

***“Por control fiscal efectivo y transparente”***

**VISITA FISCAL AL INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL**

**ANÁLISIS, REVISIÓN Y EVALUACIÓN A LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA,  
FINANCIERA Y JURÍDICA DE LOS VENDEDORES QUE OCUPAN EL CENTRO  
COMERCIAL CARAVANA**

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Sandra Milena Jiménez Castaño

Subdirector de Fiscalización  
Desarrollo Económico, Industria  
y Turismo

Oscar Efraín Velásquez Salcedo

Equipo de Auditoria

Jesús Eduardo Sarmiento Torres. – Líder  
Humberto Cifuentes Osorio  
Pedro Raigoso Cárdenas  
Carolina Hernández Gutiérrez- (Apoyo)

SEPTIEMBRE DE 2012

***“Por control fiscal efectivo y transparente”***

## CONTENIDO

<b>1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN .....</b>	<b>4</b>
1.1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES.....	4
1.2. ESTADO ACTUAL DE LOS LOCALES COMERCIALES CENTRO COMERCIAL CARAVANA .....	7
1.3. SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS LOCALES COMERCIALES .....	9
1.4. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS LOCALES COMERCIALES .....	13
<b>2. RESULTADOS OBTENIDOS .....</b>	<b>19</b>
2.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA.....	19
2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA: .....	22
2.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA; <b>¡ERROR! MARCADOR NO DEBE</b>	
2.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA .....	24
2.5. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA .....	30
<b>3. ANEXOS .....</b>	<b>34</b>

***“Por control fiscal efectivo y transparente”***

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

## **1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

### **1.1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES**

El Instituto para la Economía Social, IPES, es producto de la transformación del Fondo de Ventas Populares –FVP-, ordenada mediante Acuerdo 257 de diciembre de 2006<sup>1</sup>, que lo define como un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, donde una de sus funciones principales consiste en: *“Adelantar operaciones de ordenamiento y relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público”*.

Para el cumplimiento de la anterior función, el antiguo Fondo de Ventas Populares, mediante Escritura Publica No. 5216 de julio 16 de 1991, de la Notaria Quinta del Círculo de Bogotá, adquirió mediante compraventa un inmueble de propiedad de Edificios Orregos y Cía. Ltda, por valor de: \$ 360.000.000, denominado Centro Comercial Caravana, el cual consta de un edificio de cuatro (4) pisos y un (1) sótano, ubicado en la calle 12 No. 9 – 66 al 9- 82, en la Localidad de la Candelaria, constituyéndose mediante escritura publica No. 2612 de septiembre 22 de 1994, en propiedad horizontal, y que a la fecha según información aportada a la visita fiscal por parte del Director del IPES, mediante oficio No. 008818 de agosto 14 de 2012, *“está compuesto por 323 locales, distribuidos así, Sótano: 40 locales; primer piso: 108 locales; segundo piso: 102 locales; tercer piso: 57 locales y 14 cocinas.”*

Es de aclarar que en esta información, no se mencionan las oficinas ocupadas por la administración de este edificio, ubicadas en el tercer piso, y cuya área supera los 40 metros cuadrados, y tampoco menciona un salón de eventos, junto con sus baños y oficinas, ubicado en el cuarto piso, el cual tiene un área que supera los 100 metros cuadrados, y según visita efectuada a este lugar se encuentra ocupado desde hace mas de cinco años por el cabildo indígena Inga de Bogotá, y el administrador de este centro comercial manifiesta que nunca han pagado arriendo, ni administración por este inmueble, ni la administración distrital ha hecho presencia en este lugar.

---

<sup>1</sup>Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”,

***“Por control fiscal efectivo y transparente”***

El estado general del edificio es bueno, a pesar de que en sus zonas comunes existen instalaciones locativas, y hacinamiento, donde proliferan las ventas de sahumeros, artículos religiosos y esotéricos; y en el costado oriental del mismo en la actualidad se está demoliendo parte del sótano, con el fin de construir y conectar un túnel de la fase 3 de Transmilenio de la carrera 10 con calle 12, siendo el IDU el contratista de estas obras.

Para organizar formalmente el comercio ejercido por varios vendedores ambulantes del centro de Bogotá, el antiguo Fondo de Ventas Populares- FVP-, hoy IPES, suscribió, entre los meses de octubre de 1994 a febrero de 1995, promesas de compraventa de los locales comerciales, con los vendedores allí instalados, que contemplaban entre otros aspectos, lo siguiente:

Cuota inicial, el 20% del valor de los locales, diferida a seis meses sin financiación, y el 80% con plazos a 8,12 y 15 años e intereses del 1.5% mensual sobre saldos. En el mes de Septiembre de 1998, el Fondo de Ventas Populares, hoy IPES, instauró demanda de nulidad absoluta, de todas las Promesas de Compra Venta, de los locales del Centro Comercial Caravana que había suscrito con los vendedores ocupantes de los mismos, por considerar que dichas Promesas de Compra Venta adolecían de requisitos legales para su validez, toda vez que en ellas no se fijaron las fechas de pago, y menos aún se indicaba las fechas y Notaría para el perfeccionamiento de estas promesas de compraventa.

Dicho proceso se tramitó en el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, como acción contractual, siendo las partes:

Demandante: Fondo de Ventas Populares.

Demandado: Myriam Salinas y demás vendedores firmantes de estas promesas.

Radicación de esta demanda: No.1998--5875

Magistrado Ponente: Dr. Leonardo Torres Calderón.

El día 13 de abril de 2007, casi 10 años después, este Tribunal dictó sentencia que negó las pretensiones de la demanda, al considerarse que operó la caducidad de la acción, por haberse instaurado este proceso después de dos años de suscribirse dichas Promesas, sin condena en costas.

El 22 de agosto de 2007, quedó ejecutoriada la sentencia.

El 19 de Mayo de 2009, el Administrador del Centro Comercial Caravana, José Ramírez Sánchez, radicó ante el IPES un derecho de petición, y dentro de los diferentes puntos, solicitaba que no se les cobrara el pago de intereses, durante todo el periodo que demoró el proceso Administrativo de nulidad de las promesas de venta, en contra de los promitentes compradores de ese Centro Comercial.

***“Por control fiscal efectivo y transparente”***

La Junta Directiva del Instituto para la Economía Social, IPES- finalmente y después de varias reuniones y corregirse actas de reunión de esa junta directiva, aprobaron el no cobro de intereses durante el tiempo que demoró el proceso, argumentando competencia para ello.

Así las cosas, los vendedores debían al Instituto para la Economía Social, IPES, el capital que debían pagar acorde a lo estipulado en sus promesas de compra venta, más los intereses causados a partir del 23 de agosto de 2007, ya que la sentencia quedó ejecutoriada el día 22 de agosto de 2007, por lo cual estaban exentos de pagar intereses, desde Septiembre de 1998 fecha en la que se instauró la demanda, hasta el 22 de agosto de 2007, fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia, con la que terminó el proceso de nulidad.

Igualmente debe tenerse en cuenta, que al decir de los propios vendedores a la fecha, legalmente el IPES es propietario de tan solo 14 locales desocupados de este Centro Comercial Caravana, y que la mayoría de los vendedores que lo ocupan, lo hacen actualmente en condición de promitentes compradores, otros en condición de propietarios, otros de condición de empleados o de familiares, y otros en condición de poseedores, quienes pagan cuota mensual de administración al señor José Ramírez , administrador de este edificio, por mas de 18 años, y sus oficinas están ubicadas en el tercer piso del mismo.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que por la construcción del túnel de la fase tres de Transmilenio de la Carrera 10 con Calle 12, este desemboca en el sótano del Centro Comercial Caravana, por lo cual el edificio se vería afectado con esa construcción, que compromete un área del sótano ocupada por 12 módulos, o locales comerciales, que tenían promesa de compraventa.

Para solucionar lo anterior, el IPES adquirió el compromiso, que una vez terminado el túnel, en el espacio o corredor público del mismo, se construirán 12 módulos para reubicar a los vendedores y que serán administrados por parte del IDU.

El día 22 de noviembre de 2011, el señor José Ramírez Sánchez, administrador del Centro Comercial Caravana, radico en la Contraloría de Bogotá, un derecho de petición: Rad. No. 201122765, proceso 312914, en el cual solicita: *“... un informe donde me relacionen que dineros han recibido del Centro Comercial Caravana, por conceptos de abonos al capital, intereses, y pagos totales de los locales que*

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

*hasta el momento han sido escriturados. Lo anterior es con el fin de evaluar los dineros pagos por estos conceptos por los promitentes compradores.”*

El derecho de petición citado, originó la realización de la presente visita fiscal y los resultados y requerimientos, se dejan plasmados en este informe, y soportados con una serie de entrevistas hechas a los vendedores de este Centro Comercial y con la información suministrada por el área jurídica y financiera del IPES.

**1.2. ESTADO ACTUAL DE LOS LOCALES COMERCIALES CENTRO COMERCIAL CARAVANA**

En desarrollo de la visita fiscal se realizaron encuestas al 100% de los vendedores que ocupan el Centro Comercial Caravana con el fin de establecer el estado actual, el nivel de ocupación y uso de los locales comerciales, las cuales tabuladas dejan entrever:

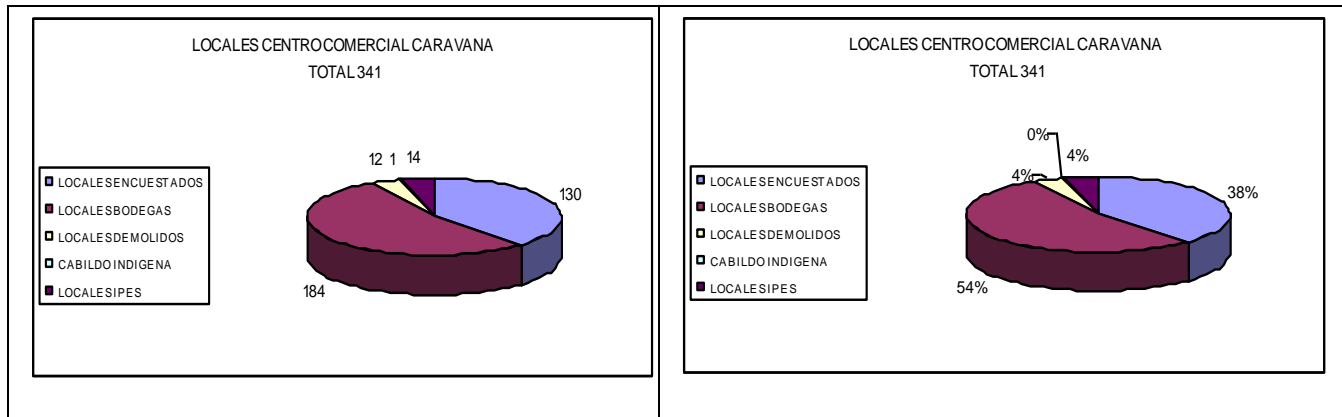
**CUADRO No. 1  
LOCALES CENTRO COMERCIAL CARAVANA**

<b>NUMERO LOCALES</b>	<b>341</b>
<b>LOCALES ENCUESTADOS</b>	<b>130</b>
<b>LOCALES BODEGAS</b>	<b>184</b>
<b>LOCALES DEMOLIDOS</b>	<b>12</b>
<b>LOCAL OCUPADO POR CABILDO INDIGENA</b>	<b>1</b>
<b>LOCALES IPES</b>	<b>14</b>

Fuente: Equipo Auditor: 130 encuestas aplicadas a los vendedores llevadas a cabo en agosto de 2012

**GRAFICA No. 1  
RELACIÓN OCUPACIÓN LOCALES COMERCIALES**

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**



Fuente: Equipo Auditor: 130 encuestas aplicadas a los vendedores llevadas a cabo en agosto de 2012

Del gráfico anterior, se puede deducir, que de 341 locales que tiene el Centro Comercial Caravana, se aplicaron encuestas a 130 vendedores de los locales que se encuentran en uso, los cuales representan el 38%, mientras que 184 locales están funcionando como bodegas, que equivalen al 54%, es decir, más de la mitad de los locales ubicados en este centro comercial, concluyéndose que no se está cumpliendo con una de las principales funciones del IPES, la cual es la explotación económica de estos locales comerciales por parte de personas con necesidades económicas evitando de esta forma la invasión al espacio público.

El 4% correspondiente a 14 locales pertenecen al IPES y el 4% restante equivale a 12 locales fueron demolidos a causa de la construcción del túnel por parte del IDU, y el local número L-401 el cual cuenta con una extensión de más de 100 m<sup>2</sup>., está registrado con matrícula inmobiliaria en la superintendencia de notaría y registro, y una vez verificado su uso según la visita efectuada al Centro Comercial Caravana está siendo utilizado y ocupado por el Cabildo Indígena INGA, que según información suministrada por la administración del centro comercial, este local no cancela ningún valor por concepto de administración o mantenimiento, lo

que amerita de manera inmediata, un seguimiento y revisión de la situación jurídica y financiera por parte del IPES.

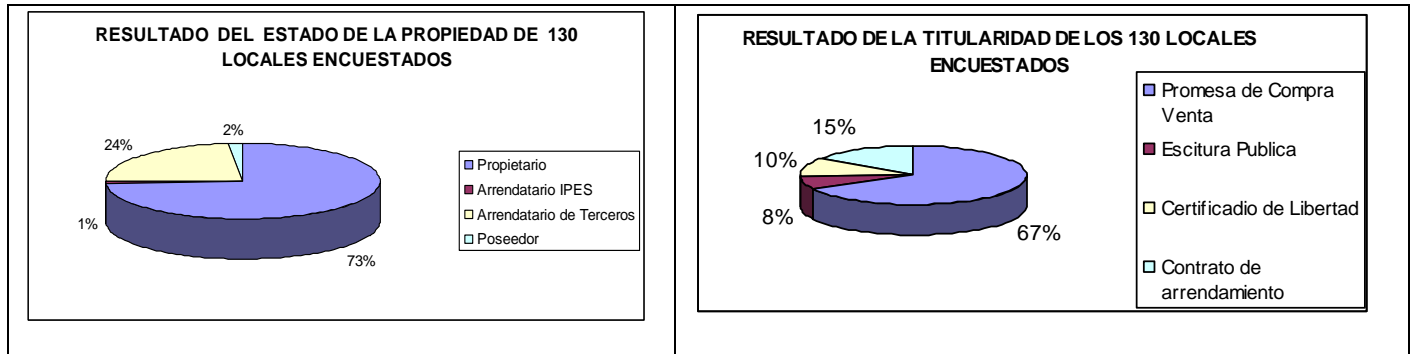
Así mismo, se pudo establecer en el desarrollo de las encuestas el estado de la propiedad de **130 locales** y su titularidad como se muestra en la siguiente gráfica:

**GRAFICA No. 2**



**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

## RELACIÓN ESTADO DE PROPIEDAD Y TITULARIDAD DE LOS 130 LOCALES ENCUESTADOS



Fuente: Equipo Auditor: 130 encuestas aplicadas a los vendedores llevadas a cabo en agosto de 2012

Como resultado de las mencionadas encuestas se observó que de los 341 locales un 73% son propietarios, el 1% son del IPES, el 24% son arrendados por terceros, y el 2% poseedores informales de los mismos.

Con la grafica anterior se establece que un 67% de los propietarios tienen promesa de compraventa, un 8% escritura pública, 10% certificado de libertad y por último un 15% contrato de arrendamiento como documento soporte de respaldo que los acredita como vendedores dentro del Centro Comercial.

### 1.3. SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS LOCALES COMERCIALES

De otra parte, teniendo en cuenta la información entregada por las áreas jurídica, administrativa y financiera del IPES, consolidada en los cuadros No. 2 y 3 del presente informe, el valor total a que asciende la deuda de estos vendedores del Centro Comercial Caravana, con este Instituto a 30 de Junio de 2012, es de: \$2.775.249.476, a pesar de que se han condonado o exonerado intereses por un valor total de: \$ 1.922.983.432.

**CUADRO No. 2**  
**SALDOS POR CONCEPTO DE PAGOS A CUOTA INICIAL A JUNIO 30 DE 2012**

No. LOCAL	SALDO CUOTA INICIAL			
	CAPITAL	INTERESES CORR.	SIN COBRO INT. CORR.	SUBTOTAL
SÓTANO	30.571.186	98.613.457	-51.836.503	77.348.140

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

No. LOCAL	SALDO CUOTA INICIAL			
	CAPITAL	INTERESES CORR.	SIN COBRO INT. CORR.	SUBTOTAL
PRIMER PISO	18.267.480	68.218.792	-39.960.019	46.526.252
SEGUNDO PISO	64.161.600	207.270.243	-108.792.409	162.639.434
TERCER PISO	33.444.769	107.393.423	-56.719.600	84.118.592
LOCALES CUOTA FIJA	0	0	0	0
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>146.445.035</b>	<b>481.495.915</b>	<b>-257.308.532</b>	<b>370.632.419</b>

Fuente: Área de Cartera del IPES

**CUADRO No. 3**  
**SALDOS POR CONCEPTO DE FINANCIACIÓN DE LOCALES A JUNIO 30 DE 2012**

CAPITAL	INT. CTES.	SIN COBRO INT.CORR	SUBTOTAL	TOTAL DEUDA
161.153.340	506.267.636	-273.251.603	394.169.373	471.517.513
139.074.775	430.025.188	-234.945.149	334.154.813	380.681.066
326.686.598	1.028.886.454	-553.929.796	801.643.257	964.282.690
196.015.246	610.649.408	-332.007.162	474.657.492	558.776.085
275.811.290	395.722.022	-271.541.190	399.992.122	399.992.122
<b>1.098.741.249</b>	<b>2.971.550.708</b>	<b>-1.665.674.900</b>	<b>2.404.617.057</b>	<b>2.775.249.476</b>

Fuente: Área de Cartera del IPES

Igualmente, en los estados financieros al 30 de junio de 2012, registran en la cuenta contable 245001 – AVANCES Y ANTICIPOS RECIBIDOS – Anticipos sobre venta de bienes, por valor de \$572.200.000, equivalente a las cuentas por pagar, correspondiente a los anticipos dados por el proyecto Caravana para la compra de los locales, que se ofrecieron para la venta del predio según pruebas sustantivas levantadas en el Área de Contabilidad y verificadas en las Notas específicas a los Estados Financieros de la Entidad, se estableció que la información de las cuentas por cobrar no coincide con la registrada en el área de cartera.

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

Revisados los estados de cuenta de cartera del Centro Comercial Caravana por concepto de la titularidad de 231 locales y los registros contables, se encontró que 190 locales equivalentes al 82.2% , presentan una deuda con un saldo de \$2.775.249.476 a Junio 30 de 2012, que incluye intereses y el descuento por “alivio de intereses” y 41 locales, equivalente al 17.8 % por valor de \$587.579.767, no se encuentran relacionados en cartera, sin embargo presentan estado de cuenta, tal como se muestra a continuación:

**CUADRO No. 04  
RELACION DE LOS 41 LOCALES QUE A PESAR DE NO ESTAR RELACIONADOS EN  
CARTERA, PRESENTAN SALDOS PENDIENTES POR COBRAR SEGÚN ESTADO DE  
CUENTA**

UBICACIÓN	DEUDA	INTERESES (ALIVIO)	DEUDA TOTAL
Sotano LS 22	6.164.645	4.770.970	10.935.615
LS - 38	3.780.688	2.399.783	6.180.471
LS - 40	9.459.274	6.460.255	15.919.529
LS - 41	9.188.606	6.275.380	15.463.986
LS - 42	8.215.092	5.610.510	13.825.602
Subtotal	<b>36.808.305</b>	<b>25.516.898</b>	<b>62.325.203</b>
1er. Piso			
L1 - 01	9.501.952	6.871.140	16.373.092
L1 - 07	7.356.397	4.492.132	11.848.529
L1 - 10	11.390.899	7.779.455	19.170.354
L1 - 11	9.737.709	6.728.640	16.466.349
L1 - 12	10.251.569	7.596.270	17.847.839
L1 - 13	8.527.888	5.991.267	14.519.155
L1 - 14	9.152.358	6.177.108	15.329.466
L1 - 16	7.002.752	5.176.380	12.179.132
L1 - 18	7.385.584	5.290.209	12.675.793

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

UBICACIÓN	DEUDA	INTERESES (ALIVIO)	DEUDA TOTAL
L1 - 20	8.584.875	5.932.022	14.516.897
L1 - 21	8.480.585	5.859.954	14.340.539
L1 - 32	9.111.139	6.588.511	15.699.650
L1 - 33	8.262.972	5.975.190	14.238.162
L1 - 52	9.323.225	6.678.120	16.001.345
L1 - 53	9.049.227	6.180.180	15.229.407
L1 - 54	11.262.574	7.239.360	18.501.934
L1 - 55	9.235.537	5.120.145	14.355.682
L1 - 58	7.578.828	5.419.566	12.998.394
L1 - 66	12.480.649	8.939.772	21.420.421
L1 - 71	9.277.803	5.739.965	15.017.768
L1 - 73	5.111.949	3.696.570	8.808.519
L1 - 76	4.487.479	2.559.976	7.047.455
L1 - 77	5.965.835	575.208	6.541.043
L1 - 87	4.530.851	2.000.193	6.531.044
L1 - 89	13.135.231	9.498.420	22.633.651
L1 - 90	9.987.212	7.222.050	17.209.262
L1 - 97	12.296.757	8.892.090	21.188.847
Subtotal	<b>238.469.836</b>	<b>160.219.893</b>	<b>398.689.729</b>
2do. Piso			
L2 - 04	5.862.273	4.239.180	10.101.453
L2 - 37	12.168.858	8.799.630	20.968.488
L2 - 38	11.448.981	8.279.068	19.728.049

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

UBICACIÓN	DEUDA	INTERESES (ALIVIO)	DEUDA TOTAL
L2 - 78	11.255.470	8.139.134	19.394.604
L2 - 83	11.838.605	9.162.142	21.000.747
L2 - 93	11.358.286	8.213.484	19.571.770
L2 - 101	2.944.036	654.758	3.598.794
Subtotal	<b>66.876.509</b>	<b>47.487.396</b>	<b>114.363.905</b>
3er. Piso			
L3 - 03	2.308.984	1.729.910	4.038.894
L3 - 33	4.601.128	3.560.908	8.162.036
Subtotal	<b>6.910.112</b>	<b>5.290.818</b>	12.200.930
<b>DEUDA TOTAL</b>	<b>349.064.762</b>	<b>238.515.005</b>	<b>587.579.767</b>

Fuente: Datos tomados de los Estados de cuenta, según Cartera del IPES.

#### 1.4. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS LOCALES COMERCIALES

Recibida y una vez evaluada la información solicitada a la Oficina Jurídica y de Contratación del IPES, se observa que de los 340 Contratos de Promesa de Compraventa suscritos sobre los locales comerciales instalados en el Centro Comercial Caravana, solo 43 fueron cumplidos y elevados a escritura pública.

Ante el bajo número de promesas de compraventa cumplidas y escrituradas, se observa que el IPES, no exigió el cumplimiento o la resolución de los Contratos de Promesa de Compraventa, encontrándose irregularidades que a continuación se detallan, y que evidencian ausencia de vigilancia, seguimiento y control a las promesas de compraventa suscritas.

La administración Distrital a través del Fondo de Ventas Populares, adquirió mediante escritura pública No. 5216 del 16 de julio de 1991, el inmueble ubicado en la calle 12 No. 9-68, con el objeto de reubicar los vendedores ambulantes o informales que ocupaban el espacio público del centro de la ciudad capital.

Remodelado y adecuado el denominado Centro Comercial Caravana, en el año 1994, el Fondo de Ventas Populares, puso en venta 340 locales comerciales allí

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

instalados, conforme al Certificado de Tradición y Libertad No. 50C- 584577 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C., documento que relaciona uno a uno los locales comerciales existentes en el sótano, primero, segundo, tercero y cuarto piso.

El local o área del cuarto piso del inmueble, mas de 100 metros cuadrados, que se relaciona en el Certificado de Tradición y Libertad, como Local L4-01, con matrícula inmobiliaria No. 50C- 1416104, es de propiedad del IPES, pero este Instituto no lo ofreció en venta.

En desarrollo de la venta de los locales comerciales, el Fondo de Ventas Populares suscribió 340 contratos de promesa de compraventa, de los cuales 14 Prometientes compradores devolvieron los locales y solo 43 compradores cumplieron la Promesa de Compraventa, pagando el valor total del precio del local, y a quienes el IPES, les transfirió el dominio de la propiedad mediante escritura pública, según la siguiente relación:

**CUADRO No. 5**  
**ESCRITURAS PUBLICAS: LOCALES CENTRO COMERCIAL CARAVANA**

NOMBRES	APELLIDOS	CEDULA DE CUIDADANIA	LOCAL	ESCRITURA	NOTARIA
MARIA	JACANAMIJOY DE JACANOMIJOY	51.584.183	L1-05	3053	33
ISIDRO	JAJOY CHASOY	5.348.359	L1-09	2528	33
ALBINA	CHASOY DE JACANOMIJOY	26.255.004	L1-17	1704	33
MARGARITA	BOSSA DE MOTTA	41.445.066	L1-19	1505	33
ENRIQUE	LEMUS	4.498.648	L1-23	1547	33
SANTA	JASASOY TANDIOY	51.655.524	L1-25	2331	33
JOSE RAFAEL	HERNANDEZ	17.141.138	L1-26	1903	33

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

NOMBRES	APELLIDOS	CEDULA DE CUIDADANIA	LOCAL	ESCRITURA	NOTARIA
RUPERTA	JACANAMIJOY DE TADOY	27.469.500	L1-27	1450	33
CARLOS	PAEZ	2.364.215	L1-34	1452	33
LEONEL	FLOREZ MEJIA	4.488.380	L1-35	2074	33
MANUEL ANTONIO	ALBARRACIN	19.439.750	L1-36	1634	33
YOLANDA	PINILLA	51.609.122	L1-57	3309	33
MARTHA INES	QUEVEDO	51.669.124	L1-59	2797	33
EMILIO	SALAS VALAREZO	16.781	L1-64	1775	33
LASTENIA	MORALES	20.216.891	L1-85	2732	33
ELVIRA MARIA	ALVAREZ DE ACUÑA	20.171.691	L1-94	2670	33
OMAR ALBERTO	CRUZ ROZO	79.758.399	L1-99	2141	33
MARIA LUCIA	AVILA VACA	20.217.274	L1-100	2142	33
ALCIRA	GARZON	41.341.910	L1-107	1534	33
FABIO	DELGADO RODRIGUEZ	19.152.095	L2-11	2711	33
ALVARO DE JESUS	OCAMPO RAMIREZ	2.924.945	L2-28	707	33
JOSE ANTONIO	PALERMO	133.600	L2-82	1260	33

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

NOMBRES	APELLIDOS	CEDULA DE CUIDADANIA	LOCAL	ESCRITURA	NOTARIA
FIDEL	ORTIZ JIMENEZ	4.319.557	L3-08	2871	33
ROSA MARIA	LOPEZ DE BARRERA	23.267.516	L3-14	1946	33
MARIA DISNARDA	VANEGAS	20.901.144	L3-15	1816	33
JULIA INES	LUGO LATORRE	20.186.049	L3-56	1504	33
ESTEBAN	CHASOY	79.757.849	L1-02	5041	23
JESUSA	TANDIOY JACANAMIJOY	52.010.754	L1-04	1334	51
RUPERTA	JACANAMIJOY DE TADDOY	27.469.500	L1-44	3054	33
ANDREA	JACANAMIJOY CHASOY	41.459.823	L1-28	3500	19
JOSE DOMINGO	RAMIREZ SANCHEZ	19.105.054	L1-31	3695	18
MARIA DEL PILAR	LEON GUIO	52.111.388	L1-37	2629	36
OMAR DE JESUS	ZULUAGA DUQUE	70.692.143	L1-43	835	52
MARIA MILSA	BELTRAN GUZMAN	38.230.152	L1-45	1618	53
MARIA INES	ZAMORA	20.342.420	L1-50	2102	25
MARLENE UMBELINA	RODRIGUEZ FORERO	51.765.052	L1-60	1381	70
NOE	BOTERO VILLEGAS	1.249.565	L1-65	3166	33



**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

NOMBRES	APELLIDOS	CEDULA DE CUIDADANIA	LOCAL	ESCRITURA	NOTARIA
JOSE JERANIO	RUIZ	3.448.418	L1-68	738	50
EDGAR	PRIETO VIASUS	6.771.997	L1-72	1094	49
GLORIA STELLA	FERNANDEZ	35.494.381	L1-74	1976	16
JOSE MARIA	LOPEZ VARGAS	70.691.311	L1-80	1742	15
JOVANA ELENA	LIEVANO RAMIREZ	52.254.897	L1-83	1593	14
CARMEN	HURTADO	41.514.982	L1-84	4328	13
CARLOS ALBERTO	PALACIOS	19.210.367	L1-95	1561	46

Fuente: Oficina Jurídica - IPES 2012

Igualmente, revisada una muestra seleccionada del 40% de los estados de cuenta de la cartera de los locales del Centro Comercial Caravana, registrados en el IPES, se determinó que 11 compradores cumplieron con lo pactado en la Promesa de Compraventa, pagando el valor total del local, pero no se les ha transferido el dominio de la propiedad mediante escritura pública, circunstancia que incide en la baja titulación de los locales y afecta el porcentaje de titularidad del IPES sobre la copropiedad del inmueble del Centro Comercial, los cuales se relacionan a continuación:

- L S-52 Luís Alberto Morales Garzón
- L 1-02 Esteban Jacanamijoy
- L 1-04 Jesusa Tandoy Jacanamijoy
- L 1-56 Stella Lozano
- L 1-82 Ana Jesús Castañeda
- L 1-88 José Gabriel Giraldo
- L 2-21 Daniel Jiménez - José Miguel Sánchez
- L 2-34 Julio Cesar Zamora - José Miguel Sánchez
- L 2-49 José Joaquín Hernández - José Miguel Sánchez
- L 2-58 José Cecilio Colorado

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

L 2-84 Lucio Mondragón Silva.

Es importante resaltar, que la información que nos certifica el Centro Comercial Caravana, comprende la existencia de 340 locales, de los cuales 14 locales son propiedad del IPES, Y 12 Locales fueron demolidos para la construcción del túnel. Del resto de locales, una vez encuestados sus propietarios o quienes ejercen la tenencia de los mismos, se concluye que algunos de ellos son dueños de más de un local, conforme se puede apreciar en la siguiente relación:

- JOSE MIGUEL SANCHEZ: Tiene 7 locales: 135, 136, 149, 221, 241, 249 y 236.
- GLADYS ELENA DUQUE: Tiene 3 locales: 147,178 y 188.
- PERSONERIA JURIDICA: Tiene 3 locales: 219, 265 y 266.
- JOSE A. PALERMO: Tiene 2 locales: 282 y 287.
- JOSE ELI GOMEZ: Tiene 2 locales: 201 y 205.
- MARIA NELLY BEJARANO: Tiene 2 locales: 040 y 041.
- MANUEL ALBARRACIN: Tiene 2 locales: 027 y 273.

La anterior situación contraría la política pública de formalización de vendedores ambulantes diseñada por la Administración Distrital, y rompe con los principios de equidad y transparencia, toda vez que se están concentrando la propiedad de estos locales en pocas personas, y la mayoría de locales existentes en este centro comercial, están destinados como bodegas, es decir permanecen cerrados, y al decir de su administrador: “...*hay locales que no se abren debido a que los dueños trabajan en otros sitios y estos locales los tienen solo para guardar mercancía.*”

Igualmente al confrontar la información proporcionada por la Dirección del IPES, se nos da un numero total de 321 locales, cuando en realidad, según la información del Centro Comercial Caravana, son 340 locales, mas las oficinas y salón de convenciones ubicado en el cuarto piso, y que desde hace años esta ocupado por una agrupación indígena, sin que hasta la fecha el IPES, haya aclarado la situación jurídica financiera con este inmueble.

Por otra parte, 272 Prometientes compradores no han pagado el valor total de estos locales, incumpliendo lo pactado en la Promesa de Compraventa, concluyéndose que solo el 12,6% de los locales se encuentran titularizados en cabeza de los compradores y el 87,4% de la copropiedad, está en cabeza del Instituto para la Economía Social – IPES.

La ineficiente, ineficaz y antieconómica gestión realizada por el antiguo Fondo de Ventas Populares y el actual Instituto para la Economía Social, -IPES- transformado según Acuerdo Distrital 257 de 2006, durante los últimos 18 años, no

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

ha exigido el cumplimiento de los Contratos de Promesa de Compraventa o su resolución, poniendo en riesgo el patrimonio del IPES en la suma de: \$ 2.775.249.476, a junio 30 de 2012, correspondientes al capital y a los intereses adeudados por los prometientes compradores que han incumplido las promesas de compraventa de los locales del Centro Comercial Caravana.

## 2. RESULTADOS OBTENIDOS

### 2.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

*Condición:*

Luego de analizada la documentación solicitada al Instituto para la Economía Social, se encontró que entre las vigencias 2007 a junio 30 de 2012, esta entidad realizó pagos a la administración del edificio del Centro Comercial Caravana, por la suma de \$17.860.535 por concepto de mantenimiento de los años 2009 y 2010, y la suma de: \$64.646.350, por concepto de administración de los locales que le pertenecen, para un pago total de: \$82.506.885, según el oficio con radicado No. 00110-816-009676 de agosto 30 de 2012, en el cual el IPES, manifiesta lo siguiente: “Según información dada por contabilidad del IPES, por mantenimiento y mejoras locativas se ha pagado lo siguiente:

**CUADRO No. 6  
PAGOS POR CONCEPTO DE MANTENIMIENTO Y ADMINISTRACION DE LOS LOCALES DEL  
IPES EN EL CENTRO COMERCIAL CARAVANA**

VIGENCIAS	MANTENIMIENTO	ADMINISTRACION
2.007		\$ 9.504.000
2.008		8.776.000
2.009	\$ 1.447.257	11.743.500
2.010	16.413.278	12.159.900
2.011		15.692.950
2.012		6.770.000
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 17.860.535</b>	<b>\$64.646.350</b>

Fuente: IPES 2012

***“Por control fiscal efectivo y transparente”***

***Causa:***

Si bien es cierto, que estos pagos se hicieron con el fin del sostenimiento y administración de 14 locales, propiedad del IPES desde antes del año 2007, se puede apreciar que desde su compra mediante Escritura Publica No. 5216 de julio 16 de 1991, han estado desocupados, es decir improductivos y por lo tanto no están cumpliendo con la función de beneficio social, para la cual fueron adquiridos.

Además, debido a la negligencia administrativa del IPES, en lo que respecta a su falta de interés en que se vendan o se arrienden estos locales, se esta vulnerando el derecho fundamental al trabajo, al sustento y al bienestar social de las clases menos favorecidas, como son los vendedores ambulantes en este caso concreto, toda vez que la misión del IPES, conforme lo contemplan los últimos fallos del Consejo de Estado, es de brindarles alternativas económicas y laborales a los vendedores ambulantes que ocupan el espacio público, y más aún cuando este alto tribunal acaba de conceder a este Instituto, un plazo perentorio de 9 meses para elaborar un registro único de vendedores informales, a los cuales debe carnetizar y ofrecerles proyectos de emprendimiento, formación técnica y acompañamiento.

***Efecto:***

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta pérdida de recursos por la falta de explotación económica de estos locales, que genera un presunto detrimento patrimonial de OCHENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$82.506.885), a la fecha de este informe.

***Criterio:***

Se transgrede lo establecido en el art. 209 de nuestra Constitución Nacional, en lo relacionado con los principios de administración y de inmediatez que establece: “*La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad...*”, y el Acuerdo Distrital 257 de 2006 mediante el cual se crea el Instituto para la Economía Social, que como su nombre lo indica su gestión debe encaminarse a buscar el beneficio social, y dar cumplimiento a los requerimientos y necesidades de los vendedores ambulantes.

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

Igualmente, se transgreden los literales b, c y d, del artículo 2, de la Ley de Control Interno No. 87 de 1993:

*“Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*b- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*

*c- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*

*d- Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional”*

De igual manera, vulnera la Ley 80 de 1993, artículo 23. -“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES”; y el Artículo 24. - “DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA”

Se transgrede igualmente lo estipulado en el numeral 1, del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

**La respuesta de la administración fue la siguiente:**

*R/TA.: En cuanto a que los 14 locales desde antes de 2007 se encuentran desocupados, como ya lo habíamos informado en documento respuesta anterior, estos fueron entregados a los promitentes compradores en octubre de 1994 y desde ese tiempo hasta el 2007 fueron devueltos por estos al IPES, constituyéndose en propiedad de la entidad; sin embargo se han hecho ofrecimientos a las alcaldías y a aspirantes que solicitaban una reubicación, como se observa en los oficios adjuntos, especialmente estos últimos cuando han verificado la ubicación de los locales, los han rechazado argumentando que los únicos locales que son exitosos, son los del primer nivel, dada la composición del mercado y la categoría de productos que se comercializan allí, pues se han posicionado y especializado desde su inicio, lo que según ellos el centro comercial se identifica por venta de productos esotéricos y paraguas y sombrillas los que solo se comercializan en el primer piso, añadiendo que nadie sube a los otros niveles. Sin embargo en este momento se están atendiendo dos aspirantes que desean se les adjudique para compra.*

**Valoración de la respuesta**

Como lo precisa el IPES, los 14 locales desde antes de 2007, se encuentran desocupados y cancelaron los gastos de administración y mantenimiento según lo informa el área de contabilidad y el oficio con radicación 00110-816-009995 del 6 de septiembre de 2012, donde existe una diferencia de \$1.306.350 entre los dos informes anteriormente mencionados.

Aunque se evidenció en la respuesta que se ha hecho gestión para la reubicación y reasignación de estos locales, en la actualidad continúan dichos locales desocupados, por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo con incidencia

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

fiscal y disciplinaria por valor de \$82.646.350, y se debe llevar al Plan de Mejoramiento de la Entidad, situación que será corroborada por este órgano de control.

**2.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria:**

*Condición*

No exigir el cumplimiento o la resolución de los Contratos de Promesa de Compraventa suscritos sobre los locales del Centro Comercial Caravana.

Se observa que de los 340 Contratos de Promesa de Compraventa suscritos sobre los locales comerciales instalados en el Centro Comercial, solo 43 fueron cumplidos y elevados a escritura pública, transfiriendo el dominio de la propiedad. Ante el bajo número de promesas de compraventa cumplidas y escrituradas, se observa que el IPES, no exigió el cumplimiento o la resolución de los Contratos de Promesa de Compraventa, encontrándose irregularidades que evidencian ausencia de vigilancia, seguimiento y control a las promesas de compraventa suscritas.

Evidenciándose que solo el 12,6% de los locales se encuentran titularizados en cabeza de los compradores y el 87,4% de la copropiedad, está en cabeza del Instituto para la Economía Social – IPES.

*Criterio*

Los anteriores hechos identificados, transgreden las cláusulas cuarta, décima segunda y décima sexta del Contrato de Promesa de Compraventa, y los artículos 1849, 1546, 1608, y concordantes del Código Civil Colombiano, que establecen:

*“ARTICULO 1849. “CONCEPTO DE COMPRAVENTA: La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.”*

*“ARTICULO 1546. “CONDICION RESOLUTORIA TACITA: En los contratos bilaterales va envuelta la condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado. Pero en tal caso podrá el otro contratante pedir a su arbitrio, o la resolución o el cumplimiento del contrato con indemnización de perjuicios.”*

*“ARTICULO 1608. “MORA DEL DEUDOR: El deudor está en mora: 1o.) Cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado....”*

De otra parte, trasgrede los literales b, c y d, del artículo 2, de la Ley 87 de 1993:

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

*“Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*b- Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*

*c- Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*

*e- Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional”*

*Igualmente, vulnera la Ley 80 de 1993, artículo 23.-“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES”; y el Artículo 24.- “DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA”*

*Así mismo, se trasgrede lo estipulado en el numeral 1, del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.*

*Causa*

Deficiencias de control y seguimiento por parte del IPES, en la vigilancia y control de los contratos de promesa de compraventa.

*Efecto*

Los anteriores hechos descritos, dejan en evidencia, que el Instituto para la Economía Social, no ha dado aplicación a la normatividad referente al cumplimiento de los Contratos de Promesa de Compraventa suscritos o su resolución, y la exigencia de elevar a escritura pública los contratos cumplidos, transfiriendo el dominio de la propiedad a los compradores.

La respuesta de la administración fue la siguiente:

*R/TA.: A partir del 4 de Julio de 2012, cuando fui nombrado en el cargo de Director del IPES y una vez enterado de la situación por la que atraviesa el Centro Comercial Caravana; me puse al tanto de la situación y comisione al Subdirector de Diseño y Análisis Estratégico y al Subdirector Jurídico y de Contratación de la Entidad, para que adelantaran las gestiones necesarias para solucionar y legalizar esta situación; no sin antes haberme desplazado personalmente con dichos Subdirectores y algunos otros funcionarios, para conocer de manera directa la situación y tener una idea mas clara de la situación actual del Centro Comercial Caravana.*

*Así las cosas, el suscrito Director, con oficio DIR 1583 de 21 de Agosto de 2012 solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá zona centro; 341 certificados de libertad correspondientes a los locales que tiene el Centro Comercial Caravana, con el fin de proceder a efectuar el estudio de títulos de todos los inmuebles y poder tener claridad acerca de la situación jurídica actual de los mismos, así como también contar con un archivo; ya que lamentablemente no*



**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

*se contaba con los documentos mínimos que permitieran tener una información fidedigna acerca de los inmuebles. Es de anotar que el 07 de Septiembre pasado obtuvimos respuesta positiva de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y ya contamos con los 341 certificados de libertad. Así mismo, la Subdirección Jurídica y de Contratación, solicitó con oficio SJC 3016-2012 de 21 de Agosto de 2012 a la Notaria 33 del círculo de Bogotá; copias auténticas de las escrituras públicas 2612 del 22 de Septiembre de 1994 y 2195 del 12 de Septiembre de 1995 que contienen el Reglamento de Propiedad Horizontal del Centro Comercial Caravana y una aclaratoria a dicho reglamento, respectivamente.*

*Las anteriores escrituras son indispensables para tener conocimiento exacto de las reglas que rigen la Administración del centro comercial y llevar a cabo un estudio de la situación para ajustarla a las normas del reglamento.*

*Ahora bien en relación con las escrituras pendientes de otorgar a las personas que cumplieron la obligación y que se encuentran a Paz y Salvo con el IPES; La Subdirección Jurídica y de Contratación, se encuentra adelantando las diligencias necesarias para otorgar dichas escrituras. Con relación a las promesas de compraventa restantes la misma Subdirección Jurídica en coordinación con el Subdirección Administrativa y Financiera, serán las encargadas de establecer los mecanismos jurídicos y financieros para hacer que los promitentes compradores cumplan la obligación o resuelvan las promesas de compraventas en caso no estén dispuestos a cumplir y así mismo se otorguen las escrituras a quienes obtengan el Paz y Salvo respectivo por parte de la Entidad.*

### **Valoración de la respuesta**

Evaluada la respuesta suministrada al equipo auditor, se determina que la administración acepta el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, donde manifiestan que ya iniciaron *“las gestiones necesarias para solucionar y legalizar esta situación”*, a partir del día 04 de julio de 2012, fecha de nombramiento del actual director del IPES. Por lo anterior este hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria se confirma, el cual debe ir al Plan de Mejoramiento de la Entidad, al cual se le realizará el respectivo seguimiento.

### **2.3. Hallazgo administrativo**

#### *Condición*

Se evidenció, que el **Resumen estados de cuenta a 30 de junio de 2012** del Área de cartera del IPES, del Centro Comercial Caravana, presenta un saldo de capital e intereses en el pago de la cuota inicial por \$370.632.419 y un saldo de capital e intereses por la financiación de \$ 2.404.617.057, menos el “Alivio de intereses” planteado por el IPES, para un total de \$2.775.249.476, de los cuales **\$1.245.186.284 corresponden a saldos de capital**, sin embargo, en los estados financieros al 30 de junio de 2012, en la **cuenta contable 140605 – Deudores –**



**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

**Venta de bienes**, registra \$16.600.000, presentando diferencia de \$1.228.586.284.

*Causa*

No se esta registrando la información de las cuentas por cobrar del Centro Comercial Caravana en el IPES.

*Efecto*

Esta situación genera una subestimación de la **cuenta 140605 – Deudores – Venta de bienes en \$1.228.586.284**, situación que no refleja la realidad económica y financiera de estas cuentas por cobrar y donde se concluye, que existe una deficiente información contable.

Además, no se registra en los estados contables, los intereses corrientes por valor de \$481.495.915 de la cuota inicial, y los intereses corrientes de la financiación por \$ 2.971.550.708, ni el alivio de intereses que se daría a los compradores por \$1.992.983.432, lo que incide en un alto riesgo de pérdida de estos dineros, porque ésta cartera tiene una antigüedad mayor a cinco años, que junto con sus intereses supera la suma de \$ 2.775.249.476, prácticamente irrecuperable.

*Criterio*

Lo anterior, contraviene el Plan de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación, Subestimaciones numeral 2.9, el principio de oportunidad, consagrado en el numeral 2.7 y registro numeral 2.8 plena revelación.

Con respecto a lo anterior, el IPES contesto:

*R/TA. Con relación a este hallazgo, es conveniente aclarar que el desarrollo del proyecto Centro Comercial Caravana se ha dado de forma atípica debido a que el antiguo Fondo de Ventas Populares instauro demanda de nulidad las promesa de compraventa que celebro con los comerciantes, el tramite de dicha demanda se llevo a cabo en el Tribunal Contencioso Administrativo del Cundinamarca desde septiembre de 1998 hasta agosto de 2007 (fecha en que quedo instaurada la sentencia), lo cual dio lugar a incertidumbre acerca del manejo que se le iba a dar a los intereses de los contratos de compraventa, así las cosas en Acta de junta Directiva No. 014 de Diciembre de 2010, se aprueba el no cobro de intereses a los beneficiarios del Centro Comercial Caravana.*

*Además de lo anterior y de conformidad con la instrucción de la Subdirección Jurídica y de Contratación, en su momento oficina Asesora Jurídica, relacionada con el cálculo de los intereses*

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

causados, esto se modificó de acuerdo con la tasa máxima autorizada por la Superintendencia Financiera.

De conformidad con la causa de este hallazgo, en que los Estados Financieros de la entidad no se tiene registrado el total de lo adeudado por los beneficiarios del proyecto caravana como cuentas por cobrar. Es importante indicar que por la antigüedad del proceso y por la dificultad que ha presentado la escrituración y el cobro de los valores y ante la incertidumbre de las cifras y la recuperabilidad de la cartera, se ha tenido prudencia en reconocer una cartera que su recuperación es de difícil recaudo. En los estados Financieros según reportes mensuales de cartera no se ha reportado valores adeudados, mensualmente nos informan solo el recaudo y estos valores se han tenido en cuenta para registrar las cuentas por pagar hasta tanto no se realice la escrituración.

Tal como ya se manifestó, es pertinente indicar que no estamos frente a una cartera propiamente dicha, por cuando los locales siguen siendo propiedad de la entidad pública, debido a que no se han corrido las correspondientes escrituras públicas, por las razones conocidas, las cuales mientras no se solucionen, no pueden afectar la información financiera, es decir, no se pueden retirar del Balance los activos de la entidad (en este caso los locales del Centro Comercial Caravana), de tal suerte que los dineros entregados por algunos de los ocupantes de los locales, firmantes de las promesas de compraventa, figuran en los libros de contabilidad de la entidad, en calidad de cuentas por pagar, hasta tanto no se legalice la transferencia del dominio y propiedad de los predios, todo ello de conformidad con los principios contables y el estatuto contable público.

Lo anterior es concordante con el concepto No. 15308 de Diciembre 18 de 1998, de la Contaduría General de la Nación, en el que por solicitud del mismo FONDO DE VENTAS POPULARES, dicho organismo se pronunció en los siguientes términos:

“CONCEPTO 15308

18 de Diciembre de 1998

TEMA: NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

Subtema: Venta de Bienes Inmuebles

Extracto

“(…) hasta tanto se produzca el registro de la escritura pública en la oficina competente para proceder a contabilizar la venta, los dineros que se reciban deben registrarse en la cuenta 2450 – Avances y anticipos recibidos, subcuenta 245001 – Anticipos sobre ventas (…)”

Concepto

En atención a la consulta formulada en el oficio de la referencia sobre el registro de la venta de bienes inmuebles, por parte del Fondo de Ventas Populares de Santa Fe de Bogotá, me permito hacer los siguientes comentarios:

1. De acuerdo con el Artículo 756 del Código Civil, la tradición de dominio de los bienes raíces se realiza por la inscripción del título, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Por lo tanto, la entrega material del inmueble por sí sola, así se haya recibido la totalidad del precio acordado, no implica el traslado del derecho de dominio.

De otra parte, las normas técnicas relativas a los Ingresos, contenidas en el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, indican que su reconocimiento debe efectuarse cuando se perciban o causen, como resultado del flujo real de bienes o servicios.

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

Con base en lo anterior, mientras no se lleve a cabo la tradición de dominio no hay un flujo real del bien inmueble y por tanto, se entiende que la venta no ha sido perfeccionada.

Por lo expuesto, hasta tanto se produzca el registro de la escritura pública en la oficina competente para proceder a contabilizar la venta, los dineros que se reciban deben registrarse en la cuenta 2450 – Avances y anticipos recibidos, subcuenta 245001 – Anticipos sobre ventas.

Así mismo, los inmuebles deben permanecer registrados en el grupo 15 – Inventarios, pero deben reclasificarse de la cuenta 1505 – Mercancías procesadas subcuenta 150502 – Construcciones terminadas, a la cuenta 1530 – Inventarios en poder de terceros subcuenta 153010 – Construcciones terminadas (Circular Externa 026 de Noviembre 26 de 1998, aplicable a partir del 1º de enero de 1999.)

Igualmente, mientras los inmuebles se tengan registrados como inventarios son objeto de la aplicación de los ajustes por inflación, hasta tanto se perfeccione la venta.

2. Los asientos contables que relacionan en su comunicación para el registro del anticipo sobre ventas, la venta y la legalización del anticipo recibido, son correctos; no obstante, en el registro del retiro del inmueble, debe acreditarse la cuenta 1530 – Inventarios en poder de terceros, teniendo en cuenta la reclasificación mencionada en el numeral anterior.

3. Por lo expuesto en el numeral No. 1, la promesa de compraventa no sería el documento idóneo para soportar el registro de la venta de un inmueble. Por lo tanto, los asientos contables allí relacionados no tendrían aplicación.” Subrayado y destacado en negrillas por fuera del texto original.

Para corroborar lo expuesto, el consejo Técnico de la Contaduría Pública, en relación con el tema de la contabilización de las promesas de compraventa, mediante concepto No. OFCTCP 522 de julio 3 de 2002, dijo lo siguiente:

“Bogotá D.C., Julio 03 de 2002  
OFCTCP 522

REFERENCIA: CONTABILIZACION TERRENO ADQUIRIDO PARA DESARROLLAR PROYECTO URBANISTICO

En atención a su solicitud del pasado 11 de junio de 2002, dirigida a la DIAN, relacionada con el tema de la referencia, nos permitimos señalar que este Consejo, mediante conceptos, CTCP 018 de junio 14 de 1995, CTCP 210 de diciembre 28 de 1998, CTCP 240 de junio 08 de 1999, CTCP 253 de octubre 25 de 1999, y CTCP 035 de 2001, abordó el tema en consulta, esto es, la contabilización de la propiedad planta y equipo y las correspondientes valorizaciones y ajustes por inflación, bien sea que por su naturaleza correspondan a: inventarios, construcciones en curso, o activos fijos, tema orientado en los aspectos que compete al Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

Para mayor ilustración, los referidos conceptos pueden ser consultados a través de la pagina Web [www.jccconta.gov.co](http://www.jccconta.gov.co), de la Junta Central de Contadores, en el icono del Consejo Técnico. Conceptos construidos sobre el alcance del principio de contabilidad relativo a ESENCIA SOBRE

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

*FORMA, el cual establece que “Los recursos y hechos económicos deben ser reconocidos y revelados de acuerdo con su esencia o realidad económica y no únicamente en su forma legal”.*

*La contabilidad ante todo registra hechos económicos respetando los lineamientos jurídicos. El Concejo Técnico de la contaduría Pública ha concluido, “la norma de Esencia sobre forma es de obligatorio cumplimiento pero, como el mismo principio contempla, cuando existan normas superiores que no permitan el reconocimiento, no se deberán registrar, sino indicar su efecto ocasionado, en notas a Estados Financieros. (...)” “(...) Con sujeción a las normas técnicas, son criterios de medición aceptados el valor histórico, el valor actual, el valor de realización y el valor presente...” (...)*

*Al cierre del período, el valor neto de estos activos, reexpresado como consecuencia de la inflación, debe ajustarse a su valor de realización o a su valor actual o a su valor, el más apropiado en las circunstancias, registrando las provisiones o valorizaciones que sean del caso.(...)*

*Los inventarios representan bienes corporales destinados a la venta en el curso normal de los negocios, así como aquellos que se hallen en proceso de producción o que se utilizarán o consumirán en la producción de otros que van a ser vendidos. Además establece que su valor incluye todas las erogaciones y los cargos directos e indirectos necesarios para ponerlos en condiciones de utilización o venta y que al cierre del período deben reconocerse las contingencias de pérdida del valor reexpresado, mediante las provisiones necesarias para ajustarlo a su valor neto de realización. Lo relacionado con los ajustes integrales por inflación sobre inventarios y cuentas de resultado, fue derogado por la Ley 488 de 1998, artículo 14, donde precisa que los cambios a los ajustes por inflación previstos allí, tienen efectos contables. El artículo 10º del Decreto Reglamentario 2649 de 1993 define el valor de realización o de mercado, como el importe en efectivo o en su equivalente, en que se espera sea convertido un activo o liquidado un pasivo, en el curso normal de los negocios. (...)*

*EL CONCEJO TÉCNICO DE LA CONTADURÍA PÚBLICA concluyó que en el modelo contable colombiano, para el caso de los inventarios, acepta como criterios de valor el costo o el valor de realización, donde prima el costo en condiciones normales y el valor neto de realización, sólo cuando es inferior; por lo tanto, para efectos contables, no es posible registrar valorización, cuando el valor neto de realización sea superior.” El Código Civil Colombiano en su artículo 1500 dispone: “El contrato es real cuando, para que sea perfecto, es necesaria la tradición de la cosa a que se refiere; es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil; y es consensual cuando se perfecciona por el sólo consentimiento”. (Subrayado fuera de texto).*

*De otra parte, el artículo 1857 ibídem, determina que la compraventa de inmuebles sólo se perfecciona mediante escritura pública y el artículo 756 de la misma norma ordena que la tradición de los mismos es un acto complejo que requiere, además de la entrega, la inscripción en el registro correspondiente.*

*Ahora bien, es necesario distinguir dos situaciones que pueden ocurrir en la compraventa del inmueble y que pueden derivar contabilizaciones distintas, porque diferentes son las obligaciones de las partes en cada una de ellas:*

- *Compraventa de inmuebles, sin haber celebrado previamente contrato de promesa de compraventa, es decir, corriendo directamente la escritura pública respectiva.*

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

*La contabilización en este punto sólo podrá hacerse cuando se corra la respectiva escritura pública y el comprador contabiliza el activo adquirido contra Bancos y Cuentas por Pagar, si fuere el caso, en el evento de hacer uso de un crédito para pagar el precio y las contabilizaciones correspondientes para el vendedor.*

- *Compraventa de inmuebles habiendo celebrado previamente contrato de promesa de compraventa.*

*En este caso es importante tener en cuenta que la promesa de compraventa es un contrato preparatorio para celebrar otro, cual es la compraventa.*

*Como el contrato de promesa genera obligaciones para las partes, aquellos deben reflejarse en la contabilización y para ello es indispensable contemplar dos posibilidades: con arras y sin arras.*

*EL CONCEJO TÉCNICO DE LA CONTADURÍA PÚBLICA, se reafirma que la causación de las ventas debe hacerse en la fecha de otorgamiento cuando se trate de actos que deben constar por Escritura Pública y su correspondiente registro (...).”4 4 CTCP 253 de octubre 25 de 1999.*

*Con todo lo anterior, debe ser claro que cualquier negocio o acto jurídico previo a otorgamiento de la escritura y su correspondiente registro en la oficina de Instrumentos Públicos, habrá de registrarse la Promesa de Compraventa contra Bancos y Cuentas por Pagar, si fuere el caso, en el evento de hacer uso de un crédito para pagar el precio y las contabilizaciones correspondientes para el vendedor. Subrayado y destacado en negrillas, por fuera del texto.*

*Atentamente,*

*HÉCTOR JAIME CORREA PINZÓN  
Presidente”*

*Con las consideraciones anotadas, se solicita al organismo de control, retirar de su informe esta observación, habida cuenta que se está atendiendo el ordenamiento contable público. De otra parte, como quiera que la entidad no ha retirado de sus activos en los estados Financieros el predio Caravana solicita amablemente al Organismo de control considerar este hallazgo como administrativo y retirar el hallazgo disciplinario.*

## **Valoración de la respuesta**

*Como lo precisa el IPES, (...) “por la antigüedad del proceso y por la dificultad que ha presentado la escrituración y el cobro de los valores y ante la incertidumbre de las cifras y la recuperabilidad de la cartera, se ha tenido prudencia en reconocer una cartera que su recuperación es de difícil recaudo. En los estados Financieros según reportes mensuales de cartera no se ha reportado valores adeudados, mensualmente nos informan solo el recaudo y estos valores se han tenido en cuenta para registrar las cuentas por pagar hasta tanto no se realice la escrituración”.*

*Una vez analizada la respuesta de la entidad, este ente de control confirma que las cuentas por cobrar se encuentran subestimadas en \$1.228.586.284, las cuales no reflejan la realidad económica del Instituto, y presentan incertidumbre, tal*

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

como ustedes lo indican en su respuesta; sin embargo, teniendo en cuenta que la fuente de dicha información es el Área de cartera, quien debe reportar el estado de la cartera a contabilidad, se retira la incidencia disciplinaria, por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo, el cual deberá llevarse al Plan de Mejoramiento de la Entidad, y será objeto de seguimiento de este órgano de control.

## 2.4. Hallazgo administrativo

### Condición

Al revisar la documentación solicitada y aportada por el IPES, se encontró que el cuadro titulado: “Estados de cuenta del Centro Comercial Caravana.- Resumen Estado de Cuenta.-”, se relaciona la suma de: \$ 1.922.983.432, que corresponde al total de “*intereses sin cobrar*”, es decir, fueron condonados o exonerados a los vendedores de este centro comercial, que están en mora en sus pagos, situación que se expone el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 7  
RESUMEN DEL TOTAL DE INTERESES DEJADOS DE COBRAR**

TOTAL INTERESES SIN COBRAR	
INT. CORRIENTES CUOTA INICIAL	257.308.532
INT. CORRIENTES FINANCIACION	1.665.674.900
INT. MORA FINANCIACION	0
<b>TOTAL SIN COBRO :</b>	<b>\$ 1.922.983.432</b>

Fuente: Oficina de Cartera IPES – Año 2012.

### Causa

Los anteriores intereses, que no están siendo cobrados por el IPES, fueron condonados, y según Actas de la Junta Directiva<sup>2</sup> del IPES: “*Se pone a consideración de la Junta la condonación de los intereses moratorios, la cual es aprobada por unanimidad por los miembros de la Junta presentes.*”

Por la mora en el pago de estos intereses, y el incumplimiento en el pago de la cuota inicial y las cuotas de amortización del valor de los locales, en noviembre de 1996, el antiguo Fondo de Ventas Populares, demanda a 287 promitentes compradores de los locales del Centro Comercial Caravana, iniciando por ello un

<sup>2</sup> Actas de la Junta Directiva del IPES, números 10 y 16 de junio del 2009



**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

proceso jurídico ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en noviembre de 1996.

*Efecto*

Falta de interés, por parte del IPES en el cobro persuasivo de las sumas adeudas, junto con sus respectivos intereses, aun desde antes de iniciarse el proceso jurídico de acción de nulidad, en el año 1996, y luego por no proponer alternativas de pago a los vendedores, o soluciones inmediatas como el procedimiento de la conciliación ante las autoridades competentes o haber emprendido las acciones civiles o penales correspondientes, para la recuperación oportuna de esta cartera, que a la fecha esta en inminente de pérdida de estos recursos, es decir de imposible recuperación.

*Criterio*

El artículo 355 de la Constitución Política ordena: *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público, podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”*, prohibición consagrada, incluso desde antes de nuestra constitución política de 1991, en el Acuerdo Distrital No. 25 de 1972, art. 1, y en la Resolución No. 03 de 1997.

De otra parte y para este caso en concreto, ya con anterioridad la Subdirección Jurídica de la Secretaría de Hacienda del Distrito, en respuesta a solicitud de concepto<sup>3</sup> elevado por la oficina Jurídica del Fondo de Ventas Populares, con referencia No. 2005-EE 175220-0, de junio 15 de 2005, conceptúo de la siguiente manera: *“Bajo esta preceptiva constitucional, artículo 355, se considera que no es posible que el Fondo de Ventas Populares, por ser un establecimiento público que maneja recursos públicos, decrete condonaciones respecto de las obligaciones pendientes de pago, ya que a la postre se configuran en claras donaciones, las cuales se encuentran expresamente prohibidas en la Constitución.”*

Además de la anterior normatividad, la Corte Constitucional ha plasmado su jurisprudencia al respecto, en las siguientes sentencias: 372 de 1994 y 712 de 2002.

---

<sup>3</sup> Concepto No 2005-EE 175220-0, de junio 15 del 2005

**“Por control fiscal efectivo y transparente”**

La administración respondió:

*R/TA. Con relación a este punto, Consultado: el abogado Externo de la entidad Dr. Ezequiel Villa a quien se le solicito concepto de este punto “rendí concepto en el que expuse que no era legal cobrar intereses a los promitentes compradores durante el tiempo que demoro el proceso, (proceso que curso en el tribunal contencioso Administrativo de Cundinamarca), en razón que fue la entidad, anterior Fondo de Ventas populares, quien demando la nulidad de todas las promesas de compraventa, al considerar que le faltaba uno de los requisitos esenciales para su validez, cual es, el que no se estipulo dentro de las mismas la fecha en que debía perfeccionarse, esto es, elevarse a escritura Publica, circunstancia o hecho que lo viciaba de nulidad absoluta. Así las cosas, el no pago durante el término que demoro el proceso, obedeció a una razón imputable a la entidad no a los promitentes compradores, a quien la entidad no podía exigirle el pago de algo que ella misma consideraba nulo, a mas de lo cual no puede pretenderse que quien esta demandado por un contrato de quien dice la parte demandante es nulo tenga la obligación de pagarlo sin saber cual va a ser el resultado de ese proceso.*

*Con forme a lo anterior, fue el estudiar si era procedente o no cobrar los intereses durante el tiempo del proceso, lo que se llevo para ser discutido por la junta directiva dejando en claro, que bajo ninguna circunstancia se toco la posibilidad de condonar intereses ya que se tenia claridad que la condonación no era procedente. Se condona lo que legalmente se debe, y no se cobra a lo que legalmente no se tiene derecho a cobrar, que como se ve, son conceptos y condiciones jurídicas totalmente diferentes.*

*En síntesis, La junta Directiva en reunión recogida en las actas 10 y 16 de 2009 aprobaron fue el no cobro de los interés con sustento jurídico en las consideraciones antes señaladas, pero una vez revisada el acta se encuentra que en ella se habla no del no cobro sino de condonación lo que hizo necesario una nueva reunión para hacer la aclaración de lo que se aprobó, es decir que no era condonación sino el no cobro de intereses corrección contenida en el acta 014 de fecha 22 de diciembre de 2010. Lo consignado en esta respuesta se hace extensivo a lo de ustedes solicitado en el punto No. 9.*

*Tal como se ha indicado en las respuestas anteriores, no ha sido negligencia de las gerencias anteriores de la entidad el no cobrar los intereses pactados en las promesas de compraventa, todo lo contrario, ha sido motivo de gran preocupación el tratar este asunto, para resolver el problema de la mejor manera posible. En este sentido las decisiones de las Juntas Directivas del momento, no se orientaron a una condonación de intereses, pues es bien claro que no poseen esta facultad, de tal suerte que lo que se estudió y aprobó en derecho y de manera ética fue no cobrar intereses por el tiempo durante el cual las promesas estuvieron en poder de los estrados judiciales para determinar su legalidad.*

**EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA:**

Teniendo en cuenta los descargos planteados por el IPES, estos son aceptados por el grupo auditor, en consideración a que “el alivio de intereses” por el tiempo durante el cual los contratos de promesas de compraventa, estuvieron cuestionados en su legalidad, obedeció a la demanda de nulidad impetrada por el



***“Por control fiscal efectivo y transparente”***

antiguo Fondo de Ventas Populares ante el Tribunal Contencioso de Cundinamarca, argumento que según los prometientes compradores es imputable a la entidad. No obstante lo anterior, se confirma un hallazgo administrativo, se retira la incidencia disciplinaria, y este será objeto de seguimiento una vez se incluya en el plan de mejoramiento de la entidad.

*“Por control fiscal efectivo y transparente”*

### 3. ANEXOS

#### HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	4	N.A.	2.1, 2.2, 2.3, 2.4
<b>CON INCIDENCIA FISCAL</b>	1	\$ 82.506.885	2.1
<b>CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA</b>	2	N.A	2.1, 2.2
<b>CON INCIDENCIA PENAL</b>			

NA: No aplica.