



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

10000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8ª No. 10 – 65
Código Postal 1117111
Bogotá, D.C

ASUNTO: Ejercicio de la Función de Advertencia, en razón al inminente riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, en cuantía aproximada de \$393.260 millones, correspondientes a los dineros que el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU ha desembolsado desde el año 1973 a la fecha, para la compra de 1.838 predios, sin que a la fecha la correspondiente contratación cumpla con el fin social real esperado, en atención a que los proyectos de infraestructura para los cuales fueron adquiridos los mismos no han sido ejecutados, y el Distrito Capital adicionalmente viene asumiendo el desembolso de importantes recursos para atender su administración, mantenimiento y vigilancia, los que durante las vigencias 2009 a 2014, ascienden a \$11.934 millones, incluidos los valores pagados durante el mismo lapso, por concepto de compensaciones, lucro cesante y daño emergente.

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el Control Fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para la correcta destinación de los recursos del Distrito Capital, se considera necesario advertir a su despacho sobre algunas de las situaciones irregulares que vienen presentándose con respecto al tema de la compra de predios por parte del Instituto de Desarrollo Urbano, en adelante IDU, como quiera que en la generalidad de los casos ocurre que a pesar de haber estado relacionada su compra con la ejecución de un determinado proyecto de infraestructura, posteriormente no se cumple con la finalidad social perseguida con su adquisición, al punto que actualmente existen 1.838 inmuebles comprados desde el año 1.973 a la fecha, por un valor aproximado

1

de \$393.260 millones; adicional al cual, como lo vamos a ver, el Distrito Capital mes a mes viene incurriendo en gastos para atender la administración, mantenimiento y vigilancia de los mismos.

1. ANTECEDENTES

El IDU, como entidad encargada de ejecutar proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y de espacio público construidos en la ciudad, ha venido adquiriendo predios para la ejecución de las obras y/o proyectos de infraestructura a su cargo.

Es así, como el mencionado Instituto es el responsable de la planeación, diseño y justificación de la necesidad de los proyectos; información con base en la cual la Secretaría Distrital de Planeación expide las Resoluciones, a través de las cuales se constituye la correspondiente reserva vial, por lo que una vez adquiridos los predios que resulten afectados con tal decisión, es restringida la comercialización de los mismos.

2. RIESGOS DE AFECTACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Movilidad, en desarrollo del PAD 2014, Período II, practicó Auditoría, Modalidad Especial ante el IDU, en la que fue evaluado el tema relacionado con la adquisición predial, con ocasión de lo cual fueron evidenciadas serias falencias, las que son del siguiente contenido y alcance:

- 2.1.1 Desde el año 1973, a la fecha, el IDU ha venido adquiriendo predios destinados a la ejecución de diferentes proyectos de infraestructura, al punto que actualmente cuenta con un inventario de 1.838, por los que el Distrito ha cancelado la importante cifra de \$393.260 millones. No obstante, se considera que dichos recursos no han cumplido con el fin social real esperado, dado que aún los señalados proyectos no han sido ejecutados y hoy sólo existe incertidumbre sobre la materialización de los mismos.**

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El IDU, como entidad encargada de la ejecución de los proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y de espacio público a construir en la ciudad, ha venido adquiriendo predios como insumo necesario para la ejecución de las obras y/o proyectos a su cargo.

Es así como de conformidad con la información suministrada por el mismo IDU, a través del Oficio No. 20143250638531 del 26 de junio de 2014, se conoció que hoy cuenta con un inventario de 1.838 predios, los cuales ha venido adquiriendo desde el año 1.973 a la fecha, por los que aproximadamente ha pagado la importante cifra de **\$393.260 millones**.

De ahí, que en esta oportunidad motiva el ejercicio de la función de advertencia prevista en el numeral 4° del Artículo 5° del Acuerdo Distrital 519 de 2012, en razón a que a la fecha el significativo número de predios antes enunciado, no han sido utilizados en los proyectos de infraestructura para los cuales fueron comprados; no obstante que existen inmuebles cuya adquisición tuvo lugar desde hace 41 años.

Luego, en criterio de esta Contraloría, lo que viene ocurriendo da cuenta de las serias falencias que, en materia de gerencia de los aludidos proyectos de infraestructura, tienen lugar al interior de la Administración Distrital, como quiera que no resulta comprensible que de una parte el IDU se ocupe del proceso de compra de predios y de otra, no se de continuidad a la ejecución de los mismos; situación con la cual la comunidad es quien en últimas resulta seriamente afectada, en atención a que la inversión de los señalados recursos públicos, no le reporta ninguna utilidad o beneficio social real, el que en el caso que nos ocupa, no es otro que el derivado de la construcción de las correspondientes obras de infraestructura de los sistemas de movilidad y espacio público.

No existe duda sobre la necesidad que tiene la ciudad en materia de la ejecución de proyectos viales y de espacio público, para los cuales se han venido adquiriendo los respectivos predios, lo que implica igualmente hacer grandes esfuerzos en la búsqueda de los correspondientes recursos públicos, dadas las múltiples necesidades que tiene la ciudad.

Sin embargo, viene ocurriendo que los recursos públicos destinados a la adquisición de esos 1.838 predios que ocupan nuestra atención, en la práctica no atienden la solución de las distintas problemáticas que aquejan a la misma, más aún si se tiene en cuenta que a pesar de ser adquiridos los inmuebles para la ejecución de un

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

determinado proyecto de infraestructura, ocurre que hoy sólo existe incertidumbre sobre su real ejecución.

Razón por la cual, resulta pertinente afirmar que por décadas la Administración Distrital, con relación al tema de la adquisición predial con destino a la ejecución de proyectos de infraestructura, no ha sido lo suficientemente responsable, como quiera que invierte cuantiosos recursos en la compra de inmuebles, a los cuales finalmente no les asigna ningún uso, con los recurrentes riesgos de ocupaciones de hecho a que están expuestos.

Así las cosas, considera este Organismo de Control que la Administración Distrital le ha restado importancia al señalado tema, muy a pesar que la mayoría de los predios llevan años sin darles la destinación en su momento prevista, en varios de los casos por la falta de coordinación y articulación por parte de todas las entidades involucradas en la ejecución de un determinado proyecto de infraestructura, al límite que se encuentra necesario advertir sobre la eventual inobservancia de principios como los de la Función Pública y del Control Fiscal previstos en la Constitución Política y la Ley, con ocasión de los referidos hechos.

Lo anterior, más aún cuando con ocasión de la adquisición predial, el IDU se ha visto abocado a reconocer el pago de compensaciones, daño emergente y lucro cesante, entre otros conceptos, a los entonces propietarios de los correspondientes inmuebles.

En el entendido que la función del IDU es construir las obras y/o ejecutar los proyectos de infraestructura requeridos en la ciudad, la compra de los predios para la ejecución de los mismos debe atender principios como el de planeación previsto en la Ley 80 de 1.993, con las modificaciones introducidas por la Ley 1474 de 2011, conocida como Estatuto Anticorrupción, con mayor razón si se tiene en cuenta que su misión es *“Garantizar el eficiente y eficaz desarrollo urbano integral de los proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y espacio público del Distrito Capital, asegurando su funcionalidad y sostenibilidad para atender las necesidades de accesibilidad, conectividad y articulación urbano regional, contribuyendo con la productividad y competitividad de la ciudad y mejorando la calidad de vida de sus habitantes”*. (Cursivas y subrayas fuera de texto).

Lo afirmado, no solamente en razón a los recursos públicos invertidos en su adquisición, incluidos los valores adicionales reconocidos, sino en atención a los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

gastos que por años ha venido asumiendo para su mantenimiento, administración y vigilancia, conforme seguidamente lo vamos a ver, sin la obtención de ningún beneficio social real por parte de la comunidad, quien es la destinataria de los recursos públicos.

2.2 A pesar que los recursos destinados a la adquisición predial para la ejecución de proyectos de infraestructura no han cumplido el fin social real esperado, en atención a la no ejecución de los mismos, se tiene que el Distrito Capital viene asumiendo los recurrentes gastos de administración, mantenimiento y vigilancia de los mismos, los que durante las vigencias 2009 a 2014, ascendieron a aproximadamente \$11.934 millones, incluidos los valores reconocidos a sus entonces propietarios a título de compensaciones, lucro cesante y daño emergente.

Según lo evidenció esta Contraloría, el IDU con ocasión de la adquisición de los predios destinados a los proyectos de infraestructura inicialmente previstos, los que como quedó expuesto en el acápite anterior, no han sido ejecutados, viene asumiendo el pago de cuantiosos recursos que demanda su administración, mantenimiento y vigilancia, que calculados solamente para las vigencias 2009 a 2014, ascendieron a aproximadamente a \$6.614 millones.

Entre tanto, los valores pagados por conceptos como compensaciones, lucro cesante y daño emergente, durante el mismo lapso, alcanzaron la cifra de \$5.370 millones, para un total de \$11.934 millones.

Como es de conocimiento público, a pesar que el señalado Instituto incurre en gastos de vigilancia de los predios, se tiene que los mismos están expuestos a reiteradas ocupaciones de hecho y/o deterioro, entre otros de los riesgos existentes, con respecto a inmuebles sin ningún uso.

De ahí, que lo pertinente es que la adquisición predial tenga lugar de manera planificada y coordinada por parte de todas las entidades involucradas en la ejecución de los correspondientes proyectos de infraestructura, con ocasión de los cuales se procede a la compra de los mismos, habida cuenta que de no ser así, el IDU es quien según lo enseña la experiencia, asume los señalados gastos, así como

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el manejo de las distintas situaciones de ocupación presentadas, con el desembolso de recursos públicos que las mismas en la práctica le generan.

Hechos con ocasión de los cuales esta Contraloría, en ejecución del precitado proceso auditor, concluyó Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, en cuantía de \$11.934 millones, lo que nos motiva compartir con la Administración a su cargo, las presentes reflexiones, con el exclusivo propósito que se adopten medidas efectivas tendientes a garantizar que los recursos públicos destinados a la pluricitada adquisición predial, por valor aproximado de \$393.260 millones, sean en la práctica aprovechados por la comunidad y de esta manera se logre que los instrumentos de gestión suscritos para el efecto, atiendan el cumplimiento de los fines estatales, conforme lo precisa el Artículo 3º del Estatuto de la Contratación de la Administración Pública.

Por lo tanto, es oportuno tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente *“en que se hayan perdido recursos”* sino que en los términos que lo precisa la precitada normativa, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que las obras produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfaren y no sean mal invertidos, como quiera que conforme lo señala el concepto¹, ***“(…) Creemos que esta segunda posición es la que debe primar puesto que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: servir a la comunidad. Por lo tanto, de nada le sirve al Estado o a la comunidad tener invertidos recursos en obras que jamás serán aprovechadas o tengan utilidad alguna.”*** (Negrillas fuera de texto).

Ahora bien, con la expedición de la Ley 610 de 2000, es cierto que a las Contralorías les corresponde determinar y derivar responsabilidad con ocasión del daño emergente y en virtud del lucro cesante, lo que implica que se debe proceder al análisis de los hechos ***“(…) para examinar si el Estado ha realizado desembolsos que de otra forma no habría tenido que hacer o ha dejado de percibir recursos que de otra forma hubiese percibido. En la medida en que se presente cualquiera de las dos situaciones podemos decir que se ha causado un daño patrimonial al Estado.”***² (Negrillas fuera de texto).

Como quedó anteriormente expuesto, en el caso que ocupa nuestra atención, el Distrito Capital no solamente ha desembolsado recursos públicos para atender la

¹ No. 0070 A del 5 de diciembre de 2000, emitido por la Contraloría General de la República.

² Expresado en el citado Concepto.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

compra de unos predios sobre los cuales se pretendía la ejecución de proyectos de infraestructura, que a la fecha no se han ejecutado, sino que como consecuencia de lo así ocurrido, se ha visto abocada al pago de gastos de administración, mantenimiento y vigilancia de los correspondientes inmuebles.

En razón a lo anteriormente expresado, respetando la plena autonomía de su despacho en la toma de decisiones, y sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse con respecto a situaciones consolidadas, pongo en su conocimiento los referidos hechos, con la exclusiva pretensión 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 función pública Constitucional de Control Fiscal delegada por el Estado.

De no estar de acuerdo con lo afirmado, le solicito indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.




Respetuosamente solicito al señor Alcalde que la anterior información, así como las acciones que encuentre pertinente adoptar tendientes a superar las situaciones detectadas, sean puestas en conocimiento de esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó:
Revisó:
Aprobó:
Revisó y ajustó:

Ximena A. Gaitán B.- Profesional 
Luz Stella Higuera Fandiño -Subdirectora Fiscalización Infraestructura. 
Fabio Andrés Polanía Zenner, Director Sector Movilidad (E) 
Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora 