

Doctor
ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8ª No. 10-65
Código Postal 111711
Bogotá D.C.

ASUNTO: *Pronunciamiento relacionado con la subutilización de los recursos públicos por parte del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU, toda vez que la Entidad tiene \$74.594,9 millones congelados en el rubro Fondo Cuenta Pago Compensatorio de Cesiones Públicas.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función pública de Control Fiscal, prevista en la Constitución y la Ley¹, considera oportuno poner en su conocimiento que analizado el tema citado en el asunto, durante el desarrollo de la Auditoria de Regularidad PAD 2016 Periodo I al Instituto de Desarrollo Urbano- IDU se evidenciaron algunas situaciones que nos conducen a pronunciarnos conforme lo autorizan de manera expresa el artículo 45, numeral 15 del Acuerdo 519 de 2012, con el exclusivo propósito de expresar el criterio que se tiene con respecto al óptimo manejo que le debe dar el Instituto a los recursos públicos, en este caso a los \$74.594,9 millones que permanecen sin utilizar en el rubro Fondo Cuenta Pago Compensatorio de Cesiones Públicas, este dinero debió destinarse al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y específicamente a soportar el pago de las obras previstas por los Decretos Distritales 323 de 2004 y 562 de 2014, este último vigente para la época de los hechos y derogado mediante Decreto 079 de 2016.

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

1. ANTECEDENTES

Los recursos del rubro Fondo Cuenta Pago Compensatorio de Cesiones Públicas previenen de dos (2) fuentes:

- Por concepto de Compensación de Estacionamientos, regulado por el Decreto 323 de 2004.
- Por concepto de Obligaciones Urbanísticas, regulado por el Decreto 562 de 2014.

El Decreto 323 de 2004², *"por medio del cual se reglamenta el Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos"* establece en el artículo 3 que el Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos estará adscrito al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte- IDR, y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos, al Instituto de Desarrollo Urbano- IDU. En cuanto al funcionamiento de ambos fondos, se especifica que estos operaran como un *"sistema de cuentas presupuestal y contable, separadas e independientes de los demás fondos de dichas entidades"*.

En el artículo 2 del citado Decreto se estipula que los fondos tendrán como finalidad *"adquirir, cofinanciar, construir, mantener y adecuar parques, equipamientos y predios para estacionamientos públicos"*. Frente a lo anterior, este organismo de control encontró que la Entidad mantuvo en su poder una suma de dinero sin darle el debido uso, es decir, sin utilizar los recursos disponibles para llevar a cabo la finalidad que menciona el citado artículo.

En cumplimiento a las funciones de administradores de ambos fondos, el artículo 4 del mencionado Decreto, especifica que le compete al IDR y al IDU, las siguientes funciones:

- "Aprobar el balance anual del respectivo Fondo."*
- Ordenar la adquisición, cofinanciación, construcción, mantenimiento y adecuación de parques, equipamientos y estacionamientos con cargo a los recursos del fondo respectivo, de conformidad con los lineamientos y directrices contenidos en los Planes Maestros respectivos."*

²Por medio del cual se reglamenta el Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos.", donde se ordena que el IDU estará a cargo del Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos.

- c. Manejar de conformidad con las normas vigentes el presupuesto del Fondo respectivo, que será de caja.*
- d. Organizar y dirigir la contabilidad del Fondo.*
- e. Las demás que definan las respectivas Juntas Directivas"*

En lo que respecta al manejo de los recursos para el Pago Compensatorio de Estacionamientos, el artículo 9 del citado Decreto establece: *"son recursos del Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos, las sumas de dinero provenientes de los siguientes conceptos:*

- a. Las sumas consignadas en razón de los eventos contemplados en el artículo 7º del presente Decreto.*
- b. Rendimientos financieros provenientes del manejo de los recursos del Fondo.*
- c. Operación de los bienes adquiridos, cofinanciados, construidos o adecuados con cargo a los recursos del fondo.*
- d. Las donaciones que se reciban con destino al Fondo de Estacionamientos".*

De otro lado, el Decreto 562 de 2014³, *"por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas a dicho tratamiento, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones"* dispuso entre otros temas, el pago compensatorio en dinero por concepto de obligaciones urbanísticas, para registrar con el ingreso del pago compensatorio de estacionamientos a cargo del Instituto.

Con respecto a los Recursos derivados de la compensación de las obligaciones urbanísticas, el Decreto en mención establece en el artículo 24 que, *"los recursos percibidos por concepto del pago compensatorio en dinero de las obligaciones urbanísticas harán parte de los Fondos para pago compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos, en un 50%, y para el pago compensatorio de estacionamientos en el restante 50%".*

En lo que respecta al tema de Estacionamientos, el citado Decreto establece en el artículo 13, *"Las edificaciones deben prever los cupos de estacionamientos establecidos en el POT vigente para cada uso. Se puede realizar pago compensatorio hasta por el 100% de los cupos exigidos, al Fondo Compensatorio de Estacionamientos, conforme a la metodología determinada en la reglamentación vigente sobre la materia.*

Los cupos de estacionamiento deben ser dispuestos de manera que configuren rectángulos de mínimo 5,00 metros de largo, por 2,50 metros de ancho, según las dimensiones que establece el Acuerdo 20 de 1995.

³ Del 12 de diciembre de 2014. "Por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas a dicho tratamiento, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones.", aplicable a pesar de la derogatoria hecha por el Decreto Distrital 079 de 2016.

Deben estar libres de elementos estructurales o divisorios. El lado de dicho rectángulo, que colinda con el área de maniobra y circulación de acceso al cupo, debe estar libre de obstáculos. Cuando los cupos de estacionamiento se dispongan paralelamente al eje del área de maniobra y circulación que da acceso al cupo, el largo mínimo del rectángulo es 5,8 metros.

Los cupos de estacionamiento y la zona de maniobra y circulación que se ubiquen en el primer piso o nivel de acceso al predio, con excepción del área estricta para acceso vehicular, deben estar a una distancia de mínimo seis (6) metros hacia el interior, respecto del paramento de construcción contra espacio público.

Los estacionamientos de visitantes deben tener acceso directo desde zonas de uso común, sin servidumbre alguna respecto de estacionamientos privados.

Las fracciones decimales que resulten de la aplicación de la exigencia de estacionamientos no generan cupos adicionales".

2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO

A continuación se explica el hecho que motiva a esta Contraloría a pronunciarse sobre este asunto:

2.1. La Entidad a 31 de diciembre de 2015, registró en el estado de tesorería, un total de \$ 74.594,9 millones por concepto de recaudos por pagos compensatorios registrados en la cuenta de ahorros del Banco de Occidente No. 256-85315-1. De este total, lo recaudado por concepto estacionamientos asciende a \$ 19.916 millones y por cargas urbanísticas los \$54.678,9 millones restantes, valores que incluyen los rendimientos financieros generados.

Al cierre de la vigencia fiscal 2015, los ingresos corrientes provenientes del Fondo Cuenta Pago Compensatorio de Cesiones Públicas, ascendieron a \$61.007 millones, superando en \$59.307 millones el presupuesto inicial aprobado de \$1.700 millones, recursos que no presentaron destinación alguna en el gasto. Cabe resaltar que del total \$ 74.594,9 millones recaudados por Pago Compensatorio de Estacionamientos, \$13.587,9 millones provenían de años anteriores.

Según Memorando STTR 20165560087693 del 17 de marzo de 2016, La Subdirección Técnica de Tesorería y Recaudo del IDU certifica que los \$74.594,9 millones recaudados en el Fondo Compensatorio Pago Cesiones

Públicas se encuentran en la cuenta de ahorros del Banco de Occidente No. 256-85315-1 discriminados de la siguiente manera a 31 de diciembre de 2015:

- Por concepto de Compensación de Estacionamientos, regulado por el Decreto 323 de 2004, se recibió la suma de \$15.7887,5 millones y el valor de los rendimientos financieros recibidos por este concepto a la misma fecha de corte ascendían a \$4.128,5 millones, para un total de \$19.916 millones.
- Por concepto de Obligaciones Urbanísticas, regulado por el Decreto 562 de 2014, se recaudó la suma de \$54.641,5 millones y el valor de los rendimientos financieros recibidos por este concepto a la misma fecha de corte ascendían a \$37.251,5 millones, para un total de \$54.678,9 millones.

Lo anterior, evidencia que la Entidad mantiene una considerable suma de dinero en la cuenta No. 256-85315-1 y CDT generando intereses, con lo cual se evidencia que no se le está dando el manejo adecuado a los recursos públicos, ya que la función del Estado es proveer bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad y no es su función mantener recursos en una entidad financiera generando rentabilidad y consiguiente pérdida de poder adquisitivo por efecto de la inflación. En este caso, los recursos deben estar dirigidos a financiar las obras requeridas para la adquisición, cofinanciación, construcción, mantenimiento y adecuación de parques, equipamientos y predios para estacionamientos públicos, conforme lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Distrital 323 de 2004.

Frente a lo anterior, este organismo de control realizó la observación pertinente a la Entidad, la cual en su respuesta dada al Informe Preliminar de Auditoría del 26 de abril de 2016, adujo en su defensa que solo hasta el 12 de diciembre de 2014, el Alcalde Mayor expidió el Decreto 562 de obligaciones urbanísticas, donde se reglamentó el pago compensatorio de dichas obligaciones motivo por el cual a su juicio, no era posible incorporar dicha proyección al presupuesto del Instituto, ni programar ninguna clase de gasto, por cuanto a esa fecha, ya se habían culminado todos los trámites ante el Concejo de Bogotá D.C., requeridos para la aprobación del presupuesto de la vigencia fiscal 2015.

No obstante, esta Contraloría precisa que si bien es cierto que hasta el 12 de diciembre de 2014 fue expedido el Decreto 562, donde se reglamentó el pago compensatorio de obligaciones urbanísticas, también es cierto que en el presupuesto inicial se calculó un valor de \$1.700 millones a recaudar en el rubro –Fondo Cuenta Pago Compensatorio de Cesiones Públicas, evidenciando que el IDU, tenía previsto recibir ingresos por este concepto, a pesar que el gasto no

estaba determinado. Lo anterior, llevó a que el sujeto de control obtuviera más de los recursos esperados por este concepto, sin que hubiesen tenido destinación alguna.

Por otro lado, mediante oficio radicado en IDU STPC 20165460333621, el Instituto relaciona el valor de los recursos programados en el Presupuesto de Ingresos y de Gastos e Inversiones para la vigencia fiscal 2016, provenientes del recaudo por concepto del pago compensatorio de obligaciones urbanísticas, regulado por el Decreto 562 de 2014 y detalla la siguiente programación para la vigencia 2016:

"Ingresos

- \$15.000 millones programados como recursos a recibir en 2016.
- \$30.000 millones programados como recursos del balance, provenientes de la proyección de recaudo hecha en el mes de agosto de 2015 e incorporados en el Plan Financiero.

Gastos

- \$45.000 millones programados en el proyecto No. 3311402190809192 *Ampliación mejoramiento y conservación del subsistema vial"*

Adicional a los \$54.678,9 millones percibidos por concepto de Obligaciones Urbanísticas, la administración proyecta recibir \$15.000 millones en 2016 y utilizar \$45.000 millones durante el segundo semestre de 2016, lo que implica que no se utilizaría la totalidad del dinero. Estas compensaciones fueron creadas con una finalidad y están siendo pagadas por los contribuyentes y no se entiende que objeto tiene incorporar este tipo de contribuciones si los recursos no se invierten oportunamente.

Bajo esta perspectiva, llama la atención de este organismo de control, el motivo por el cual los recursos en mención se encuentran congelados en una cuenta bancaria a pesar de las evidentes necesidades que tiene la ciudad, en materia de obras de estacionamiento, frente a lo cual la Entidad tenía los recursos necesarios para suplirlas, pudiendo tomar medidas como modificar el presupuesto para gestionar dichas obras.

Este organismo de control considera pertinente que su Despacho analice la utilización de dichos recursos bajo las competencias y misión institucional del IDU, con el fin de que desarrollen las actividades conducentes a la utilización concebida para estos recursos públicos.

Así las cosas, respetando la plena autonomía que tiene la Administración en la toma de decisiones, esta Contraloría pone en conocimiento el hecho anterior,

con el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa, lo cual redunda en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, fin último del ejercicio de la competencia asignada a este organismo de control fiscal.

Cordial saludo,



LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA
Contralora de Bogotá D.C. (E)

Elaboró y Proyectó: Viviana Sofia Nassar Castellanos, Subdirectora de Fiscalización Infraestructura
Revisó y Aprobó: Fabio Andrés Polanía Zenner, Director Técnico de Movilidad