

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012
CICLO III

DIRECCION SECTOR HABITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

Diciembre de 2012

AUDITORÍA INTEGRAL A METROVIVIENDA

Contralor de Bogotá DIEGO ARDILA MEDINA

Contralor Auxiliar LIGIA INES BOTERO MEJIA

Director Técnico Sectorial ADRIANA DEL PILAR MARTINEZ GUERRA

Subdirector de Fiscalización MARIA ADALGISA CACERES RAYO

Asesor Jurídico JULIAN DARIO HENAO CARDONA

Equipo de Auditoría ISAURO YOSCUA ORDOÑEZ – Líder-

**Auditores
MARIA HERMINDA GONZALEZ NIETO
JAVIER GUILLERMO CIFUENTES BARATO**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTENIDO

	Página
1. CONCEPTO DE GESTION	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	09
2.1. Banco de Tierras	10
2.1.1. Localidad de Bosa	11
2.1.2. Localidad de Santa Fe	16
2.1.3. Localidad de Usme	17
2.1.4. Avalúo de Predios y Gastos del Banco de Tierras	22
2.1.4.1. Avalúo de predios	22
2.1.4.2. Gastos del banco de Tierras	24
2.2. El Banco de Tierras en el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016	26
2.2.1. Las perspectivas de METROVIVIENDA en el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016	29
3. CIUDADELA CAMPO VERDE	32
3.1. Trámite del Plan Parcial	36
3.1.1. Trámite del proceso	36
3.1.2. Acción Popular	37
3.1.3. Aprobación del Plan Parcial	39
3.1.4. Zonas sujetas de amenazas de inundación	39
3.1.5. Disposiciones Ambientales	40
4. TERRENOS APORTADOS PARA VIVIENDAS GRATIS	43
5. ACCIONES CIUDADANAS	44
6. CONCLUSIONES	46
Anexo 1. CONSOLIDACION DE HALLAZGOS	48



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. CONCEPTO DE GESTION

Doctor
NICOLAS CORSO SALMANCA
Gerente General
METROVIVIENDA
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución, el Decreto 1421 de 1993 y las demás normas complementarias, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a METROVIVIENDA, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con el fin de evaluar y verificar la correlación entre el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 y el banco de tierras que posee METROVIVIENDA, para el desarrollo de Vivienda de Interés Social y la verificación jurídica, financiera y técnica del estado actual de los terrenos denominados Campo Verde con relación a la política de vivienda de la Administración Distrital.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada para los correspondientes análisis; en tanto que la de la Contraloría, consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales, la calidad y eficiencia de los sistemas de control.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales, que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron y/o serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente a la eficiente y efectiva producción de bienes y/o prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombiana compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias, documentos y cifras que soportan la gestión de la empresa y el cumplimiento de las disposiciones legales.

CONCEPTO SOBRE GESTION Y RESULTADOS

El Sistema de Control Interno en METROVIVIENDA para la vigencia fiscal 2011, obtuvo una calificación de 3.7¹ que la ubica en un rango regular con mediano nivel de riesgo. Dicho sistema, se encuentra apoyado principalmente en el sistema integrado de gestión; se observó un adecuado, ambiente de control motivado por la alta Dirección y apoyado en la Oficina de Control Interno. Se cuenta con planes y programas para el direccionamiento administrativo y con mapas de riesgo a nivel de proceso.

No obstante se evidenció que la oficina de Control Interno no ha realizado pronunciamientos y seguimiento a las actividades relacionadas la gestión de suelo, en lo que tiene que ver con el plan parcial Campo Verde y la Operación Estratégica Nuevo Usme.

En cuanto a la verificación de la correlación entre el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 y el banco de tierras que posee METROVIVIENDA, en el Distrito Capital para el desarrollo de Vivienda de Interés Social y Prioritario, se estableció que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, no contempló expresamente el destino del suelo que actualmente posee, en la periferia de la ciudad, concretamente en las localidades de Bosa y de Usme, que se encuentran bajo la tutela de METROVIVIENDA.

En materia de gestión de suelo para la generación de vivienda de interés social el Plan de Desarrollo está enfocado a generar suelo hacia el centro de la ciudad en lo que se ha denominado el Centro Ampliado que pretende acercar a las personas menos favorecidas al centro de la ciudad con el fin de disminuir las actuales barreras de segregación social entre ricos y pobres.

Al no incluir el suelo adquirido y en algunos casos habilitado por METROVIVIENDA, dentro de la política de gestión de suelo para el desarrollo de vivienda de interés social y prioritario de la ciudad, nos encontramos con el abandono de los esfuerzos realizados por la entidad en administraciones anteriores, cuando se pensaba en la necesidad de realizar grandes desarrollos en la periferia para ponerle límite al crecimiento desordenado de la ciudad.

No obstante la administración de METROVIVIENDA, en la formulación del proyecto de inversión “Gestión de Suelo” y en la correspondiente armonización del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, dejó abierta la posibilidad de incluir los

¹ Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad regular vigencia 2011

predios que tiene METROVIVIENDA actualmente en posibles proyectos para el desarrollo de vivienda de interés social, en caso de llegarse a viabilizar su desarrollo.

El suelo del actual Banco de Tierras, tiene grandes limitaciones que impiden su desarrollo, un primer impase está en la Operación Estratégica Nuevo Usme en donde existen predios de propiedad del Distrito evaluados en \$4.330.6 millones a los cuales en gastos directos e indirectos se le han invertido \$34.900 millones de pesos aproximadamente y no se puede continuar su desarrollo porque presentan una afectación ambiental por cuenta de la Resolución 077 de 1976, expedida por INDERENA.

En estos predios se podrá continuar su desarrollo cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realice la realinderación de la zona afectada ambientalmente, previa la realización de una serie de trámites que están en cabeza de la Administración Distrital. No se entiende cómo en recientes administraciones se invirtieron recursos en unos terrenos que hoy dependen de un acto administrativo del año 1976 y que ninguna autoridad advirtió incluyendo a METROVIVIENDA.

El segundo gran escollo está en el proyecto Campo Verde, que corresponde a un suelo de de 84,5 hectáreas que aunque no es propiedad directa de METROVIVIENDA, sí tiene recursos invertidos por el orden de los \$9.296.2 millones que se encuentran en total incertidumbre por cuenta de la decisión de la actual administración de no desarrollar el proyecto de vivienda a pesar de contar con la aprobación del Plan Parcial desde el 30 de marzo de 2011, cuyo trámite inició en el año 2002.

Para este caso de Campo Verde la administración ha esgrimido el argumento de la amenaza alta y media de inundación que posee el terreno pero que desde el mismo plan parcial se advirtió la necesidad de implementar una serie de medidas y de obras para mitigar el riesgo. La situación más preocupante de este proyecto es la presencia de inversionistas privados que han adquirido derechos y en caso de no desarrollarse como estaba previsto podrán reclamarlos en los estrados judiciales.

En todo caso la vigilancia de los predios que posee METROVIVIENDA, incluida la Ciudadela Campo Verde, demanda mensualmente la suma \$133 millones, de los cuales en la sola Operación Estratégica Nuevo Usme se requieren mensualmente \$70,7 millones. Lo más preocupante es que ésta suma se tendrá que seguir desembolsando hasta cuando se libere el predio de la afectación ambiental lo cual

se puede lograr mediante una realinderación por parte del Ministerio de Ambiente en un proceso cuya responsabilidad es del Distrito Capital.

De acuerdo con lo anterior se concluye, que la gestión de METROVIVIENDA, a partir de la expedición del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, debe reorientar sus esfuerzos en la gestión de suelo hacia el centro de la ciudad, lo cual implica el estancamiento de los procesos que se venían adelantando en la periferia con consecuencias importantes que pueden impactar sus finanzas por los recursos invertidos en gastos directos e indirectos, así como en una serie de predios especialmente en el suelo que han venido adquiriendo y habilitando en la Localidad de Usme.

CONSOLIDACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría no se detectaron hallazgos, sin embargo, será objeto de un control de advertencia, en el cual se prevenga a la administración sobre la posible pérdida de recursos invertidos en la Operación Estratégica Nuevo Usme, si no se promueve desde la Administración Distrital el realinderamiento de la cuenca alta del río Bogotá en la zona de Usme para liberar el suelo habilitado y por habilitar.

Igual situación ocurre con la Ciudadela Campo Verde, en donde no solamente están en riesgo las sumas hasta ahora invertidas por METROVIVIENDA, sino la eventual exposición del Distrito a responder judicial y patrimonialmente ante particulares por la no realización del proyecto.

En todo caso, conforme al artículo 267 de la Constitución, este ente de control, continuará realizando el seguimiento y vigilando la gestión fiscal pertinente. Adicionalmente, y como quiera que este es un tema de especial interés para la ciudad, la Contraloría de Bogotá, estará atenta a los demás desarrollos y decisiones que adopte la administración en materia de gestión de suelo y desde luego, a las que se tomen con respecto al actual Banco de Tierras.

Cordialmente,

ADRIANA DEL PILAR GUERRA MARTINEZ
Directora Técnica Sector Hábitat y Servicios Públicos

2. RESULTADOS DE AUDITORÍA

Para la verificación de la correlación entre el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016 y el banco de tierras que posee METROVIVIENDA, en el Distrito Capital para el desarrollo de Vivienda de Interés Social y Prioritario, es necesario establecer el suelo que posee METROVIVIENDA con la correspondiente situación jurídica.

2.1. Banco de tierras

El Banco de Tierras de Metrovivienda, está ubicado básicamente en tres sectores, el primero en la localidad de Bosa en las ciudadelas El Porvenir y Campo Verde; el segundo en la Localidad de Santa Fe, con un predio denominado Tercer Milenio y el tercero, en la localidad de Usme, con predios en la ciudadela Nuevo Usme, el Plan Parcial El Carmen y en la Operación Estratégica Nuevo Usme.

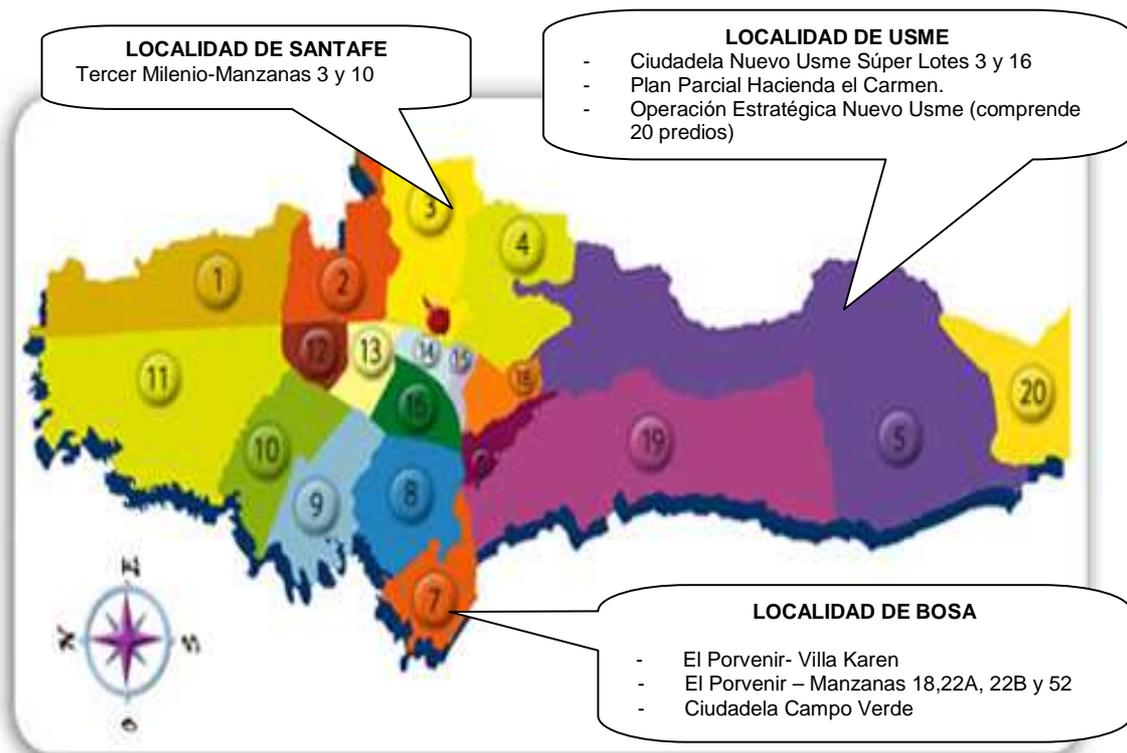


Imagen No. 1. Ubicación Banco de Tierras (http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x_frame_detalle.php?id=41889)

2.1.1. Localidad de Bosa

- **Ciudadela El Porvenir -Etapa VIIC Villa Karen-**, con un área bruta de 85.705,45 m² y un área útil de 39.618,10m², consta 156 predios de los cuales hay 154 predios a nombre de METROVIVIENDA y dos predios en proceso de expropiación de los cuales, uno tiene pendiente el registro de la sentencia a favor de la entidad ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y el otro, se encuentra en etapa de diligencias para la reconstrucción del expediente con el fin de continuar con las actuaciones procesales pertinentes debido a que se extravió. El proyecto está ubicado entre las calles 53B y 54 Sur, con careras 98 y 112.

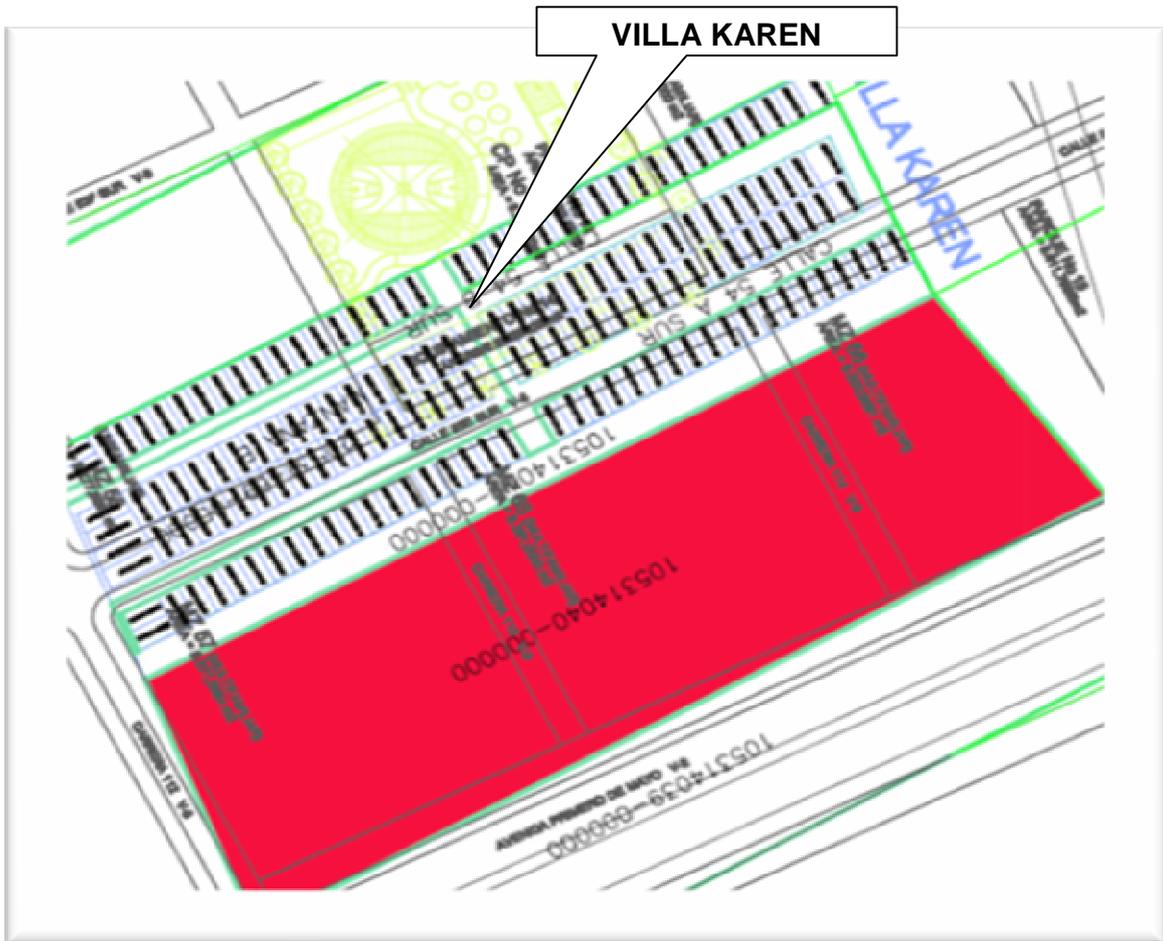


Imagen No. 2. Ciudadela El Porvenir -Etapa VIIC Villa Karen- (METROVIVIENDA)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- **Ciudadela El Porvenir -Manzana 18-**. Ubicada en la calle 51 Sur con carrera 110A esquina; consta de 4 predios con un área útil de 8.281,01m², actualmente, tiene promesa de compraventa suscrita con Constructora Bolívar desde el 23 de diciembre de 2010. De este terreno hay un predio en proceso de enajenación voluntaria (Compra Directa), que no ha podido hacerse efectiva por diferencias en áreas no corregidas en catastro por los cambios en las disposiciones decretadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y otro predio en proceso de expropiación.



Imagen No. 3. Ciudadela El Porvenir –Manzana 18- (METROVIVIENDA)

- **Ciudadela El Porvenir -Manzanas 22A y 22B-**, consta de dos predios de uso comercial con un área útil de 6.067,63 m², y actualmente tiene su correspondiente habilitación física y jurídica; se está adelantando el proceso de comercialización a través del mecanismo de convocatoria. Estas manzanas están ubicadas en la calle 48 sur con carrera 106 esquina.

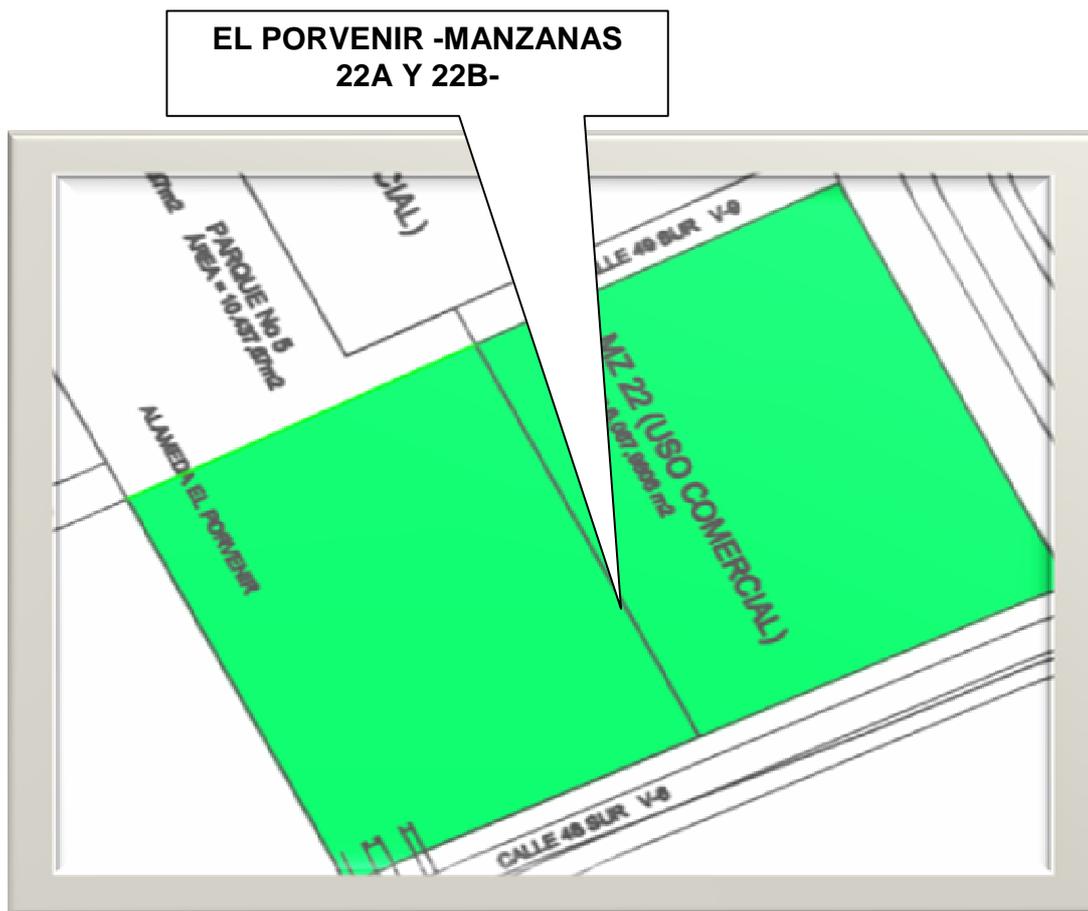


Imagen No. 4. Ciudadela El Porvenir – Manzanas 22A y 22B - (METROVIVIENDA)

- **Ciudadela El Porvenir –Manzana 52-**, cuenta con un área útil de 8.152,92 m², de los cuales hay 7.085,31 m² de propiedad de METROVIVIENDA, los 72 m² restantes están en proceso de negociación. Este terreno cuenta con las obras de urbanismo, presenta zonas de aprehensión debidamente levantadas y en proceso de titulación a favor de Metrovivienda que se adelanta en la Notaria 36 de Bogotá. En este proyecto se desarrollará el proyecto con la Organización

Popular de Vivienda -OPV- 25 de noviembre² y se encuentra localizado en la calle 53F sur con carrera 110A esquina.



Imagen No. 5. Ciudadela El Porvenir – Manzana 52-, (METROVIVIENDA)

- **Ciudadela Campo Verde.** Este proyecto será objeto de un análisis más detallado en un capítulo posterior, sin embargo a manera de ilustración, este proyecto comprende un terreno de 84,5 hectáreas, ubicado en la localidad de Bosa, el cual se seleccionó a través de una convocatoria pública³ bajo la modalidad de proyecto asociativo en el que el dueño del suelo aportó el terreno a un valor inferior al precio comercial y METROVIVIENDA se encargó de fondear los recursos necesarios para su urbanización y comercialización.

²Es una organización con la que se estructuró un proyecto de vivienda en la Ciudadela El Porvenir que permitirá a la población desplazada el desarrollo por autogestión de 200 unidades habitacionales.

³ Es un procedimiento adoptado en la Ley 388 de 1997

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Después de los estudios correspondientes se acordó el proyecto asociativo Ciudadela Campo Verde, para lo cual se constituyó una fiduciaría mercantil con el objeto de dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades relacionadas con el diseño, la urbanización y la comercialización del proyecto denominado “CIUDADELA CAMPOVERDE”.

El predio se encuentra localizado en la parte noroccidental de Bosa, en la proyección de la avenida El Tintal, con la futura avenida San Bernardino como se aprecia en la siguiente imagen.



Imagen No. 6. Plan Parcial Campo Verde, (METROVIVIENDA)

2.1.2. Localidad de Santa Fe

- **Tercer Milenio.** Es un terreno ubicado en la localidad de Santa Fe, situado al norte del parque Tercer Milenio entre la Avenida Caracas y la carrera 12ª con calles 10 y 11; comprende 47 predios en las manzanas 3 y 10 con áreas brutas de 4.752.64 m² y de 3.594.65 m² y áreas útiles de 3.980,20 m² y de 2.497,72 m², respectivamente. Actualmente se adelanta el proceso de englobe y levantamiento de la propiedad horizontal. La manzana 3 se aportó al programa para vivienda prioritaria del Gobierno Nacional y la manzana 10 continúa con el uso comercial del proyecto que se viene adelantando en el sector.

En la siguiente imagen encontramos la localización física de estos predios:

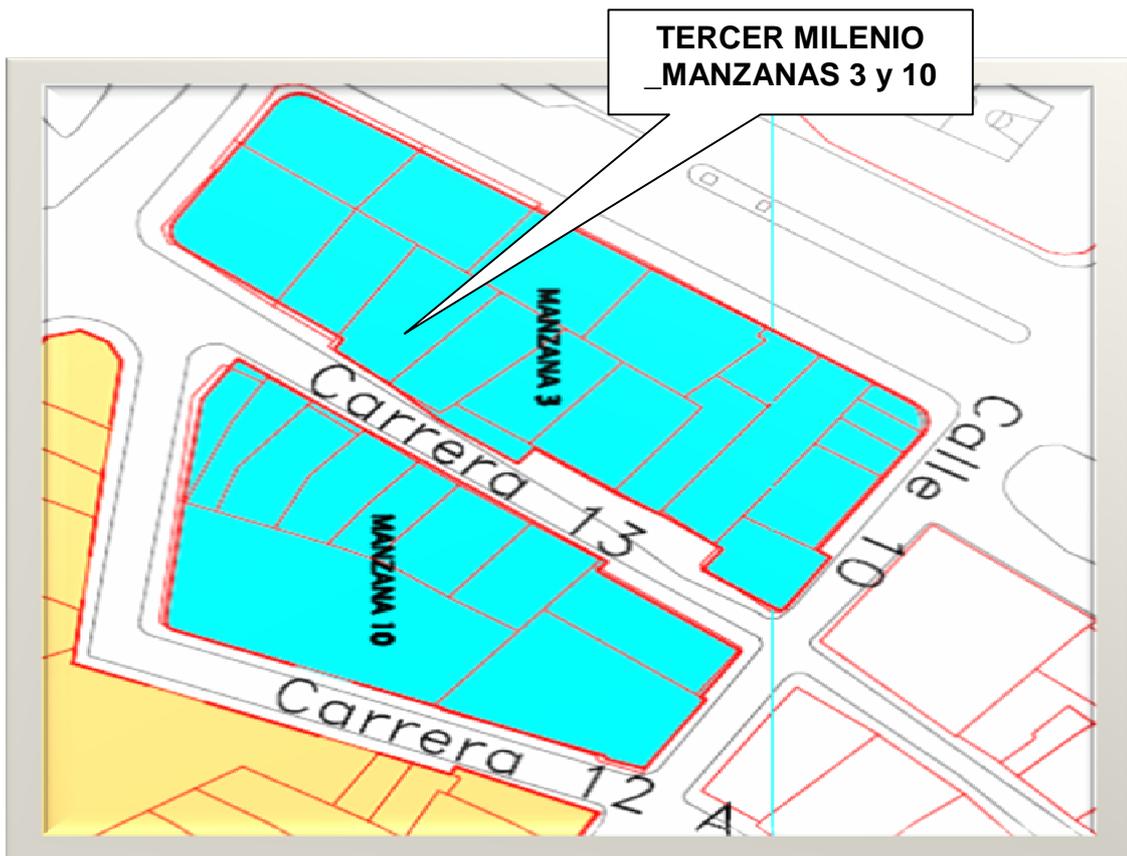


Imagen No. 7. Tercer Milenio -Manzanas 3 y 10- (METROVIVIENDA)

2.1.3. Localidad de Usme

- **Ciudadela Nuevo Usme –La Esperanza Súper lotes 3 y 16-**, tienen áreas útiles de 6.498,89 m² y de 4.229,04 m² respectivamente, cuentan con habilitación física y jurídica; poseen equipamientos para usos públicos como parques y zonas de recreación pasiva; los dos están listos para su comercialización, sólo está pendiente definir por parte de METROVIVIENDA, si se hace por invitación pública o por venta directa. En el súper lote 16 funciona el centro del hábitat de Usme.

Los anteriores súper lotes están ubicados por la Avenida Caracas, después de la Universidad Antonio y antes del casco urbano del antiguo municipio de Usme, como se muestra en las siguientes imágenes:

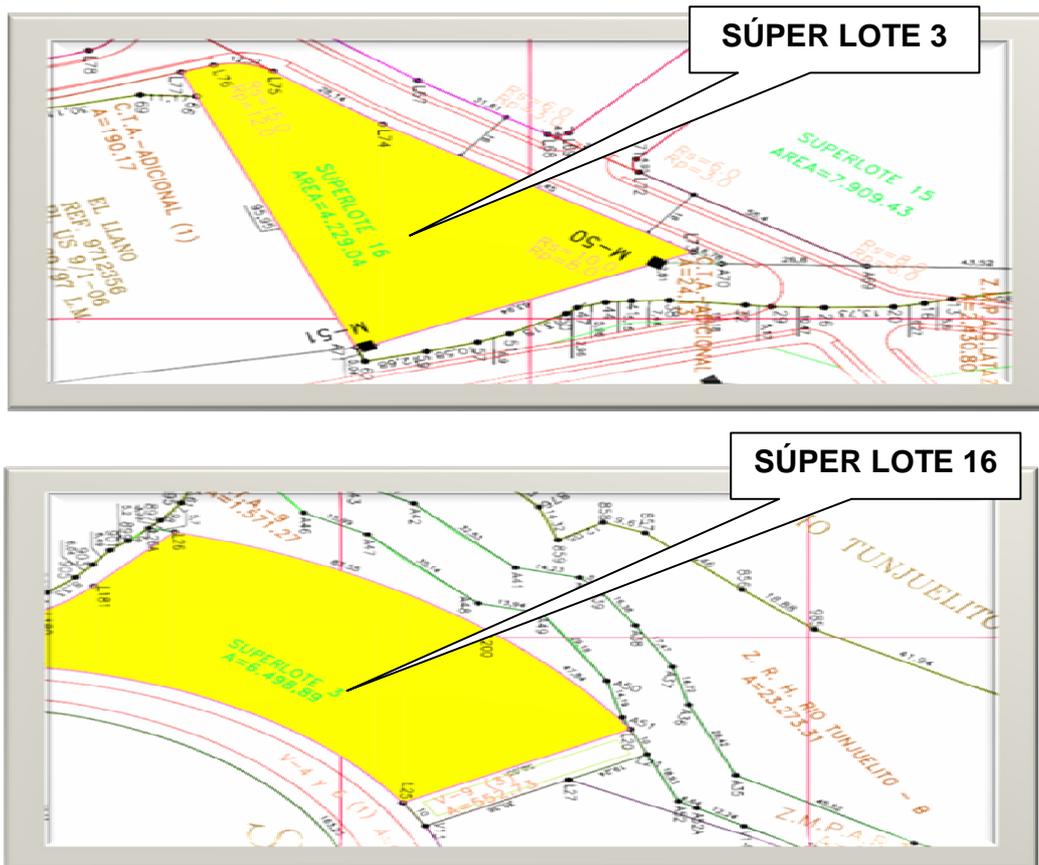


Imagen No. 8. Ciudadela Nueva Usme –Súper Lotes 3 y 16-- (METROVIVIENDA)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- **Plan Parcial Hacienda El Carmen.** Ubicado en la Localidad de Usme, en la calle 134 sur con carrera 2 C (proyección Avenida Caracas) y tiene un área bruta de 29,28 hectáreas y un área útil de 9,7 hectáreas. En este predio se realizó un descubrimiento arqueológico, que cubre un área aproximada de 7.98 hectáreas. Este plan se adoptó mediante el Decreto Distrital 574 de 2010⁴ y se inició el proceso de participación con la comunidad para su desarrollo.

PLAN PARCIAL HACIENDA EL CARMEN



Imagen No. 9. Plan Parcial El Carmen-- (METROVIVIENDA)

⁴ Por el cual se adopta el plan parcial denominado "Hacienda El Carmen", ubicado en la localidad de Usme

- **Operación Estratégica Nuevo Usme.** Se encuentra en la intersección de la antigua vía al llano con la proyección de la avenida Caracas y comprende 20 predios con un área bruta de 103,32 hectáreas. El área útil no se ha definido porque los predios presentan restricción ambiental de conformidad con lo previsto en la Resolución 76 de 1977, expedida por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA-, mediante la cual se aprobó el Acuerdo 0030 del 30 de septiembre de 1976 de la Junta Directiva del citado Instituto.

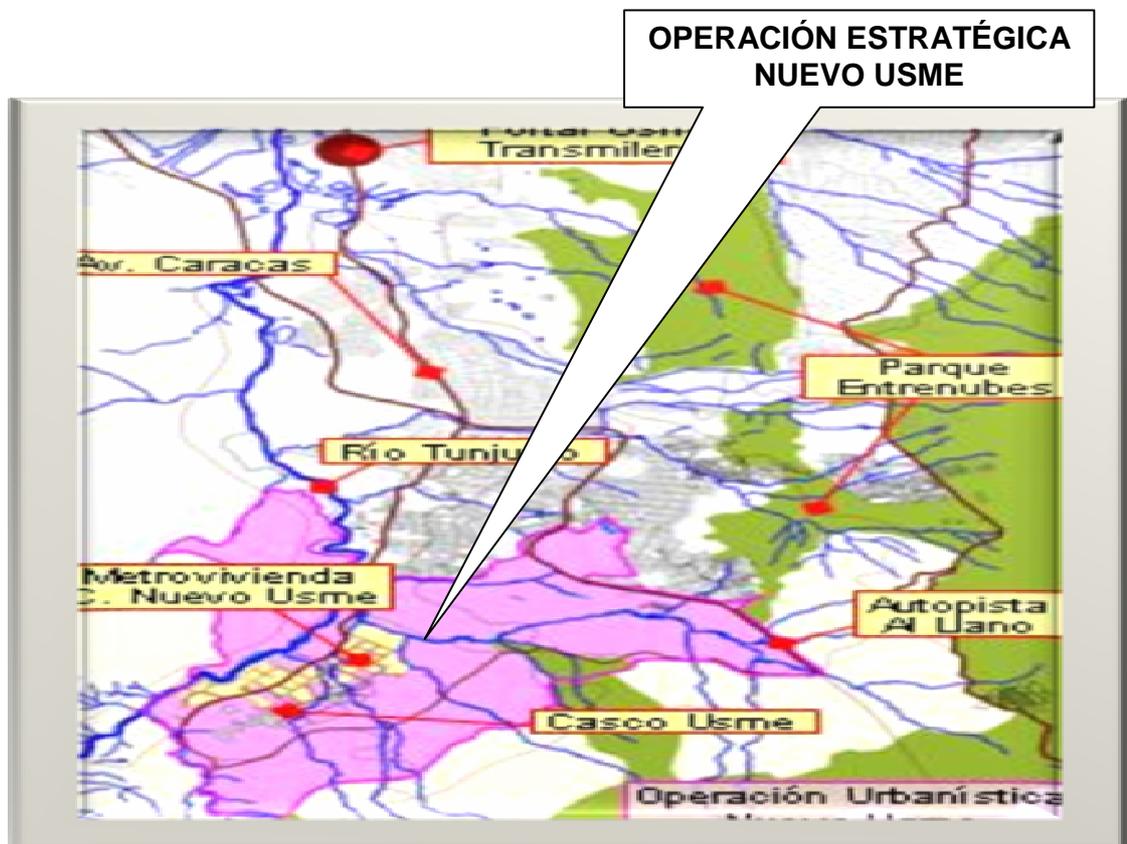


Imagen No. 10. Operación Estratégica Nuevo Usme (METROVIVIENDA)

El citado Acuerdo de la Junta Directiva del INDERENA declaró, de conformidad con las normas ambientales de la época⁵, como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá y como zona Forestal Protectora-Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 metros sobre el nivel del mar y que tengan una pendiente inferior al 100%.

Los predios de la Operación Estratégica Nuevo Usme, se encuentran por encima de los 2.650 metros sobre el nivel del mar y por esta razón, se encuentran afectados ambientalmente y en consecuencia a pesar de haberse realizado parte de la habilitación de los predios, no pueden ser objeto de comercialización.

Es conveniente señalar que actualmente existen infraestructuras construidas por encima de esa cota que requirieron de licencia ambiental para su construcción como viviendas, colegios distritales, estaciones de servicio, la carretera al Llano y el túnel sobre la misma vía, entre muchos otros, a los cuales se les otorgó las correspondientes licencias sin tener en cuenta la restricción existente en la Resolución 076 de 1977. Inclusive METROVIVIENDA construyó la avenida Usminia ubicada dentro de la Operación Estratégica Nuevo Usme –Hacienda Santa Helena-, para lo cual se tramitaron las licencias ambientales y de urbanismo, sin que ninguna de las autoridades tuviera en cuenta la citada resolución.

Sobre los terrenos de esta operación estratégica, METROVIVIENDA no puede continuar con las obras de urbanismo ni mucho menos realizar procesos de comercialización hasta tanto no se realice el realinderamiento de la Reserva Forestal Protectora-Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 0511 del 19 de abril de 2012, expedida por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Dicho procedimiento está en cabeza, del señor Alcalde Mayor quien lo debe desarrollar y desde luego, allegarlo al Ministerio quien es la autoridad encargada de aprobar el realinderamiento. Mientras no se realice esta gestión, los predios de la Operación Estratégica Nuevo Usme que fueron adquiridos por METROVIVIENDA, no podrán continuar su desarrollo.

⁵ Especialmente el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente Decreto-Ley 2811 de 1974

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A manera de resumen en el siguiente cuadro se muestran los predios que actualmente hacen parte del Banco de Tierras de METROVIVIENDA.

**CUADRO No. 1
PREDIOS PROPIEDAD DE METROVIVIENDA**

UBICACIÓN	PROYECTO	PREDIO	ÁREA BRUTA	AREA NETA
Bosa	Ciudadela El Porvenir	Etapa VII C Villa Karen	85.705,45 m ²	39.618,10 m ²
		Manzana 18		8.281,01 m ²
		Manzanas 22A y 22B		6.067,63 m ²
		Manzana 52		7.085,31 m ²
	Plan Parcial Ciudadela Campo Verde	Campo Verde, Potreritos y La Isla	84,5 Ha	
Santa Fe	Tercer Milenio	Manzana 3	4.752,64 m ²	3.980,20 m ²
		Manzana 10	3.594,65 m ²	2.497,72 m ²
Usme	Ciudadela Nuevo Usme	La Esperanza –Súper lote 3		6.498,89 m ²
		La Esperanza –Súper lote 16		4.229,04 m ²
	Plan Parcial El Carmen		29,24 Ha	97.000 m ²
	Operación Estratégica Nuevo Usme		103,32 Ha	

Fuente: METROVIVIENDA.

De los predios reseñados anteriormente, solamente las manzanas 22A y 22B, de la ciudadela El Porvenir y los súper lotes 3 y 16 de la Ciudadela Nuevo Usme, para un total aproximado de 16.795,56 m², se encuentran sin afectaciones de tipo jurídico o físico que puedan interrumpir o retrasar su desarrollo y concretarse en proyectos de vivienda o en equipamientos de uso público o comercial.

Es importante señalar que las manzanas 22A y 22B, de la ciudadela El Porvenir, han sido ofertadas durante el año 2012, en tres oportunidades a través del mecanismo de convocatoria, pero no se ha concretado su venta.

Los demás predios, aunque algunos presentan situaciones menores, no dejan de ser aspectos que limitan la concreción de los proyectos. A manera de ejemplo, las manzanas 3 y 10 del predio Tercer Milenio, están en un proceso de englobe y levantamiento de la propiedad horizontal; El predio Villa Karen, aunque ya hace parte del proyecto de vivienda gratis del Gobierno Nacional, tiene dos lotes que no tienen totalmente saneada su tradición; lo mismo ocurre con la manzana 18 en donde hay un lote que tiene problemas de ajuste en el área y la manzana 52 que tiene inmerso un lote de 72 m² que está en proceso de negociación.

Si tenemos en cuenta que METROVIVIENDA, ha estimado obtener 60 hectáreas útiles de la Operación Estratégica Nuevo Usme y 20 hectáreas en la Ciudadela

Campo Verde⁶ obtendríamos un total de 975.257,9 m² útiles, de los cuales 958.462,34 m² presentan problemáticas que de alguna manera afectan o retrasan el desarrollo de proyectos urbanísticos. Es decir solo 16.795,56 m², (1,72%), está en condiciones jurídicas y físicas para el desarrollo de proyectos urbanísticos.

Por lo anterior, los casos más preocupantes, corresponden a los predios de la Operación Estratégica Nuevo Usme y del Plan Parcial Ciudadela Campo Verde. En el primer caso, sobrevino una afectación de normas ambientales que impiden continuar con su habilitación y comercialización; y en el segundo, según la actual Administración Distrital presenta amenaza alta y media de inundación, razón por la cual esos predios no sirven para generar proyectos urbanísticos.

En todo caso, en los dos proyectos hay 1.878.200 m², de suelo bruto, es decir 800.000 m² útiles aproximadamente, en donde no se pueden desarrollar y concretar proyectos de vivienda hasta tanto no se subsanen las afectaciones ambientales en el caso de Usme y se decida claramente el destino de los predios de Campo Verde.

2.1.4. Avalúo de predios y gastos del Banco de Tierras

2.1.4.1. Avalúo de predios

En el siguiente cuadro se discrimina el avalúo catastral de cada uno de los predios que componen el actual banco de tierras.

**CUADRO No. 2
PREDIOS BANCO DE TIERRAS**

PROYECTO	PREDIO	AVALUO CATASTRAL	CANTIDAD m ²	VALOR m ²
Ciudadela El Porvenir	Etapa VII C Villa Karen	14.231.045.000	39.618	359.206
	Manzana 18	1.649.961.000	8.281	199.246
	Manzanas 22A y 22B	1.567.266.000	6.068	258.300
	Manzana 52	1.578.206.000	7.085	222.743
Tercer Milenio	Manzanas 3 y 10	13.187.059.000	6.478	2.035.693
Ciudadela Nuevo Usme	La Esperanza –Súper lote 3	883.849.000	6.499	136.000
	La Esperanza –Súper lote 16	608.982.000	4.229	144.000
Plan Parcial El Carmen	Hacienda El Carmen	9.751.552.000	97.000	100.531
Subtotal		43.457.920.000		
Operación Estratégica Nuevo Usme	Zona de Ronda y ZMPA quebrada Piojo	61.140.000	1.033.200	4.192
	Zona avenida USMINIA	27.091.000		
	Ronda y ZMPA Piojo	12.589.000		
	Ronda y ZMPA Fucha	146.814.000		
	AV. USMINIA	123.616.000		
	Santa Helena El UVAL	1.346.963.00		

⁶ Aunque esta tierra no es propiedad directa de METROVIVIENDA, si tiene una participación del 44.864% en el fideicomiso.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PROYECTO	PREDIO	AVALUO CATASTRAL	CANTIDAD m ²	VALOR m ²
	Avenida Caracas	14.243.000		
	Santa Helena Lote1 El Uval	331.570.000		
	Santa Helena 2	71.093.000		
	Agualinda Quebradas	58.236.000		
	La Lira	272.189.000		
	La Alcancía	93.250.000		
	La Esperanza	30.905.000		
	La Escuela El Uval	98.961.000		
	El Papayo	118.769.000		
	El Balcón del Uval	48.934.000		
	El Uval el Resbalón	48.547.000		
	Lote 14 El Cometa Puente El Uval	175.276.000		
	AK 3 129 51 Sur	8.826.000		
	Kr 4 C E 115 40	1.241.686.000		
	Subtotal Operación Estratégica	4.330.698.000		
TOTAL		47.788.618.000		

Fuente: Metrovivienda Oficio S-2012-02357 del 20 de Noviembre de 2011, Cálculos Contraloría

Nota: El cálculo de los predios de la Operación Estratégica Nuevo Usme se hizo sobre la cantidad de suelo bruto que tiene la operación

De acuerdo con la anterior información, suministrada por METROVIVIENDA, el suelo que actualmente posee en los diferentes sectores de la ciudad tiene un avalúo catastral de \$47.788.618.000, en el que se destacan las manzanas 3 y 10 del predio del Tercer Milenio cuyo avalúo alcanza la suma de \$13.187.059.000, que equivale a \$2.035.693 m², en tanto que los predios ubicados en la periferia como los de la Localidad Bosa, debidamente habilitados presentan avalúos catastrales por metro cuadrado menores a los 359.205 m².

En el cuadro anterior no se incluye el Plan Parcial de la Ciudadela Campo Verde, debido a que el Distrito Capital no aparece como titular directo del suelo porque la titularidad está en cabeza del patrimonio autónomo y no fue posible obtener el avalúo catastral del mismo por ser del resorte de la fiduciaria, sin embargo, la valoración inicial de este suelo fue de \$16.320.7 millones,

En efecto, Campo Verde es un proyecto que nació en una asociación público-privada en la que el fiduciante público (METROVIVIENDA) fondeó los recursos para el desarrollo del proyecto en cuantía de \$4.400 millones y el fiduciante privado aportó el terreno valorado en \$16.320.7 millones para constituir una fiducia y posteriormente METROVIVIENDA, adquirió derechos fiduciarios por valor de \$4.896.2 millones.

La fiducia fue constituida inicialmente por \$20.720.7 millones en la cual METROVIVIENDA, posee derechos fiduciarios por valor de \$9.296.2 millones equivalentes al 44.864% y los particulares de \$11.424.5 millones que equivalen al 55.136%.

2.1.4.2. Gastos del Banco de Tierras

En el siguiente cuadro, se discriminan tanto los gastos directos e indirectos, como el costo de los terrenos en que ha incurrido METROVIVIENDA, para adelantar las diferentes operaciones en donde actualmente tiene suelo bruto y habilitado:

**CUADRO No. 3
GASTOS DIRECTOS, INDIRECTOS Y COSTO DE TERRENOS**

DESARROLLOS	COSTOS DIRECTOS	VALOR	COSTOS INDIRECTOS	VALOR
CIUDADELA EL PORVENIR	GASTOS LEGALES	65.573.398	PROMOCIÓN	2.233.192
	ESTUDIOS Y DISEÑOS	77.146.700	SERVICIOS PROFESIONALES	651.667
	PROMOCIÓN	2.251.715	GASTOS LEGALES	2.874.466
	URBANISMO	132.268.926	GASTOS PERSONAL DE NOMINA	86.473.135
	SERVICIOS PROFESIONALES	288.013.609	INCAPACIDADES	278.018
	PREDIOS CON REGISTRO S/ESCRITURA	46.424.080	APORTES CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	3.204.754
	URBANISMO PRIMARIO	76.235.954	APORTES SEGURIDAD SOCIAL	6.150.506
	ESTUDIOS Y DISEÑOS	27.607.033	RIESGOS PROFESIONALES	956.872
	INTERVENTORÍA	688.584.815	COTIZ A ENTID ADMIN REG PRIMA MEDIA	8.682.980
	PROMOCIÓN	90.779.180	APORTES AL ICBF	2.404.138
	LICENCIAS DE URBANISMO	62.081.446	APORTES AL SENA	1.602.812
	VIGILANCIA	1.397.588.786	ESTUDIOS Y DISEÑOS	1.451.437
	IMPUESTOS	1.794.442.939	SERVICIOS PROFESIONALES	2.057.461
	URBANISMO SECUNDARIO	4.728.802.697	SUBTOTAL	119.021.438
	HABILITACIÓN Y URBANIZACION	2.008.334		
	SUBTOTAL	9.479.809.613		
	TERRENOS	5.837.194.631		
TOTAL PORVENIR	15.436.025.682			
TERCER MILENIO	GASTOS LEGALES	66.471.956	ESTUDIOS Y DISEÑOS	79.500.000
	VIGILANCIA	99.009.852	PROMOCIÓN	12.120.750
	ESTUDIOS Y DISEÑOS	141.378.400	VIGILANCIA	573.489.787
	IMPUESTOS	1.994.900	IMPUESTOS	1.587.642.084
	SERVICIOS PROFESIONALES	262.855.250	URBANISMO SECUNDARIO	177.778.151
	OTROS	14.483.041	GASTOS LEGALES	10.328.391



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DESARROLLOS	COSTOS DIRECTOS	VALOR	COSTOS INDIRECTOS	VALOR
	DIFERENCIA AVALUÓ JUDICIAL-EXPROPIACION	334.979.200	SERVICIOS PROFESIONALES	12.533.697
	PREDIOS CON REGISTRO S/ESCRITURA	6.514.916	SUBTOTAL	2.453.392.860
	GASTOS LEGALES	66.471.956		
	VIGILANCIA	99.009.852		
	SUBTOTAL	1.093.169.323		
	TERRENOS	5.499.576.086		
	TOTAL TERCER MILENIO	9.046.138.268		
CIUDEDELA NUEVO USME	GASTOS LEGALES	1.133.387	URBANISMO PRIMARIO	251.978.222
	ESTUDIOS Y DISEÑOS	5.379.192	ESTUDIOS Y DISEÑOS	2.149.747
	PROMOCIÓN	84.506	INTERVENTORÍA	30.516.837
	HABILITACIÓN Y URBANIZACION	941.179.692	PROMOCIÓN	5.488.009
	INTERVENTORÍA	59.195.339	LICENCIAS DE URBANISMO	25.899.461
	URBANISMO	432.990.355	VIGILANCIA	58.372.194
	SUBTOTAL	1.439.962.471	IMPUESTOS	82.903.248
	TERRENOS	775.042.017	URBANISMO SECUNDARIO	347.144
			GASTOS LEGALES	819.100
			SERVICIOS PROFESIONALES	15.451.300
			SERVICIOS PROFESIONALES	1.295.000
			GASTOS PERSONAL DE NOMINA	17.516.656
			APORTES CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	693.785
			APORTES SEGURIDAD SOCIAL	1.357.656
			RIESGOS PROFESIONALES	78.932
			COTIZ A ENTID ADMIN REG PRIMA MEDIA	1.917.519
			APORTES AL ICBF	520.354
			APORTES AL SENA	346.891
			SUBTOTAL	497.652.054
	TOTAL CIUDEDELA NVO. USME	2.712.656.542		
PLAN PARCIAL EL CARMEN	ESTUDIOS Y DISEÑOS	79.703.002	PROMOCIÓN	338.810
	GASTOS LEGALES	13.445.999	VIGILANCIA	305.780.669
	SERVICIOS PROFESIONALES	104.737.500	IMPUESTOS	1.233.207.240
	URBANISMO	1.635.063	PROMOCIÓN	65.644.640
	ESTUDIOS Y DISEÑOS	1.755.672	SERVICIOS PROFESIONALES	37.094.893
	SERVICIOS PROFESIONALES	22.546.667	AVALÚOS	3.231.675
	SUBTOTAL	223.823.903	GASTOS LEGALES	101.000
	TERRENOS	6.351.487.608	GASTOS PERSONAL DE NOMINA	77.458.254
			INCAPACIDADES	287.931
			APORTES CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	3.107.984
			APORTES SEGURIDAD SOCIAL	6.145.459
			RIESGOS PROFESIONALES	354.342
			COTIZ A ENTID ADMIN REG PRIMA MEDIA	8.584.626



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DESARROLLOS	COSTOS DIRECTOS	VALOR	COSTOS INDIRECTOS	VALOR
			APORTES AL ICBF	2.488.143
			APORTES AL SENA	1.658.717
			SUBTOTAL	1.745.484.382
	TOTAL EL CARMEN	8.320.795.893		
OPERACIÓN ESTRATEGICA NUEVO USME	GASTOS LEGALES	6.680.663	VIGILANCIA	1.313.349.306
	URBANISMO	29.826.254	IMPUESTOS	547.865.481
	PREDIOS CON REGISTRO S/ESCRITURA	489.338.598	PROMOCIÓN	385.748.536
	AVALÚOS	16.811.758	SERVICIOS PROFESIONALES	214.038.156
	ESTUDIOS Y DISEÑOS	1.945.318.050	GASTOS LEGALES	4.253.827
	GASTOS LEGALES	126.211.572	GESTIÓN SOCIAL	14.085.114
	SERVICIOS PROFESIONALES	6.779.355.126	GASTOS PERSONAL DE NOMINA	468.803.231
	GESTIÓN SOCIAL	104.861.544	ESTUDIOS Y DISEÑOS	412.398
	INTERVENTORÍA	187.514.790	INTERVENTORÍA	35.532.176
	URBANISMO	18.657.660.212	INCAPACIDADES	763.035
	INTERVENTORÍA	2.259.445.037	APORTES CAJA DE	17.745.643
	LICENCIAS DE URBANISMO	4.543.700	APORTES SEGURIDAD SOCIAL	34.041.546
	ESTUDIOS Y DISEÑOS	937.148.893	RIESGOS PROFESIONALES	2.604.059
	SERVICIOS PROFESIONALES	229.901.317	COTIZ A ENTID ADMIN REG PRIMA MEDIA	47.983.119
	HABILITACIÓN Y URBANIZACION	12.680.000	APORTES AL ICBF	13.471.167
	SUBTOTAL	31.787.297.515	APORTES AL SENA	8.980.593
	TERRENOS	7.575.001.598	SUBTOTAL	3.109.677.387
TOTAL O.E.N.U.	42.471.976.500			
TOTAL GASTOS DIRECTOS	44.024.062.824			
TOTAL TERRENOS	26.038.301.940			
TOTAL GASTOS INDIRECTOS	7.925.228.121			
GRAN TOTAL	77.987.592.885			

FUENTE: METROVIVIENDA Oficio S-2012-000222 del 6 de Noviembre de 2012

*Valor en libros a 30 de Septiembre de 2012

El Banco de Tierras de propiedad de METROVIVIENDA, ha demandado gastos a 30 de septiembre de 2012 de \$51.949,2 millones en gastos directos e indirectos y un costo de suelo por valor de \$26.038.3 millones, para un total de \$77.987.5 millones.

En cuanto a los gastos necesarios para el mantenimiento de los terrenos de propiedad de METROVIVIENDA, hacemos especial énfasis en los gastos de vigilancia, catalogados por la entidad como “Gastos de Inversión Recurrentes”, que son obligatorios para preservar los terrenos que actualmente conforman el Banco de Tierras. Dichos gastos se discriminan en el siguiente cuadro sin incluir los Terrenos de Campo Verde:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 4
GASTOS DE VIGILANCIA
PREDIOS METROVIVIENDA**

PROYECTO	PUNTOS DE VIGILANCIA	TOTAL/MES
PROYECTO EL PORVENIR	7	38.811.313
EL CARMEN	1	5.624.094
CIUDADELA NUEVO USME (ESPERANZA)	2	11.045.518
PROYECTO OPERACIÓN ESTRATEGICA NUEVO USME	13	70.714.959
TOTAL	23	126.195.884

FUENTE: Información Metrovivienda

*Periodo comprendido entre 29 de julio y 28 de agosto de 2012

De conformidad con lo anterior METROVIVIENDA, debe disponer mensualmente de \$126,2 millones, para garantizar la vigilancia de los predios que hacen parte de su Banco de Tierras. El caso más significativo es la Operación Estratégica Nuevo Usme en donde se requieren \$70,7 millones y que por cuenta de una afectación ambiental se tendrán que seguir desembolsando para evitar posibles invasiones hasta tanto se lleve a cabo la realideración para extraerlos de la zona de reserva y así poderlos habilitar y destinarlos a proyectos de vivienda de interés social y prioritario como fue su propósito inicial.

En los terrenos de Campo Verde, según información obtenida por la Contraloría en una auditoría anterior⁷, los gastos por concepto de vigilancia en el periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2011 ascendieron a \$92,9 millones, es decir \$15.5 millones mensuales, de los cuales METROVIVIENDA debe asumir su correspondiente participación, equivalente al 44.864% es decir 6,9 millones mensuales.

En consecuencia se deben asumir \$133 millones mensuales para vigilancia, que se traducen en \$1.596 millones anuales y que de acuerdo con las directrices del actual plan de desarrollo, no se tiene certeza sobre límite en el tiempo en que se tendrá esta obligación.

2.2. El banco de tierras en Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016

El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016, está estructurado sobre tres ejes estratégicos, el primero plantea una ciudad que reduce la segregación y la discriminación con el ser humano como centro de las preocupaciones del desarrollo; el segundo un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua y el tercero, una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público.

⁷ Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad regular vigencia 2011

Ese primer eje busca reducir aquellos elementos de orden social, económico y cultural que han hecho de Bogotá una ciudad segregada, en donde las familias pobres viven en la periferia con limitado acceso a equipamientos urbanos y con gran dificultad para acceder a la canasta de bienes básicos, es decir, se busca reducir las barreras que marcan la diferencia entre ricos y pobres con el ser humano como principal protagonista.

Para su concreción se formularon 9 objetivos específicos, todos encaminados a buscar el beneficio general, en igualdad de condiciones y de oportunidades, sin discriminaciones de ninguna especie.

En materia de hábitat, el objetivo 7 es explícito en señalar la construcción de un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad, en el cual se considera que la distribución de redes estructurantes (acueducto y alcantarillado, malla vial, redes de energía y gas), los equipamientos educativos, de salud, culturales, deportivos, administrativos, la cobertura de los sistemas de transporte y la localización de sus puntos de acceso, la ubicación de la vivienda y los centros de atención social y de justicia, deben contribuir a la reducción de la segregación, facilitando el acceso a toda la población sin importar sus niveles de ingreso, la ubicación de su residencia, edad, condición física o identidad.

Con base en los objetivos, se formularon estrategias entre las que sobresale la que busca orientar los procesos de renovación urbana hacía proyectos incluyentes e integrales, que tengan como prioridad proteger la permanencia de los propietarios y habitantes originales o su vinculación voluntaria a proyectos asociativos, con una distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Por medio de la coordinación de las inversiones públicas y privadas, y los instrumentos normativos y de planeación y gestión se apoyará una movilización más ágil del suelo para los **proyectos de revitalización en el centro ampliado**, con la inclusión de vivienda de interés prioritario y mayor calidad de vida de sus habitantes.

Entre los programas del eje “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación con el ser humano como centro de las preocupaciones del desarrollo”, está el programa vivienda y hábitat humanos, que reafirma el incremento de la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado, el cual a su vez incorpora, entre otros, la oferta pública de suelo a partir del ajuste de las normas y obligaciones urbanísticas y la promoción

y prioridad de proyectos voluntarios de actuación asociada; la implementación de mecanismos de gestión o promoción pública para la construcción de vivienda a través de concursos, licitaciones y asociaciones con el sector privado y comunitario.

Entre los proyectos prioritarios de este programa se encuentra la producción de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario, mediante el cual se movilizarán terrenos que no han sido urbanizados o edificados, además de gestionar predios que pueden ser densificados para la construcción de vivienda de interés prioritario acompañada de la producción de nuevos espacios públicos y equipamientos sociales relacionados con los sistemas de transporte público, de tal forma que se garantice el proceso de revitalización y apropiación de la ciudad y que faciliten la participación de los propietarios en los proyectos e incluyan la iniciativa privada en la construcción de la vivienda.

Finalmente para atender las necesidades habitacionales, la política de vivienda que está en cabeza del sector hábitat, se fundamenta sobre cuatro pilares dirigidos a hacer efectivo el acceso a vivienda de la población más vulnerable, los cuales son básicamente **la gestión de suelo para la construcción de vivienda de interés social y prioritario –VIS y VIP-**; simplificación de trámites de urbanismo y construcción; gestión financiera con el diseño de instrumentos de financiación que garanticen el cierre financiero y el acompañamiento a las familias en la consecución de recursos y soluciones para obtener su vivienda.

La primera estrategia, es en la que tiene su campo de acción METROVIVIENDA y desde luego que el problema que se plantea es la falta de suelo urbanizado para la construcción de vivienda VIS y VIP, el cual debe gestionar a través de los instrumentos de planeación definidos en las normas urbanísticas como la Ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-.

Para la actual administración, el suelo urbanizable en grandes extensiones está escaso, lo cual ha llevado a pensar en nuevas estrategias para gestionar suelo destinado a la construcción de vivienda de interés social y prioritario. En este sentido y según el plan de desarrollo la producción de suelo ya no se orienta a buscar y gestionar suelo en la periferia sino hacia el centro de la ciudad, es decir, se plantea un crecimiento vertical y no horizontal de la ciudad.

Los argumentos son, entre otros, los que tienen que ver con los costos económicos y ambientales en la construcción de redes de servicios, vías de acceso y transporte, que son mucho más económicos si se aprovechan o se adecúan los existentes en zonas centrales; plantean algunas de orden social

como las de acercar a los pobres a los lugares de empleo y desde luego a zonas mejor servidas en términos de infraestructuras de salud, educación y recreación. Es decir, disminuir la segregación socio-espacial con todas sus implicaciones y evitar la expansión de la ciudad.

Este nuevo marco de actuación hace que las entidades del sector hábitat deban concentrarse en la promoción de proyectos integrales de viviendas dentro de la zona definida como Centro Ampliado, que es el correspondiente al Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

A Metrovivienda, particularmente como banco de suelos distrital, debe concentrarse en el análisis, selección y presentación de los escenarios de gestión de suelo de corto, mediano y largo plazo con base en los cuales se impulse proyectos de desarrollo urbanístico e inmobiliario destinados a garantizar la oferta permanente de suelo priorizando el Centro Ampliado, para la construcción de vivienda de interés prioritario, de acuerdo al plan de desarrollo ya mencionado.

En síntesis, no hace referencia a la Ciudadela Campo Verde, al Plan Parcial El Carmen, ni a la Operación Estratégica Nuevo Usme, esta última se consideró en anteriores planes de desarrollo como una operación estratégica que prácticamente solucionaría el problema del suelo y de la vivienda de interés social y prioritario en la ciudad, además de servir como mecanismo para controlar la expansión sin límites que estaba sufriendo la ciudad.

Recordemos también que la Administración Distrital y particularmente METROVIVIENDA, ha venido gestionando suelo para la construcción de vivienda de interés social y prioritario hacia los bordes de la ciudad a través de grandes proyectos, buscando entre otras cosas ponerle límite al crecimiento de la ciudad y desde luego, procurando el aprovechamiento intensivo del suelo, que entre otras cosas es mucho más económico en la periferia que en el centro de la ciudad. A pesar de esto, la entidad ha invertido grandes recursos en estos suelos que adquirió con anterioridad.

2.2.1. Las perspectivas de METROVIVIENDA en el Plan de Desarrollo 2012-2016

De acuerdo con lo anterior, el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, en materia de gestión de suelo para vivienda de interés prioritario se fundamenta en superar la segregación y la discriminación con el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo, unos objetivos y unos programas que buscan disminuir las barreras que alientan la segregación y discriminación, para lo cual, se

plantea gestionar suelo con prioridad en el centro ampliado para lo cual se debe producir suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés social prioritario.

Así las cosas, como meta para el cuatrienio se tiene la habilitación del ciento por ciento de suelo que se calculó en 470 hectáreas brutas, para la construcción de 30.000 viviendas de interés prioritario del programa Vivienda y Hábitat Humanos y de 40.000 viviendas de interés social para el programa Bogotá Humana por la Dignidad de las Víctimas.

Según el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, el suelo para estas viviendas, debe estar en el centro ampliado y no se hace referencia a la gestión de suelo en la periferia o por lo menos no es explícito en señalar esta posibilidad. Sin embargo, METROVIVIENDA, tiene suelo en la periferia que en el proceso de armonización del plan de desarrollo, los proyectos gerencia y gestión de proyectos urbanísticos (58); comercialización de suelo (64) y habilitación de súper lotes (7179) se fusionaron en el proyecto “Gestión de Suelo (57). Es decir, los cuatro proyectos relacionados con el objeto social de METROVIVIENDA y que venían en el anterior plan de desarrollo, se fusionaron en uno solo.

En la reformulación de este proyecto y su estructuración en la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital –EBI-D, a pesar de no contemplar explícitamente en sus metas, el destino del suelo que actualmente tiene METROVIVIENDA, si existe la posibilidad de incluirlo, según se desprende de los objetivos 5, 7 y 8 del proyecto que plantean la terminación de las operaciones de gestión de suelo urbano de expansión y desarrollo, buscando sellar los bordes sur y occidental y así contener la extensión de la ciudad; viabilización de proyectos urbanísticos en el centro ampliado, **franjas de transición** y zonas de mejoramiento integral que permitan la provisión de suelo apto para el desarrollo de proyectos integrales de VIP y mantenimiento de la oferta de suelo, incluyendo instrumentos de comercialización, para la promoción de proyectos de vivienda de interés prioritario en el centro ampliado, **franjas de transición** y zonas de mejoramiento integral.

Las metas de este proyecto tampoco muestran claramente si los predios que tiene actualmente METROVIVIENDA, van a ser utilizados para la generación de VIP; dichas metas comprenden la gestión de 110 hectáreas útiles para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario; viabilizar 50 proyectos técnica y urbanísticamente para desarrollo de VIP; asignar 50 esquemas que viabilicen proyectos VIP y realizar acompañamiento social a 50 proyectos en proceso de viabilidad y factibilidad para ejecución y operación.

Como vemos, son metas generales que no permiten evidenciar la suerte que correrán los terrenos existentes en el actual Banco de Tierras, pero desde el punto de vista de los objetivos si existe la posibilidad, reformando las metas, de emprender gestiones en torno a ese suelo.

Lo preocupante de esta situación es que los terrenos existentes permanentemente demandan la inversión de recursos a través de lo que METROVIVIENDA llama gastos recurrentes de inversión y si no hay ninguna relación de estos predios con el plan de desarrollo se podría estar frente a una desviación de recursos.

En todo caso, el equipo auditor en sus análisis, conoció el acta de reunión fechada el 8 de junio de 2012, en la que participaron, entre otros, el gerente, la jefe de la oficina de planeación y el director de la oficina jurídica, en donde analizaron el plan de desarrollo y concluyeron en la fusión de los cuatro proyectos de inversión en uno solo, como se señaló anteriormente.

En este documento y de acuerdo con el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se advierte que para la construcción de las de 30.000 viviendas VIP del programa Vivienda y Hábitat Humanos y de las 40.000 VIP para el programa Bogotá Humana por la Dignidad de la Víctimas, se requieren 470 hectáreas brutas de las cuales METROVIVIENDA ya tiene 81,5 hectáreas⁸, ubicadas en Bosa, Usme y Santa Fe.

⁸ 20 has en Campo Verde; 0,7 has en el Porvenir; 60 has en Usme y 0,8 en Tercer Milenio

3. CIUDELA CAMPO VERDE

En el primer Plan de Ordenamiento Territorial –POT- de la ciudad, adoptado mediante el Decreto 619 de 2000⁹, se definieron grandes piezas urbanas concebidas como grandes territorios que integraban el área urbana de la ciudad, los cuales se diferenciaban entre sí por la intensidad y distribución de los usos sobre su tejido, las formas en que estos se manifestaban y la dinámica que generaban, en relación con su composición geográfica.

Estas piezas comprendían el centro metropolitano que alojaba las funciones metropolitanas, regionales y urbanas de mayor jerarquía; dos piezas que hacen referencia a los tejidos residenciales norte y sur que albergaban las zonas residenciales vinculadas a los centros de empleo y de servicios, conectados al centro metropolitano y lo que se denominó la ciudad norte y la ciudad sur que contenían zonas de periferia estructuradas tanto por el mejoramiento y consolidación de los barrios incompletos existentes, como por las nuevas áreas, que se irían incorporando paulatinamente a la ciudad. En dicho POT se acordó que las nuevas áreas de expansión de la ciudad debían articularse adecuadamente a su estructura de soporte; desarrolladas de manera gradual mediante la construcción de zonas completas de ciudad para asegurar su paulatina configuración y a su vez garantizar la preservación de la Sabana.

Las áreas de expansión, permitieron identificar las zonas del norte, Suba-Engativá, Fontibón-Kennedy-Bosa, Ciudad Bolívar-Usme como los cuatro bordes urbanos sobre los cuales existían grandes zonas por desarrollar, que a su vez tenían predominio de procesos informales y urbanizaciones incompletas.

Después de realizar los correspondientes estudios METROVIVIENDA definió, de forma concertada con las diferentes entidades del distrito relacionadas con los procesos de urbanización las zonas que ofrecían mayor interés a la administración distrital, teniendo en cuenta criterios cualitativos¹⁰ y cuantitativos¹¹, que arrojó lo que se denominó el Estudio de Zonas para Macroproyectos Integrales de VIS.

⁹ Revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilados por el Decreto Distrital 190 de 2004.

¹⁰ Ambientales, prevención de riesgos y de ordenamiento territorial.

¹¹ Costo del terreno, costos de urbanismo, valor de las obras viales principales, costos indirectos, costos de los estudios técnicos y los diseños, obras de urbanismo secundarios y la repercusión del precio del suelo en cada producto inmobiliario.

A su vez, la Ley 388 de 1997 permitía que las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas podían participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Es así como METROVIVIENDA en agosto de 2001, realizó una convocatoria pública para seleccionar terrenos susceptibles de ser desarrollados bajo la modalidad de proyecto asociativo, donde los inversionistas particulares aportan los terrenos y la entidad fondeaba los recursos necesarios para su urbanización y comercialización. Se buscaba poner en marcha un proyecto mediante la modalidad de conformación de un patrimonio autónomo, comprometiendo menos recursos para el desarrollo de proyectos, dado que no se destinaban dineros para la compra de terrenos y en forma complementaria, se lograba que el particular aportara el terreno a un valor inferior al precio comercial.

Desde luego que los terrenos debían tener condiciones como área mínima englobable de 40 hectáreas, que se encontraran en el área urbana o zonas de expansión de la ciudad y que no presentaran riesgos por deslizamiento e inundación. En dicho proceso se recibieron propuestas de terrenos ubicados en las localidades de Suba, Usme, Bosa y Kennedy.

Luego de analizar los terrenos ofrecidos para el desarrollo de la ciudad en términos de ordenamiento territorial y la eficiencia en la utilización de los recursos de Metrovivienda, según el concepto emitido por el Comité Sectorial de Gestión Urbana y Habitacional y los cálculos propios, apoyado en la información suministrada por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA-, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias –DPAE-, por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD-, por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, por la Corporación Autónoma Regional –CAR-, y por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-, se seleccionó el predio denominado Campo Verde localizado en la Localidad de Bosa, de propiedad del señor Jesús Adoní Ochoa con un área de 84,5 hectáreas y un valor comercial de \$21.500 m², que se ofreció a \$19.500 m².

Así las cosas, se constituyó en la Fiduciaria de Occidente un fideicomiso denominado *Fideicomiso Ciudadela Campo Verde* mediante escritura pública 2450 de 23 de agosto de 2002, en la cual el señor Jesús Adoná Ochoa Forero, aportó el terreno avaluado en \$16.320.717.855 y METROVIVIENDA la suma de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

\$4.400.000.000 para desarrollar un proyecto urbanístico denominado Ciudadela Campo Verde.

Mediante escritura 2043 de septiembre 6 de 2002 de la Notaría 48 Círculo de Bogotá, METROVIVIENDA adquirió derechos de participación fiduciaria por \$4.896.215.356,50 al fiduciante particular quedando la participación de la Entidad en \$9.296.215.356.50, y de \$11.424.502.498.50 a favor del señor Ochoa, equivalentes al 44.864% y 55.136%, respectivamente.

Con la escritura pública 5082 del 9 de octubre de 2009 de la Notaría 48 del Círculo de Bogotá el señor Ochoa, vendió sus derechos fiduciarios a Constructora Bolívar en proporción del 55%, a Constructora Amarilo en el 25% y a Construcciones Marval en el 20% y el 6 de agosto de 2010, la Constructora Amarilo vendió sus derechos a Linamal S.A.S. quedando constituido el Fideicomiso de la siguiente manera:

**CUADRO No. 5
COMPOSICION PRIVADA ACTUALIZADA PATRIMONIO AUTONOMO**

TIPO DE FIDUCIANTE	NOMBRE FIDUCIANTE	PARTICIPACIÓN
Fiduciante Publico	METROVIVIENDA	44.864%
Fiduciantes Privados	Constructora Bolívar	30.325%
	Linamal SAS	13.784%
	Construcciones Marval	11.027%
TOTAL		100.000%

Fuente: METROVIVIENDA

Con escritura 582 del 6 de octubre de 2009, se modificó el Fideicomiso y se prorrogó hasta el 6 de octubre de 2012 y mediante prórroga fechada el 24 de septiembre de 2012, los fiduciantes acordaron prorrogar por seis meses el contrato de fiducia hasta el 6 de abril de 2013. Se deja claridad que el documento puesto a disposición no tiene firmas de los intervinientes.

Es conveniente señalar que el predio denominado Campo Verde es el resultado del englobe de cuatro predios denominados Campo Verde, Las Mercedes Lote Tres (III), El Establo y El Triángulo, identificados originalmente con las matrículas inmobiliarias N° 50S-469461, 50S-645240, 50S-40402626, y 50S-40402625, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, los cuales fueron englobados por el "Fideicomiso Ciudadela Campo Verde" mediante la escritura pública N° 17629 del 16 de diciembre de 2003, otorgada ante la Notaría 29 del

Círculo de Bogotá, D.C., y folio de matrícula inmobiliaria N° 50S-40429092, bajo el nombre de Campo Verde.

El globo resultante se encuentra ubicado, parte en suelo de expansión y parte en suelo urbano del Distrito Capital, con tratamiento de desarrollo, y cuenta con un área bruta aproximada de ochocientos cuarenta y un mil seiscientos metros cuadrados, de conformidad con los planos topográficos N° B 630/1 – 01 a B 630/1-05, "Finca Campo Verde", localidad de Bosa.

3.1. Trámite del Plan Parcial

3.1.1. Tramite del proceso

De acuerdo con lo establecido por el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.

Así las cosas, mediante oficio N° 1-2003-09143 del 4 de abril de 2003, la Fiduciaria de Occidente S.A., como representante legal del fideicomiso y en virtud de lo previsto en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Distrital 1141 de 2000, radicó la consulta preliminar del plan parcial, allegando la documentación requerida hasta alcanzar las etapas de radicación, formulación y revisión del plan parcial. La radicación definitiva se dio el 12 de abril de 2010 mediante radicado 1-2010-14820 suscrito por el representante legal de la Fiduciaria de Occidente S.A.

En el desarrollo del trámite se hicieron las observaciones al proyecto y se subsanaron por parte de los promotores, así como los correspondientes conceptos de viabilidad, concertación con las autoridades ambientales, información pública, observaciones y comentarios entre propietarios y vecinos. Igualmente se obtuvo el concepto favorable del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y el estudio técnico sobre la configuración de hechos generadores de plusvalía que concluyó que por cambio en la clasificación del suelo, se tipificó un hecho generador de la participación en plusvalía según el artículo 432 del Decreto Distrital 190 de 2004.

También es conveniente retrotraer dentro de los antecedentes y documentos que se allegaron al estudio del proyecto los conceptos que en su momento se dieron sobre servicios públicos y riesgos. Es así como, en la etapa de consulta preliminar los promotores allegaron, los conceptos de viabilidad proferidos por Gas Natural, la entonces Dirección de Prevención y Atención de Emergencias –DPAE-, hoy Fondo de Prevención y Atención de Emergencias –FOPAE-, del entonces Departamento Administrativo de Medio Ambiente –DAMA-, hoy Secretaría Distrital de Ambiente y del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-.

Igualmente en la etapa de formulación y estudio del proyecto, la Secretaría Distrital de Planeación consideró pertinente solicitar la actualización de los conceptos técnicos emitidos por las entidades al inicio de la actuación, con el fin de contar con un soporte técnico que permitiera la revisión de la formulación. Es así como, la Empresa de Acueducto, Gas Natural, Empresa de Telecomunicaciones, Codensa, Ciudad Limpia, Secretaría Distrital de Ambiente, Instituto de Desarrollo Urbano y la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias conceptuaron favorablemente razón por la cual se continuó con el trámite de aprobación del Plan Parcial.

Cabe destacar que la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, hoy FOPAE, en concordancia con el Plano Normativo del Decreto Distrital 190 de 2004, Mapa de Amenaza de Inundación por desbordamiento, ratificó a la luz de la información suministrada por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-, en el concepto CT-5871 que el ámbito del polígono del Plan Parcial Campo Verde, está localizado en zonas de amenaza alta y media de inundación por desbordamiento de los ríos Tunjuelo y Bogotá.

En consecuencia, recomendó no adelantar obras de urbanismo para el sector de amenaza alta de inundación por desbordamiento, y para el sector de amenaza media de inundación, manifestó que no es necesario considerar estudios específicos de riesgo de inundación por desbordamiento, ya que esta categorización no genera restricción alguna en el uso del suelo, **en consecuencia conceptuó que en este sector se considera viable continuar** con el proceso del Plan Parcial.

3.1.2. Acción Popular

Otro aspecto que es bueno traer a colación, es la acción popular interpuesta el 18 de agosto de 2005 por el señor José Armando Chiguasuque Daza, según consta en el expediente N° 2005-1442, del Juzgado 38 Administrativo del Círculo de

Bogotá en contra de una serie de entidades del Distrito¹² en la que pedía la suspensión de las obras que afectaban el ecosistema y en especial las proyectadas sobre espejos de agua y canales conductores de ésta, porque según él, todo esta unido a los ríos Tunjuelito y Bogotá. Dentro de las pretensiones también se buscaba convertir el área de Campo Verde como un ecosistema estratégico para el paso de aves migratorias, por la existencia de cuatro espejos de agua que, según el accionante, forman el humedal.

Esta situación trajo como consecuencia que mediante Resolución 5735 del 31 de diciembre de 2008, la Directora Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, resolviera imponer una medida preventiva a la sociedad Fiduciaria de Occidente S.A. (Fiduoccidente) de suspensión de todo tipo de actividades con la potencialidad de generar impactos ambientales negativos y/o contaminación de cualquier tipo en el sector La Isla.

Finalmente y luego de surtirse el trámite judicial correspondiente, con evacuación de múltiples pruebas y conceptos técnicos de las entidades ambientales competentes, junto con la práctica de una inspección judicial a los terrenos enunciados con la intervención de peritos y funcionarios de la CAR como autoridad ambiental designada por el despacho judicial ajena al proceso, el Juzgado de conocimiento, mediante providencia de fecha 22 de octubre y notificada por edicto del 28 de octubre de 2009, negó las pretensiones del accionante, al no haber encontrado vulneración o amenaza a los derechos colectivos a un ambiente sano y muchísimo menos, la existencia de humedales en los tres sectores, indicando a su vez, que la zona que tiene características de humedal cuenta con medida de protección. Se trata del sector de la “La Isla” y ya cuenta con la debida delimitación por parte del Distrito Capital-Secretaría Distrital de Ambiente.

El trámite de la acción popular que se adelanta ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca en segunda instancia por apelación realizada por el accionante, ha surtido todo el trámite procesal pertinente y dentro del mismo, se han rechazado las solicitudes tendientes a decretar medidas cautelares, por cuanto, según el Tribunal, no obra prueba alguna que permita determinar un daño inminente o que se esté causando alguno.

Actualmente, el Tribunal en auto notificado por estado el 28 de marzo de 2012, ordenó la realización de un dictamen pericial por parte de la Universidad Distrital

¹² Alcaldía Mayor de Bogotá, las Secretarías Distritales de Planeación y Ambiente, Metrovivienda, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Fiduciaria de Occidente S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo denominado “Fideicomiso Ciudadela Campo Verde”, Contraloría de Bogotá y Personería de Bogotá.

Francisco José de Caldas, con expensas en cabeza de las partes involucradas en el proceso.

El proceso se encuentra pendiente de fallo en segunda instancia a donde han concurrido los demandados a través de estudios técnicos realizados por autoridades competentes, para que el juez tenga información completa, actualizada y fidedigna sobre la situación real de los sectores objeto del litigio.

3.1.3. Aprobación del Plan Parcial.

Con los antecedentes descritos y después de los estudios de rigor, el Alcalde Mayor de la ciudad, mediante el Decreto Distrital 113 del 30 de marzo de 2011, adoptó el Plan Parcial “Ciudadela Campo Verde” en el marco de lo previsto en la Ley 388 de 1997 y en los decretos distritales 190 de 2004 y 436 de 2006.

Allí se establecieron los objetivos y directrices generales; la localización y delimitación; las áreas generales y los documentos que hacen parte integral del plan parcial. También se definieron los sistemas estructurantes del espacio público y privado en donde están los sistemas ambiental; funcional y de servicios, de movilidad, de servicios públicos domiciliarios; de equipamientos y de espacio público.

En cuanto a la gestión del plan parcial, se definió el reparto equitativo de cargas y beneficios; la estrategia de gestión y la participación en plusvalías.

Igualmente se definieron las normas urbanísticas específicas con la correspondiente subdivisión espacial, además de establecer la obligación de destinar suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda tipo VIS o tipo VIP en una proporción mínima del cincuenta por ciento (50%) del suelo útil residencial para el desarrollo de proyectos VIP y el resto del suelo útil residencial para el desarrollo de proyectos VIS. También se incorporó la cartografía, las licencias, la delimitación, el deslinde y la escrituración de las cesiones públicas.

3.1.4. Zonas sujetas a amenazas de inundación

Es necesario, hacer especial referencia a los aspectos relacionados con las zonas sujetas a amenazas por inundación las cuales quedaron claramente definidas en el Decreto 113 de 2011. En este sentido y en concordancia con lo definido en el concepto técnico CT-5871 de julio de 2010 que actualiza y reemplaza el concepto

CT-3936 de 2003 de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE-, así como, con el Plano Normativo del Decreto Distrital 190 de 2004, Mapa de Amenaza de Inundación por Desbordamiento, el Plan Parcial Campo Verde está localizado en zonas de amenaza alta y media de inundación por desbordamiento de los ríos Tunjuelo y Bogotá.

Es así como recomendaron desde la expedición del plan parcial no adelantar urbanismo en el sector de amenaza alta de inundación por desbordamiento. Tampoco consideraron necesario realizar estudios específicos de riesgo de inundación por desbordamiento para el sector con amenaza media¹³, porque esta categorización no genera restricción alguna en el uso del suelo, en concordancia con el Decreto Distrital 190 de 2004.

No obstante aconsejaron tener en cuenta una serie de recomendaciones orientadas al diseño de drenajes, estudios geotécnicos, garantizar la estabilidad del proyecto; diseño de las edificaciones e infraestructura considerando condiciones del drenaje natural de los predios, revisar la capacidad hidráulica de los canales La Isla, San Bernardo, el Tintal IV por parte de la Empresa de Acueducto que además debe garantizar su mantenimiento y adelantar los estudios necesarios para garantizar que no se presenten reflujos tanto de aguas lluvias como de aguas negras por el sistema de alcantarillado proyectado en esta zona.

A la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se le impuso la obligación de llevar a cabo un estricto seguimiento y monitoreo de las obras de protección contra inundaciones existentes en la cuenca del río Tunjuelo, en el marco de un programa de mantenimiento y acciones preventivas, y en el caso de cualquier novedad o indicio tales como pérdida de material, grietas, filtraciones, tomar las medidas correctivas del caso e informar de inmediato a la entonces DPAE, hoy FOPAE para realizar el seguimiento de la situación.

Realizar seguimiento y monitoreo de la estabilidad y funcionalidad de los jarillones y de todas las estructuras de los ríos Tunjuelo y Bogotá durante las condiciones de caudal alto por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- en coordinación con los Sistemas de Alerta Temprana.

¹³ El Decreto 113 de 2011 definió como zona de amenaza media de inundación por desbordamiento aquella zona delimitada por la línea de inundación producida por el desborde del cauce calculado para el caudal de creciente entre los periodos de retorno de 10 y 100 años, ya sea por causas naturales o intervención antrópicas no intencionales, y con una profundidad de lámina de agua, duración, caudal y velocidad con efectos potencialmente dañinos moderados.

Se exigió igualmente garantizar por parte de la entidad competente a largo plazo la funcionalidad de las obras de protección y dragado del río Tunjuelo.

Establecer la necesidad de una franja de protección y cualquier otra medida que se considere necesaria para tener en cuenta el riesgo que producen las obras de protección adelantadas o proyectadas.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como entidad perteneciente al Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias, debe informar a la al FOPAE sobre cualquier modificación que se realice en el río Tunjuelo que pueda tener incidencia en los niveles de amenaza, esto incluye la remisión de topografía cuando se realice cualquier cambio en la geometría del río y la remisión de los estudios que sean realizados en el río Tunjuelo. La misma recomendación se le hizo a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- como entidad responsable de la intervención y adecuación del río Bogotá.

3.1.5. Disposiciones ambientales

En general se derivaron de la concertación realizada con las autoridades ambientales -Secretaría Distrital de Ambiente y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR- y se resumen básicamente en los siguientes apartes:

- Ceder al Distrito Capital 8.1 hectáreas que incluyen el sector denominado la Isla, ubicado al occidente de la futura Avenida Circunvalar del Sur y contemplar en los diseños urbanísticos la construcción de un puente peatonal sobre la Avenida y mientras se entrega formalmente al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, se deben realizar mantenimientos al espejo de agua.
- Adecuar el sector de La Isla y el área denominada "Zona de Manejo y Preservación Ambiental –ZMPA- zona inundable en el sector La Isla, con un cerramiento perimetral en malla eslabonada, vegetación nativa de tipo arbóreo y puerta de acceso y sendero, con las especificaciones establecidas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB para parques ecológicos distritales de humedal.
- Realizar de manera prioritaria el manejo de las aguas pluviales y consolidar los sistemas urbanos de drenajes sostenibles, alimentando los cuerpos de aguas artificiales o naturales que encuentren principalmente en el área denominada La Isla.

- Las aguas lluvias que alimentan el cuerpo de agua en el sector La Isla deben tener un tratamiento primario de descontaminación.
- Garantizar que las aguas del río Tunjuelo no se drenen al sector inundable; para tal efecto, la compuerta que comunica a dicho río con el sector de La Isla deberá ser clausurada.
- Construir con carácter prioritario las obras que garanticen el balance hidráulico de la zona inundable La Isla.
- Favorecer el enriquecimiento florístico de la zona e inducir procesos sucesionales ecológicos.
- Dar un manejo silvicultural a las especies exóticas que rodean al sector inundable para evitar el riesgo de volcamientos o de desprendimientos de ramas pero en la medida de lo posible, evitando su tala, ya que las mismas sirven como percha para las aves.
- Mantener y garantizar la conectividad ecológica del humedal de La Isla bajo la propuesta de conectividad del Plan Parcial.

En conclusión la aprobación del plan parcial Campo Verde, siguió todo el proceso establecido en la Ley 388 de 1997, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial y demás normas complementarias y aunque se determinaron áreas con amenaza alta y media de inundación por desbordamiento de los ríos Tunjuelo y Bogotá, se recomendaron las acciones a nivel de diseños y de monitoreo de los canales, ríos y estructuras adyacentes de estos cuerpos de agua con el fin de mitigar tales amenazas.

4. TERRENOS APORTADOS PARA VIVIENDAS GRATIS (Ley 1537 de 2012)

El Gobierno Nacional, a través de la Ley 1537 de 2012, ha definido las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial y el incentivo al sistema especializado de financiación de vivienda.

Para el efecto, entre otros elementos de política, las entidades públicas del orden nacional y territorial que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, los bancos inmobiliarios, así como los órganos autónomos e independientes, pueden transferir a título gratuito a FONVIVIENDA, a los patrimonios autónomos, a FINDETER, o las entidades que establezca el Gobierno Nacional, las entidades públicas que desarrollen programas de Vivienda de Interés Social de carácter territorial, departamental, municipal o Distrital, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos, que puedan ser destinados para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés Social, de acuerdo a lo establecido en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos legales que los complementen o desarrollen.

Así las cosas, la Administración Distrital, se vinculó a la política de vivienda del Gobierno Nacional y hasta ahora ha prometido la entrega en los términos de la precitada Ley, los siguientes predios:

CUADRO No. 6
PREDIOS PROMETIDOS PARA EDSARROLLO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO.
Ley 1537 de 2012

PREDIO	LOCALIDAD	MATRICULA INMOBILIARIA	DIRECCIÓN	ÁREA	UNIDADES VIP	NÚMERO DE HABITANTES. (estimado)	HABILITACIÓN	
				(M ²)	(estimado)		FISICA	JURIDICA
Plaza de la Hoja	Puente Aranda	50C-1746301	Av. NQS Calle 19	37.196	417	1.464	SI	NO
San Victorio MZ 3	Santa Fe	050C-01676022	Carrera 14 No 9-20	8.347	326	1.040	SI	NO
El Pulpo	Puente Aranda	050C-00596114	Av. Calle 13 Carr. 52	4.540	93	351	SI	SI
Las Margaritas	Kennedy	050S-40326217	Carr. 86 No. 43-55 Sur	48.467	1.280	4.556	SI	SI
Restrepo	Antonio Nariño	050C-40262331	Call. 39A Sur No. 40-92	4.123	93	351	SI	SI
IDIPRON USME 2	Usme	409721 - 050S-04	Transv.4d Este No. 99-20	22.052	451	1.700	SI	SI
El Porvenir -OPV 25 de Noviembre-	Bosa		Calle 56FSur No. 97B-26	8.153	224	865	SI	NO
El Porvenir - Villa Karen	Bosa	050S-4054413	Calle 53B SUR No. 98-65	85.705	1.217	4.698	SI	NO

Fuente: Información METROVIVIENDA, Oficio s-2012-002222 del 6 de Noviembre de 2012

En los predios prometidos por la Administración Distrital se pueden construir 4101 viviendas de interés social y prioritario, sin embargo, se observa que varios de los predios presentan problemáticas que pueden incidir en el avance de los proyectos y desde luego, en el número de viviendas a construir porque el suelo prometido debe ser entregado real y materialmente a título gratuito a las entidades definidas en la Ley 1537 de 2012, para iniciar el desarrollo de los correspondientes proyectos.

Así por ejemplo, el predio El Porvenir –OPV 25 de Noviembre-, ya fue rechazado por el Ministerio de Vivienda principalmente porque este es un proyecto que tiene prometido el Distrito a unos desplazados y que ya están organizados en la Organización Popular de Vivienda 25 de Noviembre.

El predio El Porvenir –Villa Karen-, posee áreas en proceso de expropiación, el predio de San Victorino -Manzana 3- requiere de un proceso de englobe y levantamiento de propiedad horizontal, y al predio de la Plaza de la Hoja se le debe hacer el cambio de uso porque su vocación actual es de uso institucional.

En suma, de los ocho (8) predios prometidos solo cuatro estarían en condiciones para ser trasladados a título gratuito, que son el Pulpo, las Margaritas, Restrepo e IDIPRON Usme 2, y estos aportarían al programa de vivienda gratis del Gobierno Nacional un total aproximado de 1.917 unidades de vivienda.

5. ACCIONES CIUDADANAS

Como insumo para el desarrollo de la auditoría se allegaron dos documentos suscritos por igual número de concejales, el primero¹⁴, tenía que ver con las solicitud expresa de realizar una auditoría, sobre los predios de Campo Verde y la segunda¹⁵ solicitando la intervención de la Contraloría para determinar la construcción de un parque metropolitano en los terrenos de Campo Verde ante la decisión de no desarrollar proyectos urbanísticos en esos terrenos por la amenaza de inundación.

En cuanto a la primera solicitud, el presente documento contiene el resultado de la auditoría practicada al Banco de Tierras del Distrito Capital, en el que se consideró oportuno no solamente analizar los terrenos de Campo Verde, sino también aquellos que han sido adquiridos por METROVIVIENDA y su contexto en el actual Plan de Desarrollo.

Con relación a la creación de un parque metropolitano, propuesto por un honorable concejal en lo que denominó el “Plan B”, en caso de seguir la decisión de la Administración Distrital de no viabilizar el proyecto Campo Verde para vivienda de interés prioritario, en donde además solicitó que la Contraloría determinar la viabilidad de construir el citado parque para **“cautivar a los habitantes de los estratos uno, dos y tres de esta zona de la ciudad”**, debemos señalar que la Contraloría dentro de sus competencias constitucionales y legales no tiene las de determinar la viabilidad de proyectos de inversión de la Administración Distrital, ni mucho menos tomar decisiones o interferir para que se cambie el uso del suelo. En todo caso, la función de la Contraloría está encaminada a vigilar el uso de los recursos públicos mediante el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, en donde, con base en información proveída por los sujetos de control se realizan análisis técnicos y económicos para determinar posibles daños patrimoniales o prevenirlos haciendo uso de nuestra función de advertencia fiscal.

Es así que una vez analizado el caso puntual del plan parcial “Ciudadela Campo Verde” encontramos que el mismo, fue adoptado por la Administración Distrital mediante el Decreto 113 del 30 de marzo de 2011, el cual no ha sido derogado ni declarado ilegal por ninguna instancia judicial, razón por la cual se encuentra gozando de presunción de legalidad y en consecuencia se convierte en un imperativo legal a cumplir por parte de la administración.

¹⁴ Radicación 1-2012-30841 del 21 de agosto de 2012

¹⁵ Radicación 1-2012-31440 del 28 de agosto de 2012

El citado decreto le dio viabilidad al plan parcial señalando las obligaciones a cumplir desde los puntos de vista ambiental, de mitigación de riesgos, de cesión de zonas de protección, de servicios públicos, vías y en general, todos aquellos aspectos que conlleven a desarrollar un proyecto de vivienda de interés social enmarcado dentro de normas de urbanismo y de seguridad para los futuros residentes.

Sin embargo, en caso de cambiar el destino de uso de esos predios, para la construcción de un parque, como lo sugiere el honorable concejal, también habrá necesidad de construir, aunque en otras dimensiones, las obras de mitigación necesarias para que ese parque sea una obra funcional y segura.

También, es conveniente advertir que antes de tomar una decisión en esa dirección, se deben analizar las consecuencias patrimoniales y jurídicas que puede acarrear la no realización del proyecto, como inicialmente estaba concebido.

6. CONCLUSIONES

En el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, no se hizo expreso señalamiento sobre el destino del suelo que actualmente tiene METROVIVIENDA en la periferia de la ciudad en los cuales ha invertido recursos, concretamente en las localidades de Bosa y de Usme. El plan en materia de gestión de suelo para la generación de vivienda de interés social está enfocado a generar suelo hacia el centro de la ciudad, en lo que se ha denominado el centro ampliado que pretende acercar a las personas menos favorecidas al centro de la ciudad con el fin de disminuir las actuales barreras de segregación social entre ricos y pobres.

La no inclusión del suelo adquirido y en algunos casos habilitado por METROVIVIENDA, dentro de la política de gestión de suelo para el desarrollo de vivienda de interés social y prioritario de la ciudad conlleva el abandono de los esfuerzos realizados por la entidad, en vigencias anteriores cuando se planeaba y se invertían recursos en la realización de grandes desarrollos en la periferia para ponerle límite al crecimiento de la ciudad. Esta situación limita la posibilidad de seguir invirtiendo recursos para finalizar en algunos casos, proyectos de suelo habilitado y en otros la recuperación de suelo que a pesar de tener limitaciones ambientales como el caso de la Operación Estratégica Nuevo Usme, ya cuenta con grandes inversiones por que su vocación inicial estuvo orientada al desarrollo de vivienda de interés social.

No obstante la administración de METROVIVIENDA, en la formulación del proyecto de inversión “Gestión de Suelo” y en la correspondiente armonización del Plan de Desarrollo, dejó abierta la posibilidad de incluir los predios que tiene METROVIVIENDA actualmente en posibles proyectos para el desarrollo de vivienda de interés social.

El suelo del actual Banco de Tierras, tiene grandes limitaciones que impiden su desarrollo; el primer escollo se presenta en la Operación Estratégica Nuevo Usme en donde existen predios de propiedad del Distrito valuados catastralmente en \$4.330.6 millones a los cuales en gastos directos e indirectos se le han invertido \$34.900 millones de pesos aproximadamente y no se puede continuar su desarrollo porque presentan una afectación ambiental por cuenta de la Resolución 077 de 1976, expedida por INDERENA, la cual limitó la zona de expansión urbana en la cuenca de río Bogotá, hasta los 2.650 MSNM. Sólo se podrá continuar con su desarrollo hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realice

la realinderación previo la realización de una serie de trámites que están en cabeza de la Administración Distrital.

Otro suelo de aproximadamente 84,5 hectáreas brutas que tampoco puede ser desarrollado con vivienda de interés social y prioritario es el denominado Campo Verde, en la localidad de Bosa, porque según la actual administración presenta amenaza de inundación. Este es un proyecto que surgió de una alianza público-privada, en la cual se constituyó un patrimonio autónomo de \$ \$20.720.7 millones de los cuales METROVIVIENDA, posee derechos fiduciarios por valor de \$9.296.2 millones equivalentes al 44.864% y los particulares de \$11.424.5 millones que equivalen al 55.136%, que comenzó su trámite en el año 2002 y que concluyó con la aprobación del plan parcial a través del Decreto Distrital 113 del 30 de marzo de 2011.

En el trámite del citado plan parcial se realizaron todos los estudios y se expidieron los conceptos de entidades como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Secretaría Distrital del Medio Ambiente y el otrora Departamento Administrativo para la Prevención y Atención de Emergencias hoy Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, quienes además de conceptuar favorablemente sobre el proyecto, expidieron un serie de recomendaciones orientadas a mitigar el riesgo de inundación evidenciado en esos terrenos, lo cual quedó expresamente señalado en el Decreto que aprobó el Plan Parcial.

Para el mantenimiento de los predios que posee METROVIVIENDA, sin contar la Ciudadela Campo Verde se requieren mensualmente \$120,2 millones de los cuales en la sola Operación Estratégica Nuevo Usme debe destinar \$70,7 millones se requieren mensualmente alrededor de SETENTA MILLONES DE PESOS M/CTE, para ejercer vigilancia en esos terrenos y evitar la invasión de los mismos. Estos gastos que METROVIVIENDA denomina costos recurrentes de inversión recurrentes debe hacerse hasta que se produzca el realinderamiento por encima de los 2.650 MSNM, de tal manera que se pueda continuar su desarrollo y la concreción en proyectos de vivienda de interés social y prioritario.

ANEXO 1

MODELO “CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS”

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN⁵
ADMINISTRATIVOS		N.A	
CON INCIDENCIA FISCAL			
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA		NA	
CON INCIDENCIA PENAL		NA	