECD contemplados en el Plan de Mejoramiento	2.1. Análisis de insumos y socializaciones.	Verificar los soportes suministrados por la Oficina de Control Interno para cada hallazgo. Realizar las actas de visitas administrativas a la Oficina de Control Interno y Áreas responsables de ejecución.
	2.2. Diagnóstico de acciones de mejoramiento.	Determinar el cumplimiento de las acciones de mejora para cada hallazgo.
3. Elaboración de informe final con el grupo de auditoría de la Contraloría de Bogotá D.C.	3.1 Procesos a intervenir.	Plantear las nuevas observaciones encontradas en el análisis del Plan de Mejoramiento para la vigencia 2016. Configurar las observaciones como nuevos hallazgos, determinando el tipo, la causa, motivo y área encargada.
	3.2 Documento Oficial.	Elaboración de informe Final y publicación oficial por parte de la Contraloría de Bogotá D.C.

Recursos

- Capacitaciones por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD en temas que se van abordar durante el proceso de auditoría.
- Información de la base de datos alfanumérica y cartográfica del Distrito Capital.
- Acceso al Sistema Integrado de Información Catastral SIIC.
- Acceso a la Ventanilla Única de Registro VUR.
- Acceso a los aplicativos de Catastro para consulta de manuales y procedimientos catastrales.
- Soportes y papeles de trabajo suministrados por la Oficina de Control Interno.

Resultados

Auditoría modalidad regular

De acuerdo al Plan de mejoramiento presentado por la UAECD, con el fin de establecer las acciones correctivas, tendientes a subsanar las causas objeto de hallazgo de vigencias anteriores presentados por el órgano de control, se procedió a llevar a cabo el procedimiento de la evaluación del mismo para determinar el cumplimiento con el fin de adecuar la gestión fiscal a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y a mitigar el impacto ambiental.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad.

Factor plan de mejoramiento

Dentro del Plan de Mejoramiento presentado por la UAECD, existen 87 hallazgos de auditoría.

De la totalidad se omiten 19 los cuales tienen tiempo de ejecución a diciembre de 2016. De esta manera, de 68 hallazgos se revisaron 63, los cuales corresponden al 93% de la totalidad.

Igualmente, se tenían 223 acciones correctivas a revisar, de las cuales se evaluaron 155.

Adicionalmente, se efectuaron revisiones a través de algunas pruebas de auditoría que involucraron reuniones con personal responsable de los hallazgos, la visita y el examen en la fuente.

Los hallazgos clasificados por temática corresponden de la siguiente manera:

Tabla 2*Clasificación de hallazgos*

Temática	No. Hallazgos
Control fiscal interno	55
Estados contables	7
Gestión contractual	8
Gestión presupuestal	1
Planes, programas y proyectos	11
No revisados	5
Total hallazgos	87

Fuente: Elaboración equipo auditor

Del análisis del impacto en la gestión de la entidad respecto a las acciones planteadas se obtuvo el siguiente resultado:

Tabla 3*Estado final de hallazgos*

Estado final hallazgos	No. hallazgos
Cerrados	53
Incumplidos	0
Inefectivos	10
Sin revisar	5
Vigencia 2016	19
Total hallazgos	87

Fuente: Elaboración equipo auditor

Evaluado el Plan de Mejoramiento donde se revisaron 63 hallazgos con sus correspondientes acciones correctivas, el equipo auditor detectó falta de controles e insuficiencia de los mismos en algunas áreas responsables del seguimiento de las acciones que dieron lugar a la configuración de nuevos hallazgos por parte de este organismo de control.

Plusvalía

La Plusvalía se puede definir como el incremento del valor del suelo, como consecuencia de acciones urbanísticas o ejecución de obras públicas ejecutadas por la administración municipal, y no por los propietarios del suelo (Secretaría de Planeación, 2016).

A partir del inciso 2° del artículo 73 de la ley 388 de 1997, facultó al concejo de la ciudad para expedir las normas con respecto a la participación en plusvalía en el Distrito Capital. De esta manera el concejo a través del Acuerdo 118 de 2003, establece las normas para la aplicación de la participación de la plusvalía en la ciudad; que más adelante modificado por el Acuerdo Distrital 352 de 2008 fijó las reglas generales de la determinación del efecto plusvalía e hizo algunas modificaciones del Acuerdo 118 de 2003. Y finalmente el Decreto 020 de 2011 establece los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía.

Los hechos generadores de plusvalía, según el Acuerdo 352 de 2008 son:

- La incorporación de suelo rural o expansión urbana a suelo urbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o al índice de construcción, o ambos a la vez.
- Cuando se ejecuten obras públicas consideradas macro proyectos que estén incluidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o en los instrumentos que lo desarrollen donde no se haya utilizado la valorización para su financiación.

Es a partir de los hechos generadores que se genera el efecto plusvalía. Según el Decreto 020 de 2011, le corresponde a la Secretaría Distrital de Planeación notificar las decisiones

administrativas que concreten la generación de los hechos mencionados anteriormente para que luego proceda a solicitar a la UAECD que establezca el mayor valor por metro cuadrado para las zonas beneficiadas con la participación de este pago tributario.

Dependiendo del tipo de hecho generador, se hará el procedimiento respectivo con sus elementos correspondientes para el cálculo del efecto plusvalía.

Se observa por parte del análisis que hacemos, que un cobro tan importante, lógicamente no tan acrecentable como el impuesto predial, pero que es significativo igualmente para el erario y una debida administración de estos recursos que se ven representados en el beneficio de los residentes en Bogotá; no estaba bien procedimentado, ya que se comenzaron a generar ciertos problemas en todo el proceso del cobro de la participación del efecto plusvalía.

Nosotros como equipo auditor de la Contraloría, hicimos el proceso de revisión, primeramente sucinto, sin embargo, fue en este momento donde la serie de hallazgos que tienen que ver con este tema urbanístico, deberían ser analizados con detenimiento, y por supuesto nos causó interés, además como ingenieros catastrales y geodestas, tenemos el compromiso que este tema haga parte de nuestros conocimientos; entonces comenzamos a articular y a consolidar desde diversos ámbitos, como el conceptual, el normativo, procedimental, todo aquello que estuviera bajo la posibilidad de ser evaluado y al alcance de la Contraloría de Bogotá, con la finalidad de alcanzar el criterio profesional con argumentos sólidos, que son necesarios para asumir con responsabilidad del quehacer de este ente de control.

Luego hicimos la revisión de cada uno de los casos y su naturaleza, que se encuentran consignados en el Plan de Mejoramiento de la entidad sujeto de la auditoria, posteriormente se revisaron todos los soportes dados por UAECD, donde se tienen que evidenciar dichos casos, el seguimiento a las acciones correctivas, los índices de avance y área responsable de las acciones

que le confieren, pues los funcionarios públicos tienen ciertos lineamientos legalmente definidos, pero en ocasiones cometen errores por malas decisiones o por desconocimiento, y estas pueden tener implicaciones, administrativas, disciplinarias, fiscales o penales, según lo consignado en el Código Disciplinario Único, (Ley 734 de 2002, 2002); la función de la Contraloría de Bogotá es reportar a la propia entidad, a la Fiscalía General de la Nación, a la Personería o Procuraduría, o a la Contraloría General de la República, dependiendo de la correspondencia de cada reporte.

El análisis de la información se hizo acompañado de visitas a la Control Interno, que es la oficina que se encarga de la revisión de todos los procesos misionales de la UAECD. Allí encontramos que el profesional que actualmente desempeña la labor de Jefe de Control Interno, no cuenta con la cantidad de personal idóneo para hacer seguimiento detallado a estos procesos, se dejó constancia de esto en el Informe Preliminar para que la UAECD actuara a favor de ellos e hicieran los ajustes necesarios.

Dentro del proceso de auditoria en el tema de Efecto Plusvalía, notamos ciertas problemáticas puntuales que incurrían y afectaban directamente en la buena gestión pública y no sola la gestión sino también, presunta pérdida de los recursos públicos que van destinados a estas entidades distritales con el fin de una ejecución, transparente y efectiva.

La configuración de los hallazgos establecidos por la Contraloría de Bogotá en este tema urbanístico, se realizó en Planes de Auditoria Distritales (PAD) de vigencias anteriores a la del presente año, PAD 2016, es decir, que nosotros como practicantes académicos, hicimos el debido seguimiento y porcentaje de avance de las acciones correctivas ya propuestas por la UAECD, donde no participamos como grupo auditor estableciendo las dificultades presentes en la entidad, sino en el seguimiento y evaluación de las acciones que se han venido realizando simultáneamente pero de manera independiente, el Sistema de Control Interno –SCI- de la

UAECD. “La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría establecidas por la Contraloría de Bogotá D.C.; compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el dictamen integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad...”.

El producto del análisis de la información del Plan de Mejoramiento con respecto a la Participación del Efecto Plusvalía, inicia con el señalamiento de los causales que han generado anomalías en la administración de la UAECD y son el punto de partida para el proceso de auditoría descrito en el presente documento.

A continuación, se hará referencia a los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control en donde todo se consolida a través de “... el informe acompañado de los documentos que sustentan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por las personas responsables del erario. La revisión puede concluir con el fenecimiento de la cuenta examinada si no se encuentran observaciones. En caso de identificarse en una cuenta fallas, inconsistencias, alcances u otras irregularidades de las que puedan derivarse responsabilidades a cargo del cuentadante, la misma deberá remitirse con todos sus soportes al órgano de control fiscal competente con el objeto de que por su conducto se adelante el respectivo proceso de responsabilidad fiscal.”. Sentencia No. C-046/94.

Motivos de las observaciones que dieron lugar a los hallazgos:

- No se registra pago de la Participación de Plusvalía por parte de algunos titulares de predios, por solicitud de revisión de los hechos generadores al estar mal definidos o no ser precisos los momentos de exigibilidad.

- El valor cancelado por algunos titulares de predios por concepto de Participación de Plusvalía es inferior al registrado y reportado por la Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda.
- El cálculo del Efecto Plusvalía de la Secretaria Distrital de Planeación (SDP) y el de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), difieren en su resultado, lo que generaban formulación de observaciones de los informes técnicos, la respectiva respuesta y finalmente los ajustes para unificar el concepto entre las dos entidades, retrasando así el correspondiente proceso.
- El pago se efectuó antes de que se expidiera la resolución que liquidación y determinación del monto de la Participación del Efecto Plusvalía.

“La principal causa de que se genere este tipo de inconsistencias, es la falta de comunicación eficaz y oportuna entre las entidades involucradas en el proceso de establecimiento, cálculo y liquidación del efecto plusvalía, y el cobro de la misma, esto es, El Departamento de Planeación Distrital (hoy Secretaría Distrital de Planeación), Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, y la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH, lo que no permite unificar criterios de funciones, competencias y responsabilidades para cada uno de ellos. No existe unidad de criterio para el manejo y administración del Archivo documental de los expedientes relativos al efecto plusvalía, toda vez que ninguno de éstos contiene la trazabilidad desde el inicio hasta la terminación del proceso. La SDH, no cumple a cabalidad la responsabilidad que le atribuyó el Acuerdo Distrital 118 de 2003, en el Parágrafo 2 del artículo 9, el cual reza: “La Secretaría de Hacienda Distrital será responsable del recaudo, fiscalización, cobro, discusión y devoluciones de la participación en la plusvalía, según lo estipulado en el artículo 161 del

Decreto Ley 1421 de 1993.”....” Concepto emitido por parte de la Contraloría de Bogotá a la UAECD.

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, precisó ciertas acciones para mitigar en la mayor proporción posible, las causas de estas problemáticas y con ello, el mismo efecto ocasionado por estos. Así fueron consignadas estas acciones en el Plan de Mejoramiento a 31 de diciembre de 2015:

- Elaborar un procedimiento interinstitucional que regule y aclare los flujos de información, responsabilidades y alcance de las funciones de cada entidad en el manejo de la plusvalía, lo relativo al manejo documental, así como la propuesta de modificación del decreto 020 de 2011 y las demás que se requieran, mediante la realización de mesas de trabajo con la intervención de la Secretaria Distrital de Planeación, Secretaria Distrital de Hacienda y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Esta acción y para efectos de medición de avance tendrá las siguientes fases:
 - o Primer borrador de procedimiento que incluye acuerdo de servicio.
 - o Propuesta ajustada para revisión.
 - o Procedimiento aprobado por las entidades.
- Elaborar un acuerdo de servicio entre las entidades que permita unificar criterios para el manejo documental de los expedientes de plusvalía.
- Realizar el estudio de cada predio para identificar puntos en los cuales se debe realizar ajustes. Realizar los ajustes a que haya lugar luego del estudio de cada caso y notificar a los interesados sobre los ajustes realizados.

- Verificar la aplicación de la normatividad vigente y proponer, de ser necesario, la modificación correspondiente a las mismas que se ajuste a las condiciones actuales del proceso.

El equipo auditor realizó el respectivo análisis y seguimiento de las acciones propuestas por la entidad en cuanto a la participación de plusvalía, evidenciando:

La UAECD estableció como causa la falta de coordinación y retroalimentación entre las entidades involucradas en el proceso Secretaria Distrital de Planeación SDP, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD y Secretaria Distrital de Hacienda SDH; para su solución, trazó como acciones correctivas, la elaboración de un plan de acción entre las entidades, la discriminación adecuada de las obligaciones a cargo de cada una, así como los tiempos y etapas correspondientes con el propósito de obtener un adecuado calculo y liquidación definitiva de la participación en plusvalía y su posterior recaudo.

Revisadas las acciones realizadas por la UAECD para los hallazgos establecidos en cumplimiento del plan de mejoramiento, se encontró las evidencias de dos reuniones interinstitucionales, junto con la SDH, con el propósito de establecer las competencias dentro del proceso de cálculo, liquidación y recaudo de la participación del efecto plusvalía. Así mismo la UAECD junto a la SDP, analizaron e identificaron los momentos y condiciones que se dieron frente a los valores cancelados. De lo anterior, la SDH (31/12/2015) se encuentra validando la información adjunta para la cancelación de esta participación.

Se realizaron los estudios de cada predio con el fin de determinar en dónde se debería realizar los respectivos ajustes, los cuales ya se efectuaron y se encuentran en la etapa de notificación por parte de la SDH a los interesados.

Así mismo se expidió el memorando interno por parte de la SDH con radicado 2015IE25132 mediante el cual se aclaran los momentos de exigibilidad de la participación de plusvalía, con lo cual se evidencia que las etapas correspondientes a la UAECD, se circunscriben al cálculo, la determinación mediante acto administrativo del efecto plusvalía y su notificación, la convocatoria a la sesión única para la revisión y discusión del proyecto de liquidación del efecto plusvalía, la solicitud a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la inscripción del gravamen el folio de matrícula inmobiliaria.

Lo relacionado con la participación del efecto de plusvalía (liquidación del valor por este concepto con base en el efecto determinado para cada posibilidad normativa determinada por la UAECD, aplicando las tarifas autorizadas por el Concejo Distrital; ajustes de monto de la participación de plusvalía por IPC, solicitar a la Oficina de Instrumentos Públicos y Registro, el levantamiento de la anotación del gravamen de la participación del efecto plusvalía después de que se haya efectuado el recaudo total).

Tabla 4
Participación del Efecto Plusvalía (Deudas)

Hallazgo	Resolución (año)	Deuda
2.1	2011	\$11.404.082
2.2	2012	\$81.909.704
2.3	2010	\$36.626.176,37
2.4	2011	\$172.762.534
2.5	2011	\$32.005.842,87
2.6	2012	\$942.175.777
2.7	2011	\$1.078.808,15
2.8	2012	\$128.055.903
2.9	2012	\$127.425.457,96
2.10	2008	\$696.331.270
2.11	2011	\$8.587.580

Hallazgo	Resolución (año)	Deuda
2.12	2013	\$78.386.501
2.13	2012	\$149.142.567
2.15	2011	\$126.308.203
2.16	2011	\$329.332.800
2.17	2011	\$4900.757.724

Fuente: Elaboración equipo auditor

Los hallazgos establecidos en el cuadro anterior tienen como observación la no cancelación total o parcial de la deuda señalada, correspondientes a la participación del efecto plusvalía.

Revisadas las observaciones realizadas por el ente de control en cuanto a la falta de recaudo que dio origen a los hallazgos administrativos con incidencia fiscal, se estableció que hacían referencia a la falta de claridad en cuanto a la determinación de los hechos generadores, el momento de su causación, cálculos, liquidación, recaudo y respectivos actos administrativos y notificaciones a particulares.

Así las cosas, lo relacionado con el recaudo de los dineros señalados como deuda, corresponden a funciones establecidas a la Secretaria Distrital de Hacienda. Lo competente a la UAECD se surtió, por lo que este equipo auditor considera se deben cerrar los hallazgos que subsanan su causa y son efectivos en sus resultados, en este caso, los correspondientes a la Participación del Efecto Plusvalía. Bajo el entendido que los valores señalados como deuda no han sido recaudados se enviarán los soportes como insumos de auditoría a la Dirección Sector Hacienda de la Contraloría de Bogotá.

Los avances por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, fueron significativos y pertinentes, logrando así cumplir las acciones que se ven reflejadas en el buen desarrollo e interés de la entidad, haciendo un trabajo transparente y bien estructurado, al cumplir lo propuesto como acciones de mejora, se presentaron los siguientes resultados:

Articulación Procedimiento Plusvalía en las 3 entidades

De acuerdo a los lineamientos del Plan de mejoramiento relacionado con el procedimiento de plusvalía, y como resultado de las propuestas surgidas en las sesiones interinstitucionales de finales del año 2014 y principios del 2015, se solicitó a cada entidad allegar la información relacionada con los procedimientos que tenía cada una en el tema plusvalía. Una vez fueron recibidos los procedimientos que cada entidad tenía incluidos en el sistema de gestión de la calidad de cada dependencia, se integró por parte de los líderes de calidad de la UAECD, la información suministrada por las entidades y se organizaron reuniones específicas con los líderes de calidad de cada entidad SDP-UAECD-SHD, las cuales se llevaron a cabo los días 22-05-2015 y 28-05-2015 en donde se articularon los procedimientos de cada entidad con el fin de presentar un consolidado ante la Sesión interinstitucional del día 02-06-2015, los funcionarios participantes de la sesión realizaron observaciones y se definió una próxima presentación con los ajustes pertinentes.

El día 23-06-2015 se presentó el procedimiento de plusvalía articulado por las 3 entidades y se dio aprobación por parte de los integrantes de la sesión.

Cada entidad incorporó en el sistema de gestión de la calidad, el procedimiento debidamente ajustada y aprobado en las reuniones y sesiones interinstitucionales realizadas.

Circular 03 de Mayo 19 de 2015

Con el fin de hacer más expedito los trámites que deben adelantar los ciudadanos frente a instancias como notarias, curadurías y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, se suscribió la Circular 03 de Mayo 19 de 2015, con el aval de la SDH y UAECD, autorizando a notarios, curadores y registradores a realizar transferencias de dominio y expedir licencias de

construcción o urbanismo, sin que obre pago de plusvalía cuando se trate de unidades que conforman una propiedad horizontal, cuando el trámite no recaiga sobre la totalidad del terreno en el que se ubica dicha propiedad horizontal.

De la misma forma, la Circular establece el trámite a seguir para la expedición de licencias de construcción, escrituración y registro, para los procesos de integración predial, englobes o predios, sin que obre pago de la participación de la plusvalía cuando la condición actual no permita hacer uso del beneficio normativo.

Proyecto Modificación Decreto 020 de 2011

Se celebraron reuniones relacionadas con temas jurídicos, con la participación de la SDH, SDP y UAECD, donde se trabajó en forma conjunta en el proyecto de modificación del Decreto 020. A través de la mesa interinstitucional se elaboró un proyecto de modificación al Decreto 020 de 2011 con la participación de la SDH, SDP y la UAECD, donde se redefinieron competencias; se aclararon los procedimientos para el cálculo, determinación del efecto y de la participación de la plusvalía; el momento de exigibilidad del gravamen y la forma para adelantar el recaudo y pago.

Se realizó la propuesta de modificación del Decreto 020 de 2011, sin embargo, esta no ha sido oficializada, por lo cual, se atribuye el trabajo desempeñado por la entidad, sin embargo, esta acción no tiene validez. Pese a esto las acciones complementarias para resarcir la irregularidad, se conjugan adecuadamente y se alcanza lo esperado.

Elaborar un acuerdo de servicio entre las entidades que permita unificar criterios para el manejo documental de los expedientes de Plusvalía

En las diferentes reuniones y sesiones realizadas se planteó la posibilidad de contar con un expediente virtual que permitiera a las entidades manejar la información de cada uno de los

cálculos y liquidación del efecto plusvalía desde el principio, determinación de los hechos generadores hasta el final, soporte de los pagos realizados, por tratarse de un proyecto de inversión de software no es posible adelantarlos de manera inmediata, sin embargo se acordó que se realizaría una gestión de las tres entidades en la que se comunicaría para las tres el actuar de cada una frente a dicho procedimiento, según sea la competencia correspondiente.

Memorando de la Subdirección Jurídica-Tributaria de la Dirección de Impuestos de Bogotá de la Secretaría de Hacienda frente al recaudo de Plusvalía

La Secretaría de Hacienda a través de la Subdirección Jurídica Tributaria de la Dirección de Impuestos de Bogotá, expidió el memorando fechado el pasado 30 de octubre del año 2015, donde realiza un análisis frente al momento de exigibilidad en el recaudo de plusvalía, como respuesta a los cuestionamientos realizados en los hallazgos de la Contraloría por el recaudo de la participación en plusvalía en la que los valores de los cálculos definitivos realizados por la Unidad difieren de los valores estimados en los pre cálculos.

Las apreciaciones aquí consignadas se realizaron de manera paulatina, hasta obtener una decisión definitiva con respecto a las acciones propuestas y realizadas, además, si estas eran efectivas y eficaces para la solución de irregularidades en los procesos correspondientes a la UAECD.

Los hallazgos fueron debidamente revisados y determinados en estado “CERRADO”, ya que las acciones establecidas han sido eficientes y subsanan la causa del hallazgo, de igual manera la UAECD cumple satisfactoriamente con los lineamientos y funciones normativas (Según Decreto 020 de 2011), ya que el recaudo y la indexación del pago de la participación por efecto plusvalía le compete a la SDH. Actualmente están bien definidas las funciones de cada entidad en cuanto al proceso de determinación, calculo, liquidación, recaudo y actualización del efecto plusvalía.

Falta de procedimiento en el desarrollo de convenios suscritos con la banca multilateral.

El Artículo 157 del Decreto 1510 de 2013 establece el “Régimen aplicable a los Contratos o Convenios de Cooperación Internacional”. En él se señalan con base en los aportes de cada uno de los intervinientes, si se aplica la legislación Colombiana, o por el contrario el reglamento de la entidad extranjera aportante. En el proyecto de inversión, 143 “Consolidación y fortalecimiento de la Infraestructura de datos espaciales de Bogotá IDECA”, dentro del cual se evaluó la “Licitación Pública Internacional BM 001/2013, Financiado con fondos del Contrato Empréstito 7609-CO BIRF y con el objeto de “Suministrar a la UAECD un mosaico raster²⁹ ortocorregido y ortorrectificado, de cubrimiento Distrital”. Por valor inicial de mil doscientos ochenta y cuatro millones, ciento treinta y un mil, seiscientos setenta y seis pesos (\$1.284.131.676).”.

En desarrollo del contrato BM001 de 2013, la Contraloría estableció que la UAECD desbordó los límites impuestos por la normativa internacional aplicable a dicho contrato al “...asumir solidariamente todas las gestiones relativas al ejercicio o cumplimiento de la garantía...”, cuando la exigencia del ente de cooperación para la constitución de la garantía de cumplimiento, era que el banco emisor tuviera corresponsal en el país, a efecto de ejercerla.

Lo anterior dio como resultado la configuración de un Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la transgresión del numeral 3.6.1. del Decreto 734 de 2012, el cual es identificado con el numeral 2.3.2.2. (INFORME DE AUDITORÍA MODALIDAD ESPECIAL). Evaluación a los avances de la implementación de la Infraestructura Integrada de Datos Espaciales para el Distrito Capital – IDECA- UAECD, PERÍODO AUDITADO 2011-2013. PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2013).

Las acciones implementadas por la UAECD, fueron diseñadas para ser realizadas en el evento de la suscripción de nuevos convenios con la Banca Multilateral. En el periodo establecido para

su cumplimiento no se celebró ningún contrato con organismos de cooperación internacional. Por lo anterior las acciones programadas fueron inefectivas, no obstante la entidad solicita el cierre del hallazgo dentro del Plan de Mejoramiento.

Bajo el análisis auditor se establece que el riesgo no ha sido superado, por no estar contenido en un procedimiento que contemple la modalidad contractual en caso de suscripción de dichos convenios.

Así mismo, se considera que las acciones establecidas y no realizadas fueron inefectivas. Esta situación debido a la propuesta y desarrollo de acciones correctivas no permanentes, que permitan hacer un seguimiento continuo y eficaz.

Al no tenerlo en un procedimiento y/o contenido dentro de los riesgos, este persiste y no es controlado.

Este reporte fue emitido para el conocimiento de la UAECD y su debida revisión por parte de las áreas responsables de la entidad, proceso en el cual se busca determinar de manera precisa la configuración como hallazgo de esta observación hecha por el equipo auditor, donde posteriormente da respuesta la UAECD, justificando su buen proceder para la desestimación de la observación o la confirmación y consolidación del hallazgo por irregularidades en el proceso evaluado según el criterio profesional de los auditores. La respuesta de la UAECD fue la siguiente:

“Al respecto es importante resaltar que para la UAECD no se vulneró el artículo 3.6.1 del Decreto 734 de 2012, dado que éste debe ser interpretado en armonía con el TLC entre Colombia y la Unión Europea. Obsérvese que el tratado aprobado por la Ley 1669 de 2003, con fundamento en el principio de trato nacional, facilita la liberalización comercial de los servicios financieros, entre ellos los relacionados con seguros –pólizas- generando una mayor apertura de

estos servicios entre los Estados Partes que repercutirá favorablemente en este tipo de contrataciones.

Por otro lado es necesario resaltar las condiciones especiales en las que se desarrollan este tipo de contrataciones y las previsiones que se tuvieron, en particular con la garantía para demostrar que no se ha vulnerado ninguna disposición en material contractual.

Obsérvese que las normas del Banco Mundial establecían los procedimientos generales que se debían seguir para efectuar la selección y contratación de las adquisiciones en el marco de un contrato de préstamo; sin embargo, desde la misma norma se estipulaba que en la práctica las reglas y procedimientos específicos a seguir en la ejecución de un proyecto dependen de las circunstancias de cada caso en aras de cumplir con los criterios de economía, eficiencia, igualdad y transparencia. Es por ello que a los funcionarios del Banco se les otorgaba facultad de interpretar y dar alcance a las normas, y autorizar realizar de manera excepcional interpretaciones extensivas a las mismas, en procura de dar cumplimiento a estos principios, en el marco de la asistencia a la ejecución del préstamo.

En este marco, la Licitación Pública Internacional 001 de 2012, producto de la cual se celebró el contrato BM001 de 2013, se encontraba sujeta a examen previo o ex – ante por parte del Banco Mundial, en concordancia con lo establecido en el Numeral 1.11, de las normas, así: *“El Banco examina los procedimientos, documentos, evaluaciones de ofertas, recomendaciones y adjudicaciones de contratos para asegurarse que el proceso de contratación se lleve a cabo de conformidad con los procedimientos establecidos.”*

Lo que significa que todas las actuaciones del proceso de contratación debían ser revisadas por el Banco, como parte de la asistencia que éste debía brindar para la ejecución de los proyectos. Para obtener esta autorización del Banco, existe un procedimiento determinado, el cual es liderado por

la Unidad Coordinadora del Proyecto en cabeza de la Dirección de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda Distrital.

El proceso para el trámite de las no objeciones del Banco se encuentra establecido en el Contrato y en el Manual Operativo del Crédito y consiste en que la entidad ejecutora (UAECD) proyecta los documentos de adquisiciones, los remite a la Unidad Coordinadora del Proyecto donde son analizados por el especialista de adquisiciones quien revisa la coherencia con las normas y si está de acuerdo con la solicitud, la remite al Banco Mundial.

En el Banco, las solicitudes son revisadas por el especialista de adquisiciones quien emite su concepto al Gerente del Proyecto, quien a su vez da el aval respectivo. Esto significa que las decisiones que se toman en la ejecución del proyecto, tienen un acompañamiento constante tanto del Banco Mundial, como de la Unidad Coordinadora a través de reuniones, vía telefónica o electrónica.

El Banco Mundial, habiendo sido informado de los hechos observados por el ente de control, en su revisión dio la No Objeción para continuar con la ejecución del contrato. Se entiende que primó el hecho de que el contrato contó con una garantía bancaria de cumplimiento que atendía el requisito fundamental de la normatividad del Banco Mundial, consistente en que la misma fuera exigible a primer requerimiento, ajustada al formato estándar del Banco Mundial y a los requisitos incluidos en el pliego estándar de la licitación. La cual, además, se podía hacer efectiva de conformidad con las Reglas Uniformes Relativas a las Garantías a Primer Requerimiento de la Cámara de Comercio Internacional, Publicación ICC No. 758, requisitos que son la principal exigencia del Banco. Este argumento se confirma con el concepto emitido por el Banco Mundial el 10 de marzo de 2014 en el cual manifiesta literalmente lo anotado.

Mediante correo electrónico, que se adjunta (Correo Electrónico BNP Paribas), el Banco BNP Paribas, afirma que el artículo 14 de las Reglas Uniformes de la CCI en la publicación No. 758, explica la forma en que debe presentar la garantía bancaria en términos generales y que para el caso específico de esta garantía, el beneficiario podrá solicitar su pago por escrito durante la vigencia de la misma. Solicitud que debe estar acompañada de una certificación indicando que el contratista no ha cumplido con sus obligaciones, sin necesidad de explicar las razones del incumplimiento. Esta solicitud debe enviarse por correo, preferiblemente certificado, con acuse de recibo a la dirección que aparece en el encabezado de la garantía, identificando el número de referencia de la garantía y en el mismo idioma en que se emitió la misma.

Estos argumentos fueron presentados al Banco Mundial, informando además que las actividades que asumiría la UAECD, en caso de ser necesario hacer exigible la garantía bancaria, serían las siguientes: ... “en el caso que se presentara el incumplimiento del contrato, la UAECD durante la vigencia de la garantía y antes de su vencimiento, procedería de manera inmediata a elaborar la solicitud de pago de la Garantía Bancaria No. 228007/13 expedida por el BNP Paribas, sin exceder los COP \$256.826.335,20, así como la certificación que indica que el contratista incumplió con sus obligaciones, para posteriormente apostillar esta documentación y enviarla mediante correo certificado a la dirección establecida en el encabezado del documento de la garantía. Así mismo, paralelamente la Unidad realizaría las gestiones necesarias para estar en contacto con el BNP Paribas, durante el trámite para hacerla efectiva, bien sea de manera telefónica o por correo electrónico”.

Dichas actividades son de tipo administrativo, y con excepción del apostillaje, son las mismas que deberían realizarse al haberse constituido la garantía con un corresponsal o un banco nacional, las cuales no condicionan la exigibilidad de la garantía.

Con base en estos argumentos y habiendo explicado con claridad cuáles son las gestiones que la UAECD, estaba dispuesta a asumir para hacer efectiva la garantía, el Banco dio la No Objeción y respondió que “agradecemos la comunicación y precisión enviada por la UAECD y estaremos atentos al desarrollo del contrato”.

De este modo, con el cumplimiento de los requisitos sustanciales se garantizó la posibilidad de hacer exigible la garantía bancaria en caso de que se hubiese presentado un incumplimiento.

Así queda desvirtuado que la garantía tuviera en entredicho su efectividad, ya que el hecho de no contar con un corresponsal en el país del prestatario no implicó que se viera comprometida su exigibilidad, puesto que si se hubiese llegado a presentar el incumplimiento, la UAECD habría remitido la solicitud al Banco BNP Paribas para su respectivo cobro y de conformidad con el artículo 20 de las Reglas Uniformes relativas a las garantías a primer requerimiento ICC 758, el BNP tendría cinco (5) días hábiles para evaluar la solicitud y pagar dentro de los cinco (5) días si la solicitud de pago es conforme. El garante efectuaría el pago a las coordenadas bancarias que se indiquen en la solicitud y habrían efectuado el pago mediante transferencia bancaria a la cuenta de la entidad sin ningún costo para la UAECD.

Adicional a lo anteriormente mencionado, es importante resaltar que para el caso en mención no se materializó el riesgo, por el contrario el contrato objeto de la presente observación, fue ejecutado satisfactoriamente obteniendo los resultados esperados los cuales son utilizados en el desarrollo continuo de las labores de la UAECD.

De esta manera se cierra la respuesta por parte de la entidad sujeto de auditoría, la UAECD, cuya área responsable para este caso es la Oficina Asesora Jurídica OAJ, esto luego de la observación consolidada por la Contraloría de Bogotá (equipo auditor), como resultado de las consultas, revisiones y análisis a lo largo de la Auditoría de Regularidad PAD 2016.

A continuación, se da la valoración de la respuesta realizada por el equipo auditor de la Contraloría de Bogotá D.C.:

La UAECD manifiesta que el Banco Mundial establece procedimientos generales que se deben seguir para efectuar la selección y contratación de las adquisiciones en el marco de los contratos de préstamo, pero que las reglas en su afinamiento corresponden a las respuestas en cada caso para cumplir los criterios de economía, eficiencia, igualdad y transparencia. Por lo tanto son los funcionarios del banco los que tienen la facultad de interpretar y dar alcance a las normas.

En este sentido la Unidad señala que se flexibilizó la condición de la garantía, en su aspecto formal más no en el sustancial. Así mismo, que siempre mantuvo el control sobre la necesidad de que en caso de incumplimiento se aplicará la misma por parte del Banco BNP Paribas.

Evalrados estos aspectos, así como el seguimiento dado a la irregularidad encontrada y establecida en el plan de mejoramiento, en el cual se señaló en el corte de 01/11/2014 "...En el plan de Anual de Adquisiciones de la Unidad se programó en un proceso de contratación con recursos de Banco Mundial, pero debido al cierre del préstamo (sic) con el Banco, el proceso no se ejecutó (sic) y a la fecha esta (sic) en proceso de tramitar la reducción presupuestal de está (sic) necesidad, por lo que teniendo en cuenta que no se tienen proyectados procesos con normas de banco mundial no se han solicitado seguimiento ni capacitaciones a la oficina de Banco Mundial."

Es precisamente por la situación señalada que este organismo de control considera necesarios que los préstamos con la banca multilateral tengan unos procesos claramente definidos por la entidad, y que propenden de la misma forma por el cumplimiento de los planes de desarrollo.

En este caso se programó dentro del plan de la contratación pero no se detectó por parte de la UAECD dentro del proceso de planeación que el préstamo tenía un plazo límite de vencimiento, lo que obligaba a buscar otra fuente de recursos o a solicitar prórrogas del mismo.

Una vez analizada la respuesta del sujeto de control y examinados los respectivos soportes, estos no desvirtúan la observación presentada. Por lo anterior se constituye un hallazgo administrativo que debe ser objeto del plan de mejoramiento.

Auditoría modalidad de desempeño

El Objetivo General de la Auditoría de Desempeño a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, establecido en el Memorando de Asignación de Auditoría, está orientado a “Determinar, examinar y evaluar los cambios reflejados en la base catastral con corte a Julio de 2016, respecto a la base de la UAECD a diciembre 31 de 2015, con el fin de determinar variaciones en el Avalúo Catastral y su incidencia en la liquidación del Impuesto predial Unificado”.

De la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD-, se efectuó: depuración y ajuste de la base de datos cartográfica y alfanumérica, con corte a julio de 2016, conformada por 2'489.416 predios. Se tenía la base alfanumérica a diciembre 31 de 2015, integrada por 2'464.501 predios, de la misma forma, información que fue entregada en su oportunidad por la UAECD. Por lo anterior se observa incremento de 24.915 predios nuevos para el primer semestre de 2016 y que constituyen el 1.01%.

Del anterior compilado de información se realizó el 100% del cruce de la información de la base de datos alfanumérica de julio de 2016 con la información cartográfica correspondiente a dicha base, de la misma forma suministrada por el sujeto de control.

De otra parte se realizaron consultas de tipo puntual con el propósito de establecer posibles discrepancias entre la información suministrada y la de conocimiento público que reposa en aplicativos como Google Earth, SINUPOT, Google Maps, etc. Información propia como la que se encuentra contenida en Mapas Bogotá. Así mismo se efectuaron visitas a algunos predios, en donde se establecían posibles diferencias a ser verificadas.

La UAECD desarrolla actividades orientadas al cumplimiento de lo establecido de sus objetivos, mediante la identificación de los cambios físicos presentados en los predios de la Ciudad de acuerdo a la Dinámica Urbana, determinación de las Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas y la elaboración del diseño muestral para el desarrollo del modelo econométrico dentro de la consolidación de la capa económica.

Los resultados que se obtuvieron en el desarrollo de las funciones de la auditoría que se llevó a cabo, se encuentran a continuación:

Inconsistencia de la Información

La importancia de la auditoría, al sujeto de vigilancia y control fiscal, que para este caso es la UAECD, es con el fin de identificar las posibles disparidades en la información, ya que, siendo ésta la autoridad catastral del Distrito tiene funciones importantes, entre ellas la establecida en el numeral 5 del artículo 2 de la Resolución 070 de 2011 del IGAC que dice: “Entregar a las entidades competentes la información básica para la liquidación y recaudo del impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.”, razón por la cual se busca que las observaciones hechas sean implementadas dentro de un plan de mejoramiento como acciones correctivas, todo esto con el fin de mejorar la gestión de la entidad y así mismo garantizar la confiabilidad de la información y su implicación en el Impuesto Predial Unificado.

Luego del análisis de la dinámica inmobiliaria en el primer semestre del año 2016, se identificaron las inconsistencias en la información, de lo cual se obtuvieron unos resultados presentados a continuación con las respectivas observaciones hechas en la auditoría.

Relación de las áreas de terreno entre la Base Cartográfica y Alfanumérica

De acuerdo al Manual de Actualización Catastral establecido dentro de las metodologías de la UAECD, en la Etapa 4, correspondiente a las “ETAPAS REALIZADAS EN EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO PREDIAL”, en el numeral 4.2 “DEPURACION ARCHIVOS GRAFICOS Y ALFANUMERICOS” tiene como objetivo “Realizar la conexión univoca entre el archivo gráfico, alfanumérico y el módulo de notariado y registro con el fin de determinar los predios a nivel manzana que han experimentado modificaciones tanto en el aspecto físico como jurídico (posteriores a la vigencia de Formación o última actualización) y depurar totalmente el archivo Alfanumérico de los predios a actualizar.” (Distrital, 2015), donde uno de los procesos de este numeral está en determinar los errores máximos permitidos en las diferencias de áreas de terreno al relacionar y validar la información cartográfica respecto a la alfanumérica para los predios actualizados en el marco del Censo inmobiliario, para este caso la vigencia 2016.

Así las cosas, en el Manual se especifican las tolerancias permitidas, en lo que respecta a diferencias entre los archivos gráfico y alfanumérico para las áreas e terreno, como se muestra a continuación.

Tabla 5*Errores máximos permitidos en área de terreno SIIC vs ARC-INFO*

Área del inmueble	Áreas a corregir
De 0 m2 a 72 m2	Diferencias mayores o iguales a 4 m2
De 72.1 m2 a 100 m2	Diferencias mayores o iguales a 5 m2
De 100.1 m2 a 200 m2	Diferencias mayores o iguales a 8 m2
De 201 m2 a 300 m2	Diferencias mayores o iguales a 15 m2
De 300.1 m2 a 500 m2	Diferencias mayores o iguales a 20 m2
De 500.1 m2 a 1000 m2	Diferencias mayores o iguales a 30 m2
Mayor a 1000.1 m2	Diferencias mayores o iguales al 3% del área del lote
Predios rurales mayores a 1000 m2	Diferencias mayores o iguales al 10% del área del lote

Fuente: Elaboración equipo auditor

“Como resultado de realizar el cruce antes mencionado, es posible detectar que la manzana digital presente desajuste en escala, forma o inclinación de la manzana o de todos o algunos predios, por lo que se hace necesario revisar en terreno todos los predios y dibujar o ajustar totalmente la manzana; mediante la observación de los planos mosaicos en los que se superpone la base digital de la restitución vs la cartografía digital.” (Distrital, 2015) Para este caso hay que tener en cuenta que si se ajusta la medida de un predio, éste puede incidir directamente en los demás, desplazándolos o superponiéndolos.

“En caso de encontrar inconsistencia en las áreas de lote, es importante investigar la cabida y linderos de los predios en la aplicación de registro y notariado, consultar las carpetas de los predios formados o conservados que reposan en el archivo físico o verificar en la cartografía existente en la planoteca tales como los planos del urbanizador, las manzanas catastrales conservadas y formadas o consultar la base digital de la restitución.” (Distrital, 2015)

Con base en la información suministrada por la UAECD, se realizó la verificación para constatar que las áreas de terreno consignadas en las bases, estuviera dentro de los rangos de error

permitidos, donde se encontró que el 0,3% de los predios no cumplen con esta condición, obteniendo los siguientes resultados.

Tabla 6

Resultado de evaluación equipo auditor

Área del inmueble	Número de predios que no cumplen el rango permitido de error
De 0 m2 a 72 m2	718
De 72.1 m2 a 100 m2	983
De 100.1 m2 a 200 m2	1.562
De 201 m2 a 300 m2	610
De 300.1 m2 a 500 m2	741
De 500.1 m2 a 1000 m2	976
Mayor a 1000.1 m2	1.917
Predios rurales mayores a 1000 m2	231
TOTAL	7.788 predios

Fuente: Elaboración equipo auditor

Esta situación se presenta por falta de validadores y control de calidad durante el proceso de depuración de los archivos gráficos y alfanuméricos. De igual manera en el proceso de actualización, falta control en la verificación de los datos relacionados con áreas de terreno, cabida y linderos.

La anterior situación genera información catastral inconsistente e incompatible incorporada en las bases de datos cartográfica y alfanumérica; imposibilidad para la entidad de poder integrar la información gráfica y alfanumérica en una sola plantilla en la perspectiva de la construcción del Sistema Integrado Geográfico Catastral SIGC; y posible riesgo de pérdida de recursos económicos por concepto de recaudo de Impuesto predial, cuando las áreas son mal calculadas e inciden en un menor valor del avalúo catastral.

Análisis en la determinación del Valor Integral para un predio atípico sometido a Régimen de Propiedad Horizontal

La UAECD en la Memoria Técnica de Liquidación de Avalúos Catastrales 2016 suministrado por la Subgerencia de Información Económica, en el numeral 1.4.3. Valor de construcción por predio especial (Atípico) establece que “Este valor se aplica para los predios que por sus características particulares de área de terreno, uso del suelo y construcciones diversas, no le son aplicables un modelo econométrico o una tabla de valores, por lo tanto, se les hace un avalúo especial a todos los usos del predio.”.

De acuerdo con la información suministrada por la UAECD, se realizó una búsqueda en la base de datos y en el Sistema Integrado de Información Catastral SIIC, donde se encontró un predio propiedad de la Cámara de Comercio de Bogotá ubicado en la AC 26 68D 35, barrio Salitre Occidental, Localidad No.9 Fontibón, con las siguientes especificaciones.

Dirección Actual		AC 26 68D 35 OF 101				Anterior					
Cedula Catastral		006313010400101001				CHIP		AAA0194RXUZ			
Codigo Sector		006313 01 04 001 01001				Codigo Direccion		200700000000013569			
Localidad		9 FONTIBON				Barrio		SALITRE OCCIDENTAL			
Parte Cuenta		1 006313010400000000				D S/I					
Vigencia Formacion		1,996		Vigencias Actualizacion		2001 2011		Zona Postal		99 Maximo Numero Pisos	
Fecha Inscripcion		05/06/2007		Fecha Actualizacion		31/12/2015		Marca Formacion		9	

Identificacion		Propietario			#Propie.	%Coprop.	Poseedor	Interrelacionado SNR	
N 8600073229		CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA			1	100.00000	N	SI	
Documento		Fecha	Nota/Juzg	Ciudad		Zona	Matricula Inmo	Cerrado en SNR	
COPIA ESCRITURA		4789	17/12/2004	30	1 SANTAFE DE BOGOTA	C	050C01618917	NC	
Tipo Propiedad		6 PARTICULAR		Conservacion Historica		N		Numero Mejoras	

Destinos		Marca PH		Clase Predio		Coeficiente	
Catastral	06 DOTACIONAL PRIVADO	Estrato	0 2 Irra/do	PH		88.31000	
Hacendario	66 DOTACIONAL						

		Area (m2)		Valor (m2)		Valor Parcial		Valor Avaluo		Vigencia	
Terreno		11,192.06		4,250,000.00		47,566,255,000.00		94,561,485,000		2016	
Construccion		13,003.62		3,614,011.36		46,995,230,401.12		63,599,718,000		2015	

Avaluo Especial		Rev.Instancia		Marca autoavaluo		Radicacion	
SI							
Mutacion		99 FORMACION - ACTUALIZACION		Fecha		2015 1642865	
Rad Pendientes		de 12 77 CERTIFICACION CATAS		2015		560570 2005/2015 RECLAMADA	
Restricciones		# 0					

Figura 2. Oficina 101 Cámara de Comercio de Bogotá
Fuente: Información suministrada por el aplicativo SIIC

Dirección Actual	AC 26 68D 35 OF 102	Anterior	
Cedula Catastral	006313010400101002	CHIP	AAA0194RXTO
Código Sector	006313 01 04 001 01002	Código Dirección	200700000000013568
Localidad	9 FONTIBON	Barrio	SALITRE OCCIDENTAL
Parte Cuenta	1 006313010400000000	D S/I	
Vigencia Formación	1.996	Vigencias Actualización	2001 2011
Fecha Inscripción	05/06/2007	Fecha Actualización	31/12/2015
		Zona Postal	99
		Marca Formación	
		Maximo Numero Pisos	9

Identificación	Propietario	#Propie.	%Coprop.	Poseedor	Interrelacionado SNR
N 8600073229	CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA	1	100.00000	N	SI
Documento	Fecha	Nota/Juzg	Ciudad	Zona	Matricula Inmo
COPIA ESCRITURA 4789	17/12/2004	30 1	SANTA FE DE BOGOTA	C	050C01618918
Cerrado en SNR					
NC					
Tipo Propiedad	6 PARTICULAR	Conservacion Historica	N	Numero Mejoras	

Destinos	Marca PH	Clase Predio	Coefficiente
Catastral 06 DOTACIONAL PRIVADO	Estrato 0 1 Irr/dor	PH	11.40100
Hacendario 66 DOTACIONAL			
Area (m2)	Valor (m2)	Valor Parcial	Valor Avaluo
Terreno 1.444.92	4.250.000.00	6.140.910.000.00	11.467.801.000
Construccion 1.678.85	3.172.940.56	5.326.891.259.16	9.660.199.000
			Vigencia
			2016
			2015

Avaluo Especial	Rev.Instancia	Marca autoavaluo	Radificacion
Mutacion 99	FORMACION - ACTUALIZACION	Fecha 31/12/2015	2015 1642865
Rad Pendientes	de 10 77 CERTIFICACION CATAS	2015	560599 2005/2015 RECLAMADA
Restricciones #	0		

Figura 3. Oficina 102 Cámara de Comercio de Bogotá

Fuente: Información suministrada por el aplicativo SIIC

Dirección Actual	AC 26 68D 35 OF 103	Anterior	
Cedula Catastral	006313010400192001	CHIP	AAA0194RXWF
Código Sector	006313 01 04 001 92001	Código Dirección	200700000000013570
Localidad	9 FONTIBON	Barrio	SALITRE OCCIDENTAL
Parte Cuenta	1 006313010400000000	D S/I	
Vigencia Formación	1.996	Vigencias Actualización	2001 2011
Fecha Inscripción	05/06/2007	Fecha Actualización	31/12/2015
		Zona Postal	99
		Marca Formación	
		Maximo Numero Pisos	9

Identificación	Propietario	#Propie.	%Coprop.	Poseedor	Interrelacionado SNR
N 8600073229	CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA	1	100.00000	N	SI
Documento	Fecha	Nota/Juzg	Ciudad	Zona	Matricula Inmo
COPIA ESCRITURA 4789	17/12/2004	30 1	SANTA FE DE BOGOTA	C	050C01618919
Cerrado en SNR					
NC					
Tipo Propiedad	6 PARTICULAR	Conservacion Historica	N	Numero Mejoras	

Destinos	Marca PH	Clase Predio	Coefficiente
Catastral 06 DOTACIONAL PRIVADO	Estrato 0 2 Irra/do	PH	28900
Hacendario 66 DOTACIONAL			
Area (m2)	Valor (m2)	Valor Parcial	Valor Avaluo
Terreno 36.63	4.250.000.00	155.677.500.00	288.208.000
Construccion 42.58	3.112.500.00	132.530.250.00	250.844.000
			Vigencia
			2016
			2015

Avaluo Especial	Rev.Instancia	Marca autoavaluo	Radificacion
Mutacion 99	FORMACION - ACTUALIZACION	Fecha 31/12/2015	2015 1642865
Rad Pendientes	de 9 77 CERTIFICACION CATAS	2015	856156 2407/2015 CATASTRO EN LINEA
Restricciones #	0		

Figura 4. Oficina 103 Cámara de Comercio de Bogotá

Fuente: Información suministrada por el aplicativo SIIC

A partir de esta información se realizó un análisis del comportamiento del avalúo catastral de las 3 oficinas que comprenden el edificio mencionado, obteniendo la siguiente representación gráfica.

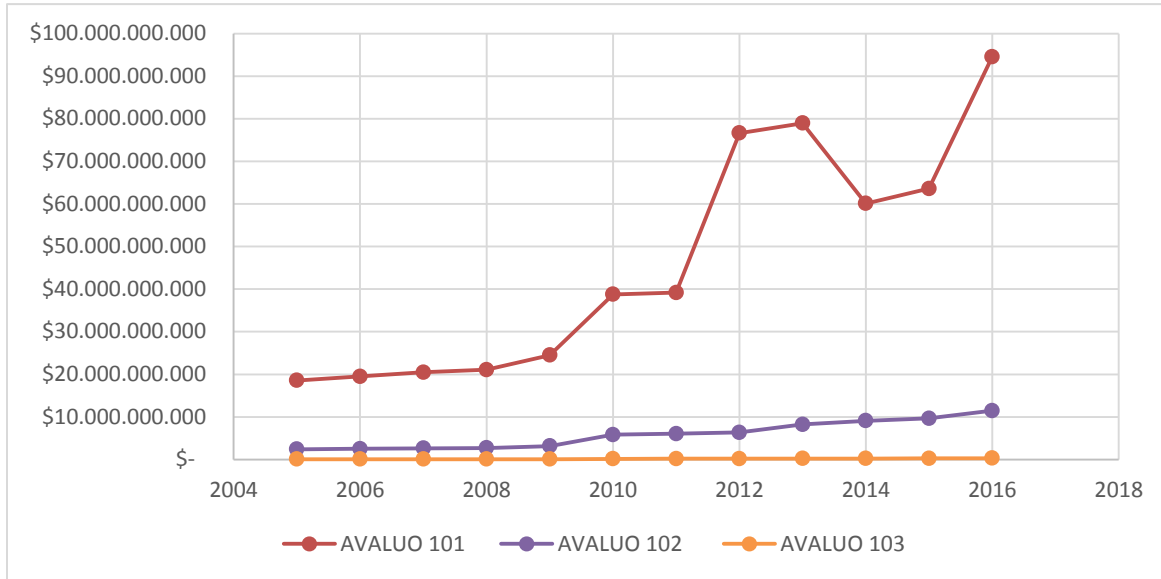


Figura 5. Avalúo Catastral por vigencias

Fuente: Elaboración equipo auditor

Luego, haciendo una revisión en el SIIC y consultada la Subgerencia de Información Económica se obtuvo la siguiente información en relación con la obtención del Avalúo Catastral para los periodos comprendidos entre 2010 y 2015.

Tabla 7

Oficinas con determinación del valor catastral por avalúo especial o por modelo econométrico.

Año	Of 101	Of 102	Of 103	Resolución	Vigencia
2010	Avalúo Especial	Modelo	Avalúo Especial	1450 de 28/12/2010	2011
2011	Modelo	Avalúo Especial	Avalúo Especial	1585 de 26/12/2011	2012
2012	Avalúo Especial	Avalúo Especial	Avalúo Especial	1725 de 27/12/2012	2013
2013	Modelo	Modelo	Modelo		2014
2014	Avalúo Especial	Avalúo Especial	Avalúo Especial	1829 de 34/12/2014	2015
2015	Modelo	Modelo	Avalúo Especial	2976 de 28/12/2015	2016

Fuente: Elaboración equipo auditor con datos suministrados por el SIIC

Inicialmente este inmueble está sometido al régimen de propiedad horizontal, razón por la cual la UAECD responde que el análisis para este tipo de predios debe ser basado en los valores integrales y no por el valor de m2 separado. Por esta razón se evalúa el comportamiento usando la siguiente tabla de valores por año a partir del 2010 hasta 2016, datos que fueron obtenidos en la visita administrativa a la Subgerencia de Información Económica.

Tabla 8
Valores integrales de las oficinas con la variación anual

Año	101	102	103	Variación 101(%)	Variación 102 (%)	Variación 103 (%)
2010	\$2.980.442,14	\$3.461.782,17	\$3.538.351,34	--	--	--
2011	\$3.013.130,27	\$3.603.826,43	\$3.987.928,60	1,10	4,10	12,71
2012	\$5.893.945,76	\$3.769.153,89	\$4.171.301,08	95,61	4,59	4,60
2013	\$6.071.039,30	\$4.894.648,72	\$4.933.255,05	3,00	29,86	18,27
2014	\$4.622.617,39	\$5.404.793,16	\$5.529.450,45	-23,86	10,42	12,09
2015	\$4.890.924,07	\$5.754.057,24	\$5.891.122,59	5,80	6,46	6,54
2016	\$7.271.935,43	\$6.830.747,83	\$6.768.623,77	48,68	18,71	14,90

Fuente: Información suministrada por la Subgerencia de Información Económica

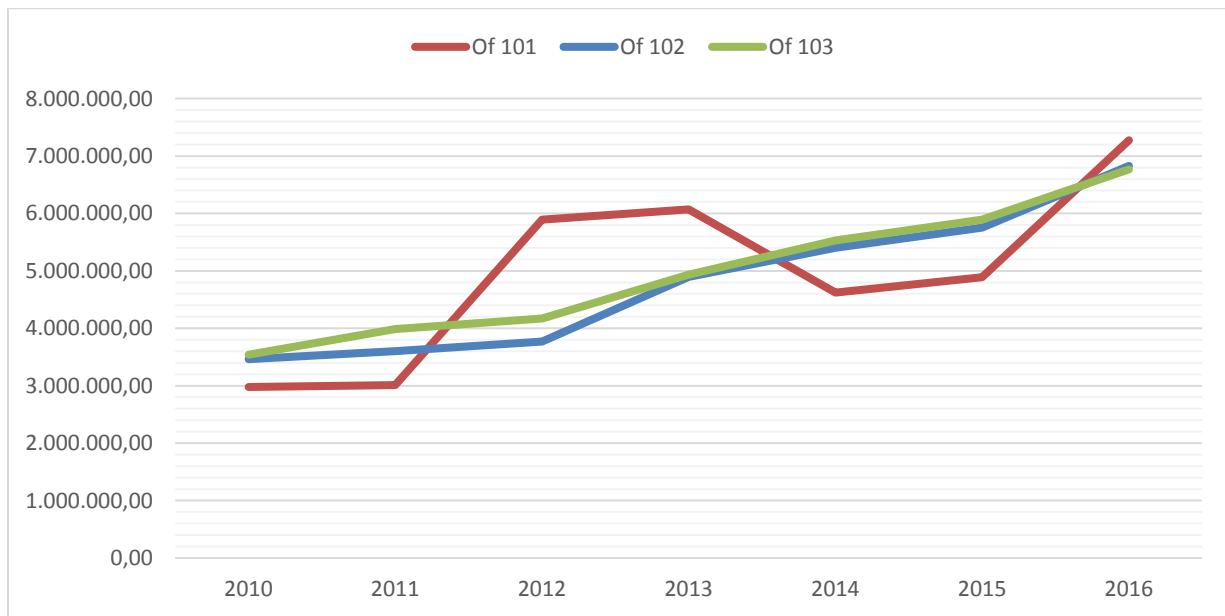


Figura 6. Comportamiento del valor integral

Fuente: Elaboración equipo auditor

A partir del gráfico de comportamiento del valor integral para las oficinas de la Cámara de Comercio de Bogotá, se puede evidenciar la disparidad para la vigencia 2012, en la cual la oficina 101 presenta un elevado incremento, pasando de un valor integral en el 2011 de \$3.013.130,27 a un valor de \$5.893.945,76 en el 2012, es decir una variación porcentual del 95,61%; vigencia en la cual para las oficinas 102 y 103 a las cuales se les realizó avalúo especial presentaron un incremento del 4,59% y 4,6%, respectivamente, en comparación de la oficina 101 que obtuvo el valor basado en modelo econométrico.

Ahora, para la vigencia 2014 donde se realizó el cálculo del avalúo para las 3 oficinas basado en modelo econométrico, la oficina 101 pasó de tener un valor integral de \$6.071.039,30 a \$4.622.617,39 es decir una variación del -23,86%, sin embargo, las oficinas 102 y 103 tuvieron un incremento de 10,42% y 12,09%, respectivamente.

Para la vigencia 2015, se realizó avalúo especial a las 3 oficinas, obteniendo la de mayor área (Oficina 101) tanto de terreno como de construcción un valor integral menor con respecto a la oficina 102 y 103, siendo estas de menor dimensión.

Vale la pena tener en cuenta estas disparidades en cuanto al valor integral para las oficinas mencionadas, siendo del mismo edificio, con el mismo uso, pero con diferente área; además con el valor integral teniéndolo en cuenta para el avalúo catastral también estaría fallando, siendo este la base para el recaudo del Impuesto Predial Unificado; estos hechos también se evidencian en los pagos realizados por el contribuyente del edificio mencionado, así:

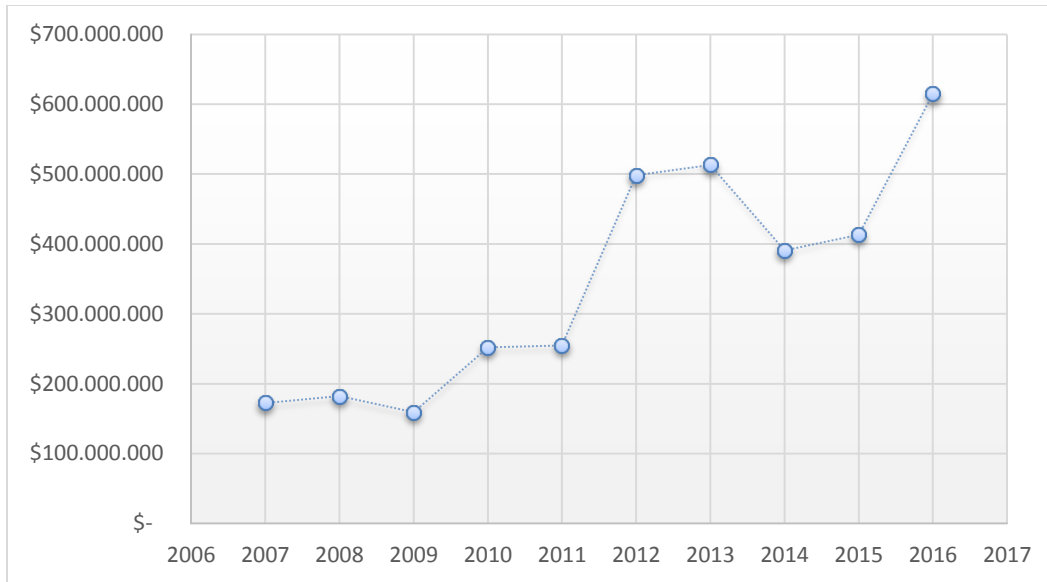


Figura 7. Pagos de Impuesto Predial oficina 101

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Secretaría de Hacienda Distrital -SHD-

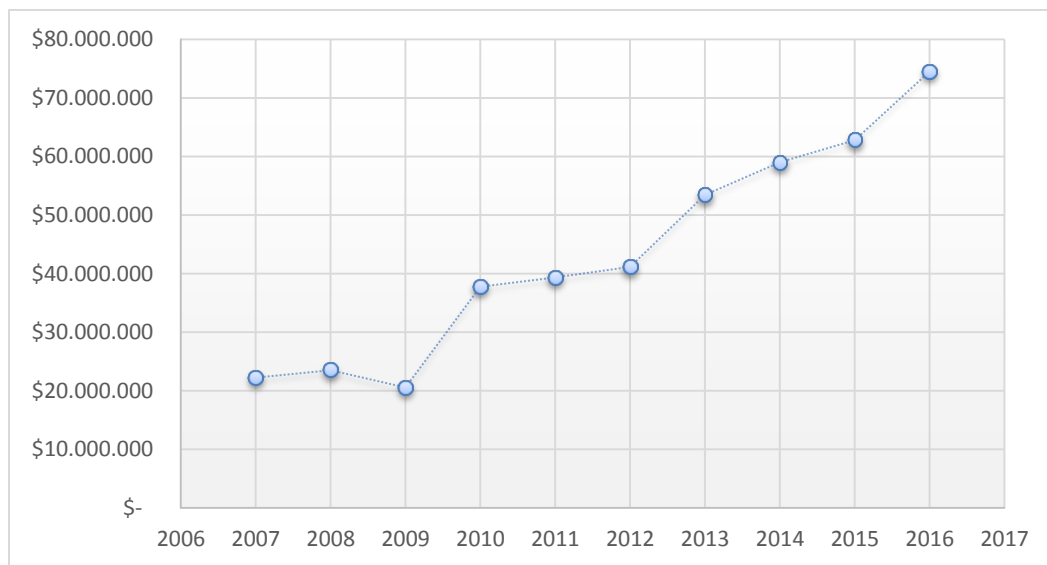


Figura 8. Pagos Impuesto Predial oficina 102

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Secretaría de Hacienda Distrital -SHD-

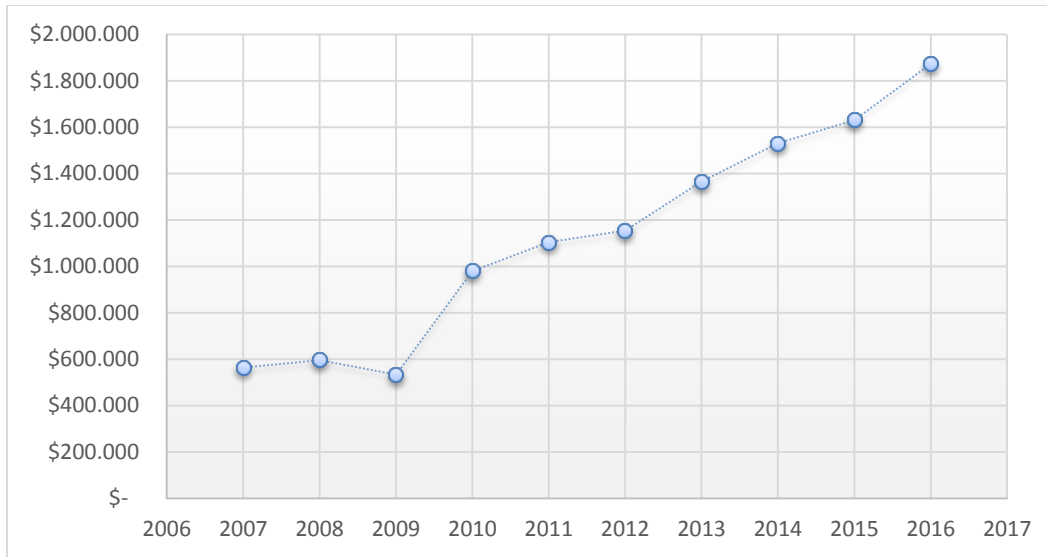


Figura 9. Pagos Impuesto Predial oficina 103

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Secretaría de Hacienda Distrital -SHD-

Cabe resaltar que a pesar de las disparidades entre las oficinas 102 y 103, con un área construida de 1678,85 m² y 42,58 m², respectivamente, presentan un comportamiento similar en cuanto a su crecimiento para el periodo 2010-2016, no así para la oficina 101.

En conclusión se observa que la utilización de la combinación de avalúos en la oficina 101 mediante el método de modelamiento y el de avalúo especial, ha generado un comportamiento altamente variable en la determinación del valor integral y por ende en el pago del Impuesto Predial Unificado. Situación justificable en el entendido de que dicho resultado fuera producto de la dinámica inmobiliaria obtenida para el sector en el periodo analizado, lo cual no corresponde con la realidad como se evidenció en el mismo análisis para las oficinas 102 y 103 (mismo periodo, uso, calificación-acabados-, localización).

La anterior situación genera falta de confiabilidad en la estimación del valor integral para este predio (Oficina 101), lo cual ocasiona sobre estimaciones y/o sub valoraciones en la asignación de valores para la determinación del avalúo catastral y por ende en el pago del impuesto predial

unificado. Este aspecto como se evidenció ha conllevado a que el erario en algunas vigencias haya obtenido mayores ingresos y en otras se haya visto menoscabado.

Análisis del soporte técnico en la aplicación de Avalúos Especiales para predios que no tienen modelos econométricos ni tabla de valores.

De acuerdo a las observaciones mencionadas anteriormente con el edificio de la Cámara de Comercio de Bogotá y teniendo en cuenta que habiendo solicitado los soportes técnicos usados para determinar el avalúo catastral de los predios seleccionados para avalúo especial, se encontró que no existe documentación puntual para estos predios, sino que se realiza de manera masiva. Así mismo, se revisó el Procedimiento para la realización de Avalúos Especiales No. 06-069-PR-02 y el diagrama de flujo del Subproceso: Gestión y Producción de la Información Valuatoria que se muestra a continuación.

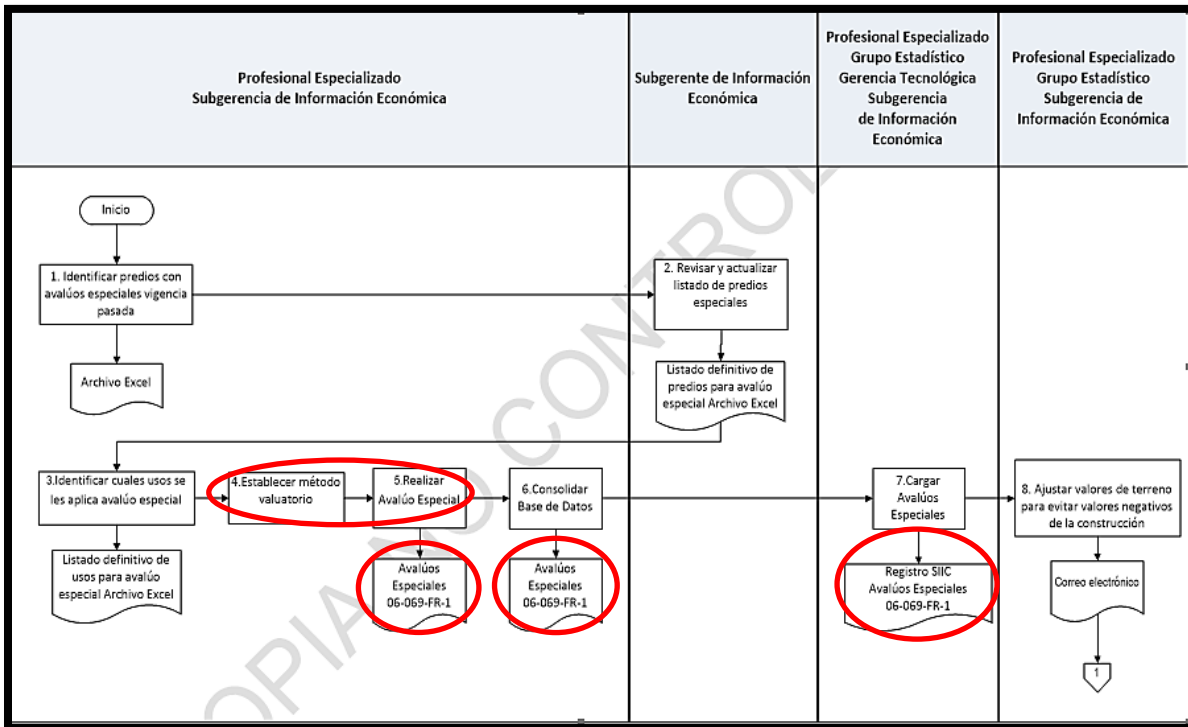


Figura 10. Procedimiento para la realización de Avalúos Especiales No. 06-069-PR-02

Fuente: Información suministrada por la UAEC

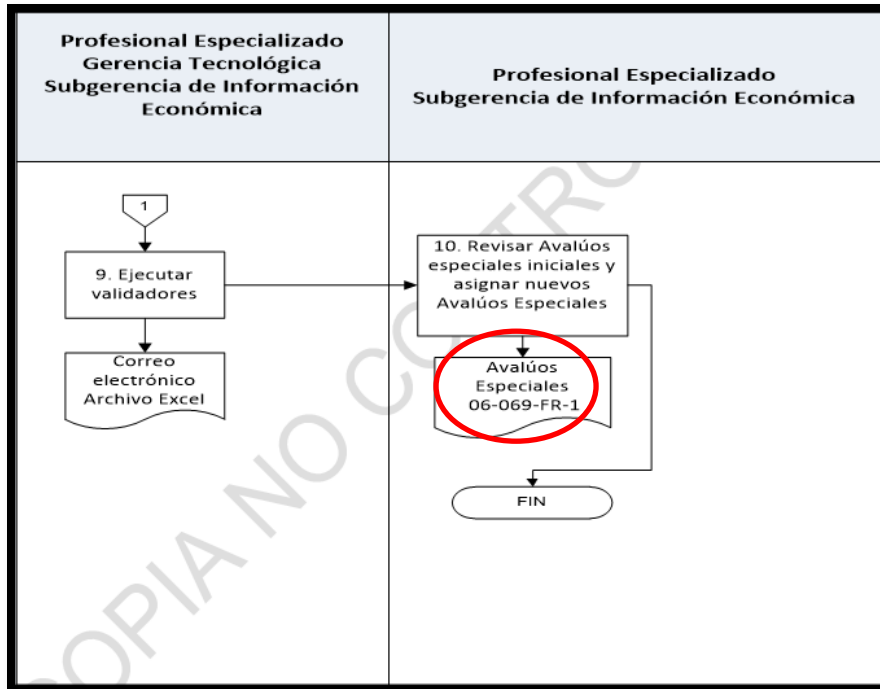


Figura 11. Procedimiento para la realización de Avalúos Especiales No. 06-069-PR-02

Fuente: Información suministrada por la UAECD

Durante el proceso se identifican los predios con avalúos especiales antiguos y nuevos, se determinan los usos y se procede a establecer el método valuatorio para el listado definitivo de predios a efectuarse el avalúo especial. También se tiene en cuenta el formato No.06-069-FR-1 (Avalúos Especiales) predeterminado para llenar la información pertinente para cada predio así:

El formato No.06-069-FR-1 (Avalúos Especiales) solamente describe alguna información básica del predio pero no especifica los elementos técnicos que dieron lugar a la estimación del valor (comercial) resultante.

Debido a la gran cantidad de predios seleccionados para la aplicación de avalúo especial para la vigencia 2016, correspondientes al 12,3% de la totalidad de la base del Distrito y el corto tiempo en el que se lleva a cabo este proceso, los avalúos especiales en su mayoría se realizan de manera masiva, lo cual puede generar disparidades en la determinación del avalúo comercial de acuerdo a lo que se encuentra en el mercado inmobiliario.

La anterior situación genera falta de confiabilidad en el método de realización de los avalúos especiales ya que en el acto administrativo emitido por la UAECD en el proceso de cierre, no se expresan las variables y métodos tenidos en cuenta para llegar al resultado del valor comercial del inmueble y por ende no garantiza que el valor estimado a cada bien inmueble corresponda al valor más probable a asignar para la valoración del avalúo catastral y por lo tanto para el cobro apropiado del Impuesto Predial Unificado.

Análisis de la Ficha Predial para la calificación de construcciones

En la Resolución 1008 de 2012 “Por la cual se establece la metodología para desarrollar la actualización permanente de la Formación Catastral”, en el artículo 1º en lo relacionado con el “ALCANCE” señala que “...Es importante anotar que los lineamientos serán de tipo general, de forma que cada autoridad catastral pueda ajustar internamente sus procesos, procedimientos e instructivos, según su grado de desarrollo y necesidades.”.

Así mismo la Resolución 070 de 2011 en el artículo 24 establece “Calidad de la información catastral.- Es la descripción en forma íntegra, consistente y actualizada de los datos físicos, jurídicos y económicos de cada predio, obtenidos en los procesos catastrales”.

Luego de revisar algunos predios con características especiales en cuanto a la altura, estructura, área, entre otros; el equipo auditor procedió a examinar la calificación de la ficha predial consignada en el SIIC para un edificio ubicado en la CL 28 13A 15, en el barrio San Diego, Localidad No. 3 Santa Fé.

Este predio está sometido a Régimen de Propiedad Horizontal, tiene en la cubierta un helipuerto y una altura de más de 40 pisos, por esta razón se tomó una muestra de algunas oficinas para analizar su calificación física, como se presenta a continuación para la oficina 2110.

Dirección Actual	CL 28 13A 15 OF 2110			Anterior	
Cedula Catastral	27A 13A 1 46			CHIP	AAA0087PBRJ
Código Sector	008107	02	08	001	22001
Localidad	3 SANTA FE			Código Dirección	110280001310152101
Parte Cuenta	0			Barrio	SAN DIEGO
Vigencia Formación	1.993			D S/I	
Fecha Inscripción	25/02/1993			Vigencias Actualización	2000 2011
				Fecha Actualización	31/12/2015
				Zona Postal	9999
				Marca Formación	
				Maximo Numero Pisos	14

Identificación	Propietario	#Propie.	%Coprop.	Poseedor	Interrelacionado SNR
S 11348593	LEASING DE OCCIDENTE S.A. COMPA/IA DE F	1	100.00000	N	SI
Documento	Fecha	Nota/Juzg	Ciudad	Zona	Matricula Inmo
COPIA ESCRITURA 1739	19/09/2006	46	BOGOTA D.C.	C	050C00435435
Tipo Propiedad	Conservacion Historica	Numero Mejoras		Cerrado en SNR	
6 PARTICULAR	N			NC	

Catastral	Destinos	Marca PH	Clase Predio	Coefficiente
21	COMERCIO EN CORREDOR COM	0	PH	2.16000
Hacendario				
63	FINANCIERO			
	Area (m2)	Valor (m2)	Valor Parcial	Valor Avaluo
Terreno	94.34	2,720,000.00	256,604,800.00	2,412,429,000
Construccion	1,038.90	2,075,102.54	2,155,824,028.81	2,600,861,000
				Vigencia
				2016

Avaluo Especial	Rev.Instancia	Marca autoavaluo	Radicacion
SI		N	
Mutacion	Fecha	2015	1642865
99 FORMACION - ACTUALIZACION	31/12/2015		
Rad Pendientes	de	9	9
	REFORMA PH/INCORPO	2013	1589096 16/12/2013
Restricciones	#	1	063
	FINANCIEROS	01/01/2016	CARGUE DE RESTRICCIONES ENVIADAS

Figura 13. Información general oficina 2110

Fuente: Información suministrada por el aplicativo SIIC

Predio:	008107020800122001	CL 28 13A 15 OF 2110	Pisos	16
Clase	C	Unid	E	Uso: 045 OFICINAS Y CONSULTORIOS PH
Area:	1.038.90	Responsable	MARCELA BEATRIZ BERNAL LUQUE	
Fecha Calificacion:	31/12/1999	Ano Declaracion	2009	Ano Vetustez 1977
Avance Construccion	4			
1. ESTRUCTURA				
Armazon	22	CONCRETO HASTA TRES PISOS		
Muros	4	BLOQUE, LADRILLO		
Cubierta	13	AZOTEA, ALUMINIO, PLACA SENCIL		
Conservacion				
2. ACABADOS PRINCIPALES				
Fachada	6	REGULAR		
Cubrim/to Muros	3	ESTUCO, CERAMICA, PAPEL DE COL		
Pisos	9	TABLETA,CAUCHO,ACRILICO,GRAN		
Conservacion	2	REGULAR		
3. BANO				
Tamano				
Enchape				
Mobiliario	6	REGULAR		
Conservacion				
4. COCINA				
Tamano				
Enchape				
Mobiliario				
Conservacion				

Figura 14. Información de calificación de construcción oficina 2110

Fuente: Información suministrada por el aplicativo SIIC

Vale la pena resaltar que en la calificación de la estructura del edificio hecha el 31/12/1999, se encontró que el puntaje para el armazón y la cubierta no representan las características de este predio, ya que el puntaje máximo en armazón de acuerdo a la ficha, es de “CONCRETO CUATRO O MÁS PISOS” siendo este de más de 40 pisos; y en la calificación en cubierta, teniendo éste un helipuerto y una calificación asociada a “AZOTEA, ALUMINIO, PLACA SENCILLA CON ETERNIT O TEJA DE BARRO”, lo cual no se compara ya que para este tipo de predios su estructura debe tener una resistencia mayor a la de un edificio habitual, y por lo tanto un puntaje adicional que refleje una diferencia para estructuras de más de 30 pisos en relación con las de 4 o más pisos.

El Impuesto Predial Unificado en su carácter de no regresivo, pretende gravar con mayor tributo los predios de mayor avalúo, así las cosas, las construcciones con mayor costo en su edificación y por ende una mayor valoración en el mercado, deben contribuir proporcionalmente a sus condiciones y características. Las calificaciones predeterminadas en la Ficha predial para la

estructura de las edificaciones en Bogotá no establece como cierto este principio, puesto que comparar un predio de 4 o 5 pisos con cubiertas altamente elaboradas (“PLACA IMPERMEABILIZADA CUBIERTA LUJOSA U ORNAMENTAL”), con estructuras y cubiertas de construcciones de gran altura, no corresponden ni en la descripción, ni en la puntuación que ameritan estos inmuebles.



Figura 15. Edificio Calle 28 13A 15

Fuente: Información suministrada por Google Street View

En la visita administrativa hecha a la Subgerencia de Información Física y jurídica, se realizaron algunas preguntas respecto a las observaciones presentadas anteriormente, respondiendo que “la cubierta está correctamente calificada, acorde al manual de calificación de construcciones” y que “Para efectos de establecer las características físicas de las edificaciones, el IGAC estableció la ficha predial así, sin hacer otro tipo de clasificación más detallada. Ver artículo 33 de la resolución 070 de 2011 del IGAC.”

La ficha predial definida en la Resolución 070 de 2011 del IGAC, en el artículo 33 es la que se constituye en la constancia de identificación predial y la que se usa como referencia para las etapas de pre-reconocimiento y reconocimiento predial realizado por los funcionarios de la UAECD en el proceso del Censo Inmobiliario de Bogotá –CIB-, faltando gestión por parte de la autoridad catastral para ajustar los procedimientos e instructivos acorde a la dinámica inmobiliaria que actualmente se está presentando en el Distrito Capital, siendo este un municipio de máxima categoría y la ficha diseñada está adecuada para municipios de una categoría inferior.

De acuerdo a las razones mencionadas anteriormente, la falta de una ficha predial actualizada, que tenga en cuenta los elementos descriptivos de los inmuebles que se están construyendo en la ciudad, con grandes características de acabados, arquitectónicas, estructurales y de edificabilidad; genera que la calificación física, la cual es tomada en cuenta en los modelos econométricos, no esté acorde a las características inmobiliarias actuales, por ende afecta en la determinación del avalúo y su implicación en el Impuesto Predial Unificado.

Análisis de resultados

Análisis inmobiliario en Bogotá

La interacción de las dinámicas social y económica de una ciudad tiene consecuencias físicas sobre la misma, más aún cuando dicha ciudad es la de mayor población y el principal polo económico del país como es el caso de Bogotá (Planeación, 2015). A partir de un análisis realizado por la UAECD, en los últimos 8 años se han incorporado 62'117.388 metros cuadrados de área construida, es decir, Bogotá pasó de 1.9 millones de predios en 2008 a 2.4 millones en 2016, un crecimiento del 26,3 %.

Análisis del Valor Catastral por Localidades

Con la información suministrada por la UAECD contenida en la base de datos a 31 de diciembre de 2015, se realizó una depuración y un análisis para evaluar el comportamiento de la dinámica inmobiliaria en la ciudad teniendo en cuenta las localidades, los usos y estrato socioeconómico. Así las cosas, se obtuvo lo siguiente:

Tabla 9

Valor catastral y número de predios de Bogotá por localidades

Localidad	Avaluó total	Total predios
Usaquén	\$ 84.584.429.150.500	335.183
Suba	\$ 74.338.883.310.000	447.594
Chapinero	\$ 56.584.094.898.000	167.110
Engativá	\$ 42.769.178.683.000	206.312
Kennedy	\$ 37.871.203.436.000	269.625
Fontibón	\$ 37.699.455.068.000	145.043
Teusaquillo	\$ 25.100.658.706.000	82.313
Puente Aranda	\$ 20.549.977.967.000	67.380
Barrios unidos	\$ 16.370.396.210.000	55.229
Bosa	\$ 14.901.680.109.000	142.357
Santa fe	\$ 11.565.242.653.000	60.685

Localidad	Avaluó total	Total predios
Ciudad bolívar	\$ 10.778.989.336.000	138.724
Los mártires	\$ 9.177.531.252.000	33.847
Rafael Uribe Uribe	\$ 8.190.771.695.000	75.722
San Cristóbal	\$ 7.705.690.083.500	82.711
Tunjuelito	\$ 6.529.692.069.000	33.232
Antonio Nariño	\$ 5.916.714.647.000	21.686
Usme	\$ 5.592.955.286.000	83.935
La candelaria	\$ 3.525.187.726.000	14.066
Sumapaz	\$ 159.026.172.500	1.747
Total	\$ 479.911.758.457.500	2'464.501

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

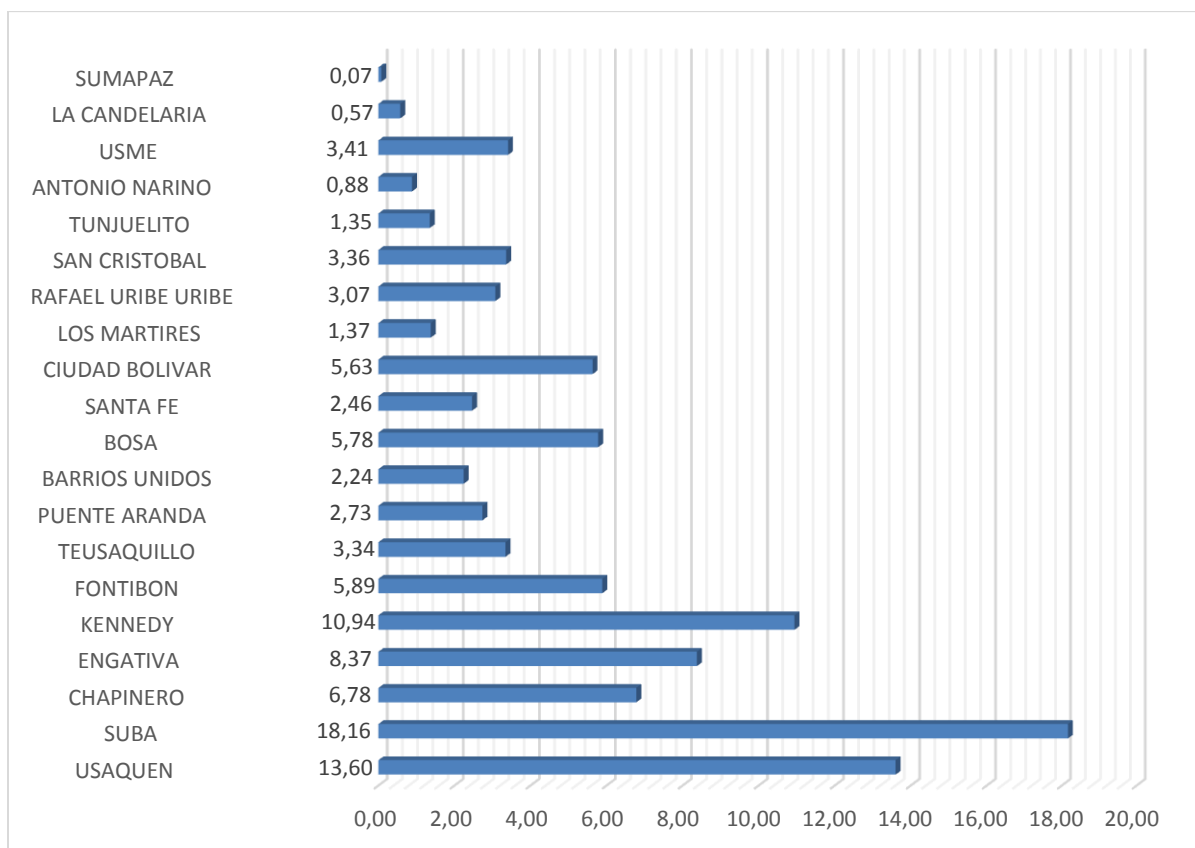


Figura 16. Distribución predial por localidad 2015

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

A partir de la gráfica anterior, nos permite indicar que la localidad que más predios tiene es Suba, con una cantidad de 447.594 unidades prediales correspondiente al 18,16% de la totalidad; de igual manera las localidades de Sumapaz y la Candelaria son las que menor cantidad de predios tiene con un número de 1.747 y 14.066, correspondientes al 0,07% y 0,57%, respectivamente.

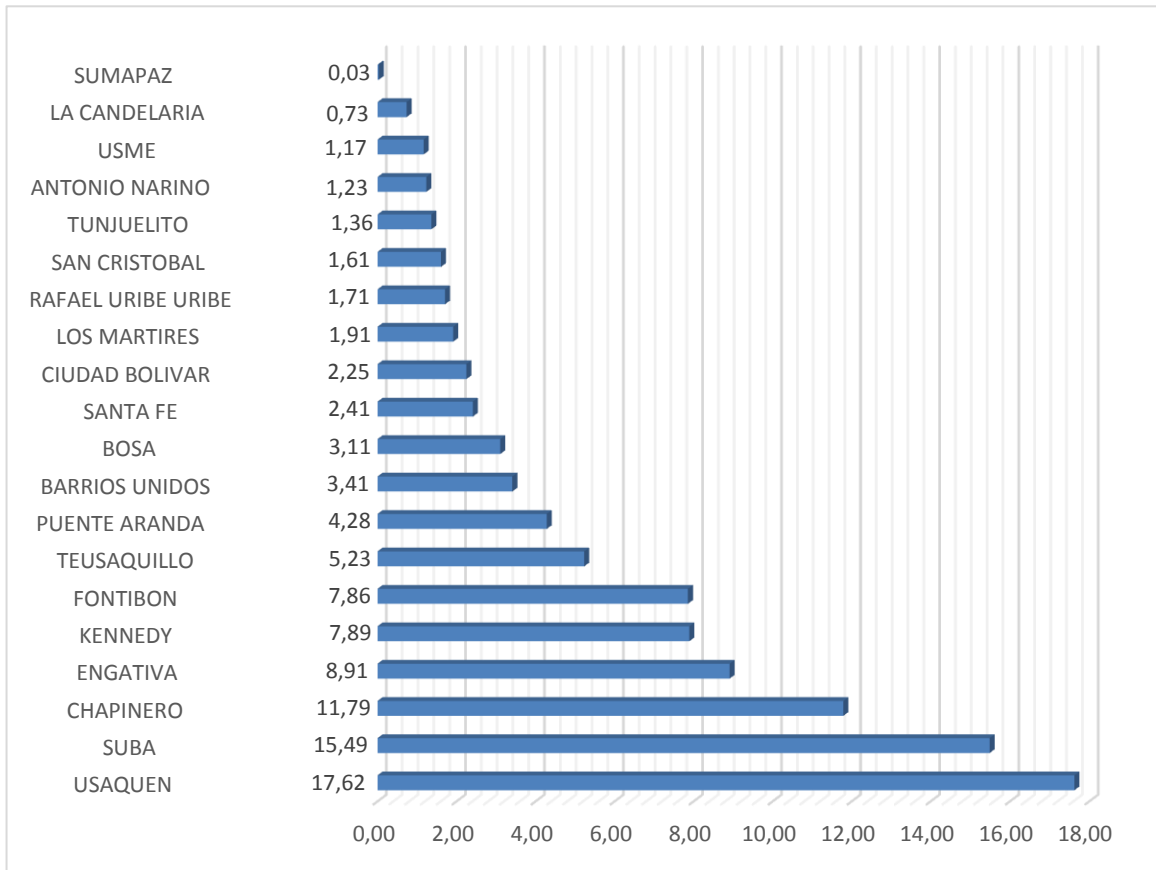


Figura 17. Distribución del valor catastral por localidad 2015

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Por otra parte, el Distrito Capital a 31 de diciembre de 2015, presenta un valor catastral de \$ 479'911.758.457.500. Los resultados arrojan que la localidad de mayor valor es Usaquén con \$ 84.584.429.150.500 correspondiente al 17,62% y las localidades menos valorizadas son Sumapaz con \$ 159.026.172.500 y La Candelaria con \$ 3.525.187.726.000, correspondiente al

0,03% y 0,73%, respectivamente.

Análisis del Valor Catastral por Uso

Tabla 10

Valor catastral y número de Predios por Uso

Uso	Valor Catastral	Predios
Residencial	\$247.831.642.930.000,00	2'018.535
Comercial	\$115.802.809.306.000,00	307.284
Dotacional	\$76.353.194.344.500,00	51.658
Lotes	\$15.944.980.043.000,00	43.090
Industria	\$13.009.063.746.000,00	14.549
Financiero	\$7.855.777.795.000,00	3.512
No urbanizable	\$2.020.299.033.500,00	19.217
Rurales	\$1.093.991.259.500,00	6656
Total	\$479.911.758.457.500,00	2'464.501

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

En cuanto a la distribución predial por el tipo de uso, a 31 de diciembre de 2015, se puede observar que la mayor cantidad es de tipo residencial y comercial, siendo estos los de mayor aporte en el recaudo del Impuesto Predial Unificado para el Distrito, de acuerdo a lasiguiente gráfica, donde muestra que el porcentaje del valor catastral de los usos mencionados es de 51,64% y 24,13%, respectivamente.

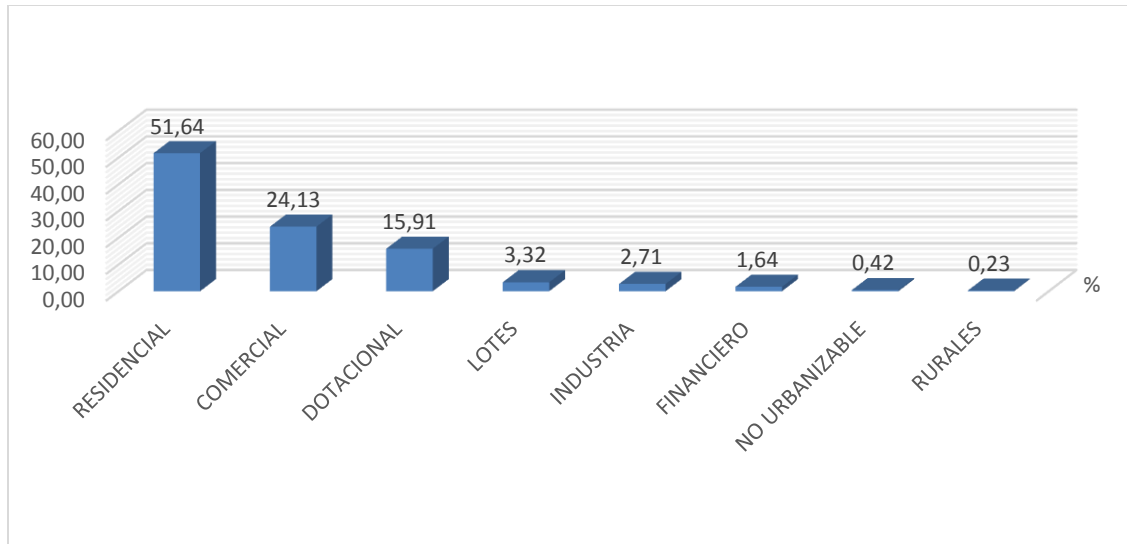


Figura 18. Valor catastral por uso

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Análisis del Valor Catastral residencial por estratificación socioeconómica

Tabla 11

Dinámica Residencial por estrato socioeconómico

Estrato	Valor	Predios
1	\$ 4.870.690.124.000,00	111.771
2	\$ 39.257.485.097.000,00	537.326
3	\$ 67.159.641.917.000,00	654.344
4	\$ 58.816.643.680.000,00	443.300
5	\$ 34.415.763.648.000,00	159.168
6	\$ 48.282.119.513.000,00	142.287

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

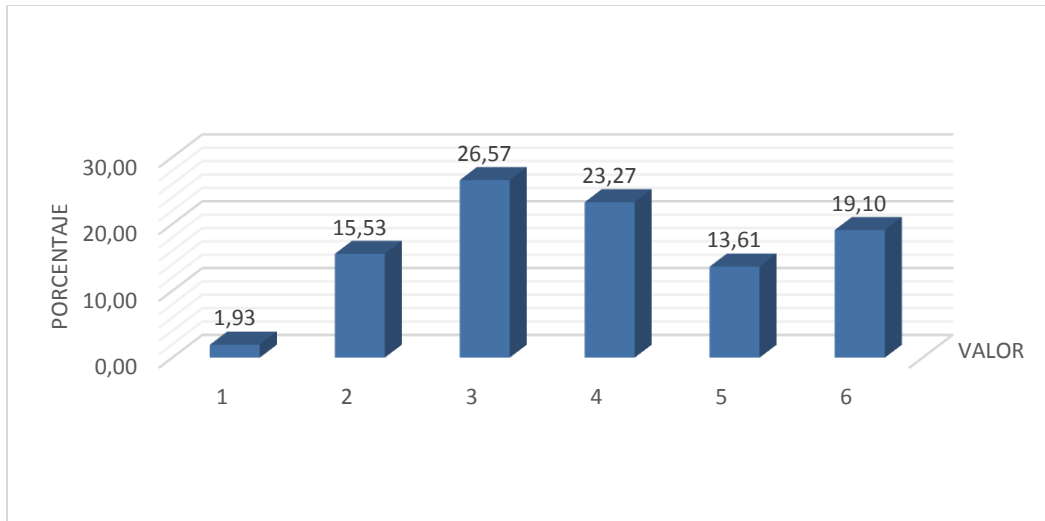


Figura 19. Distribución del valor catastral por estrato socioeconómico

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECED

El Valor Catastral a diciembre de 2015, teniendo en cuenta la dinámica residencial de la ciudad se distribuye como lo muestra la gráfica anterior, esto es que, los estratos 3 y 4 son los de mayor valor en Bogotá con \$ 67.159.641.917.000 y \$ 58.816.643.680.000 correspondiente al 13,99% y 12,26%, siendo el estrato 3 al que más predios están asociados con un número de 654.344, seguido por el estrato 2 y 3 con 537.326 y 443.300, respectivamente, lo que demuestra que son estos estratos los que mayor aporte hacen al erario en el tributo relacionado al Impuesto Predial Unificado. Así mismo vale la pena resaltar que los predios asociados al estrato 1 y 6, son los que menor cantidad tienen actualmente, siendo el estrato 1 el de menor valor catastral.

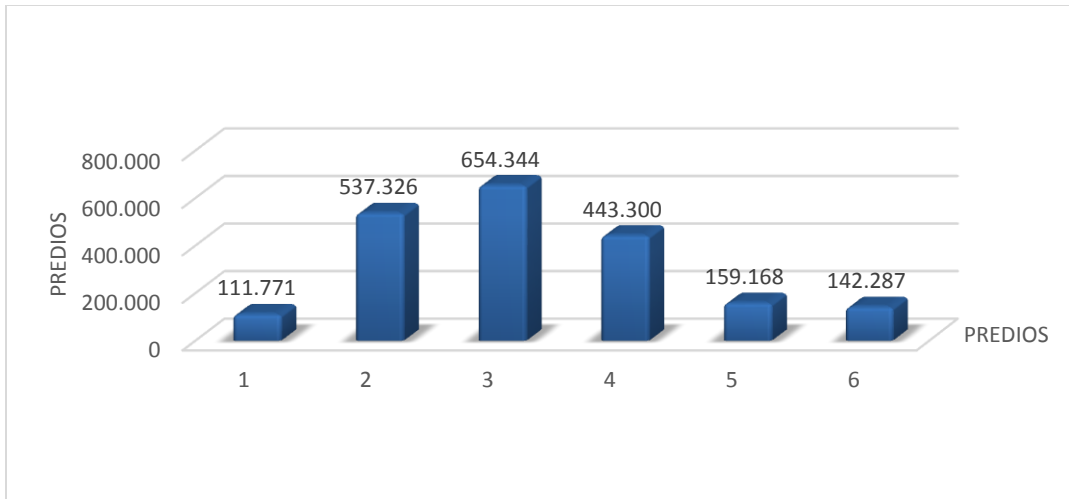


Figura 20. Predios residenciales por estrato socioeconómico

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Análisis de la dinámica Inmobiliaria del primer semestre 2016

Para la realización de la Auditoría de Desempeño, la UAECD suministró información contenida en la base de datos alfanumérica y cartográfica, actualizada a fecha de julio de 2016. A partir de esto, se realizó un análisis de las mismas para ver el comportamiento inmobiliario del primer semestre del presente año.

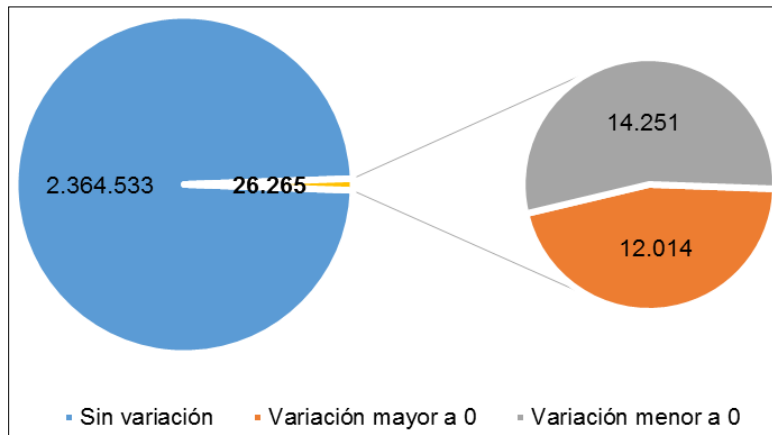
Análisis de las bases de datos alfanuméricas a diciembre de 2015 y julio de 2016

Para la depuración y cruce entre ambas bases de datos, se realizó a través del Software POSTGRESQL, verificando los predios que tuvieran relación 1:1 con el identificador predial CHIP, donde coincidieron 2.390.798 predios. De esta manera se realizó el análisis de los predios que tuvieron incremento o decremento en el avalúo, el área de construcción, el área de terreno, el m2 de construcción y m2 de terreno, para evidenciar la dinámica en el primer semestre del año 2016. Se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 12*Análisis de la dinámica predial en avalúo catastral para el primer semestre 2016*

Característica de predios	Número de predios
Sin variación	2.364.533
Incrementos	12.014
Decrementos	14.251
Total	2.390.798

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

**Figura 21. Predios que tuvieron variación en el avalúo catastral**

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

Tabla 13*Predios que incrementaron el avalúo catastral primer semestre 2016*

Rango de valores	Numero de predios
\$1.000 a \$9.999.999	9.315
\$10.000.000 a \$99.999.999	1.878
\$100.000.000 a \$999.999.999	730
\$1.000.000.000 a \$9.999.999.999	69
> \$10.000.000.000	22
TOTAL	12.014

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

Tabla 14*Predios que disminuyeron el avalúo catastral primer semestre 2016*

Rango de Valores	Numero de Predios
-\$9.999.999 a -\$1.000	12.337
-\$99.999.999 a -\$10.000.000	1.528
-\$999.999.999 a -\$100.000.000	332
-\$9.999.999.999 a -\$1.000.000.000	45
< -\$10.000.000.000	9
Total	14.251

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

De acuerdo a lo anterior, de los 26.265 predios que presentaron diferencias en el avalúo catastral se encontró que el 54.26% de los predios presentaron un decremento en el avalúo catastral y un 45.74% presentaron un aumento en el avalúo catastral. Se realizaron unas tablas con los rangos de aumento y disminución del avalúo, encontrando que la mayoría de predios varió entre los 10'000.000 de pesos, positiva o negativamente.

De igual manera se analizaron los cambios que presentaron los predios en las áreas y los valores unitarios, tanto de terreno como de construcción, obteniendo lo siguiente:

Tabla15*Predios con variación en el área de terreno primer semestre 2016*

Rango de Variación	Numero de Predios
Incremento entre el 0 y el 50%	5.722
Incremento entre el 50% y el 100 %	296
Incremento Mayor al 100 %	60
Decremento	6.930
Total	13.008

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

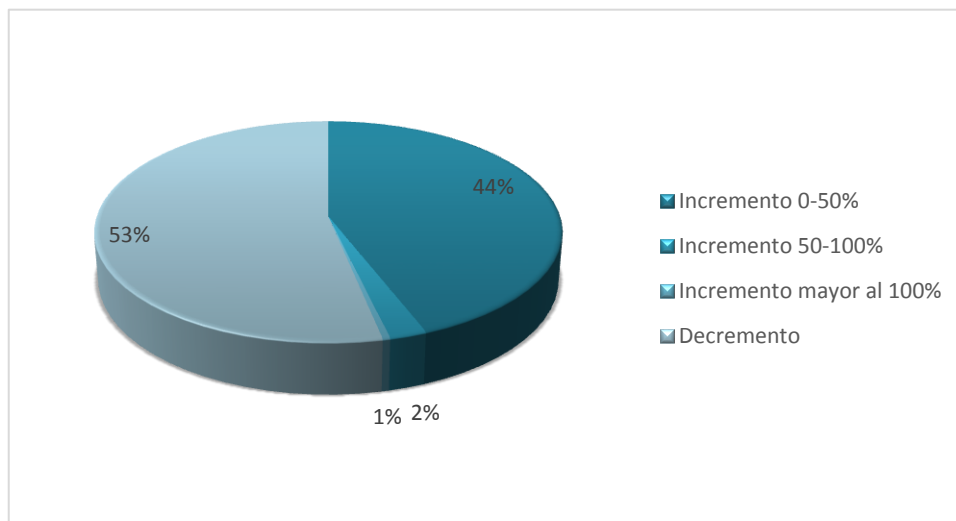


Figura 22. Predios con variación en el área de terreno primer semestre 2016

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

Tabla 16

Predios con variación en el área de construcción primer semestre 2016

Rango de Variación	Numero de Predios
Incremento entre el 0 y el 50%	991
Incremento entre el 50% y el 100 %	161
Incremento Mayor al 100 %	218
Decremento	1.290
Predios con área de construcción 0 (vigencia 2016)	1.685
Total	4.345

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

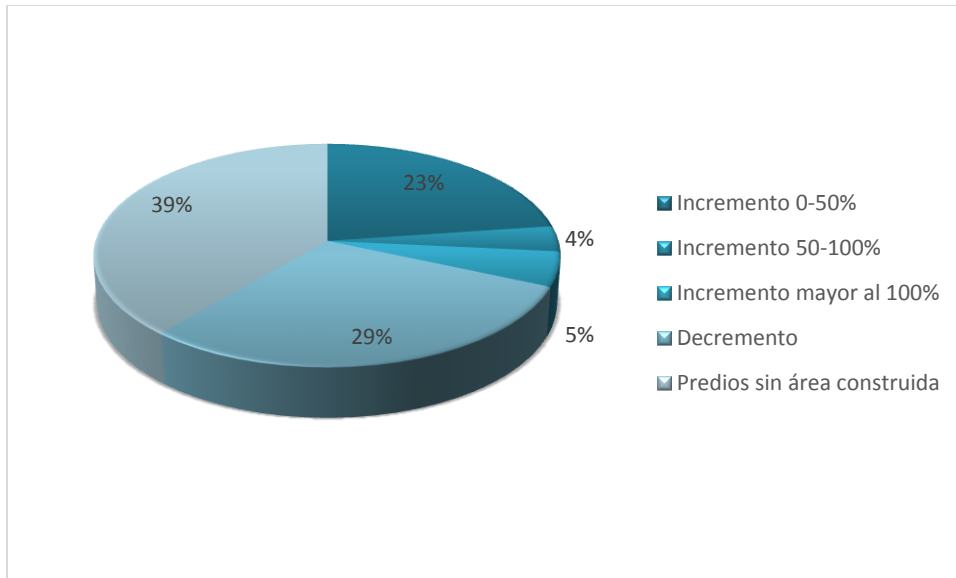


Figura 23. Predios con variación en el área de construcción primer semestre 2016

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

Tabla 17

Predios con variación en el M2 de terreno primer semestre 2016

Rango de Variación	Numero de Predios
Incremento entre el 0 y el 50%	323
Incremento entre el 50% y el 100 %	4
Incremento Mayor al 100 %	12
Decremento	2.608
TOTAL	2.947

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

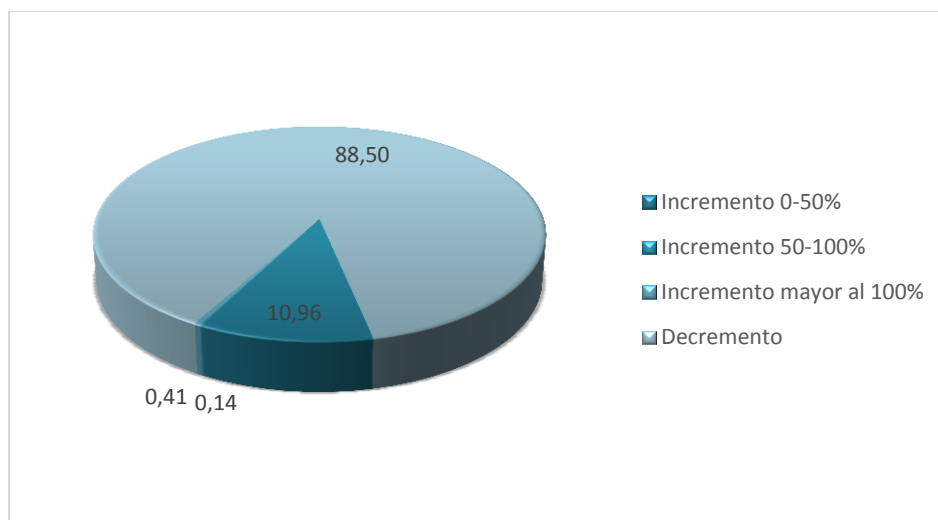


Figura 24. Predios con variación en el m2 de terreno primer semestre 2016

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

Tabla 18

Predios con variación en el M2 de construcción primer semestre 2016

Rango de Variación	Numero de Predios
Incremento entre el 0 y el 50%	8.453
Incremento entre el 50% y el 100 %	219
Incremento Mayor al 100 %	274
Decremento	11.692
Predios con valor de m2 construcción 0 (vigencia 2016)	1.685
Total	22.323

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

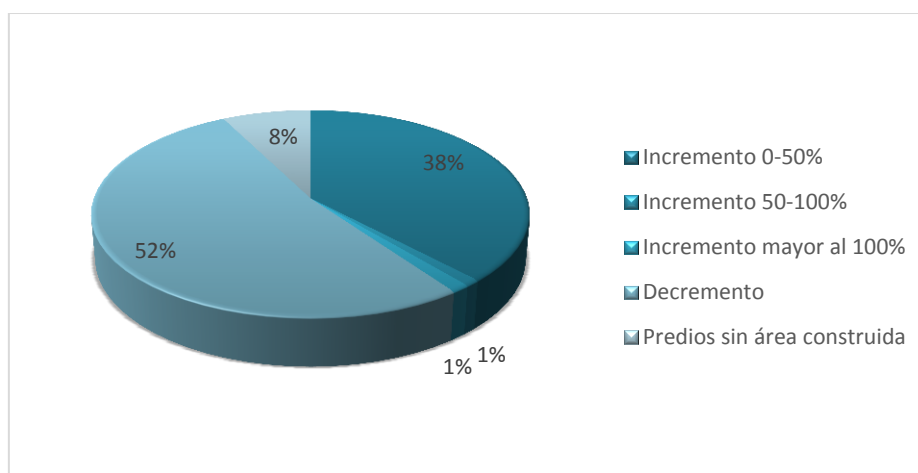


Figura 25. Predios con variación en el m2 de construcción primer semestre 2016

Fuente: Elaboración equipo auditor con información suministrada por la UAECD

Análisis del Valor Catastral por localidades 2016

Ahora, luego de haber evaluado la variación de los predios que tuvieron cambio en su avalúo catastral, en las áreas y valores unitarios, tanto de terreno como de construcción; se procede a analizar el comportamiento de los valores catastrales a julio de 2016 por localidades, así como la variación de unidades prediales, como se muestra a continuación:

Tabla 19
Valor Catastral de Bogotá por localidades a julio 2016

Localidad	Avaluó Total	Total predios	% predios	%avalúo
Fontibón	\$40.429.596.767.000,00	146069	5,87	8,34
Kennedy	\$37.871.053.338.000,00	271224	10,90	7,81
Bosa	\$14.953.213.116.583,30	143740	5,77	3,08
Tunjuelito	\$6.336.365.847.333,33	33251	1,34	1,31
Usme	\$5.652.640.616.000,00	86185	3,46	1,17
San Cristóbal	\$7.681.288.423.833,33	83846	3,37	1,58
Santa fe	\$11.560.285.902.333,30	60676	2,44	2,38
Sumapaz	\$152.973.369.500,00	1648	0,07	0,03
Chapinero	\$56.801.728.806.000,00	168892	6,78	11,71
Ciudad bolívar	\$10.887.003.925.500,00	141617	5,69	2,24
Rafael Uribe Uribe	\$8.206.736.364.333,33	75821	3,05	1,69
La candelaria	\$3.594.109.933.416,67	14074	0,57	0,74
Puente Aranda	\$19.445.581.320.500,00	62255	2,50	4,01
Antonio Nariño	\$5.933.937.808.000,00	21741	0,87	1,22
Los mártires	\$9.177.086.672.000,00	33999	1,37	1,89
Teusaquillo	\$27.225.664.407.333,30	88791	3,57	5,61
Barrios unidos	\$16.403.745.270.500,00	55711	2,24	3,38
Suba	\$74.671.261.743.500,00	452404	18,17	15,40
Engativá	\$42.964.857.356.000,00	208232	8,36	8,86
Usaquén	\$85.073.929.695.000,00	339240	13,63	17,54
Total	\$485.023.060.682.667,00	2489416	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

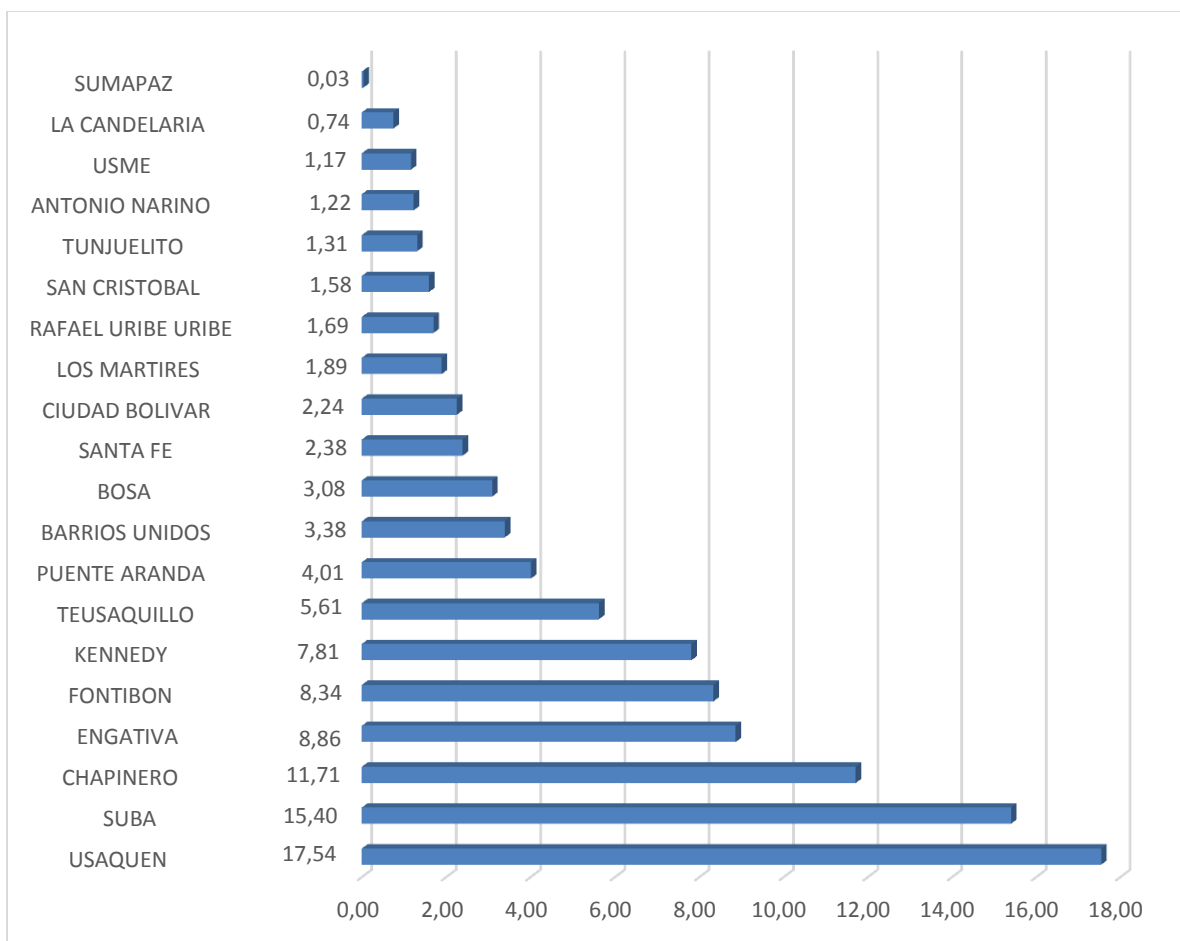


Figura 26. Valor catastral por localidad

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Con esta información y los datos obtenidos para Bogotá, hubo un incremento en el número de predios del 1,01% es decir hay 24.915 unidades nuevas y así mismo un incremento en valor catastral del 1,06%, correspondiente a un valor aproximado de \$ 5.111.302.225.166,69; se realizó la variación porcentual para determinar qué localidades aumentaron o disminuyeron su valor, como se muestra más adelante.

Se puede observar que las localidades de Teusaquillo y Fontibón tuvieron un incremento representativo de su valor catastral, con respecto al comienzo del año, con una variación del 8,47% y 7,24%, respectivamente; a comparación de las localidades de Puente Aranda, Sumapaz y Tunjuelito que tuvieron una variación negativa en este primer semestre.

Tabla 20*Variación del valor catastral y número de predios en primer semestre 2016*

Localidad	% Variación avalúo	% Número de predios
Usaquén	0,58	1,21
Suba	0,45	1,07
Chapinero	0,38	1,07
Engativá	0,46	0,93
Kennedy	0,00	0,59
Fontibón	7,24	0,71
Teusaquillo	8,47	7,87
Puente Aranda	-5,37	-7,61
Barrios unidos	0,20	0,87
Bosa	0,35	0,97
Santa fe	-0,04	-0,01
Ciudad Bolívar	1,00	2,09
Los mártires	0,00	0,45
Rafael Uribe Uribe	0,19	0,13
San Cristóbal	-0,32	1,37
Tunjuelito	-2,96	0,06
Antonio Nariño	0,29	0,25
Usme	1,07	2,68
La candelaria	1,96	0,06
Sumapaz	-3,81	-5,67

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

En cuanto al número de predios por localidad, se obtuvo que Teusaquillo fue la que más unidades prediales aumentó, con una variación del 7,87%, es decir, pasando de 82.313 predios en diciembre de 2015, a tener 88.791 a julio de 2016, es decir 6.478 unidades prediales más en el primer semestre. Así mismo, la localidad que disminuyó su balance en unidades prediales fue Puente Aranda con una variación negativa del -7,61%, pasó de tener en diciembre de 2015 una cantidad de 67.380 predios y actualmente cuenta con 62.255.

Igualmente siguen siendo las localidades de Suba y Usaquén las que más cantidad de predios tiene, con un número de 452.404 y 339.240 predios, respectivamente, correspondiente al 18,17% y 13,63%, respectivamente.

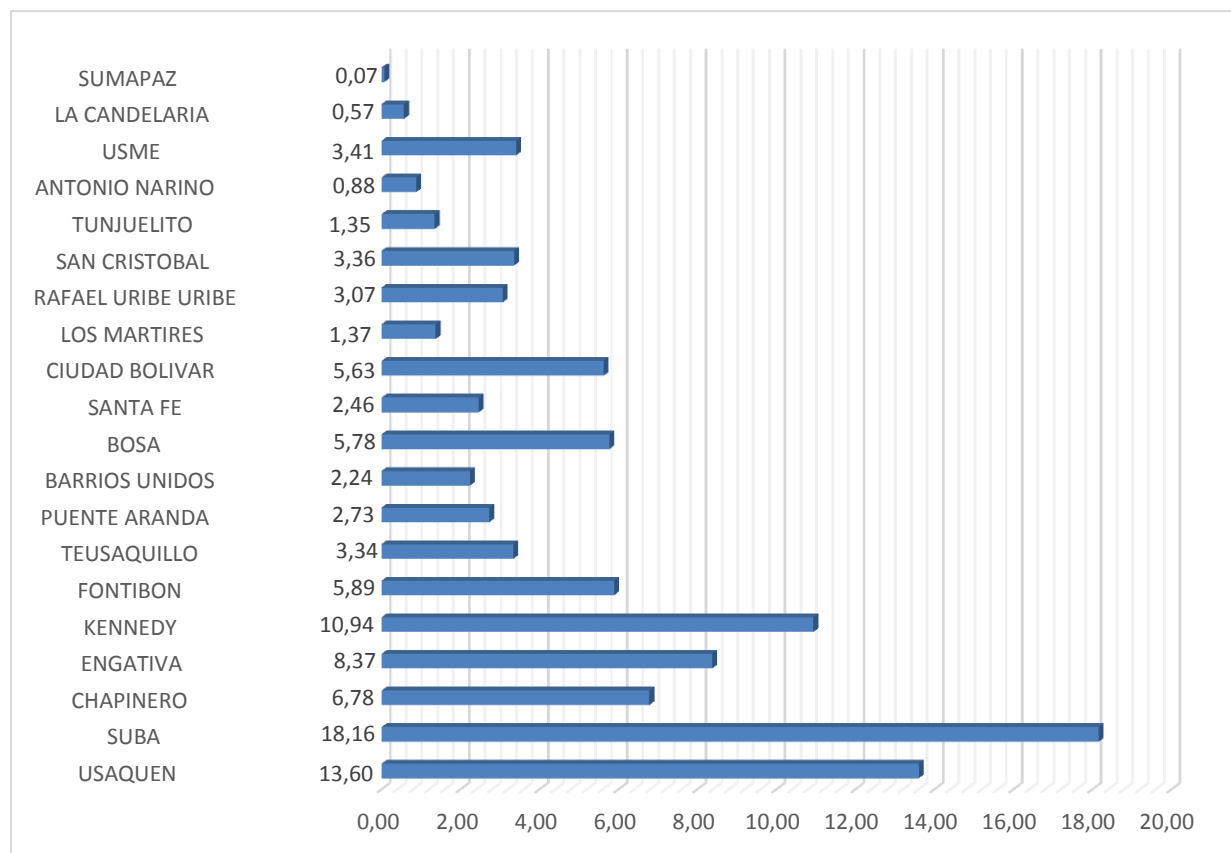


Figura 27. Distribución predial por localidad
Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Análisis del valor catastral por uso

Tabla 21
Valor catastral por uso 2016

Uso	Código	Valor	Predios	% Predios	%Avalúo
residencial	61	\$250.177.836.095.333,00	2042529	82,05	51,58
comercial	62	\$116.791.227.602.500,00	307907	12,37	24,08
dotacional	66	\$79.230.762.573.833,30	52286	2,10	16,34
lotes	67	\$14.829.620.280.500,00	42184	1,69	3,06
Industria	64	\$12.954.932.765.000,00	14442	0,58	2,67

Uso	Código	Valor	Predios	% Predios	%Avalúo
financiero	63	\$7.612.317.782.833,33	3319	0,13	1,57
no urbanizable	70	\$2.275.389.144.166,67	19363	0,78	0,47
rurales	71	\$1.075.323.814.500,00	6552	0,26	0,22
Otros	0	\$75.650.624.000,00	834	0,03	0,02
Total		\$485.023.060.682.667,00	2489416	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

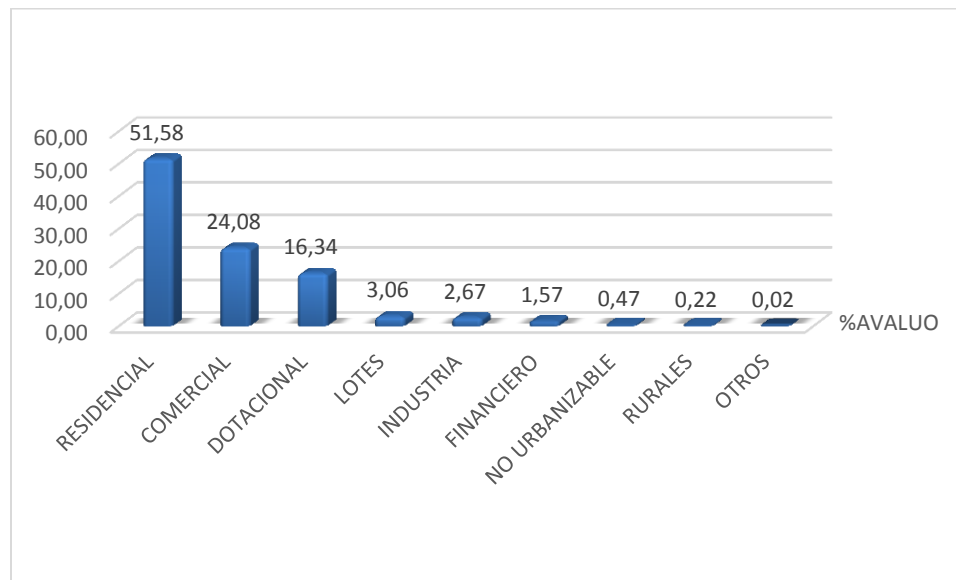


Figura 28. Valor catastral por uso

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Revisando la Ilustración anterior, siguen siendo los usos residenciales junto a los comerciales, quienes mayor valor catastral generan para julio 2016. Con un 51,58% para residenciales y 24,08 para los comerciales. En comparación con los valores a diciembre de 2015, los predios con uso no urbanizable fueron los que más se valorizaron, con una variación positiva del 12,63%; contrario a los de uso financiero y los lotes, pues fueron los que más se devaluaron con 3,10% y 7%, respectivamente.

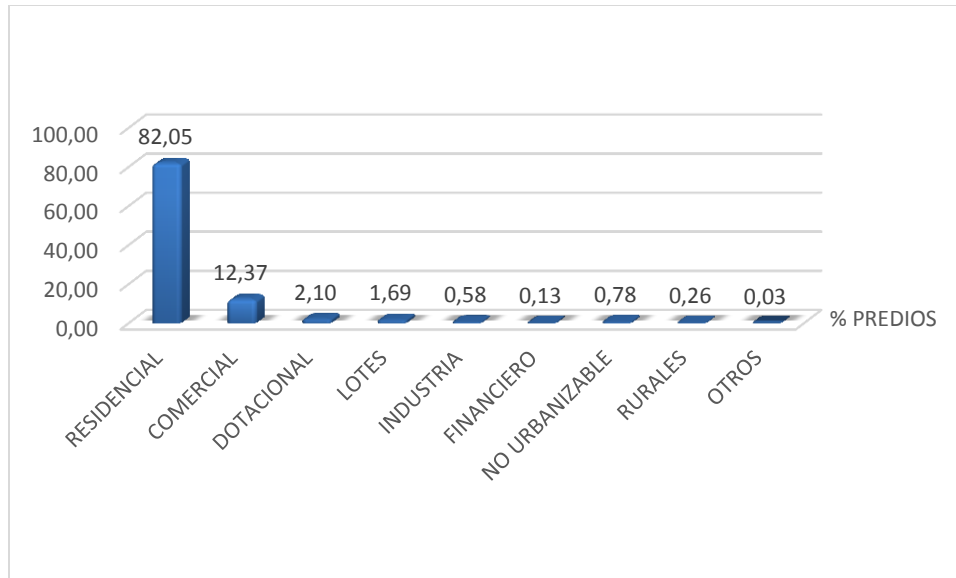


Figura 29. Distribución predial por uso

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

La dinámica inmobiliaria por uso también se reflejó con una disminución en los predios de uso financiero, lotes y rurales, con una variación negativa del 5,50%, 2,10% y 1,56%, respectivamente; y aumentando en menor proporción, los predios de uso residencial y dotacional, con una variación del 1,19% y 1,22%, respectivamente, entre los más dinámicos.

Análisis del valor catastral para usos residenciales por estrato socioeconómico

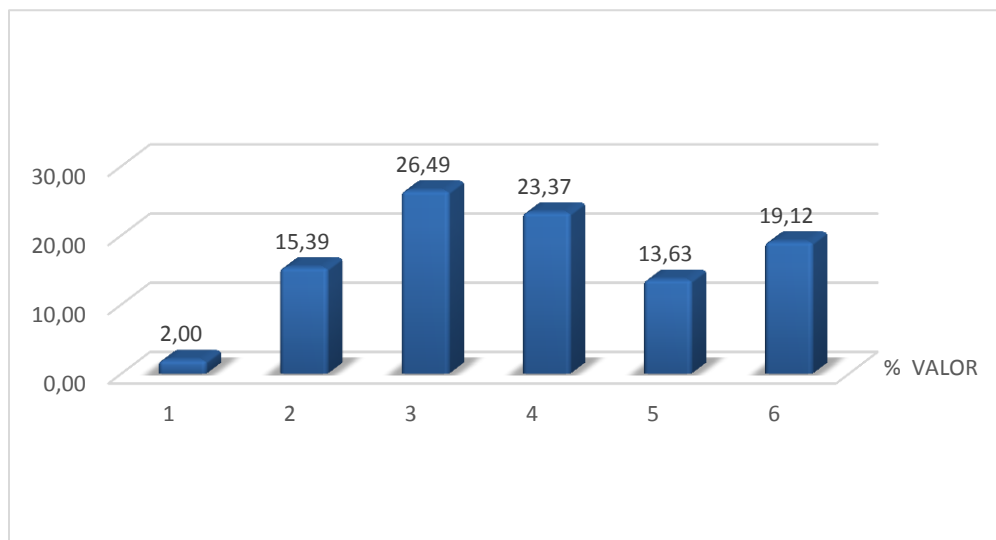


Figura 30. Distribución del valor catastral por estrato socioeconómico

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

El comportamiento del valor catastral para los predios residenciales tuvo una variación positiva en este semestre para los de estrato 1, debido a que aumentó el número de unidades prediales, pasando de 111.771 en el 2015 a 116.990 en el 2016, correspondiente al 4,67%, lo que de igual manera eleva un poco más el valor catastral para el estrato 1, con una variación del 4,61%.

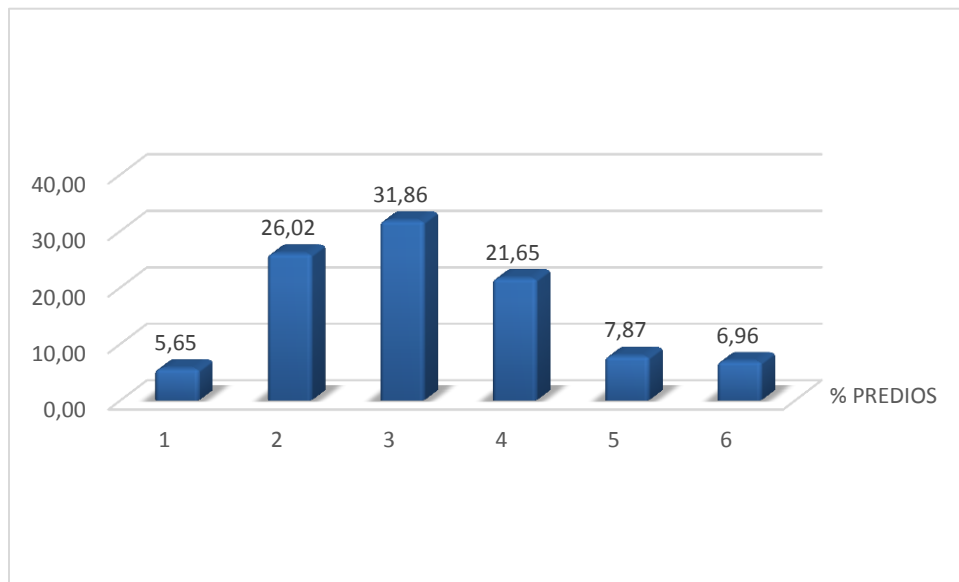


Figura 31. Distribución predial por estrato socioeconómico

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Sin embargo, siguen siendo los predios de estrato 3 y 4 los más valorados en el Distrito con \$67.520.445.856.583,30 y \$59.554.370.398.666,70, respectivamente; siendo los de estrato 3 y 2 los que más unidades prediales tienen con 660.197 y 539.304, respectivamente. Es decir son los predios residenciales de estrato 3 los que posiblemente hagan un mayor aporte en el pago del Impuesto Predial Unificado.

La variación del valor catastral y la distribución predial por estrato socioeconómico en predios residenciales, para el año 2016, comparado con el año inmediatamente anterior, se comportó así:

Tabla 22

Variación del valor catastral y número de predios por estrato socioeconómico primer semestre 2016

Estrato	% variación avalúo	% variación predial
1	4,61	4,67
2	-0,08	0,37
3	0,54	0,89
4	1,25	1,19
5	0,96	2,42
6	0,91	1,32

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAECD

Conclusiones

- Del análisis del impacto en la gestión de la entidad respecto a las acciones inefectivas y las que lograron subsanar las deficiencias detectadas por la Contraloría se obtuvo el siguiente resultado: 53 Hallazgos cerrados; 0 hallazgos incumplidos; 10 hallazgos inefectivos de los cuales se determinó abrir 6 nuevos hallazgos porque 4 no tienen incidencia en el manejo de los recursos públicos y en el mejoramiento de la gestión.
- El porcentaje de cumplimiento con respecto a un total de 223 acciones de mejora planteadas por la entidad, 145 fueron evaluadas por el equipo auditor, se determinó que la entidad tuvo un cumplimiento de 133 acciones correctivas que corresponden al 91,72 %. En conformidad con la Resolución 069 de 2015 se determina que el Plan de Mejoramiento de la UAECD supera el 75% de cumplimiento.
- Evaluado el Plan de Mejoramiento donde se revisaron 63 hallazgos con sus correspondientes acciones correctivas, el equipo auditor detectó falta de controles e insuficiencia de los mismos en algunas áreas responsables del seguimiento de las acciones correctivas y que dieron lugar a la configuración de nuevas observaciones por parte del ente de control.
- En los estudios previos para la suscripción de contratos con banca multilateral y organismos de cooperación internacional se presenta ausencia de controles que permitan alertar sobre demoras en los procesos precontractuales, contractuales y en la obtención de resultados que contribuyan al mejoramiento de la gestión de la entidad.
- Adicionalmente esta situación ha impedido el cumplimiento de metas en planes, programas y proyectos a cargo de la UAECD. Así mismo ha generado una baja ejecución presupuestal al no poder realizar los traslados de dichos recursos a otros proyectos por lo

que el impacto negativo en la gestión de la unidad ha sido importante al no suplir las necesidades establecidas en el proceso de planeación y que han afectado específicamente el proyecto de inversión 143 “Consolidación y Fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá IDECA”.

- El proceso de Participación del Efecto Plusvalía, se ha consolidado en beneficio de la administración pública por la definición efectiva de funciones de las entidades distritales que intervienen en este proceso (SHD, SDP y UAECD), especificación de los tramites por parte de los ciudadanos, claridad en los procedimientos para el cálculo, determinación del efecto y de la participación de la plusvalía; manejo documental adecuado; el momento de exigibilidad del gravamen y la forma para adelantar el recaudo y pago.
- De la misma forma se encontró que la Oficina de Control Interno ha ejercido de manera precaria el seguimiento al cumplimiento de las acciones correctivas establecidas dentro de los hallazgos contenidos en el Plan de Mejoramiento. Situación que obedeció al escaso personal especializado en el seguimiento de los hallazgos contenidos en el plan. No es suficiente con tener funcionarios a cargo del seguimiento. Se requiere de personal con conocimiento de temas catastrales, tecnológicos, administrativos y contractuales.
- De acuerdo al procedimiento para la realización de los avalúos especiales para los predios que no tienen modelo econométrico o no se ajusta a él, ni tiene tabla de valores, es decir los atípicos, se evidencia la falta de control y soporte técnico sobre la realización de los mismos, con el fin de evitar disparidades en el valor catastral de los inmuebles de este tipo, de igual manera esto tiene que ver con el corto tiempo y el poco personal disponible para dicha tarea.

- Debido a la actual dinámica inmobiliaria que tiene el Distrito Capital, y el rápido crecimiento que tiene en cuanto a construcción, se están implementando inmuebles con grandes dimensiones de área, altura y diseño arquitectónico, lo que indica que Catastro debe tener una ficha de calificación predial ajustada a las condiciones actuales de las características físicas del inmueble siendo Bogotá un municipio de máxima categoría, puesto que la ficha actual está basada en la del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se encuentra desactualizada o tiene mejor aplicación para municipios de menor categoría.
- Del resultado del análisis del comportamiento en materia inmobiliaria para Bogotá, permitió conocer qué localidades tienen una dinámica urbana positiva; sin embargo, para los próximos años se podría esperar que en el centro de Bogotá la variación aumente en grandes valores, debido a los ambiciosos proyectos inmobiliarios que se vienen realizando producto de la renovación del centro, como lo son el Edificio BD Bacatá, las torres Atrio, El triángulo de Fenicia y City U, Museo Parque Central, proyecto “Entre Calles”, entre otros, lo cual indica el crecimiento que se va presentar en el corazón de la ciudad.

Referencias

- Catastro Bogotá*. (s.f.). Obtenido de <http://www.catastrobogota.gov.co/>
- Colombia, C. d. (06 de 07 de 1983, art. 3). Ley 14 de 1983. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política*. (1991, art. 267).
- Constitución Política. (1991, Art1).
- Constitución Política de Colombia*. (1991, art. 272).
- Constituyente, A. N. (1991). *Informe de Ponencia sobre control fiscal, Gaceta Constitucional No. 53* .
- Constituyente, A. N. (1991). *Informe de Ponencia sobre control fiscal, Gaceta Constitucional No. 53 del 18 de abril de 1991* . .
- Constituyente, A. N. (1991). *Informe de Ponencia sobre la estructura del Estado, Gaceta Constitucional No. 59*.
- Contraloría de Bogotá D.C.* (s.f.). Obtenido de <http://www.contraloriabogota.gov.co/>
- Contraloría de Bogotá D.C. (2015). *PROCEDIMIENTO PARA ADELANTAR AUDITORIA DE DESEMPEÑO*. Obtenido de Contraloría de Bogotá:
http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/Normatividad/Resoluciones/2015/RR_009_2015%20Se%20adoptan%20Nuevas%20versiones%20de%20Procedimientos%20del%20Proceso%20de%20Vigilancia%20y%20Control%20a%20la%20Gestion%20Fiscal%20de%20la%20Contraloria
- Contraloria de Bogota D.C. (s.f.). *Contraloria de Bogota D.C.* Recuperado el 18 de Mayo de 2015, de <http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/NuestraEntidad/historia/historia.htm>
- Corte Constitucional. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonelli, Sentencia C-374 (1995).
- Distrital, U. A. (2015). *Manual de Actualización Catastral*. Bogotá.
- Duverger, M. (1980). *Hacienda Pública* . Barcelona:Bosch.
- (2012). *Guía de Auditoría Territorial - GAT* .
- (1991). *Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional No. 77* .
- (1991). *Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional No. 77*.
- Ley 734 de 2002. (2002).
- Mira, J. C., Meza, C., & Vega, D. (2001). *EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA*. Bogotá.

Ochoa, H., & Charris, S. (2003). PROPUESTA DE UN MODELO DE CONTROL FISCAL PARA EL ESTADO COLOMBIANO: EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL NACIONAL. *SciELO*.

Planeación, S. D. (2015). *Análisis de la dinámica urbana* . Bogotá.

Procedimiento para la Ejecución de la Auditoría. (Febrero de 2015).

Pública, D. A. (2014). *Manual Técnico Del Modelo Estándar de Control Interno Para el Estado Colombiano MECI 2014*. Recuperado el 2016, de http://apolo.uniatlantico.edu.co/SIG/MANUALTECNICOMECI2014_7_7_2014.pdf

Ramirez Cardona, A. (s.f.). *Hacienda Pública*. Bogotá : Temis, 4a. ed.

República, C. G. (2015). *Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República*. Bogotá.

Secretaría de Planeación. (2016). Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/OrdenamientoTerritorial/EconomiaUrbana/Plusval%EDa>