

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL
VISITA FISCAL – FIDUPREVISORA-

DIRECCIÓN HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

METROVIVIENDA

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012.
CICLO II

JULIO DE 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE LA VISITA FISCAL
METROVIVIENDA – FIDUPREVISORA-

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Adriana del Pilar Guerra Martínez

Subdirector de Fiscalización

Javier Alejandro Castro Gutiérrez

Asesor

Julián Darío Henao Cardona

Equipo de Auditoría

Rafael Ignacio Sáchica Valbuena líder
Jaime Hernando Porras Rodríguez

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA DE CONTENIDO

	Página	
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	4-9
2. RESULTADOS OBTENIDOS	10-28
3. ANEXOS	29

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Los estados financieros de Metrovivienda con cierre a 31 de diciembre registraron, como resultado del ejercicio para la vigencia fiscal 2011, un déficit de DOS MIL CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES SETENTA Y DOS MIL PESOS (\$2.169.072.000).

Tomando como antecedente el anterior resultado, la presente auditoría se desarrolló en concordancia con los procedimientos establecidos en la Resolución Reglamentaria 14 de 2012 de la Contraloría de Bogotá y el plan de trabajo para el respectivo análisis financiero al contrato de fiducia No. 3-1-0325, celebrado con la Previsora – Fiduprevisora y Metrovivienda, el 17 de septiembre de 2007.

Con el propósito de contextualizar y ubicar al lector respecto a la problemática que se planteará en este informe, es menester hacer referencia a la norma que le da la viabilidad a la existencia de una Fiducia.

Con la expedición del Decreto 327 de octubre 11 de 2004, “*Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital*”, se definen los mecanismos y factores para la aplicación del traslado para la provisión de vivienda de interés prioritarios V.I.P. y vivienda de interés social V.I.S.; se establece, en el artículo 41, la obligación a los propietarios de los inmuebles, sometidos a tratamiento de desarrollo, de efectuar una provisión para vivienda de interés prioritarios V.I.P. y vivienda de interés social V.I.S subsidiable, estableciendo para el efecto porcentajes mínimos.

Este artículo reza: **“ARTÍCULO 41. PORCENTAJES MÍNIMOS DE V.I.S. Y V.I.P EN EL TRATAMIENTO DE DESARROLLO.**

Los predios sujetos al tratamiento de desarrollo deberán destinar para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social (V.I.S.) subsidiable, o bien, alternativamente, para el desarrollo de programas de Vivienda de interés Prioritaria (V.I.P.), los siguientes porcentajes mínimos del área útil del proyecto:

AREA	ALTERNATIVAS	
	Porcentajes de VIS subsidiable	Porcentaje de VIP
Suelo de Expansión Norte	20	15
Suelo de Expansión Sur y Occidental	50	30
Suelo urbano	20	15

Esta obligación deberá cumplirse al interior de los predios objeto del plan parcial o proyecto urbanístico, y excepcionalmente, trasladarse a otro proyecto o cumplirse en proyectos de Metrovivienda, en los casos que se señalan a continuación, atendiendo las condiciones de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

equivalencia que resulten de la comparación de avalúos catastrales definidos en el artículo 42 del presente Decreto:

- a. Cuando el proyecto esté localizado en zonas especiales de ocupación, construcción y densidad restringida.
- b. Cuando el proyecto esté localizado en el área de influencia del aeropuerto, donde de acuerdo con la Aeronáutica Civil, no se deba localizar el uso residencial.
- c. Cuando el proyecto se desarrolle con actividades industriales con las que, de acuerdo con el DAMA, no sea compatible el uso residencial.
- d. Cuando el área útil del proyecto sea igual o inferior a cuatro hectáreas (4 ha).
- e. Cuando a juicio del DAPD y con sustento en estudios técnicos sobre la materia, no se disponga de líneas de transporte público suficientes para atender las necesidades de movilidad de la población usuaria de VIS.
- f. Cuando el proyecto se encuentre totalmente rodeado por áreas consolidadas de estratos 5 y 6.
- g. Cuando el traslado sea definido por un Plan de Ordenamiento Zonal.”

El artículo 42, establece las condiciones de equivalencia para el traslado excepcional de la obligación de provisión de suelo V.I.S y V.I.P a proyectos de Metrovivienda.

Este artículo reza: “ARTÍCULO 42. PROCEDIMIENTOS Y CONDICIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA DESTINACION DE SUELO VIS O VIP EN EL TRATAMIENTO DE DESARROLLO.

Para el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo anterior, se podrá optar por una de las siguientes alternativas:

a. *En el mismo proyecto: Cuando la exigencia se cumpla al interior del mismo proyecto, los planos que se aprueben con el plan parcial y/o en las correspondientes licencias de urbanismo, definirán la localización del suelo objeto de la obligación. Esta obligación deberá señalarse en la incorporación del proyecto urbanístico a la cartografía oficial del DAPD y en la radicación de que trata el artículo 120 de la Ley 388 de 1997 cuando haya lugar y se mantendrá vigente aún en el caso en que se modifique o se venza la citada licencia.*

b. *Mediante el traslado a otro proyecto: Cuando la exigencia se traslade a otro proyecto, éste deberá estar ubicado en la misma localidad cuando se trate de área urbana o dentro de la misma zona de expansión, salvo cuando el traslado se haga al área delimitada en el Plan Zonal del Centro de la Ciudad; en caso de traslado, el área a destinar a VIS o VIP será objeto de conversión aplicando la misma relación que arroje la comparación de los dos avalúos catastrales, actualizados durante los dos últimos años; para este efecto se aplicará la siguiente fórmula:*

$$A1 = A2 \times (V1 / V2)$$

Donde:

A1 = Área de VIS o VIP trasladada a otro proyecto.

A2 = Área de VIS o VIP a destinar en el proyecto original.

V1 = Valor catastral del mts2 de suelo donde se ubica el proyecto original.

V2 = Valor catastral del mts2 de suelo a donde se traslada la obligación.

Se entiende por valor catastral del mts2 de suelo el resultante de dividir el valor del predio por su área.

En los casos de traslado de la obligación al área del Plan Zonal del Centro de la Ciudad, se establece un factor multiplicador de 0,80 aplicable al área de VIS o VIP trasladada.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El compromiso asumido con este traslado será registrado tanto en la licencia de urbanismo del proyecto que genera la obligación como en la del que la recibe, y en la radicación de que trata el artículo 120 de la Ley 388 de 1997 cuando haya lugar; el predio que recibe la obligación el cual quedará afecto siempre a este fin y no podrá ser objeto de modificación posterior en tal sentido.

c. En proyectos de Metrovivienda: Cuando la exigencia se cumpla en un proyecto de Metrovivienda, se deberá presentar como requisito para la expedición de la licencia de urbanismo, el acuerdo previo celebrado con Metrovivienda para el cumplimiento de la obligación, que podrá consistir en la compra de suelo o de derechos fideicomisarios, entre otras. En este caso, el área a destinar a VIS o VIP será objeto de conversión aplicando la misma relación que arroje la comparación de los dos avalúos catastrales, actualizados durante los dos últimos años; para este efecto se aplicará la misma fórmula descrita en el literal anterior.

Parágrafo: *Para efectos del control de los compromisos establecidos en el presente artículo, el Curador Urbano que expida la Licencia o modificación de licencia de Urbanismo en la que se registra la obligación, informará de esta actuación al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a los demás curadores urbanos. “*

Como lo establece el articulado, la suscripción de fiducias es una de las alternativas por las que se puede optar, es decir que no existe la obligación, de manera imperativa, para Metrovivienda de acceder al mecanismo de la Fiducia; esto para indicar que durante la visita adelantada no se evidenció la presencia de estudios previos de conveniencia para los intereses de Metrovivienda, ni el análisis de carácter económico, financiero y/o social que sustenten la decisión de suscribir la fiducia.

Soportado en el articulado del Decreto 327 de 2004, de manera particular en lo establecido en el literal “c” del artículo 42, aparecen los siguientes contratos:

1.1 CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL IRREVOCABLE DE ADMINISTRACIÓN INVERSION Y PAGOS, No. 3-1-0325 SUSCRITO ENTRE MARIA TERESA MEJIA DE MEJIA, EDNA CRISTINA MEJIA MEJIA Y JOHAN EFRAIN MEJIA MEJIA.

Se trata de un “...contrato de FIDUCIA MERCANTIL IRREVOCABLE DE ADMINISTRACIÓN, INVERSION Y PAGOS, el cual está regulado en primer lugar por las estipulaciones de este documento y, en lo no previsto, por lo establecido en el Código de Comercio, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Circular Básica Jurídica y demás normas concordantes.”

El objeto del contrato es “...la constitución de un Patrimonio Autónomo con los recursos aportados por EL FIDEICOMITENTE CONSTITUYENTE, y con los que en lo sucesivo aporten los FIDEICOMITENTES ADHERENTES, quienes se denominarán genéricamente LOS FIDEICOMITENTES, los cuales se destinarán a la celebración de contratos de cuentas en participación con METROVIVIENDA, constituyendo los aportes del Patrimonio Autónomo creado en virtud del presente contrato, en su condición de participe inactivo, los aportes de capital a los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contratos de cuentas en participación a celebrarse por el Patrimonio Autónomo con METROVIVIENDA, cuyo objeto será la ejecución de los proyectos mediante los cuales dicha empresa distrital desarrolla o desarrollará en el futuro su objeto estatutario y legalmente asignado, todo en cumplimiento de la obligación señalada en los artículos 41 y 42 del Decreto 327 de 2004 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”

La cláusula décimo séptima establece que la duración del contrato será hasta tanto se cumpla el objeto sin superar el término máximo establecido por la ley.

La cláusula vigésima cuarta establece que el valor del contrato es de cuantía indeterminada, “... pero determinable por la sumatoria de las comisiones que perciba la Fiduciaria como remuneración por su gestión en el presente contrato”

Se reitera que el contrato se da en cumplimiento de lo normado en el artículo 41 y 42 del Decreto 327 de 2004 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., las personas naturales mencionadas actúan como Fideicomitente Constituyente, mientras que la otra parte, o sea LA PREVISORA S.A. FIDUPREVISORA actúa como la FIDUCIARIA.

METROVIVIENDA invitó algunas Fiduciarias para que presentaran propuestas para la constitución y administración de un Patrimonio Autónomo que se ajustara al esquema fiduciario diseñado, para brindar una herramienta a los constructores interesados en la adquisición de derechos fiduciarios, de tal manera que a través de éste, se pueda dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 41 y 42 del Decreto 327 de 2004; METROVIVIENDA seleccionó a Fiduprevisora.

Este contrato de Fiducia identificado con el número 3-1-0325, fue firmado el 17 de septiembre de 2007 por las tres personas naturales en calidad de fideicomitente constituyente y por la representante legal de la Fiduciaria.

1.2. CONTRATO DE CUENTAS EN PARTICIPACION ENTRE METROVIVIENDA y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. ACTUANDO EN SU CALIDAD DE VOCERA DEL FIDEICOMISO DENOMINADO “PATRIMONIO AUTÓNOMO CUMPLIMIENTO OBLIGACIONES DECRETO 327 DE 2004”.

El objeto de este contrato, contenido en la cláusula primera es “...regular las relaciones entre el Participe activo y el Participe inactivo en la ejecución del proyecto denominado “La Esperanza Etapa III Urbanización Ciudadela Nuevo Usme Ubicado en la Localidad de Usme de la ciudad de Bogotá D.C.” que será ejecutado en nombre propio y bajo su crédito personal por el Participe activo o gestor, con el cargo de rendir cuentas y dividir con el Participe inactivo las ganancias o pérdidas resultantes del proyecto, en proporción a la participación de cada uno de ellos.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La cláusula segunda define que METROVIVIENDA es el “PARTICIPE ACTIVO” o gestor y que FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A se denomina “EL PARTICIPE INACTIVO” u oculto.

La cláusula tercera establece los aportes y porcentaje de participación en el contrato, “...Metrovivienda como Participe activo o gestor, aportará los terrenos donde se ejecutara el proyecto, la gestión necesaria para la ejecución de las obras de urbanismo, las labores propias de comercialización de los lotes urbanizados y asumirá los costos necesarios para la ejecución del proyecto con cargo a sus recursos propios en la parte no financiada por el Participe inactivo u oculto. El aporte del participe activo o gestor se valora en la suma de ONCE MIL QUINIENTOS CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 11.504.439.963) equivalentes al ochenta y nueve punto ochenta y uno por ciento (89.81 %) del costo del proyecto.

El Participe inactivo u oculto, aportará dinero en efectivo en cuantía de MIL TRESCIENTOS CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.304.890.724) equivalentes al diez punto diecinueve por ciento (10.19%) del costo del proyecto. Para todos los efectos legales, el porcentaje de participación en los costos del proyecto de cada uno de los participantes equivale al porcentaje de participación en el contrato, y de acuerdo con dicho porcentaje- se distribuirán entre las partes, los resultados del proyecto...”

De la lectura de la cláusula tercera se desprende que el costo total del proyecto asciende a la suma de DOCE MIL OCHOCIENTOS NUEVE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$12.809.330.687).

Aquí es importante señalar que en el numeral 5 de las consideraciones del contrato en comento, se le asigna a la tierra un valor de TRES MIL QUINIENTOS TRECE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CIENTO OCHO PESOS (\$3.513.685.108); los costos directos e indirectos asciende a NUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$9.295.645.579), menos los costos de gerencia de proyecto DOSCIENTOS SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS PESOS (\$260.837.200), la bolsa máxima estimada equivale a NUEVE MIL TREINTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$9.034.808.379.)

PROYECTO
ETAPA
AREA BRUTA M2
AREA UTIL M2
DURACION

CIUDADELA NUEVO USME
LA ESPERANZA III
118.096.73
53.375.40
24 MESES

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

NUMERO DE MANZANAS	6
VALOR TOTAL DEL SUELO	3.513.685.108
COSTOS DIRECTOS	7.451.234.485
COSTOS INDIRECTOS (CON COSTO GERENCIA)	1.844.411.094
COSTO TOTAL DEL PROYECTO	12.809.330.687
COSTO GERENCIA PROYECTO	260.837.200
VALOR MAXIMO BOLSA	9.034.808.379

Los valores referidos tanto en el considerando 5 como la cláusula 3, permiten concluir que para efectos de valoración del suelo se tomó la suma de TRES MIL QUINIENTOS TRECE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CIENTO OCHO PESOS (\$3.513.685.108).

La clausula séptima establece que la duración del contrato será de veinticuatro (24) meses a partir de la fecha de suscripción y se puede modificar de acuerdo con la duración del contrato de Fiducia Mercantil No. 310325.

El valor del contrato queda consignado en la clausula decima; *“Dada la naturaleza del contrato, el mismo se tendrá para todos los efectos legales y tributarios como u contrato sin cuantía.”*

Revisado el articulado de los contratos referidos, se evidencia que Metrovivienda, actuando como gestor o participe activo, asume una serie de obligaciones y deberes aparentemente desproporcionadas respecto a lo asumido por las demás partes, situación que podría colocar a la entidad pública en desventaja frente a su contraparte en el contrato.

En nombre del participe activo o gestor, en este caso Metrovivienda, firmó la Gerente General y por el participe Inactivo firmó la representante legal de la Fiduciaria La Previsora.

Al indagar sobre el estado actual del negocio, en comunicación de Metrovivienda de la Gerencia General con radicado 2012-001320 de fecha 09/07/2012, en el numeral 9 se da respuesta en los siguientes términos: *“El negocio fiduciarios (sic) actualmente en (sic) proceso de liquidación”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

Los ingresos y costos en venta de bienes inmuebles quedan totalmente definidos en el momento que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos expide el correspondiente Certificado de Libertad, certificando la legalidad de la titularidad del nuevo propietario.

Los Inventarios están compuestos por todas aquellas erogaciones realizadas para la habilitación física, operativa y legal de los lotes de propiedad de Metrovivienda y se encuentra relacionada con el cumplimiento de su objeto social (compra de suelo, costos directos y costos indirectos); es decir, que se capitalizan todos los costos requeridos para la habilitación.

Para aquellas unidades totalmente terminadas, disponibles para la venta, los costos o gastos incurridos con posterioridad se imputan directamente a los gastos de funcionamiento de la entidad a efectos de evitar aumentar el valor de los inventarios por las unidades no vendidas o en proceso de venta.

Metrovivienda tiene implementado el costeo basado en actividades, relacionando los costos de operación y/o adecuación de terrenos y los gastos de administración, con un proyecto específico o línea de negocio, mediante la identificación de cada actividad, la utilización de un conductor o base de distribución y su respectiva medición; periódicamente la oficina de contabilidad envía información de la cuenta de inventarios a la Dirección de Operaciones Estratégicas para que realice la distribución de los costos de los terrenos de acuerdo al proyecto de inversión.

A continuación se detallan los Ingresos y Costos de Ventas del Proyecto la Esperanza III – Ciudadela Nuevo Usme:

CUADRO 1
INGRESOS / COSTO DE VENTAS DE SUPERLOTES NUEVA ESPERANZA III USME
Cifras a junio 30 de 2012.

CONSTRUCTOR	LOTE	PROYECTO	FECHA ESCRITURA	VALOR \$	CUENTA CONTABLE INGRESO	FECHA REGISTRO DE INSTRUMENTOS	Nº FACTURA	COSTO DE VENTAS \$	CUENTA CONTABLE - COSTO	DIFERENCIA \$
FUNDACIÓN GRUPO AVAL	Superlote 1	LA ESPERANZA 3	13-may-11	916.980.990,00	42100204	30-jun-11	0866	1.666.454.689,00	62100104	-749.473.699,00
FUNDACIÓN GRUPO AVAL	Superlote 2	LA ESPERANZA 3	13-may-11	906.764.010,00	42100204	30-jun-11	0870	1.709.490.347,00	62100104	-802.726.337,00
PROMOTORA CALLE VEINTISEIS S.A	Superlote 4	LA ESPERANZA 3	03-may-12	1.127.000.000,00	42100204	30-may-12	0900	2.078.820.452,00	62100104	-951.820.452,00
PROMOTORA CALLE VEINTISEIS S.A	Superlote 5	LA ESPERANZA 3	03-may-12	1.076.067.190,00	42100204	30-may-12	0901	1.767.325.204,00	62100104	-691.258.014,00
CONSTRUCTORA BOLÍVAR	Superlote 6	LA ESPERANZA 3	22-dic-10	1.070.000.000,00	42100204	14-jun-11	0862	2.017.365.105,00	62100104	-947.365.105,00
	Superlote 3									-
TOTAL				5.096.812.190,00				9.239.455.797,00		-4.142.643.607,00

Fuente: Información reportada por Contabilidad – Metrovivienda, oficio S-2012-001320.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Metrovivienda, a junio 30 de 2012, tiene aún en proceso de comercialización la inversión realizada en el Superlote número 3, la cual asciende a \$1.351 millones.

El cuadro anterior presenta las cifras a junio 30 de 2012; los ingresos por la venta de los superlotes, asciende a CINCO MIL NOVENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL CIENTO NOVENTA PESOS (\$5.096.812.190), mientras que los costos de la inversión son de NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETESCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS (\$9.239.455.797), registrando una presunta pérdida de CUATRO MIL CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS (\$4.142.643.607), esto sin incluir aún la inversión del Superlote 3.

Un tema de particular relevancia tiene que ver con las condiciones de topografía y ubicación de los terrenos del proyecto en Usme, el sistema de transporte público desde y hacia el centro de la ciudad adolece de serias deficiencias, no existen las mejores condiciones de acceso a servicios de salud, educación, financieros y en general el comercio zonal es limitado.

El tema de la topografía del terreno ha sido muy sensible y de hecho los avalúos comerciales tienen en cuenta esta variable castigando en algún grado el valor de los terrenos; las adecuaciones para corregir, mitigar y/o eliminar las condiciones adversas de la topografía implican inversiones adicionales que afectan de manera negativa los esquemas financieros de las constructoras, y si las obras las acomete Metrovivienda con sus recursos, no se evidencia que la inversión se recupere a la hora de vender los predios.

**CUADRO 2
PENDIENTE – FACTOR TOPOGRAFIA AVALUOS LA ESPERANZA III**

SUPERLOTE	PENDIENTE %	FACTOR DE TOPOGRAFIA %	VR. METODO RESIDUAL	VR. CASTIGADO POR % PENDIENTE	VALOR ADOPTADO
SL1	7,5	96,25	126.000	121.275	121.000
SL2	13,33	93,33	128.000	119.467	119.000
SL3	28,07	85,96	117.000	100.579	101.000
SL4	32,86	83,57	117.000	97.779	98.000
SL5	11,58	94,21	117.000	110.226	110.000
SL6	14,55	92,73	115.000	106.636	107.000

Fuente: Avalúos comerciales Ciudadela Nuevo Usme remitidos oficio S-2012-001320

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El hecho referenciado contribuye con la permanente situación de déficits de Metrovivienda y que ha sido la constante desde su creación, a diciembre 31 de 2011 acumula pérdidas por CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$43.596 millones) de lo cual la Contraloría de Bogotá ha venido, a través de los informes de auditoría, comunicando sobre la falta de generación de valor y sostenibilidad en el tiempo, a tal punto que de seguirse presentándose estos resultados, Metrovivienda no es técnicamente viable ni financieramente sostenible.

Lo anterior trasgrede el Plan General de Contabilidad Pública –PGCP-, el principio constitucional de economía y los literales b) y e), de artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y se afecta el equilibrio económico del ente auditado y su capacidad operativa.

2.1. CRUCE DE CUENTAS FIDUPREVISORA.

El día 22 de agosto de 2011 se efectuó una reunión entre funcionarios que representan a Metrovivienda y la Coordinadora de Fideicomisos de Fiduciaria la Previsora, reunión que tenía como objetivo “*Cruce de Cuentas en virtud de la liquidación del Contrato de Cuentas de Participación*”; esto para el contrato de Fiducia 310325, Contrato de Cuentas de Participación Cumplimiento de Obligaciones Decreto 327 de 2004 Proyecto La Esperanza III – Ciudadela Nuevo Usme.

El negocio fiduciario se constituye con el aporte de terrenos por parte de Metrovivienda y el aporte de dinero por parte de fideicomitentes particulares, estos últimos se vinculan para dar cumplimiento a lo normado en el Decreto 327 de 2004, la participación de Metrovivienda es del 43% y de los privados del 57%.

La información que se relaciona se obtiene a partir del documento denominado “*ACTA DE REUNIÓN CRUCE DE CUENTAS*”, debidamente suscrito en representación de Metrovivienda por la Dra. Clara Leonor García García, Directora Jurídica; el Dr. Juan Manuel Rodríguez Parra, Director de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinarios; la Dra. Claudia Franco, Tesorera; la Dra. Alicia Suárez, Contadora; el Dr. Javier Suárez, Profesional 4 Dirección de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinarios; la Dra. Paola Troilo, Contratista de la Dirección Jurídica y el Sr. Mauricio Cortes, contratista de la Dirección de Operaciones Estratégicas y Proyectos, mientras que por parte de Fiduprevisora, la Dra. Nubia Constanza Quiñones T., en calidad de Coordinadora de Fideicomisos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los costos del proyecto lo constituyen de una parte el valor del contrato de obra 176-08 y su correspondiente interventoría (contrato 187-08) que suman SEIS MIL SETESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$6.744.475.335) y por la otra unos costos indirectos (estudios, diseños, gastos legales, promoción, licencias, vigilancia, servicios profesionales) que ascienden a NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y OCHO MIL SETESCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$985.078.793); estos dos componentes sumados constituyen el costo total de la urbanización del suelo que corresponde a la suma de SIETE MIL SETESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL CIENTO CUARENTA Y OCHO PESOS (\$7.729.554.148).

El costo del suelo que se tomó para efectos de la liquidación es la suma de TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL SETESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS (\$3.958.871.731), es decir que se incrementó en CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTITRES PESOS (\$445.186.623) respecto al valor que se tomó como aporte al momento de iniciar el contrato, incremento que presuntamente obedece a la realización de obras de habilitación.

**CUADRO 3
COSTOS DEL PROYECTO \$**

COSTO OBRA + INTERVENTORIA		6.744.475.355
CDTO 176 - 08	6.068.598.444	
CONTRATO CDTO 187 - 08	675.876.911	
COSTOS INDIRECTOS		985.078.793
Estudios y Diseños	47.142.337	
Impuestos	688.143.641	
Gastos Legales	8.615.755	
Promocion	21.978.856	
Licencias de Urbanismo	22.609.734	
Vigilancia	59.197.661	
Sercicios Profesionales	137.390.809	
COSTO TOTAL (URBANIZACION DEL SUELO)		7.729.554.148
COSTO DEL SUELO		3.958.871.731
COSTO DEL PROYECTO (SIN GASTOS FIDUCIARIOS)		11.688.425.879

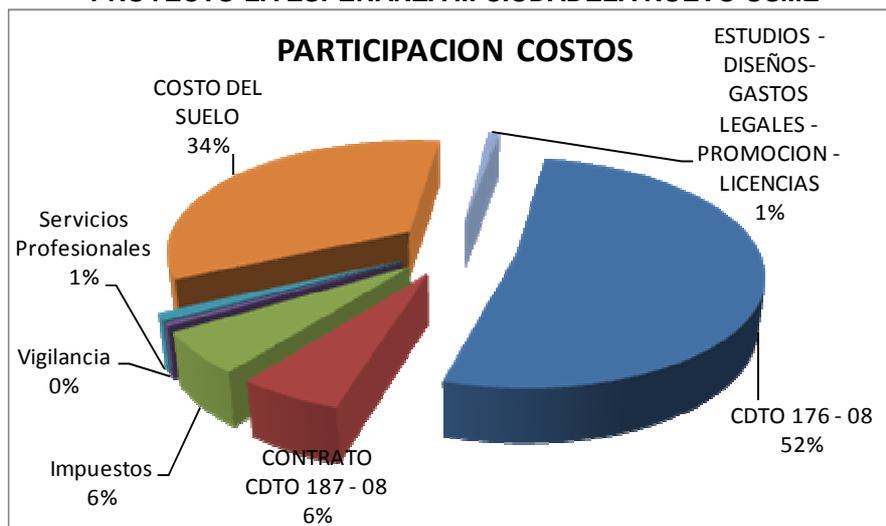
Fuente: Acta Reunión Cruce Cuentas Metrovivienda – Fiduprevisora

El costo total del proyecto incluyendo el suelo, que ha sido valorado en TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Y UN MIL SETESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS (\$3.958.871.731), asciende a la suma de ONCE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$11.688.425.879).

**GRAFICO 1
PROYECTO LA ESPERANZA III CIUDADELA NUEVO USME**



Fuente: Cálculos a partir del Acta Reunión Cruce Cuentas Metrovivienda – Fiduprevisora

Como se observa en el gráfico, el costo total del proyecto asciende a ONCE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$11.688.425.879), sin incluir gastos fiduciarios; el 34%, la tercera parte corresponde al valor del suelo, el contrato de obra el 52% y su interventoría el 6%, es decir, que estos tres componentes constituyen el 92% del valor total del proyecto; el 8% restante se reparte en impuestos que contribuye con el 6% y estudios, diseños, promoción, vigilancia, servicios profesionales aportan el 2%.

El negocio planteado consiste en que Metrovivienda aporta el suelo y los fideicomitentes particulares aportan dinero, con esa masa de recursos (dinero más terreno) se constituye la Fiducia. La cláusula cuarta, “RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES” del contrato de cuentas de participación señala que “...El participe activo o gestor responderá ilimitadamente con su patrimonio por las obligaciones y compromisos que adquiera con terceros...” “... Por su parte el participe inactivo u oculto limitara su responsabilidad al valor de los aporte efectuados...”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La cláusula sexta “OBLIGACIONES DEL PARTICIPE ACTIVO O GESTOR” señala en el numeral 2 respecto a las obligaciones del participe activo o gestor en desarrollo del objeto del presente contrato: *“Realizar las gestiones y contratos que se requieran para la ejecución del proyecto denominado La Esperanza Etapa III Ciudadela Nuevo Usme ubicado en la localidad de Usme, tales como compra y/o urbanización del lote así como comercialización del mismo”*

Una vez realizadas todas las actividades conducentes a la habilitación de los terrenos, se obtiene un producto final que es el suelo habilitado el cual se ofrece en venta a los constructores interesados para que desarrollen los planes de viviendas, en este caso tipo VIS y VIP en los términos de densidad, metros cuadrados de cada solución y demás establecidos en las diferentes convocatorias.

Al momento del cruce de cuentas, con fecha 22/08/11, se relacionan los ingresos por venta así:

**CUADRO 4
RESULTADOS COMERCIALIZACION LOTES**

SUPERLOTE	AREA M2	VR. \$*M2	VR. \$VENTA	COMPRADOR
SUPERLOTE 1	8.261	111.000	916.980.990	EF COLOMBIA HUMANITARIA
SUPERLOTE 2	8.474	111.000	906.764.010	EF COLOMBIA HUMANITARIA
SUPERLOTE 3	6.499	95.000	656.387.890	POR DEFINIR
SUPERLOTE 4	10.000	70.000	700.000.000	CVP
SUPERLOTE 5	8.506	70.000	595.452.200	CVP
SUPERLOTE 6	10.000	107.000	1.070.000.000	CONSTRUCTORA BOLIVAR
	51.740		4.845.585.090	

Fuente: Acta Reunión Cruce Cuentas Metrovivienda – Fiduprevisora

El Superlote 3 que ha sido ofertado mediante las Convocatorias 2, 5 y 7 de 2010 se le asignó un precio de \$617.394.550 para las dos primeras convocatorias y un precio de \$754.846.074 para la última convocatoria reseñada. En la liquidación de la Fiducia se determinó como valor de venta la suma de \$656.387.890.

El Superlote 4 fue ofrecido a la Caja de la Vivienda Popular por la suma de \$700.000.000, siendo finalmente vendido a la firma Promotora Calle 26 por la suma de \$1.127.000.000.

El superlote 5 fue ofrecido a la Caja de la Vivienda Popular por la suma de \$595.452.200, y finalmente se vendió a la firma Promotora Calle 26 por la suma de \$1.076.067.190.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El súper lote 6 fue adjudicado a Constructora Bolívar por \$1.070.000.000

A continuación se presenta un cuadro con los valores ajustados por la venta de los lotes, cambian los valores y la Caja de la Vivienda Popular cede el negocio a la Promotora Calle 26.

**CUADRO 5
INGRESOS POR VENTA LOTES AJUSTADO**

SUPERLOTE	AREA	VALOR \$	COMPRADOR
Superlote 1	8.261	916.980.990	Fundacion Luis Carlos Sarmiento Angulo
Superlote 2	8.474	906.764.010	Fundacion Luis Carlos Sarmiento Angulo
Superlote 3	6.499	656.387.890	Por definir
Superlote 4	10.000	1.127.000.000	Promotora Calle 26
Superlote 5	8.506	1.076.067.190	Promotora Calle 26
Superlote 6	10.000	1.070.000.000	Constructora Bolivar
TOTAL	51.740	5.753.200.080	

Fuente: Información remitida por Metrovivienda, oficio S-2012-001236

Entre la información reportada para el cruce de cuentas y que presenta ingresos por venta de lotes por valor de CUATRO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL NOVENTA PESOS (\$4.845.585.090), frente a los ingresos reportados con posterioridad de CINCO MIL SETESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL OCHENTA PESOS (\$5.753.200.080), se registra un incremento en los ingresos por valor de NOVECIENTOS SIETE MILLONES SEISCIENTOS CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA PESOS (\$907.614.990). De este valor el 43% corresponde a Metrovivienda por su participación, es decir, la suma de TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$ 390.274.446).

Se debe señalar que el superlote 3 aún no se ha vendido, de manera que el valor de SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA PESOS (\$656.387.890), es una expectativa, además en la comunicación con radicado 2012-001320 de 09/07/12 se presenta como valor estimado de venta para este superlote 3 la suma de \$754.846.674, es decir que se incrementa el valor de venta en el 15% equivalente a \$98.458.784. Este predio, ha sido ofrecido en cuatro diferentes oportunidades, mediante las convocatorias 02 y 05 de 2010, convocatoria 07 de 2011 y convocatoria 01 de 2012, y en ninguna ocasión los constructores han mostrado interés por adquirirlo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el mismo oficio se relaciona un cuadro del cual se extrae la siguiente información:

**CUADRO 6
VENTAS PREDIOS LA ESPERANZA**

CONSTRUCTORA	PROYECTO		IDENT. PREDIO			VALOR \$		
	NOMBRE	UBICACION	MZ	AREA	AÑO	AVALUO	VENTA	DIFERENCIA
Fundacion Grupo AVAL	Mirador de Usme I	Calle 139 S 3 C 40	SL-1	8.261,09	2011	999.591.890	916.980.990	-82.610.900
Fundacion Grupo AVAL	Mirador de Usme II	Calle 137 C S 3 C 39	SL-2	8.474,43	2011	1.008.457.170	906.764.010	-101.693.160
SIN COMERCIALIZAR	SIN COMERCIALIZAR	Carrera 4 A 138 C 39 S	SL-3	6.498,89	2012	656.387.890	754.846.674	98.458.784
Promotora Calle 26	Vistas del Rio I	Carrera 4 A 137 B 25 S	SL-4	10.000,00	2011	980.000.000	1.127.000.000	147.000.000
Promotora Calle 26	Vistas del Rio I	Calle 137 C S 3 C 58	SL-5	8.506,46	2011	935.710.600	1.076.067.190	140.356.590
Constructora Bolivar S.A.	Bosques de Bogota II	Calle 137 C S 3 C 28	SL-6	10.000,00	2010	1.070.000.000	1.070.000.000	0

Fuente; A partir de información reportada por Metrovivienda, Oficio S-2012-001320

Como se observa en el cuadro anterior, en la venta de los superlotes 1 y 2 se registró como venta un valor por debajo del correspondiente avalúo, el menor valor recibido corresponde a la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CUATRO MIL SESENTA PESOS (\$184.304.060).

2.2. NORMATIVIDAD

El Acuerdo 01 de Febrero 8 de 1999, “Por el cual se adoptan los estatutos de METROVIVIENDA, Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital”, establece en el artículo 18.- Funciones de la Junta, literal f).- “Velar por el correcto funcionamiento de la entidad y verificar que el desempeño de la misma corresponda a las políticas generales adoptadas, con fundamento en los informes que por solicitud de la misma Junta Directiva o de oficio emita el Gerente General.”

En el literal j).” Adoptar los criterios y/o la fórmula que determine el precio mínimo al cual debe sujetarse la entidad al enajenar sus inmuebles dentro de los parámetros establecidos por las disposiciones legales vigentes sobre la materia.”

Es evidente que no se dio cumplimiento por parte de la Junta Directiva a lo establecido en la norma previamente citada.

Atendiendo lo normado en el artículo 3 de la Ley 610 de Agosto 15 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, define la gestión fiscal en los siguientes términos: “Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. “

En ese orden de ideal el artículo 6 de la Ley 610, define el Daño Patrimonial al Estado en los siguientes términos: *“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías...”*

Es viable establecer que con la presunta pérdida presentada se configura un daño a los intereses patrimoniales del estado, en este caso una directa afectación negativa al patrimonio de Metrovivienda de acuerdo a las normas vigentes.

El Acuerdo 15 de diciembre 8 de 1998 crea a Metrovivienda como Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital al tenor del artículo 1º.- *“Creación, Nombre y Naturaleza Jurídica. Créase, como empresa industrial y comercial del Distrito Capital, vinculada a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, la entidad denominada METROVIVIENDA, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.”*

El artículo 5º del acuerdo 15 de 1998, que en su texto es igual al artículo 27 del Acuerdo 01 Febrero 8 de 1999, *“Por el cual se adoptan los estatutos de METROVIVIENDA, Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital”*, establece que el patrimonio de METROVIVIENDA provendrá de:

- “a) Los recursos de su capital, constituido con fondos públicos comunes, así como los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial, que se le asignen conforme a la Ley.*
- b) Los recursos provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios.*
- c) Los bienes que adquiera a cualquier título, gratuito u oneroso.”*

En el caso de la presunta pérdida registrada en el marco del negocio Fiduciario con Fiduprevisora sobre el proyecto la Esperanza III de la localidad de Usme, el patrimonio de Metrovivienda se ve afectado de manera negativa, porque al tenor del literal a) del artículo 5 del Acuerdo 15 de 1998, en desarrollo de la Fiducia no se generó un producto con valor adicional al recurso de capital inicial, de hecho la presunta pérdida no se puede considerar como un producto; así mismo, según el literal b) el desarrollo de la actividad de Metrovivienda y su giro ordinario de negocios, en este caso de la Fiducia, tampoco contribuyó con el fortalecimiento patrimonial e inclusive si se referencia con el literal c) los bienes adquiridos a título oneroso, en este caso de la Esperanza III, tampoco ayudan a fortalecer patrimonialmente la entidad, situación particularmente grave si se tiene en cuenta

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la naturaleza jurídica de Metrovivienda en los términos del artículo 1 del acuerdo 15 “...Créase, como empresa industrial y comercial del Distrito Capital...”

2.3. DETERMINACIÓN DE LA PRESUNTA PÉRDIDA EN LA OPERACION

Cinco (5) de los seis (6) superlotes que hacen parte del proyecto La Esperanza III ya han sido entregados, tal como se relaciona en el siguiente cuadro:

**CUADRO 7
RELACION DE ESCRITURAS PARA PREDIOS ENTREGADOS**

PREDIO	NOMBRE	AREA	ESCRITURA	NOTARIA	FECHA			COMPRADOR
					ESCRITURA	REGISTRO	ENTREGA	
40388611	SUPERLOTE SEIS (6)	10.000,00	2760	74	22/12/2010	19/05/2011	29/12/2010	Constructora Bolivar S.A.
40562765	SUPERLOTE UNO (1)	8.261,00	1491	58	13/05/2011	27/05/2011	20/05/2011	Fundacion Grupo Aval
40562766	SUPERLOTE DOS (2)	8.474,43	1605	58	20/05/2011	27/05/2011	20/05/2011	Fundacion Grupo Aval
40388609	SUPERLOTE CUATRO (4)	10.000,00	2138	68	03/05/2012	07/05/2012	17/05/2012	Promotora Calle 26 S.A.
40562768	SUPERLOTE CINCO (5)	8.506,46	2138	68	03/05/2012	07/05/2012	17/05/2012	Promotora Calle 26 S.A.

Fuente: Información remitida por Metrovivienda con radicado S-2012001131.

A continuación se presenta la composición porcentual de la participación de los aportantes en el proyecto:

**CUADRO 8
PORCENTAJE DE PARTICIPACION**

APORTANTE	CONCEPTO	VALOR \$	PORCENTAJE
METROVIVIENDA	APORTE VALOR SUELO	3.958.871.731	43
FIDEICOMITENTES	APORTE EN DINERORENDIMIENTOS	4.479.741.129	57
ADHERENTES	RENDIMIENTOS	753.900.054	
TOTAL APORTES AL PROYECTO		9.192.512.914	100

Fuente: Acta Reunión Cruce Cuentas Metrovivienda – Fiduprevisora

El total de aportes al proyecto suman NUEVE MIL CIENTO NOVENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS DOCE MIL NOVESCIENTOS CATORCE PESOS (\$9.192.512.914), de los cuales el 43% es decir la suma de TRES MIL NOVESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL SETESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS (\$3.958.871.731) corresponden al aporte del suelo por Metrovivienda y el restante 57% corresponde a los recursos de los fideicomitentes privados; en este punto llama la atención que mientras que al aporte de los fideicomitentes privados se le incrementa el valor por concepto de rendimientos, el aporte de Fideicomitente Publico, Metrovivienda, su aporte no tiene ningún tipo de incremento en su valor, pese a que el suelo es un recurso que en la actual coyuntura, dada su escasez, tiene tasas de valorización importantes. La permanente valorización esta soportada en la actualización catastral que realiza el Departamento Administrativo de Catastro Distrital en forma

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

periódica sobre los predios de la ciudad, y por supuesto la localidad de Usme no es ajena a esta permanente actualización.

**CUADRO 9
EVOLUCION AVALÚO CATASTRAL MUESTRA PREDIOS USME**

VIGENCIA	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	%
SUPERLOTE 4	1.440.000.000	900.000.000	837.000.000	556.571.000	469.680.000	456.000.000	604.800.000	576.000.000	150
SUPERLOTE 16	608.982.000	422.481.000	353.971.000	382.819.000	323.054.000	313.645.000	303.039.000	288.608.000	111
CARMEN 1	1.157.993.000	1.494.201.000	3.257.639.000	2.216.984.000	1.870.872.000	1.816.381.000	1.754.957.000	329.054.000	252
CARMEN 2	10.347.683.000	1.565.649.000	2.996.651.000	2.039.368.000	1.720.986.000	1.670.860.000	1.614.357.000	302.692.000	3.319
CARMEN 3	8.803.205.000	1.408.513.000	2.537.399.000	1.726.825.000	1.457.236.000	1.414.792.000	1.366.949.000	256.303.000	3.335

Fuente: Cálculos equipo auditor a partir de recibos de pago impuesto predial.

En el cuadro precedente se ha tomado una muestra de cinco (5) predios de la localidad de Usme, propiedad de Metrovivienda, los cuales de acuerdo al avalúo catastral han registrado incrementos que van desde el 111% hasta el 3.300% para el periodo comprendido entre el 2005 y el 2012. Para la totalidad de predios, se presentan incrementos del avalúo catastral de manera permanente para cada vigencia en clara contravía de los estimativos de Metrovivienda que maneja el valor del suelo sin modificación alguna tal como se evidencio en el proceso del proyecto L a Esperanza III.

No es conveniente para los intereses distritales afirmar que debido a que la propiedad de los terrenos no fue transferida, sino que permaneció dicha propiedad en cabeza de Metrovivienda como titular, el valor aportado representado en terrenos al inicio del negocio sea el mismo valor a la fecha de liquidación.

En memorando de fecha 29 de octubre de 2008, dirigido a la Directora Administrativa y Financiera y emanada de la Gerencia General, ambas dependencias de Metrovivienda, se da cuenta de los siguiente: *“Teniendo en cuenta que luego del proceso de restitución de los activos y bienes del Fideicomiso Ciudadela Metrovivienda Usme administrado por Fiducolombia S.A., se constituyen los siguientes proyectos urbanísticos: ...Ciudadela Metrovivienda Usme – Tercera Etapa Dec 327/2004...”*

A reglón seguido en el mismo oficio se dice: *“... con el presente me permito anexar la desagregación del costo del suelo establecido para cada proyecto...”*

En el cuadro anexo referido se establece para el predio la Esperanza, Tercera Etapa, un valor de DOS MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES NOVECIENTOS VEINTISIETE MIL SETESCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$2.624.927.766.34).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Esto significaría que después de transcurridos cerca de 32 meses, el valor del suelo ha permanecido inmodificable, en contravía de los supuestos económicos de valorización y actualización del valor de los activos conforme a las normas que regulan la gestión del buen administrador; para este caso particular se hace referencia a la evolución de los avalúos catastrales de predios de Usme anteriormente señalados.

Si bien es cierto el propósito de Metrovivienda es habilitar suelo, trasformando un producto inicial (suelo bruto) en un producto final (suelo habilitado), mediante un proceso de habilitación de suelo, también lo es que dicho proceso de transformación no es inmediato y por lo tanto se está renunciando a una valorización absolutamente legítima dada la naturaleza jurídica de Metrovivienda; no se pretende señalar que Metrovivienda deba generar utilidades, pero se espera que como mínimo el resultado de la gestión salvaguarde el patrimonio público (no incurra en pérdidas económicas), mejore el nivel de calidad de vida de los ciudadanos y genere valor para la ciudad.

La competencia del administrador público debe ser tan eficaz y celosa como la del administrador privado con sus bienes y evidentemente nadie participa en un negocio con el ánimo de perder, como en el caso planteado.

**CUADRO 10
GASTOS ADMINISTRATIVOS FIDUCIA**

CONCEPTO	VALOR \$
COMISIONES FIDUCIARIAS GASTADAS	125.602.933
GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS	13.398.692
GASTOS NO OPERACIONALES	564
RETENFUENTE	42.631.436
TOTAL GASTOS ADTIVOS. FIDUCIA	181.633.625

Fuente: Acta Reunión Cruce Cuentas Metrovivienda – Fidupervisora

La Fiducia se considera un instrumento de medio y no de resultado, es decir que independiente de la gestión adelantada, y si conduce a resultados positivos o negativos, siempre para la Fiduciaria se generará un valor a su favor.

**CUADRO 11
PRESUNTA PÉRDIDA DEL PROYECTO EN PESOS**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

COSTO DEL PROYECTO (SUELO + URBANISMO)	11.688.425.879
GASTOS ADMINISTRATIVOS (FIDUCIA)	181.633.625
TOTAL COSTO DEL PROYECTO	11.870.059.504
VALOR ENAJENACION DEL PROYECTO (6 SUPERLOTES)	5.753.200.000
PERDIDA DEL PROYECTO (COSTO VS. VENTA)	6.116.859.504

Fuente: Cálculos equipo auditor a partir de Información suministrada por Metrovivienda.

Una vez ajustada con los valores obtenidos por el mayor ingreso en la venta de los superlotes, la presunta pérdida del proyecto asciende a la suma de SEIS MIL CIENTO DIEZ Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS (\$6.116.859.504); en el cruce de cuentas la presunta pérdida estimada del proyecto sería la suma de SIETE MIL VEINTICUATRO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS (\$7.024.474.414) de los cuales Metrovivienda asumiría TRES MIL VEINTICINCO MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$3.025.178.582). La diferencia por mayores ingresos recibidos corresponde a \$907.614.910

**CUADRO 12
PRESUNTA PÉRDIDA QUE ASUMEN LAS PARTES**

APORTANTE	PORCENTAJE	VR. PERDIDA \$
METROVIVIENDA	43	2.630.249.587
FIDEICOMITENTES ADHERENTES	57	3.486.609.917
TOTAL	100	6.116.859.504

Fuente: Cálculos equipo auditor a partir de Información suministrada por Metrovivienda

Teniendo en cuenta que la participación de Metrovivienda es del 43%, la presunta pérdida que debería asumir Metrovivienda correspondería a la suma de DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$2.630.249.587), es decir que la presunta pérdida de Metrovivienda en esta operación supera en CUATROCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES CIENTO SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$461.177.587) a la pérdida registrada por la entidad durante la vigencia 2011.

Importante señalar que estas cifras son válidos en la medida que el Superlote 3 sea vendido de manera oportuna y por el valor estimado; en todo caso de registrarse un mayor valor por su venta, no se afectaría de manera significativa los valores de la presunta pérdida aquí registrados.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El valor en libros de la tierra aportada es de DOS MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES NOVESENTOS VEINTISIETE MIL SETESCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$2.624.927.767), cifra cuyo origen ya se explico y que data del año 2008, mientras que el suelo aportado se le asignó un valor de TRES MIL NOVESENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL SETESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS (\$3.958.871.731) para efectos de adelantar la liquidación; se presenta una diferencia de MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES NOVESENTOS CUARENTA Y TRES MIL NOVESENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS (\$1.333.943.964).

La administración de Metrovivienda plantea tomar como valor de referencia para efectos de calcular la pérdida la cifra del valor histórico (\$2.624.927.767), mientras que para la Fiduciaria la pérdida se estima desde el valor por el cual el suelo fue aportado (\$3.958.871.731); se busca con este escenario disminuir la presunta pérdida en la correspondiente diferencia (\$1.333.943.964).

Se evidencia como una debilidad del negocio fiduciario para los intereses de Metrovivienda que su aporte no se valoriza, cuando es bien sabido que la actual coyuntura de escasez de suelo, es precisamente el suelo el recurso de más alta valorización, sin embargo ese efecto no se refleja en la realidad económica de la entidad.

En principio no se acepta que el valor del suelo aportado para efectos de la liquidación, sea el valor de inventario en libros, de ser así Metrovivienda estaría en una clara desventaja con un evidente favorecimiento para los intereses de los demás Fideicomitentes y de los constructores que adquieren los terrenos en condiciones aptas para iniciar el proceso de construcción, produciéndose de esta forma el detrimento del patrimonio público, que se materializa en la presunta pérdida registrada, y que no es consecuente con la naturaleza jurídica de Metrovivienda.

Se podría estar en presencia de un presunto favorecimiento a terceros, en este caso los constructores, que al adquirir los terrenos en las condiciones que fija Metrovivienda, no están como mínimo la totalidad de la inversión que realiza el Distrito Capital en los terrenos y su posterior habilitación.

De otra parte, el hecho que el valor de venta de los inmuebles sea superior al planteado en la liquidación evidencia debilidades en el proceso de comercialización, donde no se define de manera precisa el precio de venta; no se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

percibe la presencia de un procedimiento de carácter técnico para la determinación del valor de los terrenos, diferente a los avalúos comerciales elaborados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

La presunta pérdida del contrato de cuentas en participación únicamente se da al final de las ventas de todo el proyecto, y se estima una pérdida contable de Metrovivienda por SETESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS VEINTIUN MIL DOSCIENTOS DIEZ Y SIETE PESOS (\$798.521.217), frente a la presunta pérdida estimada para Metrovivienda de DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$2.630.249.587), una vez aceptado el argumento del mayor ingreso percibido. La razón más importante para explicar la diferencia se da en el criterio de tomar el valor del suelo: si se toma el valor histórico o el del aporte ya reseñado.

Los documentos que se relacionan a continuación se constituyen en el soporte de lo planteado en este informe y han sido obtenidos mediante solicitud formal, elevada por el equipo auditor:

- Acta de reunión cruce de cuentas, Contrato de Fiducia 310325: Cumplimiento de Obligaciones Decreto 327 de 2004, Contrato Cuentas de Participación Proyecto La Esperanza III Ciudadela Nuevo Usme, con fecha 22/08/11 y documento titulado “*ESCENARIO DE LIQUIDACION EL CONTRATO FIDUCIARIO 3287 DE 2004 Y BALANCE CONTABLE DE METROVIVIENDA*”, recibido con oficio S-2012-000444.
- Contrato de Fiducia Mercanti Irrevocable de Administración, Intervención y Pagos No. 3-1-0325, recibido con oficio S-2012-001236.
- Contrato de Cuentas en participación entre Metrovivienda y Fiduciaria La PREVISORA S.A actuando en su calidad de vocera del patrimonio autónomo cumplimiento obligaciones Decreto 327 de 2004, recibido con oficio S-2012-001236.
- Copia de los avalúos comerciales de cada superlote, recibidos con oficio de radicado S-2012-01320.

La Contraloría de Bogotá, D.C., identifica la presunta pérdida de recursos públicos en Metrovivienda en desarrollo de la gestión adelantada con Fiduprevisora por un valor de DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$2.630.249.587) que se obtienen del valor de la pérdida establecido en el cruce de cuentas menos los mayores ingresos percibidos por venta de superlotes; en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

esta cifra se incluyen los SETESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS VEINTIUN MIL DOSCIENTOS DIEZ Y SIETE PESOS (\$798.521.217), que Metrovivienda acepta como pérdida contable.

La Dirección Sectorial Hábitat y Servicios Públicos practican visita fiscal en Metrovivienda, Empresa Comercial e Industrial del Distrito Capital identificada con el NIT 830.055.995-0.

La actuación fiscal se adelanta en el marco del Plan de Auditoria Distrital PAD 2012 CICLO I, y aborda el tema de la Fiducia con Fiduprevisora, visita fiscal que se inicio el día 20 de junio y culmina el 31 de julio del año 2012,

La representación legal de Metrovivienda, para la firma del contrato de Fiducia la realiza la Dra. María Virginia Casas Franco Roldan, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 31.290.922 expedida en Cali y que ostenta el cargo de Gerente General y su dirección es la Calle 52 # 13-64 piso 8, Localidad Chapinero, Bogotá, D.C., Teléfono 3599473.

Metrovivienda constituyó junto con varios Fideicomitentes adherentes el Contrato de Fiducia 310325 con Fiduciaria La Previsora, S.A, con el propósito de cumplir con las obligaciones derivadas de lo normado en el Decreto Distrital 327 de 2004.

El acta de cruce de cuentas se realizó el día 22 de agosto del año 2011 en las Oficinas de Metrovivienda en Bogotá, D.C., la presunta pérdida se establece a través de la figura de Encargo Fiduciario, que al ser liquidado establece el valor que ha de ser asumido por cada uno de los Fideicomitentes Adherentes.

En principio los terrenos aportados a la Fiducia La Previsora en desarrollo del Proyecto La Esperanza III Ciudadela Nuevo Usme, presentan una serie de debilidades entre las que se destaca la topografía del terreno que por presentar pendientes hacen que la inversión en la adecuación sea más onerosa que si se tratara de terrenos planos.

La inversión para adecuar el terreno, los porcentajes que han de ser destinados para cesión y las condiciones de densidad, metros cuadrados de construcción por unidad de vivienda y las evidentes debilidades en cuanto a facilidades de transporte público, centros de abastecimiento, atención en salud y educación y de manera muy especial la inexistencia de posibilidades de empleo hacen que en general los terrenos no sean lo suficientemente atractivos para que el constructor privado decida invertir allí.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Finalmente, es claro decir que por todos los resultados negativos que se presentan tanto en el informe de cruce de cuentas como el que se reflejan en los estados financieros, están relacionados con la falta de técnica financiera y planeación adecuada para determinar el esfuerzo económico real para producir un bien o un servicio tal como lo mencionó en una oportunidad los auditores externos de la firma NEXIA.

a- *La determinación de los costos genera incertidumbre respecto de su cálculo y registro, situación ampliamente debatida y reconocida por diferentes Administraciones, hasta el punto de haberse contratado una metodología para solucionar este inconveniente, la cual por decisión administrativa se piensa implementar solo a partir de nuevos proyectos.*

b- *Los registros contables han sido afectados por estimaciones de costo, incrementando tanto el pasivo estimado como el activo, en la cuenta de Inventario.*

c- *La entidad ha venido registrando pérdidas acumuladas a través del tiempo, las cuales ascienden a \$32.785 millones, cifras a 2007 hecho que, de persistir, compromete la continuidad del ente público (Gestión Continuada).”TOMADO DE DICTAMEN NEXIA 2007.*

Es relevante tener en cuenta, que debido a que METROVIVIENDA es considerado un ente contable público que debe seguir los lineamientos del Régimen de Contabilidad Pública que es de competencia de la Contaduría General de la Nación, y más concretamente con lo establecido en el punto 9.1.1.1. Normas Técnica Relativas a los Activos del Marco Conceptual del Plan General de Contabilidad Pública, del Régimen de Contabilidad Pública RCP emitido por la Contaduría General de la Nación, en el párrafo 141, en su dinámica conceptual en materia de Activos, establece:

“141. Los activos son recursos tangibles e intangibles de la entidad contable pública obtenidos como consecuencia de hechos pasados, y de los cuales se espera que fluya un potencial de servicios o beneficios económicos futuros, a la entidad contable pública en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Estos recursos tangibles e intangibles, se originan en las disposiciones legales, en los negocios jurídicos y en los actos o hechos financieros, económicos, sociales y ambientales de la entidad contable pública. Desde el punto de vista económico, los activos surgen como consecuencia de transacciones que implican el incremento de los pasivos, el patrimonio o la realización de ingresos. También constituyen activos los bienes públicos que están bajo la responsabilidad de las entidades contables pública pertenecientes al gobierno.”

Así mismo en el párrafo 158, el Régimen define el rubro de inventarios como:

“158. Noción. Los inventarios son los bienes tangibles, muebles e inmuebles, e intangibles, adquiridos o producidos por la entidad contable pública, con la intención de ser comercializados, transformados o consumidos en actividades de producción de bienes o prestación de servicios, o para suministrarlos en forma gratuita a la comunidad, en desarrollo de cometido estatal.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otra parte es necesario recordar que las Normas Técnicas Relativas a las cuentas de Actividad Financiera, Económica Social y Ambiental en los temas de los Ingresos, Gastos y Costos son claras al manifestar de forma reglamentaria en el Plan General de Contabilidad Pública PGCP, en su numeral 9.1.4:

“Artículo 260. NOCIÓN. Las cuentas de Actividad Financiera, Económica Social y Ambiental comprenden los Ingresos, Gastos y Costos en que incurre la entidad contable pública en desarrollo de sus funciones de cometido estatal y reflejan el resultado de la gestión, en cumplimiento de las actividades ordinarias realizadas durante el período contable. Estas cuentas también incluyen las partidas extraordinarias.

Artículo 261. Las actividades ordinarias corresponden a la operación básica o principal de la entidad contable pública, así como a las complementarias y vinculadas a la misma y se caracterizan por ser recurrentes...”

El Plan General de Contabilidad Pública PGCP, en su numeral 9.1.4.1 respecto a los Ingresos reglamenta:

“Artículo 264. NOCIÓN. Los ingresos son los flujos de entrada de recursos generados por la entidad contable pública, susceptibles de incrementar el patrimonio público durante el período contable, bien sea por aumento de activos o por disminución de pasivos, expresados en forma cuantitativa y que reflejan el desarrollo de la actividad ordinaria y los ingresos de carácter extraordinario.

Artículo 265. El reconocimiento de los ingresos debe hacerse en cumplimiento del principio de Devengo o Causación, con base en las normas que lo imponen, las declaraciones Tributarias la liquidación de los aportes parafiscales, o el desarrollo de actividades de comercialización de bienes y prestación de servicios...”

Finalmente, en desarrollo de la visita fiscal se concluye lo siguiente:

- Existe una presunta pérdida de recursos públicos que se da por la diferencia entre el costo total del proyecto que es superior al ingreso percibido por la venta de los superlotes del Proyecto La Esperanza III de la Ciudadela Nuevo Usme.
- La presunta pérdida ha sido esbozada desde tres diferentes puntos de vista: La Fiduciaria que desde el cruce de cuentas presenta la pérdida; desde la información contable de Metrovivienda que aunque argumentan razones para disminuir el valor reconocen la existencia de la pérdida y la visión de la Contraloría que informa la existencia de la presunta pérdida como la diferencia ya señalada.
- En esta operación el valor de la presunta pérdida supera al valor de la pérdida registrada por Metrovivienda durante toda la vigencia 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- No se evidenció, para este caso del Proyecto La Esperanza III, la existencia ni aplicación de mecanismos seguros que garantice la estimación del valor de venta de predios que mitiguen, corrijan o eliminen el riesgo de pérdida de los recursos públicos.
- Se perciben debilidades en el proceso de comercialización del Superlote 3, y no se evidencia un análisis de riesgo para mitigar, prevenir, corregir o eliminar las posibles consecuencias derivadas de la demora en la comercialización de dicho predio y el riesgo de generar un impacto negativo sobre la estructura financiera de Metrovivienda aumentando el valor de la presunta pérdida ya registrada.
- Existen debilidades en el proceso de planeación y seguimiento en la adquisición, habilitación y comercialización de los superlotes del Proyecto La Esperanza III.
- La naturaleza jurídica de Metrovivienda, como Empresa Industrial y Comercial del Distrito, debería con su gestión obtener como mínimo los recursos invertidos y no estar de manera permanente generando pérdidas para el erario público y comprometiendo su viabilidad y sostenibilidad.
- Se estima que el valor del daño al patrimonio público de Bogotá, derivado de la operación Proyecto la Esperanza III Ciudadela Nuevo Usme corresponde a la suma de DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$2.630.249.587), de acuerdo al porcentaje de participación de Metrovivienda; esta cifra se obtiene de la diferencia entre el valor total del proyecto y los ingresos percibidos por su comercialización.
- En este informe se incluye el presunto hallazgo fiscal, con presunta incidencia disciplinaria, que se da por irregularidades en el cruce de cuentas. En concordancia con las garantías derivadas del derecho al debido proceso y hasta tanto no se agoten las instancias, el presunto hallazgo fiscal, con presunta incidencia disciplinaria, queda debida y formalmente comunicado a la administración de Metrovivienda.

3. ANEXOS

Para la presenta visita no se registran anexos

La Resolución Reglamentaria N° 033 de diciembre 9 de 2011, *“Por la cual se adopta la nueva versión de Documentos y Procedimientos relacionados con el Proceso de Prestación de Servicio Micro de la Contraloría de Bogotá y se dictan otras disposiciones”*, establece en el procedimiento para elaborar el informe de auditoría gubernamental con enfoque integral y cierre de auditoría, Código 4012, Versión No. 10.0 de fecha 28 de noviembre de 2011, en el anexo 4: Modelo *“Dictamen de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral”* establece que *“Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá.”*