



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

100000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8ª No. 10- 65
Código Postal 111711
Bogotá D.C.

ASUNTO: Pronunciamiento sobre el tema relacionado con la decisión que asumió METROVIVIENDA, en el marco del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1748 de 2014 y los demás instrumentos a la fecha suscritos, de estructurar Proyectos Urbanos Integrales en predios como los de la Diag. 109 No. 19-46, Diag. 109 No. 19-56, Av. Cara. 11 No. 93 A-72, Av. Cra. 11 No. 93 A-52 y Calle 82 No. 10-69, de propiedad del Instituto de Desarrollo -IDU; los que en su momento fueron comprados para destinarlos al servicio de parqueaderos públicos, el que constituye el motivo de utilidad pública por el cual fueron adquiridos. No obstante, en dichos inmuebles se decidió construir al menos 300 soluciones de Vivienda de Interés Social Prioritario – VIP, cuyos costos exceden en más \$36.000 millones, el valor máximo autorizado por el Gobierno Nacional para este tipo de vivienda, establecido en el Parágrafo 1º del Artículo 117 de la Ley 1450 de 2011, que es de 70 SMLMV, equivalentes para el año 2015 a \$45.104.500, cada unidad.

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en ejercicio de la función pública de Control Fiscal, prevista en la Constitución Política y la Ley¹ y conforme lo autoriza de manera expresa el Artículo 45, Numeral 15 del Acuerdo 519 de 2012, encuentra oportuno pronunciarse con el exclusivo propósito de dar a conocer el criterio que nos asiste con respecto a la decisión adoptada por la Administración de proceder a la construcción de no menos 300 Viviendas de Interés Social Prioritario - VIP en los precitados predios de propiedad del Instituto de Desarrollo Urbano, en adelante IDU, a pesar que los mismos fueron comprados para destinarlos al servicio de

¹ Constitución Política de Colombia, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras normativas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

parqueaderos públicos, el cual constituye el motivo de utilidad pública por el que fueron adquiridos; al igual que algunos de los efectos de la inobservancia de la Ley 1450 de 2011.

1. ANTECEDENTES

Con el fin de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 388 de 1997, “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, la cual en el Capítulo VII se ocupa de lo relacionado con la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, y en el Capítulo VIII trata lo referente a la expropiación administrativa. Lo anterior, por cuanto como se conoce, la Carta Política de 1991 creó una nueva modalidad de expropiación, que es aquella que se puede adelantar por vía administrativa y en atención a que la Ley 9ª de 1989 únicamente se ocupaba de la expropiación judicial.

Según lo dispuesto en la Ley 9ª de 1989 y en la Ley 388 de 1997, durante la etapa de negociación en los precitados procesos, es viable la modificación del precio base señalado en la oferta, **no así el fin de utilidad pública para el cual fue adquirido el correspondiente inmueble**, conforme la Corte Constitucional lo señala en la Sentencia C- 1074 de 2002.

El Artículo 33 de la Ley 9ª de 1989, “*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*”, de manera expresa señala:

*“(…) Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en lo sucesivo, también a cualquier título, **deberán aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos**. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles.”* (Negritas y subrayas fuera de texto).

Por su parte, el Parágrafo 1º del Artículo 117 de la Ley 1450 de 2011, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*”, en forma perentoria establece:

“(…) Se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

mensuales vigentes (70 smlmv). *Las entidades territoriales que financien vivienda en los municipios de categorías 3,4,5 y 6 de la Ley 617 de 2000, sólo podrán hacerlo en Vivienda de Interés Social Prioritario.* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Lo que motiva hacer el presente pronunciamiento, como consecuencia de la decisión administrativa adoptada por METROVIVIENDA en el marco del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1748 del 13 de noviembre de 2014, celebrado con el IDU, así como el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración, Gestión y Pagos CDJ 53 de 2013, suscrito con la Fiduciaria COLPATRIA, entre otros instrumentos, los que dan cuenta de la ejecución de cuatro Proyectos Urbanísticos (que hacen parte del Proyecto Integral denominado IDU PARQUEADEROS), relacionados con Vivienda de Interés Social Prioritario - VIP a desarrollar en los inmuebles que en su momento había adquirido el IDU, para destinarlos al servicio de parqueaderos públicos, ubicados en la Diag. 109 No. 19-46, Diag. 109 No. 19-56, Av. Cara. 11 No. 93 A-72, Av. Cra. 11 No. 93 A-52 y Calle 82 No. 10-69, de propiedad del mismo.

2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Hábitat y Ambiente, en ejecución de la Visita Administrativa practicada el pasado 14 de noviembre de 2014, ante METROVIVIENDA y el IDU, conoció del Proyecto de Vivienda de Interés Social Prioritario- VIP, a desarrollar en los precitados predios, con respecto al cual se considera que la decisión de la Administración sobre el particular contraviene disposiciones como la Ley 9ª de 1989 y la Ley 1450 de 2011, por las siguientes razones:

2.1 Encuentra la Contraloría que no obstante que los cinco citados inmuebles fueron comprados por el IDU para destinarlos al servicio de parqueaderos públicos, el que constituye el motivo de utilidad pública por el cual en su momento fueron adquiridos, se evidenció que METROVIVIENDA en los mismos desarrollará cuatro Proyectos Urbanísticos con al menos 300 soluciones de Vivienda de Interés Social Prioritario – VIP; decisión que no ajusta a lo normado en el Artículo 33 de la Ley 9ª de 1989, como quiera que dichos predios no van a ser aplicados en su totalidad a los fines para los cuales fueron adquiridos, que no son otros que los de parqueaderos públicos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

El IDU durante los años 1.999 a 2001, adquirió los predios de la Diag. 109 No. 19-46, Diag. 109 No. 19-56, Av. Cara. 11 No. 93 A-72, Av. Cra. 11 No. 93 A-52 y Calle 82 No. 10-69, los cuales fueron inscritos en los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 050N-00798073, 050-00336999, 050C-00634337, 050C- 00302993 y 050C-00378199, respectivamente.

Conforme lo corroboran las correspondientes Escrituras Públicas Números: 3.161 del 5 de noviembre de 1999, de la Notaría 45; 2.232 del 5 de noviembre de 1999 de la Notaría 10; 935 del 19 de mayo de 2000, de la Notaría 59; 1.743 del 22 de junio de 2000, de la Notaría 24 y 4.456 del 28 de diciembre de 2000, de la Notaría 55, del Círculo de Bogotá, la compra de los citados predios tuvo lugar para destinarlos al servicio de parqueaderos públicos, el cual en el presente caso, constituye el motivo de utilidad por el que fueron en su momento adquiridos dichos bienes.

Tan cierto es que el servicio de parqueadero público, constituyó el motivo de utilidad pública que condujo a la compra de los aludidos inmuebles, que la misma Administración en los oficios remitidos en cumplimiento de la Ley 388 de 1997 a los propietarios de dichos inmuebles, señaló:

“(...) Una de las obras prioritarias dentro del programa de las obras de la administración Distrital es la construcción de Parqueaderos, por lo cual el IDU requiere comprar el inmueble de la referencia (...)”

Esta Contraloría en ejercicio de la referida acción de vigilancia conoció que el IDU y METROVIVIENDA con fecha 13 de noviembre de 2014, celebraron el Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación Número 1748 de 2014, el que tiene objeto:

*“Anuar esfuerzos para **procurar la optimización del servicio de parqueaderos públicos (motivo de utilidad pública por el cual fueron adquiridos)** en los predios de propiedad del IDU y definir alternativas para el uso de la edificabilidad complementaria y permitida de los mismos, para el desarrollo de proyectos urbanos integrales”(Negrillas y subrayas fuera de texto).*

Conforme lo ilustra el precitado texto, la Administración reafirma que el motivo de utilidad pública que condujo en su momento a la adquisición de los referidos predios, no es otro que el servicio de parqueaderos públicos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

Sin embargo, el mismo Convenio en la CLÁUSULA SEGUNDA, relativa a OBLIGACIONES DE LAS PARTES, Literal C, como obligación específica a cargo de METROVIVIENDA establece: *“Estructurar proyectos urbanos integrales que optimice y aproveche la edificabilidad permitida en los predios objeto del presente convenio, para el desarrollo de usos complementarios que incluyan el desarrollo de vivienda de interés prioritario.”*

Consultada la página web www.metrovivienda.gov.co, se conoció de la Convocatoria Pública con el objeto: *“(…) seleccionar un proponente para que el PATRIMONIO AUTÓNOMO SUBORDINADO IDU PARQUEADEROS CONSTIUIDO EN LA FIDUCIARIA COLPATRIA, SUSCRIBA CON ESTE UN CONTRATO DE CONSULTORIA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS Y TODOS LOS ESTUDIOS TÉCNICOS NECESARIOS DE LOS CUATRO PROYECTOS QUE HACEN PARTE INTEGRAL DEL PROYECTO INTEGRAL DENOMINADO IDU PARQUEADEROS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”.*

Fue así, como con fecha 13 de enero de 2015, tuvo lugar la adjudicación del Contrato de Consultoría a la sociedad “CONSORCIO BAC AUSCULTAR”, para el cumplimiento del precitado objeto.

Lo cierto, es que en parte de los predios de la Diag. 109 No. 19-46, Diag. 109 No. 19-56, Av. Cara. 11 No. 93 A-72, Av. Cra. 11 No. 93 A-52 y Calle 82 No. 10-69, de propiedad del IDU, se van a desarrollar 4 Proyectos Integrales de Vivienda de Interés Social Prioritario – VIP, que involucran la construcción como mínimo de 300 soluciones de vivienda.

Lo que significa que la totalidad del área de los pluricitados cinco predios cuyo motivo de utilidad pública lo constituía la construcción de parqueaderos públicos, no va a ser aplicada al específico fin para los cuales fueron adquiridos, sino igualmente a la construcción de Vivienda de Interés Social Prioritario – VIP.

Hechos que ameritan el presente pronunciamiento, en atención a que esta Contraloría considera que la señalada actuación administrativa no se ajusta en un todo a lo establecido en el Artículo 33 de la Ley 9ª de 1989, que expresamente señala:

*“Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en lo sucesivo, también a cualquier título, **deberán aplicarlos a los fines para***

“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

los cuales fueron adquiridos. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles. (...)” subrayado y negrilla fuera de texto.

No hay duda que estamos ante un caso de clara inobservancia de la Ley, por lo que este Organismo de Control, está en la obligación de dar a conocer a la Administración nuestra posición técnica y jurídica sobre tal situación.

Téngase en cuenta que la norma en cita no da lugar a erradas interpretaciones como la que se considera ha hecho la Administración, que optó por pretender darle cumplimiento parcial a la misma, dado que la totalidad de los inmuebles no van a ser destinados a prestar el servicio de parqueaderos públicos, constitutivo del motivo de utilidad pública que condujo a su compra, al cual aluden en forma expresa las citadas Escrituras Públicas.

De ahí, que en criterio de esta Contraloría no es coherente que la Administración luego de que expresa su inequívoca pretensión de desarrollar en los aludidos inmuebles no menos de 300 soluciones de Vivienda de Interés Social Prioritario, a renglón seguido se esfuerza en querer hacer ver el cumplimiento de la Ley en la adopción de su decisión, cuando expresa en el referido convenio que se debe garantizar que en la ejecución del su objeto, las partes “(...) **deberán considerar, mantener y respetar el motivo de utilidad pública por el cual fueron adquiridos los predios**”.

2.2 Según lo informado por METROVIVIENDA los cálculos estimados para la construcción de al menos 300 soluciones de Vivienda de Interés Social Prioritario – VIP, ascienden a \$27.900 millones; cifra en la que no está incluido el valor catastral de los referidos inmuebles, que es de \$22.386 millones; en estos términos, la ejecución del proyecto excedería en no menos de \$36.754 millones el valor máximo autorizado por el Gobierno Nacional para este tipo de vivienda, lo que es contrario a lo establecido en el Parágrafo 1º del Artículo 117 de la Ley 1450 de 2011, que determina como valor máximo de una vivienda VIP el equivalente a 70 SMLMV, que para el año 2015 es de \$45.104.500.

Es oportuno poner en conocimiento del señor Alcalde Mayor, que en esta oportunidad encontramos necesario pronunciarnos con relación a la señalada actuación de la Administración, como quiera que al ejecutarse los referidos cuatro Proyectos en los inmuebles de la Diag. 109 No. 19-46, Diag. 109 No. 19-56, Av. Cara. 11 No. 93 A-72, Av. Cra. 11 No. 93 A-52 y Calle 82 No. 10-69, su costo final superaría el valor máximo autorizado por el Gobierno Nacional para las Viviendas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

de Interés Social Prioritario – VIP, que es de 70 SMLMV, en virtud de lo ordenado en el Parágrafo 1º del Artículo 117 de la Ley 1450 de 2011.

Lo anterior, dado que según lo informó METROVIVIENDA, los cálculos estimados para la construcción de al menos 300 soluciones de Viviendas de Interés Social Prioritario -VIP, ascienden a \$27.900 millones; cifra en la que como se conoce no está incluido el valor catastral de cada uno de citados inmuebles, que es de \$22.936 millones, según lo reportó el mismo Departamento Administrativo de Catastro Distrital –DACD.

Es así, como teniendo en cuenta que el valor del salario mínimo para la vigencia 2015, es de \$644.350.00, esto significa que el valor máximo de cada solución de Vivienda de Interés Social Prioritario corresponde a \$45.104.500.00; lo que informa que el costo máximo que puede invertir la Administración en un proyecto urbanístico para al menos 300 soluciones, es de \$13.531.350.000.00.

En el caso en estudio, si el Avalúo Catastral de los terrenos en donde se van a realizar las obras correspondientes a los Proyectos Urbanísticos planteados es de \$22.386.043.000.00, al que sumarle el valor de los cálculos estimados para la construcción que, según lo informado por METROVIVIENDA, alcanzan la cifra de \$27.900.000.000.00, se tiene que el valor total de al menos las 300 soluciones de Vivienda de Interés Social Prioritario- VIP, a que alude el Proyecto IDU PARQUEADEROS publicado en la referida página Web, sería de \$50.286 millones. De ahí, que costo mínimo que tendría cada una de las viviendas sería de no menos \$167 millones.

Así las cosas, se considera que el valor resultante de cada una de las soluciones de Vivienda de Interés Social Prioritario -VIP proyectadas, excedería el valor máximo autorizado por el Gobierno Nacional para este tipo de vivienda, en aproximadamente en \$122 millones; caso en cual se desatendería lo establecido en el Parágrafo 1º del Artículo 117 de la Ley 1450 de 2011, que de manera expresa señala:

“(...) Se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smmlv). ...”

En este orden de ideas, comparto las presentes reflexiones con su Despacho con el fin que los Proyectos Urbanísticos, se ajusten en un todo a la Ley; con mayor razón si se tienen en cuenta los beneficios sociales que el acatamiento de la misma

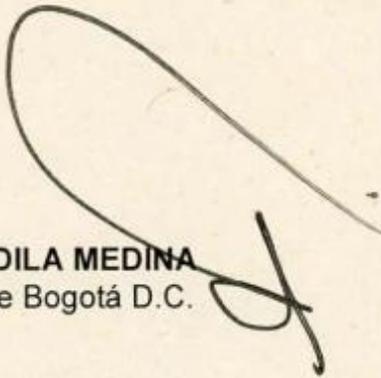
“Por un control fiscal efectivo y transparente”.

representa, como quiera que con los recursos estimados para la construcción de los mismos, incluido por supuesto el valor del Avalúo Catastral de los predios involucrados en el caso que nos ocupa, esto es, la cifra total de \$50.286 millones, se podrían construir no menos de 1.114 soluciones de Vivienda de Interés Social Prioritario- VIP y no solamente 300.

Esta Contraloría, respetando la plena autonomía que tiene la Administración en la toma de decisiones, pone en su conocimiento la posición técnica y jurídica que le asiste, con relación al asunto o materia en estudio, con el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa, lo cual redundará en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, fin último del ejercicio de la competencia asignada a este Organismo de Control Fiscal.

Así mismo, en razón a lo anteriormente expresado, se remite copia de la presente comunicación a la Oficina de Control Interno de METROVIVIENDA y del IDU, para el conocimiento de los hechos a que refiere el presente pronunciamiento y en los términos que lo precisa el Artículo 209 de la Constitución Política y demás normas concordantes, para los asuntos de su competencia y fines que consideren pertinentes.

Cordial saludo,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó:	Cristian Solís Riaño, Profesional. <i>CS</i>
Apoyo Técnico:	Henry Cordero Neira, Profesional. <i>HC</i>
Revisó:	Alexandra Ramírez Suárez y Alberto Cristóbal Martínez Blanco, Subdirectores.
Aprobó:	Luz Stella Higuera Fandiño, Directora Sector Hábitat y Ambiente (E.F.). <i>LSH</i>
Revisó y ajustó	Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora. <i>ABR</i>