

CONTRALORIA DE BOGOTA Folios: 60 Anexos: No
Radicación # 2-2013-09922 Fecha 2013-05-22 15:51 PRO 448905
Torcedo: (ATM007379) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Número: 10000-11814



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Secretaría General

Fecha: 22-05-2013 04:34 PM Rad: 1-2013-23999

Folios: 60

Anexos: 2 FOLIOS

Medio: VENTANILLA

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL
Coblas

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

13000-

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

ASUNTO: Pronunciamiento relacionado con el contenido y alcance del Proyecto de Acuerdo Distrital de Modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C.- POT, presentada por la vía de la Modificación Excepcional de Norma Urbanística.

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 Ley, considera oportuno poner en su conocimiento que examinado el proyecto de Acuerdo Distrital, relacionado con el tema de la Modificación del POT, el que fue radicado como "Modificación Excepcional de Norma Urbanística", se evidenciaron algunas falencias en el trámite surtido para el efecto, que nos conducen a pronunciamos conforme lo autorizan de manera expresa los artículos 5º numeral 1º y 45 numeral 14 del Acuerdo 519 de 2012, así como los procedimientos vigentes al interior de la entidad, adoptados mediante la Resolución Reglamentaria No. 008 de 17 de abril de 2012, entre otras normativas, con el exclusivo propósito de expresar el criterio que se tiene con respecto a la observancia de los procedimientos surtidos en el trámite que concluyó con el citado proyecto de Acuerdo Distrital e igualmente, con relación al contenido y alcance de algunos de los temas allí tratados.

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.

Es oportuno precisar, que este Organismo de Control ha estado atento a la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, pretendida desde la anterior administración, es así como mediante Oficio Radicado No. 2011101301 de 20 de septiembre de 2011, encontró necesario hacer uso de la función de advertencia, en su momento prevista en el artículo 5º, numeral 8º del Acuerdo 361 de 2009.

Ejercicio de la acción de vigilancia que se enmarca en el ámbito de la competencia asignada a este Organismo de Control; lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que, conforme a la precitada Resolución Reglamentaria, los pronunciamientos son comunicaciones suscritas por el Contralor de Bogotá, dirigidas a los clientes y/o partes interesadas donde se fija una posición, se emite concepto técnico o se realizan recomendaciones sobre temáticas macrofiscal, sectorial, de impacto social, o en temas que se originen en proyectos de acuerdo para debates en el Concejo de Bogotá D. C., como el que ocupa nuestra atención.

1. ANTECEDENTES

Esta Contraloría, encuentra oportuno efectuar pronunciamiento, resaltando que la función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural.

Por ser uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria, y de los impactos que puedan producir las decisiones que se tomen entorno a esta revisión, es por lo que este Organismo de Control encuentra que es urgente pronunciarse, con mayor razón si se tienen en cuenta las implicaciones de dichas decisiones, especialmente porque allí se proyectan las inversiones para los próximos años.

1.1. Marco Normativo aplicable a la Revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Entre otras, las normas aplicables a la revisión de los POT, tenemos:

Norma	Tema
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Ley 810 de 2003	Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2079 de 2003	Por el cual se reglamenta el artículo 12 de la Ley 810 de 2003.
Ley 902 de 2004	Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 4002 de 2004	Reglamenta la ley 388 de 1997 y 902 de 2004
Ley 1450 de 2011	Plan Nacional de Desarrollo
Ley 1537 de 2012	Ley de Vivienda
Decreto 075 de 2013	Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.

Sobre la modificación excepcional, en el presente acápite, esta Contraloría, encuentra oportuno hacer referencia a lo afirmado por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el oficio radicado No. 1200-E2-39084 de 24 de mayo de 2011, a través del cual manifestó a la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Popayán, lo siguiente:

"(...)La modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tenga por objeto asegurar la consecución de objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004.

El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, sea éste por vencimiento de vigencias o excepcional, debe surtir las mismas etapas de concertación y consulta de que trata el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. ..."

2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO

2.1. No cumplimiento de los requisitos exigidos normativamente para la Modificación Excepcional de Norma Urbanística, conforme fue radicado el Proyecto de Acuerdo.

Llama la atención del ente de control que al observar el encabezado del proyecto de acuerdo colgado en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación, que dice *"Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."*, aparentemente le dan el mismo alcance al que presentaron tanto en el Consejo Territorial de Planeación y ante la Autoridad Ambiental Regional CAR Cundinamarca, como *"Modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial"*, toda vez que para esta Contraloría existen singulares diferencias en su trámite a saber:

La *"Revisión extraordinaria por razones excepcionales del Plan de Ordenamiento Territorial"* de que trata el parágrafo del artículo 5° del decreto 4002 de 2004, es diferente a la *"Modificación excepcional de la norma urbanística"* de que trata el artículo 6° del decreto 4002 de 2004.

Es necesario precisar que una cosa es el *"Plan de Ordenamiento"* y otra es la *"Norma Urbanística"*. Si bien es cierto, la norma hace parte del plan no es lo mismo hablar de modificar *"el Plan"* pues este es el universo y distinto es modificar *"la norma"* pues ésta es sólo uno de los elementos del universo, por lo que surgen unas importantes diferencias en materia conceptual, veamos:

- Dentro de una Revisión del POT se pueden modificar los objetivos, las estrategias, las políticas de mediano y largo plazo, como también, los contenidos, dependiendo del vencimiento de sus vigencias y por lógica las normas urbanísticas, dentro de los límites que fija el mismo.
- Entre tanto, una modificación de Norma Urbanística está mucho más limitada en su alcance, pues al ser ésta el instrumento que regula la Actuación Urbanística, sólo podrá hacer ajuste en la materia que regula

pero respetando siempre los límites tanto de los contenidos, las políticas, las estrategias y los objetivos del POT, así lo establece el inciso segundo del artículo 6° del decreto 4002 de 2004, "Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997", cuando estableció que se debía

- **"sujetar en todo a las previsiones del POT."**

Otra Diferencia respecto a lo que se viene planteando es lo relacionado con el procedimiento para su trámite, que debe surtirse tanto para la una como para la otra, esto lo podemos observar en el artículo 7° del decreto 4002 de 2004 que establece;

Decreto 4002 de 2004

Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la **declaratoria de desastre o calamidad pública**, los trámites de **concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión** podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes.

En dicha consagración legal se pueden apreciar las correspondientes distinciones a saber:

- La regla general tanto para la revisión del POT (*artículo 28 ley 388 de 1997* modificado por el Decreto 4002 de 2004), o la modificación de uno de sus contenidos como es el caso de las Normas Urbanísticas (*artículo 6° del decreto 4002 de 2004*), deben seguir el procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997.
- Mientras que para el caso de catástrofe o calamidad pública que es una de las causas, para la revisión extraordinaria por razones de excepcionalidad, la norma fija un procedimiento abreviado al permitir cumplir etapas de manera paralela.

Así las cosas, queda claro que normativamente es bien diferente hablar de una **"Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, por Razones de**

Excepcionalidad', que hablar de **"Modificación Excepcional de Las Normas Urbanísticas"**.

Hechas las anteriores precisiones, pasamos a examinar las implicaciones de una Modificación Excepcional de la Norma Urbanística, como fue radicado el proyecto de Acuerdo en estudio.

Lo primero que hay que considerar es el alcance de la modificación, para lo cual debemos tener en cuenta el concepto de Norma Urbanística, contenido en el artículo 13 numeral 11 de la ley 388 de 1997, como uno de los elementos del componente urbano del POT que es; en este orden de ideas, esta modificación no puede:

- Exceder o modificar las **"previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial"**, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes y contenidos. Esto quiere decir que los objetivos, políticas y estrategias del mediano y largo plazo así como los contenidos estructurales del componente general del mediano y largo plazo no se pueden modificar por esta vía.
- Dependiendo del tipo de norma a modificar, no podrá exceder o modificar la norma que según el artículo 15 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1º de la ley 902 de 2004, sea de superior jerarquía.

Es así, como revisado el proyecto de acuerdo presentado ante el Honorable Concejo Distrital, en criterio de esta Contraloría, se están modificando tanto las previsiones como sus contenidos, lo cual implica que se está replanteado el POT, que como quedó visto, por vía de la modificación excepcional de norma urbanística, no se puede hacer. Prueba de lo afirmado es la pretensión de modificar en el POT vigente el **"TÍTULO II AJUSTES EN EL MODELO DE ORDENAMIENTO DEL DISTRITO CAPITAL EN LA PERSPECTIVA DE CONSOLIDACIÓN DE LA RED DE CIUDADES"** en el **"CAPÍTULO 2 - ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO PARA EL DISTRITO CAPITAL"** en sus artículos 16 a 26, se está modificando la estrategia de mediano y largo plazo.

Igual ocurre, cuando se pretende eliminar del actual POT el **"TÍTULO III ESTRATEGIA INTEGRAL DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO PREVISTOS EN LAS LEYES 9º DE 1989 Y 388 DE 1997"** (artículos 28 a 57). Lo anterior desborda la facultad que tiene, en este caso, la administración distrital para hacerlo; por lo tanto, en opinión de este organismo de control no es procedente legalmente aprobar este proyecto bajo el marco de una

modificación excepcional de las Normas Urbanísticas, como fue radicado el mismo.

Otro ejemplo lo constituye la modificación al artículo 16, relativo a los **"Principios Básicos del Ordenamiento del Territorio"**, en el numeral 1º cuando elimina de la EEP (estructura ecológica principal), los Parques Urbanos que son un pulmón de la ciudad y sumidero de CO₂, sabiendo que hay un gran déficit de zonas verdes en el casco Urbano, por lo que surge la pregunta *¿Qué pretende la administración con esta acción?*, pues en el artículo 17 en una tabla que denomina *"Tabla 1. Ejes Componentes, categorías y elementos que conforman la Estructura Ecológica Principal"*, establece unas categorías de parque como son: *"Parques especiales de protección por riesgo - Parques de la red general (anteriormente parques de escala metropolitana y zonal)."*

Igualmente, en este artículo 16 cambia la expresión del primer principio **"Recursos naturales y el ambiente"** por **"patrimonio ambiental"**, pues aparentemente pareciera un cambio sin importancia e intrascendente pero tiene grandes implicaciones; para comenzar, está contradiciendo el artículo 80 de nuestra constitución política que dice *"ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados."*, pues en este artículo lo que ordena la Constitución es que el Estado planifique los recursos naturales no el ambiente, pues el ambiente es una consecuencia de la buena o mala planificación de los recursos naturales así como del control de los factores que lo deterioran. También contradice el artículo 8º de la Constitución que establece: *"ARTICULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación"* en el sentido que lo que hace parte del patrimonio de la Nación son los Recursos Naturales.

Así mismo, modifica la previsión del POT, establecida en el párrafo de este artículo 16 del POT vigente cuando fijó una estrategia en el plano denominado **"Estrategias de ordenamiento del Distrito Capital"**, y en la modificación propuesta la cambia por el mapa 13, aparentemente con el mismo título, pero en su contenido se está cambiando la estrategia, modificación que no permite el artículo 6º del decreto 4002 de 2004; razón por la cual la Contraloría desea llamar la atención en razón a la reiterada práctica en la propuesta de modificación excepcional de norma urbanística, como quiera que muchas zonas, operaciones urbanas estratégicas o elementos que en el actual texto del POT vigente aparecen relacionados en

palabras, en la propuesta se eliminan para referirlos a planos, lo que conllevaría a que por la vía de la interpretación se cambien previsiones del POT; evento en el cual se tendría que recurrir a lo estipulado en el artículo 190 del decreto ley 019 de 2012, que establece:

Decreto Ley 019 de 2012

Artículo 190. MODO DE RESOLVER LAS INCONSISTENCIAS ENTRE LO SENALADO EN EL ACUERDO QUE ADOPTA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU CARTOGRAFÍA OFICIAL. Adiciónese el siguiente párrafo tercero al artículo 12 de la Ley 388 de 1997:

"Párrafo 3. Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, *prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y corresponderá al alcalde municipal o distrital, o la entidad delegada para el efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial.*

En el acto administrativo que realice la precisión cartográfica se definirán, con fundamento en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial y sus reglamentaciones, las normas urbanísticas aplicables al área objeto de la precisión. Una vez expedido el acto administrativo, el mismo deberá ser registrado en todos los planos de la cartografía oficial del correspondiente plan y sus instrumentos reglamentarios y complementarios. Esta disposición también será aplicable para precisar la cartografía oficial cuando los estudios de detalle permitan determinar con mayor exactitud las condiciones jurídicas, físicas, geológicas y morfológicas de los terrenos."

En este orden de ideas, dichas discrepancias las resolvería el Alcalde o entidad delegada, pues al no haber detalle de delimitación de algún asunto urbanístico en el texto del POT, en cualquier momento el alcalde o la entidad delegada podrá modificar el POT vía cartografía, tal es el caso del artículo 26 del actual POT, que pretenden eliminar la totalidad de operaciones estratégicas.

Por otro lado, se pretende por dicha vía hacer modificaciones a las normas urbanísticas estructurales que tienen que ver con las determinantes ambientales, modificando la estructura ecológica principal (EEP) y demás elementos ambientales, que fueron determinados en los artículos 72 a 92 del decreto 190 de 2004 (POT). Esto a nuestra manera de ver constituye una presunta violación del numeral 1.5 del artículo 15 de la ley 388 de 1997 modificado por el artículo 1º de la ley 902 de 2004 que dice;



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ley 388 de 1997 modificada por la ley 902 de 2004

Artículo 1°. El artículo 15 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 15. Normas urbanísticas

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, **y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente** a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, **las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.**

Ratifica la señalada prohibición cuando la misma norma expresa: "**En ningún caso**" dejando una sola posibilidad que es que se puede hacer en la Revisión del Plan, y este no es el caso, teniendo en cuenta que no estamos frente a una revisión ordinaria ni a una revisión por razones de excepcionalidad del Plan; por lo tanto, se reitera que modificar las normas estructurales del ambiente o riesgo en este proyecto de "**modificación excepcional de norma urbanística**", no va de acuerdo a lo ordenado por la ley 388 de 1997, que rige la materia.

De otra parte, cabe señalar que la **Revisión Extraordinaria por razones excepcionales**, es un punto importante para tener en cuenta y que llama la atención a este ente de control, como quiera que la administración cuando radica inicialmente ante el Consejo Territorial de Planeación el proyecto de acuerdo, lo enmarca en una revisión excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, como se desprende del oficio 2-2013-07204, "**Proyecto de Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial**", luego si esto fuera así es necesario remitirnos a los presupuestos legales establecidos en el decreto 4002 de 2004, que reglamenta el artículo 28 de la ley 388 de 1997, normativa que preceptúa:

"(...)

- a) *La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;*
- b) *Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente."*

De lo anterior podemos concluir:

No hay una declaratoria de desastre pues la ley 1523 de 2011, en su artículo 92 que dice: "**Artículo transitorio:** *declaratorias anteriores. Todas las zonas del territorio nacional declaradas en situación de desastre o calamidad pública, cualquiera fuere su carácter, antes del 30 de noviembre de 2010, quedan en condiciones de retorno a la normalidad.*", luego la declaratoria de emergencia que hizo el Presidente de la República en noviembre de 2010, ya está normalizada.

Tampoco existen estudios técnicos detallados nuevos sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable, según se pudo establecer en la visita fiscal al DPAE el 25 de abril de 2013.

Sobre esta materia es importante citar lo que estableció el decreto ley 019 de 2012 "*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública*" en su artículo 189 que ordena;

Decreto Ley 019 de 2012

ARTÍCULO 189. INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y escalas de detalle teniendo en cuenta la denominación de los planes de ordenamiento territorial establecida en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

Unas nuevas delimitaciones sólo se garantizan con estudios técnicos a las ya contempladas en el POT vigente, lo que no ocurre en el presente caso.

Bajo el contexto de esta norma, dichos temas se deben abordar observando el procedimiento establecido en una revisión ordinaria, siempre y cuando se cumplan los presupuestos previstos en el decreto 019 de 2012.

Así también lo concluyó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la circular "CIRCULAR EXTERNA 7000-2-041773 DE 2012", cuando dijo: *"III. El cumplimiento del artículo 189 del Decreto Ley 19 de 2012 no es exigible para los proyectos de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que se adelanten por razones de excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito, ni para las modificaciones excepcionales de normas urbanísticas."*

Teniendo en cuenta, que dentro del proyecto de modificación excepcional del POT, se incluyó el tema del riesgo previsto en la ley 1523 de 2012 "*Política Nacional De Gestión Del Riesgo De Desastres*", es preciso tener en cuenta lo siguiente:

Ley 1523 de 2012

Artículo 32. Planes de Gestión del Riesgo. Los tres niveles de gobierno formularán e implementarán planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación.

De acuerdo a lo estipulado en dicho artículo, los municipios deben tener establecido un "*Plan de Gestión del Riesgo*", como parte del Ordenamiento Territorial, el cual debe contar con tres procesos fundamentales a saber:

1. Proceso de Conocimiento del Riesgo
2. Proceso de Reducción del Riesgo
3. Proceso de manejo del Desastre

Así mismo, la norma en comento establece que los municipios sujetos a la obligatoriedad de dicho plan, relacionados con los avances del mismo, pueden estar inmersos en un:

1. Primer Grupo de municipios o distritos que aún no tienen un Plan de Gestión del Riesgo y por lo tanto deben formular este plan.
2. Segundo Grupo de municipios y distritos que ya cuentan con un plan de Gestión de riesgos el cual deben proceder a su actualización.

Para el caso del Distrito Capital de Bogotá, éste se encuentra en el segundo grupo, teniendo en cuenta que desde el año 2006 cuenta con dicho instrumento, el cual deberá adoptar las previsiones establecidas por la ley 1523 de 2012, en su artículo 37, en cuanto a su revisión y actualización así:

Ley 1523 de 2012
<p>Artículo 37. Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta. Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastros y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Los planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta departamentales, distritales y municipales, deberán considerar las acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastros. En los casos en que la unidad territorial cuente con planes similares, estos deberán ser revisados y actualizados en cumplimiento de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso.</p>

De acuerdo a lo anterior:

- Los planes de gestión de riesgos deben ser concertados con los **"consejos de gestión del riesgo"**, instancia que fue creada en la normativa en comento.
- El plan de gestión del riesgo de Bogotá D.C. debe estar articulado con el **"plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales"**
- El plan de gestión de riesgos y sus actualizaciones deben ser adoptados por decreto, en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la promulgación de la ley.

- En los casos en que la unidad territorial cuente con planes similares, estos deberán ser revisados y actualizados en cumplimiento de la presente ley.
- Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial.

Es así como esta Contraloría, a través de la Dirección de Hábitat y Ambiente, realizó dos visitas fiscales los días 25 de abril y 06 de mayo del año en curso, evidenciando que no se ha dado cumplimiento a las premisas anteriormente anotadas, máxime que dicha norma estableció su actualización hasta el mes de septiembre del 2012.

Sin embargo, la Dirección de Atención y Prevención de Emergencias, argumentó su inobservancia, en el sentido de que hasta tanto el Gobierno Nacional no expida el "**plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales**" no se puede actualizar el Distrital, esto de acuerdo al marco establecido en el artículo 41 de la ley 1523 de 2012 que a la letra dice:

Ley 1523 de 2012
Artículo 41. Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo. Los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial.

Por lo tanto, para la Contraloría de Bogotá, no debió incluirse dentro de la Modificación Excepcional de Norma Urbanística, el tema del Riesgo como quedó demostrado frente al cambio normativo, pues no contaba con los requisitos exigidos en la norma en comento, esto es la ley 1523 de 2012.

Tampoco se puede argumentar dicha excepcionalidad en el cumplimiento del artículo 39 de la ley 1523 de 2012, por cuanto que:

Ley 1523 de 2012
<p>Artículo 39. Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo. Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.</p> <p>Parágrafo. Las entidades territoriales en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental que, estando vigentes, no haya incluido en su proceso de formulación de la gestión del riesgo.</p>

Las condiciones estipuladas en la norma son: -vigencia del Plan de Ordenamiento y -que **no esté incluida la gestión del riesgo en él.**

Para el caso del Distrito Capital, cumple la primera condición, la vigencia del Decreto 190 de 2004, pero **no la segunda condición**, teniendo en cuenta que el Decreto 190 de 2004, si lo contempló de la siguiente manera:

Decreto 190 de 2003	
Parte del POT Vigente	Tema
Artículo 45 Numeral 11	Planes Maestros para programar para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, medianos y largo plazo. Incluirán El análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia.
Artículo 65 Numeral 8	Aumento del Índice de Seguridad Humana (artículo 65 del Decreto 469 de 2003). Este programa articula los siguientes ocho subprogramas: Consolidación de una estrategia para evitar la generación de nuevos riesgos y la mitigación de riesgos existentes.
Artículo 73 numeral 7	Principios aplicables al manejo de la Estructura Ecológica Principal La distribución espacial y el manejo de la Estructura Ecológica Principal deben propender por la mitigación de los riesgos, la amortiguación de los impactos ambientales y la prevención y corrección de la degradación ambiental acumulativa, como condición fundamental para la equidad social y la competitividad



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Decreto 190 de 2003	
	económica de Bogotá y la región.
Artículo 91	Áreas Forestales Distritales
Subtítulo 5. Zonas Sujetas A Amenazas Y Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 128. Áreas urbanas en amenaza por inundación; • Artículo 129. Medidas para mitigar el riesgo de inundación (Medidas estructurales: Planes de Manejo de cuencas que incluyen adecuación hidráulica de cauces, protección de las márgenes y construcción de obras de drenaje de aguas residuales y lluvias, entre otros.) • Artículo 130. Adecuación Hidráulica del río Bogotá; • Artículo 131. Obras para el drenaje pluvial y sanitario; • Artículo 132. Medidas estructurales para mitigar el riesgo por desbordamiento del río Tunjuelo; • Artículo 133. Áreas rurales en amenaza por inundación; • Artículo 134. Áreas urbanas en amenaza por remoción en masa; • Artículo 135. Medidas estructurales para la mitigación del riesgo en las zonas de extracción minera; • Artículo 136. Medidas estructurales para la mitigación del riesgo en las zonas aledañas a las quebradas en los cerros; • Artículo 137. Áreas rurales en amenaza por remoción en masa; • Artículo 138. Zonas prioritarias sujetas a análisis de riesgo en el D. C • Artículo 139. Monitoreo de amenazas • Artículo 140. Rehabilitación de zonas desocupadas en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable • Artículo 141. Condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción en zonas de amenaza o riesgo alto y medio. • Artículo 142. Obligatoriedad de análisis de riesgos • Artículo 144. Microzonificación Sísmica en el D. C.
CAPÍTULO 2. SUELO DE PROTECCIÓN	Parágrafo 2. La Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) <i>complementará y actualizará periódicamente la información sobre delimitación de las zonas a declarar como suelo de protección por su condición de alto riesgo no mitigable.</i> La determinación de tal riesgo obedecerá a resultados de estudios de riesgos y evaluación de alternativas de mitigación. Con base en estos estudios, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, elaborará el concepto técnico que delimite estas zonas, <i>las cuales serán incluidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el plano denominado "Suelo de protección por riesgo de remoción en masa e inundación" y en el Anexo No. 2 del Decreto 619 de 2000.</i>
Artículo 146. Suelo de protección	

De acuerdo con lo establecido en el artículo 146 del decreto 190 de 2004, en los eventos en que se presenten, zonas a declarar como suelo de protección

por condición de alto riesgo no mitigable, la administración distrital a través de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencia, deberá delimitar dichas zonas, las cuales deberán ser incluidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el plano correspondiente, indicándonos por lo tanto, que con dicha herramienta podría precaverse tal situación sin necesidad de que tenga que recurrirse a una modificatoria excepcional del plan de Ordenamiento Territorial, lo anterior desvirtúa los argumentos de la administración, en cuanto a la necesidad de incluir los temas de riesgos en el instrumento de planeación.

De otra parte, el artículo 40 de la ley 1523 de 2012, en materia de la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación establece:

Ley 1523 de 2012

Artículo 40. Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación. Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley.

En particular, incluirán *las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997*, o normas que la sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.

El POT vigente, cumple con todo lo allí definido, en particular con las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, luego no hay argumentos para justificar esta modificación excepcional de norma urbanística, teniendo en cuenta que en visita fiscal del 25 de abril de 2013, se pudo corroborar la inexistencia de estudios que sustentaran el cambio de la zonificación por riesgo de inundaciones, así como los de zonificación por riesgo de Remoción en masa, y los que adopten modificación a microzonificación sísmica, solo encontrándose lo siguiente:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. Estudios de Zonificación por amenazas de inundaciones, se pudo establecer en la visita fiscal que el último estudio que hay es del Ingetec 1997.
2. Estudios de Zonificación por amenazas de Remoción en masas, se pudo establecer en la visita fiscal que el último estudio que hay es del Ingeocim en 1998.
3. Estudios de Micro-zonificación por amenazas de Remoción en masas, se pudo establecer en la visita fiscal que el último estudio que hay es del 2005 realizado por la Universidad de los Andes y complemento del estudio hecho en el año 2002, por la Agencia De Cooperación Internacional De Japón (JICA) y si bien es cierto que hay unos estudios de detalle y simulación de escenarios en el año 2010 y 2011, estos no pueden ser considerados para justificar un ajuste a la microzonificación sísmica.

En cuanto, al otro argumento esgrimido por la administración distrital relacionado con el **"cambio climático"**, es necesario precisar que de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, éste no es un asunto nuevo como lo podemos apreciar en la tabla siguiente:

Desarrollo Normativo sobre Cambio Climático
Ley 164 de 1994, Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.
Ley 629 de 2000 Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997
Lineamientos De Política De Cambio Climático- Resumen Ejecutivo- Bogotá D.C., Junio 16 2002
Adicionalmente en el año 2003 se lanza el CONPES 3242 "Estrategia Nacional para la venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático".
Resolución No. 0454 del 27 de abril de 2004, se regula el funcionamiento del Comité Técnico Intersectorial de Mitigación del Cambio Climático del Consejo Nacional Ambiental. Entre las funciones asignadas al Consejo Nacional Ambiental,
Ley 1450 de 2011 artículo 3 -Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
COMPES 3700 del 2011 "Estrategia Institucional Para La Articulación De Políticas Y Acciones En Materia De Cambio Climático En Colombia"
Informe de Gestión al Congreso de la Republica del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible en el 2012.
Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático-Resumen ejecutivo-Departamento Nacional de Planeación 2012

De lo anterior se puede establecer que no existe una reglamentación concreta, en el sentido que se establezca un marco regulatorio preciso que permita a las entidades territoriales integrar a la Planificación del Ordenamiento territorial el Cambio Climático, lo anterior lo encontramos evidenciado en el informe de Gestión que rindió el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Congreso de la Republica en el año 2012, en donde expone que se encuentra en construcción **"el Plan Nacional de adaptación al Cambio Climático"**, y posteriormente el Departamento Nacional de Planeación emite un avance que denomina **"Resumen ejecutivo del Plan Nacional de adaptación al Cambio Climático"**, en donde se establecen unos lineamientos generales, como se puede apreciar en lo siguiente:

"Los cambios en el clima pueden representar una amenaza. El país debe adaptarse a las Amenazas relacionadas con la variabilidad climática (períodos de lluvias y sequías intensificados por los fenómenos "El Niño" y "La Niña"), así como a las producidas por la variación en la precipitación, el aumento en la temperatura global y el cambio en la temperatura local debidas al cambio climático, las cuales traen consigo inundaciones, derretimiento de glaciares e incendios, entre otros eventos."

De este texto podemos concluir que el cambio climático, tiene efectos en las inundaciones y en las sequias, frente a la primera amenaza el POT lo tiene previsto. El cambio climático simplemente es un escenario de simulación y análisis con el propósito de estimar el incremento súbito de las precipitaciones en períodos muy cortos que se traducen en avalanchas e inundaciones, un ejemplo lo podemos apreciar en el artículo 130 del decreto 190 de 2004, cuando incluyó como una medida de reducción del riesgo de inundación el proyecto de adecuación hidráulica del río Bogotá, el cual se encuentra liderado por la CAR Cundinamarca, considerando en el diseño hidráulico del río, períodos de retorno de 100 años, empero con la variabilidad climática presentada en los años 2010-2011 se procedió a los ajustes correspondientes a períodos de retorno de incluso 500 años. Dicha variabilidad climática conllevó al ajuste de las modelaciones, lo cual no se necesitó de una modificación al Decreto 190 de 2004, para ser introducidas en ellas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En cuanto al tema relacionado con la falta de precipitaciones, aquí el riesgo sería por sequía, pues hay que tener en cuenta que las medidas en este caso, no están en el territorio del Distrito Capital, teniendo en cuenta que el agua que consume la población de Bogotá proviene en su mayoría de fuera de su jurisdicción y las medidas de mitigación de este riesgo estarían por fuera del alcance del ordenamiento territorial de Bogotá, también hay que recordar que las concesiones otorgadas por la Autoridad Ambiental Regional CAR, a la EAAB, que permiten la captación del recurso, es del río Bogotá, las cuales también se salen de la órbita territorial por lo tanto, tampoco es válida la argumentación de la administración en cuanto que se debe ajustar el POT por el Cambio climático.

2.2. Inobservancia del procedimiento previsto para aprobar la modificación excepcional de norma urbanística.

El procedimiento para llevar a cabo la modificación excepcional de norma urbanística lo encontramos en el decreto 4002 de 2004, en el cual en sus artículos 7 y 8 establecen lo siguiente:

DECRETO 4002 DE 2004

Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes.

Artículo 8°. Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto.

Al ser las normas urbanísticas parte de los contenidos del POT, su modificación debe seguir los mismos procedimientos que una revisión del POT por expresa remisión del artículo 7° del decreto 4002 de 2004, el cual nos remite a los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997, que dicen lo siguiente;



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ley 388 de 1997

Artículo 24°.- Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente. En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.
2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.
3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.
4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Parágrafo.- La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

Al tenor de estos preceptos, procedemos a verificar cuál fue el grado de cumplimiento del procedimiento por parte de la administración distrital, con los siguientes resultados:

1. Consideración de La Corporación Autónoma Regional y la Autoridad Ambiental Urbana: En el trámite del requisito de concertación ante la autoridad ambiental si bien es cierto se cumplió, este ente de control tiene varias observaciones al respecto:

- a. **Autoridad Ambiental Rural (CAR Cundinamarca):** Se inició en el año 2010, esta autoridad requirió en varias oportunidades al distrito por la falta de soportes y estudios técnicos para sustentar los cambios pretendidos, se llegó a un nivel de concertación en noviembre de 2011, pero quedaron cuatro temas no concertados en esta etapa que quedaron plasmados en el acta correspondiente; dicha concertación se recogió en la resolución 2921 de 2011, los temas no concertados fueron remitidos por la CAR Cundinamarca al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo con lo establecido en el numeral 1º del artículo 24 de la ley 388 de 1997.

Frente al cambio de administración esto en el año 2012, dicho proceso fue retomado por la actual administración en el mismo, para lo cual decidió concertar los temas sobre los que no hubo acuerdo en el año 2011, así como también incluir nuevos temas culminando dicho proceso en el año 2013 mediante Resolución 124, por lo que considera este ente de control que se debió haber hecho un nuevo proceso de concertación, tal es el caso de Mudela del río y Hacienda El Bosque.

- b. **Autoridad Ambiental Urbana:** El proceso de concertación llevado a cabo con la autoridad ambiental urbana (secretaría Distrital de Ambiente) carece de rigurosidad técnica comparado con el proceso llevado a cabo con la autoridad regional, dado que observamos que las dos actas de concertación carecen del detalle y minuciosidad técnica que ameritaban las modificaciones

propuestas. Teniendo en cuenta que el enfoque de la actual administración está concentrado en lo Urbano, éste debe ser altamente detallado en el nivel técnico máxime que se están tomando decisiones que afectan los recursos naturales y el ambiente en el perímetro urbano.

2. **Consideración del Consejo Territorial de Planeación:** Ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital, este se cumplió de la siguiente manera: la primera versión de proyecto de acuerdo se radicó el 26 de febrero de 2013, y el CTPD emitió dos conceptos, cumpliendo con lo normado.
3. **Opiniones de los Gremios Económicos Y Agremiaciones Profesionales y Participación Comunal:** La Secretaría Distrital de Planeación solicitó opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizaron convocatorias públicas para la discusión del plan y estas hicieron recomendaciones y observaciones; no obstante, observa este ente de control que no se dio cumplimiento al mecanismo de participación comunal del artículo 22 de la ley 388 de 1997, y regulado en los artículos 42, 58 y 59 del decreto 190 de 2004 (POT).
4. **Aprobación del Proyecto de Modificación Excepcional de Norma Urbanística:** Ciertamente, se radicó ante el Honorable Concejo Distrital el proyecto de acuerdo de modificación excepcional de norma urbanística, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 25 de la ley 388 de 1997, previa a la etapa de participación democrática que pasaremos a continuación a analizar.

2.3. No se dio cabal cumplimiento a la participación democrática establecida en los artículos 22 y 24 de la ley 388 de 1997 y el decreto distrital 190 de 2004

De conformidad con lo establecido en el artículo 2º Constitucional, el cual estipula: *"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."*, la participación es un principio que a su vez es un derecho fundamental como lo ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones; por lo tanto, constituye una obligación de la administración distrital garantizar la

participación de manera efectiva, en todas las etapas de revisión, modificación y ajuste del POT o de algunos de sus contenidos.

La ley 388 de 1977 consagró en desarrollo de las preceptivas constitucionales dichos espacios en los artículos 22 y 24, las cuales deben concurrir en:

- La Formulación del POT y las Normas que lo desarrollan.
- El seguimiento al POT y las Normas que lo desarrollan.
- **La evaluación al POT y las Normas que lo desarrollan.**
- La Revisión al POT y las Normas que lo desarrollan.
- La Modificación al POT y las Normas que lo desarrollan.

De otro lado, en cuanto al tema de la participación democrática, se debe tener en cuenta lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 23 de la ley 388 de 1997, que Ordena:

Ley 388 de 1997

Artículo 23° Formulación de los planes de ordenamiento territorial. Reglamentado por el Decreto Nacional 1686 de 2000 En un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las administraciones municipales y distritales con la participación democrática aquí prevista, formularán y adoptarán los planes de Ordenamiento Territorial, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley. En lo sucesivo dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de Ordenamiento, las administraciones municipales y distritales deberán iniciar el trámite para la formulación del nuevo plan o su revisión o ajuste. Ver el Decreto Nacional 879 de 1998 y 1420 de 1998.

En la formulación, adecuación y ajuste de los planes de ordenamiento se tendrá en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural y la evaluación del plan vigente.

De acuerdo con lo señalado en dicha norma, se debió haber evaluado previamente el POT vigente en cuanto a las normas urbanísticas a cambiar. Evaluación que debía conducir necesariamente al convencimiento de las causas que han impedido el cumplimiento de las mismas y la necesidad de los cambios que debería surtirse si a esto hubiere lugar.

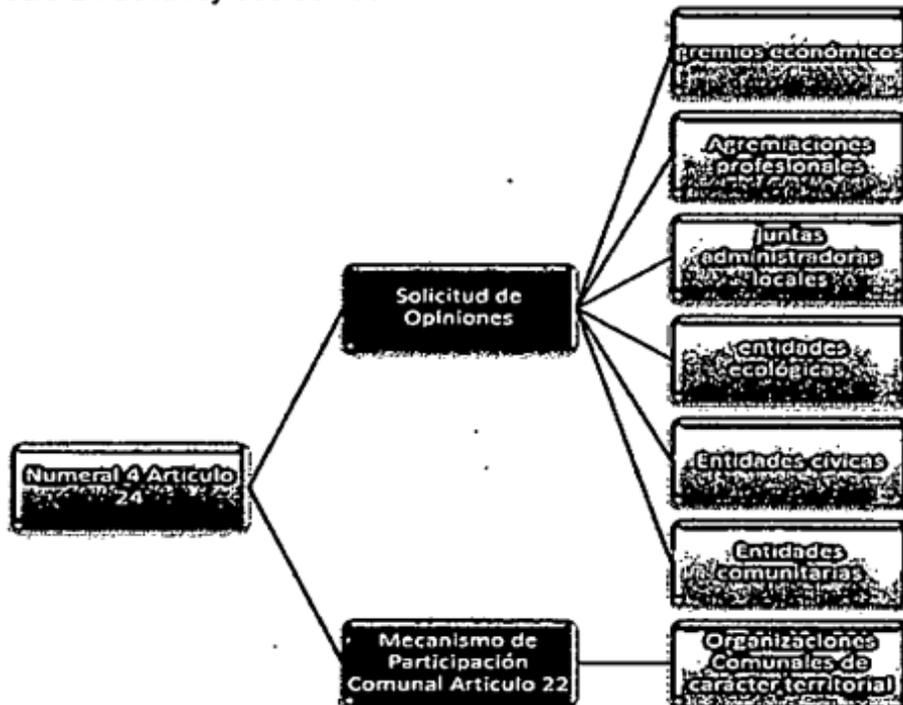
Pero esta evaluación pasa por un proceso de participación democrática que obliga el artículo 24 de la ley 388 de 1997 en el numeral 4° y su párrafo y que dice:

Ley 388 de 1997 – Artículo 24 , Numeral 4

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la **administración municipal o distrital** solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Parágrafo.- La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

Es importante hacer una distinción de las exigencias del numeral 4 de este artículo 24 de la ley 388 de 1997.



Este numeral distingue dos mecanismos: uno de **"solicitud de opiniones y entrega de información"** y otro de **"Participación Comunal"** y lo remite al artículo 22, porque tiene un carácter especial y es la connotación territorial de la participación, pues no puede opinar lo mismo sobre una norma urbanística X, un representante de gremio económico que defiende unos intereses económicos, que un representante de una agremiación profesional que defiende intereses laborales y académicos, que **una organización comunal que defiende intereses de territorio y convivencia y del valor de sus predios y viviendas**, pues a éstos últimos son a los que más les afecta o beneficia una mala o buena decisión sobre el ordenamiento del territorio.

Por otro lado, la ley en el párrafo del artículo 24, fue clara al establecer el deber de la administración distrital de garantizar la consulta democrática en todas las fases del Plan de Ordenamiento Territorial y este ente de control quiere hacer énfasis en la fase de **seguimiento y evaluación del POT**, por el carácter de requisito legal para cualquier modificación o ajuste al mismo. En consecuencia, en la etapa de evaluación y seguimiento de las normas urbanísticas que es obligatoria de acuerdo con la ley, se debe seguir con el procedimiento que está reglado en el artículo 22 de la ley 388 de 1997 en relación con la participación ciudadana que a la letra dice:

LEY 388 DE 1997

Artículo 22º.-De la participación comunal en el ordenamiento del territorio. Para efectos de organizar la **participación comunal** en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales **podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal.** Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio

en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.
2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

Nota: concordante con la ley 743 de 2002:

En desarrollo de dicha preceptiva, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, esto es el Decreto 190 de 2004, estableció las Unidades de Planeamiento Zonal así;

Decreto 190 de 2004 POT

Artículo 49. Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ (artículo 49 del Decreto 469 de 2003). La Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ-, tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, **involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal.**

Los procesos pedagógicos y de presentación en las diferentes Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), referidos al diseño de políticas y estrategias, **contenidos normativos** y diseño de instrumentos de gestión, **buscarán cualificar la participación ciudadana, de tal manera que les permita a las comunidades involucradas discernir y valorar las diferentes opciones que se propongan.**

Se promueven las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) como unidades de análisis, planeamiento y gestión para comprender el tejido social y urbano, con el propósito de plantear su estructura, orientar sus dinámicas y sus relaciones para mejorar las condiciones de vida de la población.

Las Unidades de Planeamiento Zonal deben determinar como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Los lineamientos de estructura urbana básica de cada unidad, que permitan articular la norma urbanística con el planeamiento zonal.
2. La regulación de la intensidad y mezcla de usos.
3. Las condiciones de edificabilidad.
4. Lineamientos sobre el manejo de ruido acorde con la política ambiental que sobre el tema expida el DAMA con base en el Decreto Nacional 948 de 1995.

Parágrafo: La delimitación y señalamiento de las unidades de planeamiento zonal del Distrito capital, se encuentran consignadas en el plano denominado "unidades de planeamiento zonal (UPZ)"

De ahí, que es dable concluir que las UPZ, no solamente son zonas delimitadas en un plano, como representación de una parte del territorio, pues por encima de esto, se deben garantizar los espacios participativos para que se dialoguen y deliberen los cambios que se pretendan surtir, luego el Decreto 190 de 2004, mediante la figura de la UPZ, estableció un **mecanismo de Participación**, el que debió surtir la administración en la evaluación de las normas urbanísticas, como requisito previo para emprender una modificación de la norma, teniendo en cuenta el tejido social y urbano que ellas involucran.

El Decreto 190 de 2004 contempla en el "**TÍTULO IV PARTICIPACIÓN DE LAS ALCALDÍAS LOCALES EN LA GESTIÓN, APLICACIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL SOCIAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ**", desarrollándolo en los artículos 58 y 59 con sus políticas y estrategias.

En cumplimiento de lo anterior, la Contraloría procedió a realizar visitas fiscales a las diferentes localidades en donde se pudo establecer lo siguiente:

1. No se ha hecho un seguimiento y evaluación pormenorizada de cada una de las normas urbanísticas que se pretenden modificar de manera excepcional, en los que se soporta la modificación de las mismas.

2. No se cumplió con lo establecido en el artículo 22 de la ley 388 de 1997 y que fue desarrollado en el POT vigente Decreto 190 de 2004, en los artículos 58 y 59 por las siguientes razones:

2.1. No se cumplió con la previsión que estableció el POT en su artículo 59 en la política (1) y la estrategia establecida en el literal d) que dice: ***"Vincular a la sociedad civil en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de la norma urbanística de las Unidades planeamiento Zonal. (UPZ)"***, dado que no se hizo el seguimiento y evaluación de las normas urbanísticas de las UPZ, para poder establecer si se requiere modificar o no, esta etapa debió haberse surtido antes de presentar cualquier proyecto de modificación a las autoridades ambientales y al CTP.

2.2. No se consolidaron y convocaron los núcleos de participación ciudadana establecidos en el artículo 59 en la política (2) ***"Política de información y comunicación pública y participación ciudadana"*** y la estrategia establecida en el literal C), que dice: ***"Consolidar los núcleos de participación ciudadana en las UPZ, como espacio de interlocución y consulta entre entidades y actores sociales que permitan desarrollar mecanismos de articulación social a la gestión institucional sobre aspectos de ordenamiento y mejoramiento urbano a escala zonal que fomenten el trabajo colectivo y control social, en concordancia con el Acuerdo 13 de 2000"*** y dentro de los aspectos del ordenamiento que deben someterse a esta instancia de participación, está el ***"seguimiento y evaluación de las normas urbanísticas"*** y según se pudo verificar en la visita fiscal a las Alcaldías Locales este procedimiento de participación ciudadana **no se cumplió**; luego, el seguimiento y evaluación de las normas urbanísticas que deben ser fundamento para justificar una modificación, no atendió el principio constitucional de la democracia participativa y por lo tanto, vulneró de paso este derecho fundamental de los habitantes y propietarios de cada uno de los predios que conforman una UPZ.

En consecuencia, fueron inobservados abiertamente por parte de la administración distrital los procedimientos de participación contemplados en los artículos 58 y 59 del decreto 190 de 2004, en desarrollo de lo

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

preceptuado en el artículo 22 de la ley 388 de 1997 exigido en el numeral 4º del artículo 24 y su párrafo.

Otro aspecto que desconoció la administración es lo establecido en el artículo 31 del decreto 879 de 1998 *"Por el cual se reglamenta las disposiciones referentes al ordenamiento municipal y distrital y los planes de ordenamiento territorial"*, que ordena:

Decreto 879 de 1998

Artículo 31º.-Consejo consultivo de ordenamiento. El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberán conformar los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Así mismo los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde exista esta institución.

Serán funciones de este Consejo, además de las previstas en la Ley y este Decreto, el seguimiento del Plan de Ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.

Parágrafo.-

Los miembros de este Consejo podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación.

Así las cosas, no se evidenció documento alguno, que muestre que el Consejo Consultivo de Ordenamiento haya sido convocado por parte de la administración distrital para el cumplimiento de los fines establecidos en la norma ibídem.

En este orden de ideas, considera la Contraloría que la evaluación del POT vigente y sus normas, que es requisito sine-quantum, para cualquier modificación de una norma urbanística, estaría viciado por la violación del principio constitucional de la participación como derecho fundamental que es.

Igualmente, cabe señalar la baja participación en las etapas de divulgación del proyecto de modificación, contrariando lo preceptuado en el párrafo del artículo 24, dado que tan sólo llegó al 0,07% sobre una población estimada para el 2013 por el DANE de 7'674.366 habitantes; es decir, ni siquiera llegó al 1% de la población; luego, esta cifra no garantizó la consulta

democrática como expresión de la participación, pilar de nuestra constitución política.

2.4. Falencias en materia de los documentos y estudios que soportan la propuesta de modificación excepcional de la norma urbanística

Ahora, y bajo la hipótesis que se pudiera tramitar la modificación excepcional de las normas urbanísticas examinemos el cumplimiento de los documentos que son requisitos de ley y estos son:

1. Debe identificarse concretamente qué normas se van a modificar.
2. Según la jerarquía de la norma que se va a modificar, cómo va a afectar las normas de menor jerarquía.
3. Debe demostrarse que la modificación de la norma en examen no excede o modifica las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes y contenidos.
4. Que se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a la modificación de la norma en concreto, sobre todo teniendo en cuenta las observaciones y recomendaciones realizadas en los procedimientos de participación ciudadana, en particular los hechos en los núcleos de participación ciudadana por cada UPZ, y la evaluación integral de las mismas.
5. Dentro de los motivos de la modificación debe haberse seguido y evaluado el resultado de cada una de las normas urbanísticas que se pretenden modificar y demostrar que como conclusión de la evaluación se evidencie que es una necesidad ser modificada, para que se puedan cumplir los objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.
6. Para el seguimiento y evaluación de estas normas urbanísticas, se debe hacer un procedimiento de participación ciudadana que está reglado en el artículo 22 de la ley 388 de 1997 antes analizado.

Verificado lo anterior, se evidenciaron las siguientes falencias:

1. En primer lugar no es claro qué normas urbanísticas en concreto se van a modificar, pues se está haciendo una modificación total al POT respetando solamente los objetivos de los primeros 15 artículos.
2. Tampoco se demuestra qué normas de menor jerarquía se van a ver afectadas por los cambios en las normas urbanísticas de mayor jerarquía y cómo se van a ajustar.
3. Por otro lado, la sustentación técnica para demostrar los motivos de la modificación, tienen serias deficiencias en lo relacionado con evaluación del POT, que presentan en el expediente distrital publicado en la página web de la SDP, en lo siguiente:
 - i. Tan sólo unas pocas variables evaluadas tiene línea base de comparación en dos años diferentes, y no hay una medición anual que permita establecer una línea de tendencia, que facilite hacer proyecciones matemáticas.
 - ii. Las pocas variables evaluadas que tiene línea base, se basan en el año 2005 y se compara en la mayoría de los casos con el año 2009, lo cual demuestra se tomaron los estudios técnicos llevados a cabo por la administración anterior y que la información no se encuentra actualizada al año 2012, como tampoco se consideraron los logros del período 2009-2012.
 - iii. De las variables que midieron, en su mayoría tienen un solo dato, esto desde el punto de vista matemático y estadístico no permite hacer tendencias y proyecciones que soporten las decisiones o justificaciones.
4. Tampoco se encontró un documento que permitiera establecer el cumplimiento por parte de los alcaldes locales lo establecido en el artículo 59 del decreto 190 de 2003 relacionado con el seguimiento y evaluación pormenorizada y de manera individual de cada una de las normas urbanísticas que se pretende modificar de manera excepcional y que fundamente el cambio. Lo anterior, fue corroborado en la visita fiscal realizada por este ente de control a las alcaldías locales.

Así las cosas, en criterio de esta Contraloría, los documentos presentan debilidades en su sustentación técnica que permita llevar a cabo una modificación excepcional de normas urbanísticas.

3. DE LOS IMPORTANTES RECURSOS ECONÓMICOS INVERTIDOS EN EL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL POT

Como es de su conocimiento, la administración del 2008 a la fecha, ha ejecutado recursos por valor total de \$5.882,5 millones, para la formulación del proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, a través de las entidades que hacen parte del proceso de construcción, formulación y concertación Territorial, conforme lo ilustra el siguiente cuadro:

INVERSIÓN POR ENTIDADES PARA LA REVISIÓN DEL POT

Cifras en millones de pesos.

ENTIDAD	INVERSIÓN (\$)
Secretaría Distrital de Planeación	4.046,2
Secretaría Distrital de Ambiente	958,1
Fondo de Prevención de y Atención de Emergencias	878,2
Total	5.882,5

Fuente: Información suministrada por Entidades del Distrito.

4. EFECTOS FISCALES DE LA MEPOT EN LAS FINANZAS DEL D. C. Y ALGUNAS DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL INSTRUMENTO

En relación con los efectos en los ingresos de la Ciudad, se conoce que el 50,3%² de los ingresos del Distrito Capital – D. C., corresponden a los ingresos corrientes, los cuales están compuestos por el Impuesto Predial y el Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros - ICA, el primero está directamente relacionado con la actualización catastral la que a su vez

² Anexo técnico del Decreto No 578 de 2012

cambia en función del valor comercial del suelo, y éste depende de la clasificación y mezcla de usos, que puede afectar positiva o negativamente el valor del suelo y por ende, incide en los avalúos catastrales que son la base para el cálculo y cobro del predial.

Ahora bien, en relación con el segundo de los tributos, esto es el ICA, está directamente relacionado con los ingresos de la industria y el comercio formal asentado en el suelo del Distrito Capital; luego, las decisiones que se tomen sobre el suelo destinado a industria y comercio y sus mezclas con otros usos tendrán efecto positivo o negativo en estos ingresos, con lo cual la administración espera que se generen mayores recaudos por este concepto.

En cuanto a los efectos en el gasto, el POT se instrumentaliza y se le da operatividad a través del desarrollo de las normas urbanísticas, dado que éstas crean obligaciones y derechos para los inversionistas y propietarios del suelo, teniendo en cuenta que el actual POT lleva una vida de 13 años, existe ya un camino recorrido en el que se han generado obligaciones y derechos; luego, cualquier cambio afectará positiva o negativamente estas obligaciones o derechos de la ciudadanía en el D. C.

Algunas observaciones a las fuentes de financiación de la MEPOT

Revisada la información allegada por la Secretaría Distrital de Hacienda relativa a la MEPOT, esta Contraloría evidenció que la proyección de cuatro escenarios que modelan las fuentes de ingresos por concepto de las cargas provenientes por "nuevos desarrollos" (obligaciones urbanísticas) y vivienda VIP, es la siguiente:

El *escenario No.1*, prevé en los próximos 64 años un crecimiento de la edificabilidad en la ciudad en 249.882.677,48³ mts², por concepto del área construida actual y el potencial edificatorio adicional, por lo cual se estima recaudar ingresos por mayor edificabilidad de 172.387.181,25 mts² la suma de \$22.996.251.069.101 (incluidas cesiones y VIP).

³ esta cifra incluye centro ampliado : 150.072.326,03 mts² y el resto de la ciudad 99.810.351,45mts².

Bajo este supuesto, se modelaron otros tres escenarios en función del tiempo para construir el número de metros cuadrados, veamos:

El *escenario No.2* contempla el desarrollo urbanístico en la ciudad del 50% de metros cuadrados del escenario 1, equivalentes a 124.941.338,74⁴ en un horizonte de 32 años y se estima recibir por este concepto ingresos equivalentes a la suma de \$11.498.125.534.551.

El *escenario No.3* plantea un desarrollo del 30% de metros cuadrados del escenario 1, en un horizonte de 19,22 años, lo que equivale a 74.964.803,24 mts²⁵ y se proyecta recibir por este concepto la suma de \$6.898.875.230.731.

El *escenario No.4* plantea un horizonte de 9,61 años, para un desarrollo del 15% de mts² del escenario 1, equivalente a 37.482.401,62 mts²⁶, esperando recibir por este concepto la suma de \$3.449.437.660.365.

Con fundamento en las anteriores consideraciones encuentra esta Contraloría, que en el plan de inversiones 2012-2016 no se incluyeron como fuentes de financiación las provenientes de los nuevos desarrollos modelados en los escenarios precedentes, ni se incluyó el escenario que cubriría los cuatro años del actual Plan de Desarrollo "*Bogotá Humana 2012 – 2016*", que promediando el escenario 4 planteado se proyectaría que para lo que resta de su período de gobierno, se estima un desarrollo urbanístico de 12.494.133,87 mts², tanto en el centro ampliado como en el resto de la ciudad, lo que eventualmente generaría un ingreso por estas cargas equivalente a la suma de \$1.149.812.553.455,00; ingresos que no fueron tenidos en cuenta en las fuentes de financiación del citado Plan de Desarrollo.

También llama la atención, que a los \$22.811.629.117.695 por concepto de otros ingresos corrientes, que se presupuestan como fuentes de financiación, no se sumaron los ítems relacionados con plusvalía, valorización, asociaciones público privadas, regalías y crédito público, que alcanzarían la cifra de \$8.788.309.509.073, no obstante que la administración los tiene proyectados hasta la vigencia 2016.

⁴ Por centro ampliado 75.036.163,02 mts² y el resto de la ciudad 49.905.175,73 mts²

⁵ Por centro ampliado 45.021.697,81 y el resto de la ciudad 29.943.105,44

⁶ Por centro ampliado 22.510.848,90 y el resto de la ciudad 14.971.552,72

Así mismo, se incluyen fuentes provenientes de nuevos desarrollos que están proyectadas para un período de 64 años (escenario 1), lo que en criterio de esta Contraloría incrementa significativamente el valor de los ingresos que se esperan recibir para financiar el Plan de Gobierno por la suma de \$45.807.880.186.797, por cuanto, como se indicó anteriormente solamente se podrían estimar las correspondientes a lo resta del período de la actual administración, equivalentes a la suma de \$1.149.812.553.455,00 y no a \$22.996.251.069.101, en razón de lo cual, se observa que estas proyecciones de recursos se encuentran sobreestimadas.

Adicionalmente, con relación a los ingresos por concepto de nuevos desarrollos (obligaciones urbanísticas), se presupuesta que estas cargas serían canceladas en dinero; sin embargo, al permitir la norma urbanística que las mismas se cumplan en dinero y/o suelo, significa que la totalidad de recursos proyectados no se van a recibir en dinero como lo prevén los cuatro escenarios planteados.

Cargas Urbanísticas por edificabilidad (cesiones públicas adicionales) y cuota de VIP

Estos valores se recaudarán siempre y cuando se construya la totalidad de metros cuadrados proyectados, tanto en el centro ampliado como en el resto de la ciudad, por cesiones públicas 21.540.593 M2 y por VIP 9.793.740 M2., lo que generaría un posible recaudo de \$22.996.251.069.101 en un período de 64.07 años.

Lo que se observa, es que es una modificación estructural de la norma urbanística de la ciudad, con un incremento en las cargas urbanísticas tanto en cesiones, como en la cuota de la VIP, que pasaría del 15% al 30%.

Es de gran relevancia dentro de la propuesta de modificación que la administración se ocupe de evaluar las cargas establecidas, como quiera que en la forma planteada, para el constructor eventualmente no le resultaría atractivo desarrollar un proyecto urbanístico con unas cargas tan altas como las establecidas, lo que aunado a la incertidumbre en los trámites ante la Secretaría Distrital de Planeación, los cuales pueden ser más dispendiosos, con lo cual se le restará celeridad a los mismos.

Teniendo en cuenta que ningún proyecto urbanístico se desarrolla para generar pérdidas, implicará que estos costos generados por las nuevas

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

cargas se trasladen al valor de las viviendas; es decir, deberán ser asumidos por los compradores, al pagar un mayor valor por m² construido.

Así mismo, al elevarse los costos de las viviendas por este traslado, se generan los siguientes efectos:

A nivel del mercado inmobiliario, tendrán lugar circunstancias que motivarán la especulación en el valor del suelo y el excesivo costo de la vivienda, creando intrínsecamente una "burbuja Inmobiliaria" que afectará la oferta y demanda en la ciudad y con ello el costo de vida de los bogotanos, al no existir un control estatal efectivo a los valores del suelo.

Con el incremento de la construcción en el centro ampliado, se podría desatender la inversión urbanística en el resto del territorio, con mayor razón si se tiene en cuenta la consecuente desmotivación en materia de construcción de desarrollos industriales, dado su desplazamiento e incremento de cargas.

Así mismo, la administración no cuenta con estudios técnicos y económicos que ofrezcan certeza sobre el costo real de la financiación del instrumento de planificación urbana que al encontrarse soportada la aparente financiación en expectativas, no se obtiene un modelamiento real de la aplicación de la nueva norma y las factibilidades que demuestren los beneficios económicos y sociales en los que participaría realmente la ciudad.

Si bien es cierto, se puede generar un mayor valor en algunos predios por el cambio de uso, no obstante en la actualidad no existe la información suficiente que posibilite establecer la delimitación de los mismos ni las proyecciones de nuevos recaudos, lo que da cuenta de la falta de rigor y soporte técnico de las decisiones del documento contentivo de la modificación al POT.

Según el modelo de ciudad que plantea la MEPOT, de darse su aprobación, se espera que genere un alto impacto en cuanto a la política fiscal regente; un escenario probable es el de aumento de los ingresos corrientes y el recaudo de mayores ingresos por concepto de la captación del efecto plusvalía por darse una intervención normativa que habilitaría nuevos usos y mayores densidades.

Otros ingresos como por ejemplo los provenientes del aprovechamiento económico del espacio público se sumarían al fortalecimiento de las fuentes

de financiación del gasto de la ciudad; no obstante, a pesar de ser un escenario deseable, en la actualidad la información suministrada por la administración distrital no permite establecer con certeza los sustentos técnicos y jurídicos que tuvo en cuenta la administración para realizar las proyecciones positivas y negativas bajo diferentes escenarios que le permitieron tomar las decisiones planteadas en la propuesta de modificación, máxime si se tiene en cuenta los efectos fiscales que son intrínsecos a la misma.

De lo anterior, se deduce que las fuentes de financiación del instrumento están proyectadas sobre las expectativas analizadas en cada sentido, sin contar con un modelamiento económico de la ciudad que determine el costo real de esta propuesta de modificación.

5. OTRAS CONSIDERACIONES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN

5.1. En relación con el "Centro Ampliado"

La asignación de edificabilidad libre en gran parte del denominado Centro Ampliado, es una clara invitación a la transformación radical de los tejidos urbanos existentes, con la consecuente destrucción de grandes zonas de los barrios tradicionales de la ciudad, que privilegia claramente la acción predio a predio y no mediante la aplicación de los instrumentos de planificación para zonas mayores que son los que podrían hacer realidad el reparto equitativo de cargas y beneficios.

La experiencia de Bogotá en términos de aplicación de los planes parciales de renovación urbana no puede ser más desalentadora: desde el año 2000 y a la fecha, sólo fue adoptado un plan parcial, como lo es Estación Central, el que hasta el momento, no ha sido ejecutado.

Lo anterior, demuestra que la esperada densificación del Centro Ampliado será un proceso de muy largo aliento que se producirá mediante acciones individuales en cada uno de los predios, replicando el modelo de lo que ha ocurrido con el sector "Cedritos" que tan nefastos resultados produjo en términos del incremento del déficit de espacio público y equipamientos, así como en relación con la saturación de las redes de infraestructura e incapacidad para prestar adecuadamente los servicios públicos.

El crecimiento en altura resulta neurálgico, cuando la red de acueducto y alcantarillado como el sistema vial y la falta de espacio público son insuficientes y el sistema de servicios públicos y abastecimiento es obsoleto, como ha sucedido en barrios del Norte de la ciudad y en relación con proyectos de redensificación en el Centro, donde hay muestras de sobrecargas, lo que conllevará a que la ciudad tenga que hacer mayores inversiones.

Así, lo ha afirmado el Consejo Territorial de Planeación Distrital: *"El potencial de edificación deberá tener en cuenta no sólo el abastecimiento de redes de servicios públicos y conectividad al sistema de movilidad, sino considerar la disponibilidad para uso de dotacionales de la población. Ejemplo: cupos educativos o cobertura del hospital.... Establecer proyectos de revitalización, densificación y/o complementariedad y usos aplicados a la economía popular o de base relacionada con plazas de mercado u otros espacios alternativos (...)"*.⁷

Por su parte, el Comité Intergremial Bogotá – Cundinamarca, al respecto dijo: *"(...) la propuesta de modificación POT, por el momento no crea un estímulo financiero ni normativo para generar proyectos de renovación urbana en el denominado "Centro Ampliado" ya que bajo el argumento que no hay infraestructura de Servicios Públicos se pretende exigir al desarrollador la construcción de infraestructura responsabilidad del sector público. Con esto, se anulan así, los esfuerzos públicos y privados por recuperar el centro de la ciudad y desarrollar el potencial de zonas estratégicas de la ciudad"*.⁸

Encuentra esta Contraloría que con respecto a la propuesta del "Centro Ampliado", no hay claridad en cuanto a su proyección futura. Se considera que con las pretendidas oportunidades de transformación se dará inicio a un proceso de redensificación y proliferación de edificaciones en altura, básicamente bajo la modalidad predio a predio, lo que promoverá la intervención de los inmuebles de valor arquitectónico, que no disponen de un estímulo efectivo para su conservación⁹.

⁷ Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital, sobre la propuesta de modificación excepcional de normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial 2013 – Bogotá D.C. de abril de 2013, Pág. 39.

⁸ Análisis propuesta de modificación excepcional POT 2013. Comité Intergremial Bogotá y Cundinamarca. Pág. 36. Febrero 2013

⁹ Auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial de agosto de 2011, Contraloría de Bogotá D.C.

Luego, preocupa al Ente de Control la posibilidad de que este tipo de inmuebles protegidos o sectores urbanos de interés cultural, bajo el propósito de mejorar sus condiciones de habitabilidad, pierdan sus valores patrimoniales, sus características y su homogeneidad, por cuanto como bien se conoce, el control urbano es ineficiente; prueba de ello es la ilegalidad en el desarrollo urbanístico que durante décadas ha tenido lugar en la ciudad.

Así mismo, se desconoce si las exenciones de que gozan¹⁰ los bienes de interés cultural van a tener continuidad y cómo operarían en el caso de los servicios públicos.

Reparto de cargas y beneficios

En el proyecto de modificación del POT, el principio de cargas y beneficios, es imposible de cumplir con normas como las propuestas en los artículos 335 y 336, las cuales congelarían el suelo urbano en el centro de la ciudad.

De otra parte, las zonas de recepción de cesiones marcadas algunas en la periferia de la ciudad, van a generar que se especule el valor del suelo y que se incrementen los costos de la construcción, dado que en estos sectores no existen anuncios de proyectos y avalúos de referencia como si tuvo lugar en el caso del POZ Norte.

Al aplicar la fórmula para el cálculo de suelo adicional a ceder para obtener un índice de construcción efectivo en un predio sin urbanizar, conforme al artículo 331 del proyecto de acuerdo, resulta alta la proporción de suelo a ceder frente al área de terreno edificable; carga que resultaría imposible de cumplir, al menos en el Sector Centro de la ciudad.

Se entiende que la distribución de cesiones públicas indicadas en el numeral 2º del artículo 333 del proyecto de acuerdo, se aplica para el suelo adicional a ceder, que en el caso de los desarrollos urbanísticos por etapas están determinadas la totalidad de las cesiones en el correspondiente plano urbanístico; sin embargo, si el porcentaje de las cesiones adicionales es mayor al allí indicado, no es claro si el constructor deba contar con suelo adicional o compensar en dinero.

¹⁰ Equiparación con el estrato (1), para el cobro de servicios públicos, para uso residencial.

No puede partirse de edificabilidad cero (0) en el Tratamiento de Desarrollo (artículo 331 del proyecto), con lo cual se contraviene el Decreto Nacional 2181 de 2006, que establece unos mínimos básicos de edificabilidad, los que se reconocerán en contraprestación de las cargas locales; en tanto que los derechos adicionales de edificabilidad serán reconocidos en contraprestación de las cargas generales de ciudad establecidas.

Podría presentarse un escenario de inequidad (jurídica y económica) al no establecerse cargas urbanísticas locales y/o generales diferenciales entre el tratamiento de desarrollo y los tratamientos diferentes a éste, los cuales se suponen ya han sufragado determinadas cargas urbanísticas a propósito del desarrollo de tales áreas (Capítulo V. del proyecto de acuerdo). Puede haber un favorecimiento a las zonas sin desarrollar, en perjuicio de las áreas consolidadas vecinas que pagarían unas cargas locales y generales que beneficiarían a las primeras.

La opción de plantear dentro del predio el equipamiento comunal público a cargo de la copropiedad, es una carga que no estaría en cabeza del urbanizador o constructor, sino de la copropiedad y la administración del mismo por parte del Distrito no se vislumbra cómo operaría.

Localización del uso restringido de comercio y servicios

La pretendida modificación excepcional de norma urbanística, desconoce lo planteado en el POT vigente, en cuanto al desarrollo de una red de centralidades en toda la ciudad, toda vez que se quieren concentrar los incentivos, tanto de la inversión pública como de la privada en un único gran centro, cual es el Centro Ampliado, con lo cual se acaba con la noción de una ciudad policéntrica que concentra las actividades productivas y comerciales para evitar su proliferación en todas partes.

Es así, como los artículos 278 y 291 del proyecto de acuerdo, permiten los usos relacionados con la prostitución y actividades afines en los centros comerciales, los cuales por disposición expresa del artículo 1º, literal a.) del decreto nacional 4002 de 2004, son servicios de alto impacto, dentro de los cuales está "(...) cualquier clase de actividad de explotación o comercio del sexo, realizados en casas de lenocinio, prostíbulos o establecimientos similares, independientemente de la denominación que adopten."

En razón de lo anterior, esta Contraloría desea llamar la atención, como quiera que el proyecto autoriza que se desarrollen dichas actividades en

cualquier lugar de la ciudad porque normativamente no está previsto que genere ninguna incompatibilidad con otros usos, lo que incentiva dicha actividad y castiga los usos prevalentes del suelo, como lo es el residencial; en razón de lo cual, no justifica su permisividad ningún tipo de mitigación como las que contempla el proyecto, de accesos independientes y no exhibiciones de la actividad al exterior, dado que en la práctica para nadie es desconocido que dichas actividades generan en cadena otra clase de impactos negativos en su entorno, con grave afectación de la convivencia pacífica y las buenas costumbres, el cual es uno de los fines del estado que deben asegurar las autoridades de la República, conforme lo contempla el artículo 2º Constitucional.

La mezcla de usos del suelo de comercio, vivienda y oficinas así como la simplificación de las Unidades de Planeamiento Zonal- UPZ, como instrumento de precisión normativa a nivel local y barrial que hasta ahora es, causará incertidumbre técnica y jurídica en la ciudadanía, como también en los operadores de la norma urbanística, sobretodo en el manejo y utilización del índice de edificabilidad y la pluralidad de usos en las diferentes zonas de la ciudad, con lo que se puede generar un impacto no deseado de comercio y servicios en manzanas consolidadas de uso residencial.

La homogenización de usos del suelo, tiene en los barrios residenciales sus mayores detractores, quienes seriamente argumentan que a causa de la falta de control urbanístico, se ha desarrollado el comercio informal produciendo alteraciones del orden público y ruido, como consecuencia de usos no permitidos como discotecas, alojamientos por horas (residencias o moteles), juegos electrónicos y de azar, con lo cual se deterioran los sectores residenciales consolidados de la ciudad.

Cuando la administración plantea que en las zonas residenciales se permitirán industrias de mediano impacto, como comercio y servicios no restringidos, esto es panaderías, tiendas, mercados Express, peluquerías, cajeros automáticos y algunos servicios financieros, se tendría que pensar en la invasión del espacio público, lo cual sería seriamente reprochable, en atención a la falta de zonas de parqueo, dado que se elimina la obligación de generar compensaciones a los señalados usos, para dichos efectos.

5.2. Simplificación de los instrumentos de planeación, no obstante las valiosas inversiones realizadas por el Distrito Capital

El Distrito ha invertido más \$35.231,2 millones, durante las vigencias 2008 a 2012, para formular e implementar los instrumentos de planeación, a fin de desarrollar el POT vigente; recursos que al no cumplir con los fines esenciales inicialmente previstos, podrían en su momento llegar a constituir daño patrimonial, como quiera que más que por falencias en la formulación de los instrumentos, la administración con el proyecto de acuerdo pretende su reformulación sin que realmente sea necesaria para el efecto, la modificación del POT por la vía de la norma urbanística, con lo cual se aboca a la ciudad a un retroceso en su reglamentación y muy probablemente a largos periodos de transición.

Instrumentos que al final terminan desistidos o revaluados, generando un impacto negativo en el desarrollo urbano, económico y social de la ciudad, como ha ocurrido en vigencia del actual POT, con respecto al cual no se alcanzaron a adoptar todos los instrumentos de planeamiento urbano, cuando ya se está pensando en cambios estructurales, sin que se cuente con el seguimiento y evaluación a los instrumentos existentes.

Es así como Ente de Control en reiterados documentos, advertencias y pronunciamientos, ha manifestado su preocupación frente a la falta de seguimiento y control efectivo por parte de la administración a instrumentos como lo son los planes maestros, los planes zonales, los planes parciales, planes de regularización y manejo y planes de implantación; como consecuencia de lo cual, se considera que no se ha adelantado una seria evaluación que sirva de soporte para hoy plantear su revisión, sustitución o derogatoria.

Durante el periodo 2002 - 2011 fueron adoptados tan sólo 40 planes parciales de desarrollo, de los cuales 14 tuvieron lugar del 2008 a 2011 y durante el término que ha transcurrido la actual administración ninguno¹¹. Peor situación, se presenta en relación con la formulación y adopción de planes parciales de renovación urbana, como quiera que sólo ha sido adoptado uno de ellos¹², el de Estación Central, el cual no se ha empezado a ejecutar y ya está siendo revaluado.

En relación con las **Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ)**, estas fueron previstas para complementar y precisar la norma urbanística con un mayor

¹¹ Oficio 2-2011-05641 de febrero 24 de 2011 de la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación.

¹² Auditoría adelantada por la Contraloría de Bogotá, "Efectividad en la Expedición de los Planes Parciales" vigencia 2008 a 2011, abril de 2011.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

nivel de detalle que el contemplado en el POT, lo que permitió a la administración distrital construir un banco cartográfico de gran precisión para toda la ciudad, concretando a su vez las determinaciones de ordenamiento del Plan a escala zonal y local. Este avance técnico en la concreción de la norma urbana a nivel de detalle es un capital invaluable, que ha sido reconocido además por las comunidades, quienes se refieren a la UPZ como un instrumento propio y de identidad social.

En la formulación y demás acciones relacionadas con las UPZ's, el Distrito Capital ha realizado inversiones importantes, por valor de \$3.245,0 millones¹³. Tanto por la inversión realizada, como por su significado en relación con la precisión normativa y la apropiación ciudadana, es importante que la administración justifique, revise y ajuste adecuadamente la propuesta contenida en el Parágrafo 2º del artículo 463 del MEPOT¹⁴, toda vez que lo pretendido significa borrar de un sólo golpe 12 años de un ejercicio de producción normativa sin igual en el país, máxime cuando dichos instrumentos fueron construidos con la activa participación de las comunidades.

Ahora bien, en relación con los **Planes Zonales** ya adoptados, preocupa la poca claridad dentro del proyecto de modificación, en relación con su contenido normativo y vigencias. De nuevo en este caso, se omiten los avances e inversiones que administraciones anteriores realizaron para adelantar su formulación, proceso de participación ciudadana y adopción.

Cabe recordar que verbigracia, el Plan Zonal del Centro fue objeto de un proceso de construcción colectivo, con mesas de trabajo comunitarias y con el aporte de profesionales de primer nivel tanto del país como del exterior. No es posible construir una ciudad mejor, si se alteran en el corto plazo los acuerdos ciudadanos sin permitir su ejecución y concreción y sin tener claridad además sobre la calidad y pertinencia del instrumento que supuestamente los sustituirá.

De igual forma, la revisión debe tener presente los avances realizados durante los años de vigencia del POT, en relación con las denominadas **operaciones estratégicas**, las cuales son grandes proyectos de interés público para producir cambios en la estructura urbana y concretar las

¹³ Pronunciamiento de Septiembre de 2011, de la Contraloría de Bogotá D.C.

¹⁴ Decreto 159 de 2004, "Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal."

aspiraciones planteadas en la estrategia y modelo general de ordenamiento territorial del Distrito, que vienen siendo objeto de formulación, participación y discusión ciudadana, con avances importantes y con efecto directo en las decisiones de los planes zonales.

En razón de lo anterior, su desaparición significaría una gran pérdida del componente estratégico del POT, sin que se formule alternativa seria alguna dentro del proyecto de modificación propuesto.

En relación con los **proyectos de renovación urbana**, el POT establece que su finalidad es promover la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de sus estructuras e infraestructuras, para aprovechar al máximo su potencial¹⁵. Como resultado de las Auditorías Especiales y Regulares adelantadas por este Ente de Control se pudo concluir que muchos de estos proyectos y principalmente los planes parciales de renovación urbana fueron desistidos o revaluados, luego de largos procesos que hicieron patente un desgaste administrativo y financiero. Su no adopción significó no lograr el objetivo propuesto ni el impacto esperado en el desarrollo urbano económico y social de la ciudad. Solamente se rescata el caso de la Estación Central, como único proyecto de renovación urbana en proceso de revaluación.

Proyectos que ya tenían un ejercicio de formulación técnica urbanística y arquitectónica, inversión de recursos, aprobaciones y ajustes para su concreción en la presente administración, como San Victorino, hoy denominado "Centro Empresarial Mayorista" fue nuevamente revaluado y está siendo sometido a grandes transformaciones para modificar dos de sus manzanas 3H comercio y 10G vivienda VIP, compartida en sus primeras plantas con comercio.

La Plaza de la Hoja, se modificó después de estar proyectado como un centro administrativo para convertirlo en un proyecto de vivienda VIP. Es así, como no se conoce cuál será el efecto de estos cambios con la revisión del POT, sobretodo en relación con las nuevas cargas y el surgimiento de otros impactos económicos, sociales y urbanísticos en las zonas correspondientes, no se conocen estudios técnicos que determinen, por ejemplo, las necesidades de espacios públicos y equipamientos, o la capacidad de las

¹⁵. Decreto 190 de 2004 Art. 373- Compilación POT – MEPOT Artículos 328, 341, 374, 511 y 512.

redes de servicios existentes en relación con la expectativa de los nuevos usos.

Se detectó que en gran parte del articulado del proyecto de modificación del POT, se hace relación a aspectos relevantes en cuanto a las normas y su simplificación, las operaciones urbanas, homogenización de usos, la vivienda y la participación de la ciudadanía, sin que exista claridad de cómo la administración ajustará su reglamentación. Razón por la cual, este ente de control llama la atención en relación con los avances que se han surtido en materia de desarrollo urbanístico de la ciudad durante los últimos 10 años; situación que no puede desconocer el proyecto de modificación¹⁶.

Por otra parte, a la luz de la modificación en estudio, se están generando más obligaciones a la industria y comercio, lo que podría tener efectos negativos en las finanzas del Distrito, especialmente en lo que respecta a los ingresos corrientes y la generación de empleo en la ciudad, que motivará el desplazamiento progresivo de estos sectores a municipios cercanos.

Los resultados de la aplicación del POT, en los últimos 10 años no han sido efectiva y rigurosamente evaluados. Adicionalmente, no se han transmitido adecuadamente a la ciudadanía las fortalezas, debilidades y oportunidades de la planificación territorial a largo plazo y la necesidad de mejorar aspectos de la misma, prueba de ello es la falta de evaluación y seguimientos a los instrumentos contemplados en el POT y ordenada por el artículo 9º del decreto nacional 4002 de 2004.

Lo más relevante de la aplicación de los preceptos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá, ha sido indudablemente el cambio de la cultura del urbanismo en la ciudad, en atención a que en los últimos años se han desarrollado proyectos concertados que han permitido la recuperación de sectores en serio deterioro, un ejemplo es el Parque de la Mariposa en el Tercer Milenio.

5.3. No precisión de la conectividad y articulación vial con el SITP

Con respecto al Plan Maestro de Movilidad y Estacionamientos – (Decreto 319 de 2006), la revisión no precisa la conectividad y articulación vial del Sistema Integrado de Transporte Público (el que a la fecha no se ha logrado consolidar) y en especial las nuevas vías circunvalar del occidente, la

¹⁶ Artículo 278 localización de usos restringidos de comercio y servicios restringidos. 279 condiciones para la mezcla de usos comerciales y de servicios con el uso comercial. MEPOT.

longitudinal del sur y la ALÓ, al igual que los diseños y estudios técnicos del Metro, el Tren de Cercanías, Metro Cables, Trans-Ligero y las futuras troncales de TRANSMILENIO.

Si un proyecto de transporte masivo, desde un principio, no se inscribe en una visión de intervención urbana integral, y no se articulan adecuadamente los proyectos relacionados con la movilidad con las normas urbanísticas de las manzanas adyacentes al mismo, la ciudad seguirá padeciendo los efectos de pauperización del suelo y deterioro de los sectores urbanos vinculados a éstos, como está ocurriendo en la NQS, la Avenida Suba y la Calle 80.

Evidentemente el proyecto presentado es de carácter estructural, ya que pese a mantener los objetivos estratégicos de ordenamiento territorial, contenidos en los primeros artículos del Decreto 190 de 2004, se evidencia que en el desarrollo de dichos objetivos, la administración modifica sustancialmente el modelo de ciudad hasta ahora pactado en el POT; situación que por supuesto afecta a todos los componentes del ordenamiento territorial.

En el sector de Movilidad, la Política descrita en la MEPOT (Art. 10º), es idéntica a la prevista en el Decreto vigente, pero sus componentes varían en la medida que sustentan (o al menos en el alcance al que llega el proyecto), el nuevo modelo de ocupación propuesto.

Se presenta una nueva estructura de desarrollo y ocupación basada en un "modelo de ciudad densa y compacta", delimitando una expansión del tradicional centro de la ciudad, llamado "Centro Ampliado"; que carece de argumentos y lineamientos claros para determinar cómo, de qué forma y en qué tiempo van a ser suplidas las ineficientes infraestructuras soporte de la estructura urbana propuesta, dentro de las que se encuentran las que sobrellevan la movilidad (vialidad, transporte), entre otras (acueducto, energía, telecomunicaciones, etc.), sin las cuales, en las presentes circunstancias es muy probable que tal modelo colapse.

De otra parte, una de las razones que justifica la administración para adelantar la revisión excepcional, es la incidencia del Metro y otros sistemas de transporte que componen la movilidad de la ciudad. Se han adelantado estudios preliminares con costos importantes, los cuales tendrían que replantearse con el nuevo esquema propuesto; luego, no se entiende cómo se proyecta un cambio estructural del modelo urbano, sin que se tenga en cuenta su articulación con el componente que soporta su planeación, (malla



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

vial, corredores de movilidad masivos e infraestructura de servicios), máxime con un proyecto de la envergadura como lo es el Metro.

El POT vigente creaba una gran red vial jerarquizada que ahora desaparece o se disminuye notoriamente. En lo correspondiente a la denominada red vial de conectividad con la región se reduce a la Autopista Norte, la Calle 80 y la Avenida Centenario. Lo que significa, que no va a haber realmente conectividad de Bogotá hacia la región y a nivel interno.

En cuanto a la red vial urbana, desaparece igualmente su jerarquía, un ejemplo de esto son las rutas del SITP planteadas, que se distribuyen indiscriminadamente por vías barriales afectando su carácter residencial y por consiguiente, las condiciones de permanencia de la población que por décadas allí han tenido.

El actual proyecto de MEPOT no desarrolla una propuesta concreta para la construcción de un modelo regional que se soporte en un trabajo mancomunado con los municipios aledaños e incorpore y materialice proyectos puntuales que fortalezcan la conectividad, productividad y competitividad de la región capital a corto, mediano y largo plazo. El proyecto de plan no tiene en cuenta los lineamientos de ordenamiento previstos en el Decreto 190 de 2004 y a diferencia del objetivo vigente, propone un modelo cerrado de ciudad focalizado en el desarrollo exclusivo de Bogotá, eliminando así a la capital como actor activo dentro de la red municipios.

De igual forma, no refleja el proceso de integración regional de Bogotá Cundinamarca – Región Capital, alcanzado en el pasado período constitucional, proceso que daba continuidad a varios años de esfuerzos realizados por anteriores administraciones y que se concretó en diferentes actos administrativos, Conpes, Proyectos de Acuerdo, Ordenanzas, etc., encaminados a conformar una Región Administrativa de Planificación Especial.

Resultado de esto están las contradicciones que en materia de estructura para la movilidad le generan gran preocupación a esta Contraloría. Prueba lo afirmado, el cambio en el objetivo de la Avenida Longitudinal de Occidente ALO planteado en el Documento Conpes 3433, el cual la define como *"corredor especializado que busca mejorar las facilidades de acceso y circulación longitudinal de camiones en la ciudad y como corredor para la futura distribución de combustibles hacia Cundinamarca... entre otros*

*municipios*¹⁷. De acuerdo a la información publicada por la Administración, los perfiles viales de los distintos tramos involucran secciones para un corredor férreo, disminuyendo ostensiblemente las calzadas que hasta ahora están destinadas para la circulación de vehículos de carga.

Para el caso de la reglamentación de estacionamientos, igualmente la MEPOT deja un asunto tan crítico para que sea resuelto en 18 meses por parte de otras instancias (Secretarías de Movilidad y Planeación). Lo planteado, no es coherente como quiera que no pueden ser aprovechadas las bahías existentes en los parques y otros lugares, siendo necesaria la utilización de estos espacios y en cambio se pretende permitir el desarrollo de diferentes usos peatonales que sin duda se convertirían en espacios para la ocupación de actividades informales con la consecuente afectación sobre el espacio público¹⁸.

5.4. Incertidumbre en relación con el aprovechamiento económico del espacio público

No se conoce en el proyecto de modificación del POT, cómo va a ser manejado el tema relacionado con el aprovechamiento económico del espacio público por parte de la Administración Distrital, como tampoco se definen políticas para la recuperación del espacio ocupado por la economía informal, como las ventas ambulantes y el comercio, entre otros, no obstante los grandes esfuerzos y los cuantiosos recursos invertidos para tal efecto.

5.5 Inseguridad jurídica que genera la aplicación de la norma urbanística con la propuesta de modificación, dada la no existencia de derogatorias expresas, lo cual acrecentará los casos de infracciones al régimen urbanístico y de obras y el desarrollo desordenado de la ciudad

El proyecto de modificación no hace referencia expresa a vigencias y derogatorias normativas, lo que no permitirá tener claridad sobre su aplicabilidad, dejando a la libre interpretación tan importante asunto, luego, preocupa a esta Contraloría la inseguridad jurídica que va a presentarse en la operatividad de la norma urbanística, máxime si se tiene en cuenta que una de las grandes falencias que actualmente presenta el POT es lo

¹⁷ Plan de Ordenamiento Logístico del Plan Maestro de Movilidad

¹⁸ Artículo 189, numeral 1, literales a y n.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

concerniente a la no fácil determinación de la norma aplicable en un caso concreto, todo por la falta de derogatorias expresas y no tácitas.

En este orden de ideas, se considera que mayores casos de infracciones urbanísticas tendrían lugar, lo que haría más crítica las situaciones de ilegalidad en el desarrollo urbano de la ciudad, dada la no efectividad del régimen sancionatorio previsto, como seguidamente se demuestra.

La ciudad sigue padeciendo los efectos de la ilegalidad en su desarrollo urbanístico, a causa de la no efectividad del control urbano por parte de la administración Distrital, conforme de manera reiterada lo ha dado a conocer esta Contraloría, a través de los distintos pronunciamientos, advertencias e informes de auditoría; lo que evidencia que el problema es igualmente del modelo de control urbano existente en la ciudad.

Resulta oportuno que su Despacho conozca que una de las sentidas problemáticas que aquejan a la ciudad, es la no efectividad de la vigilancia y control en la ejecución de las obras, habida cuenta que verbigracia, la mora en el trámite de las actuaciones surtidas por la administración ha conllevado a la recurrente declaratoria de la caducidad de las acciones y/o prescripción de derechos del poder sancionatorio a cargo del Distrito Capital, como quiera que al inobservarse los términos legalmente previstos para imponer las correspondientes sanciones a los infractores de las normas urbanísticas y ambientales, la ciudad luego ha tenido que conformarse con las mayores cantidades de obra, los cambios de uso del suelo no permitidos, modificación en el diseño, construcción de obras no autorizadas en la correspondiente licencia urbanística, invasión de las zonas de espacio público como antejardines- aislamientos laterales y posteriores, o lo que es peor aún, con aquellas construcciones a las cuales no les fue otorgada licencia de construcción alguna, que adicionalmente no pagaron Impuesto de Delineación Urbana y que tampoco fueron oportunamente objeto de la imposición de las sanciones urbanísticas previstas en la Ley 810 de 2003, dentro de las cuales están la multa y la demolición.

El problema de la ineficiencia en el control urbano es más serio de lo que se cree; el mismo, no es sólo atribuible a los Alcaldes Locales, sino como lo ha afirmado el Organismo de Control, igualmente al modelo de control urbano vigente, dada la falta de los recursos humanos, técnicos y logísticos requeridos, aunado a los engorrosos procedimientos previstos para el efecto; razón por la cual, la administración también debiera ocuparse de las modificaciones que requieren ser implantadas para conjurar los graves

perjuicios que conlleva que la ciudad se siga desarrollando de manera ilegal, con los costos que esto le representa al Distrito Capital en los eventos de legalización de barrios enteros por dicho fenómeno, lo que no se ha hecho en vigencia del actual POT, que autoriza hasta el ejercicio del control de las obras con organizaciones privadas, como forma de coadyuvar al ejercicio de los Alcaldes Locales, por ejemplo.

5.6. Incertidumbre sobre las estrategias para desarrollar la ampliación de la infraestructura de redes de servicios de acueducto y alcantarillado y otras, dentro de las zonas identificadas como "Centro Ampliado"

Al tomar como referencia dos (2) de los ejes del Plan de Desarrollo Distrital, *"Ciudad que supera la segregación y la discriminación"* así como, *"Mitigar el cambio climático"*, y puntualizando en algunos de los objetivos asociados a los mismos, como *"Reducir la desigualdad, la discriminación social, económica, espacial y cultural; Construir un territorio que garantice el acceso equitativo a la ciudad; y Replantear el modelo expansivo de la ciudad"*, se evidencia por parte de este ente de control que la administración requería efectuar una reformulación al Plan de Ordenamiento Territorial – POT, por cuanto la proyección de concretar dichas acciones requieren de modificaciones sustanciales a las inicialmente concebidas dentro del proceso de organización territorial del Distrito Capital.

Las pretensiones de desarrollar una "ciudad compacta" implican una redefinición en la distribución de las densidades poblacionales, una proyección de reorganización de la ciudad, y una expansión de la infraestructura física en redes de servicios públicos, que soporte y garantice la nueva densificación que alcanzaría la misma.

Si bien, la justificación de dicha modificación se encuentra asociada a que las zonas del perímetro urbano se han caracterizado por una deficiente articulación con el resto de la ciudad, con dificultades de acceso y movilidad, deficiencias en la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado y con vulnerabilidad ante los cambios climáticos, es de anotar, que la solución propuesta por la actual administración no garantiza que se pueda contar con la viabilidad técnica y financiera que permitan establecer que dichos cambios sean sostenibles dentro de su ejecución a mediano y largo plazo.

La Contraloría de Bogotá, tiene serias inquietudes con respecto a la propuesta de modificación al POT, por cuanto existen vacíos, en la forma como se deberá armonizar cada una de las responsabilidades de ejecución

de los proyectos por parte de la administración, con el objeto de garantizar la ejecución de obras de carácter inter-institucional para que éstas sean ejecutadas dentro del presente periodo de gobierno.

Para el caso de Servicios Públicos, a la fecha es evidente la desarticulación de los proyectos de inversión y estrategias para desarrollar la ampliación de la infraestructura de redes de servicios de acueducto y alcantarillado, así como de los estudios técnicos que soporten el consumo y aumento de cargas de voltaje dentro de las zonas identificadas como "centro ampliado". De otra parte, no se evidencia un diagnóstico concreto frente a la demanda y suministro de gas natural domiciliario, como un estudio de mercado frente a los clientes potenciales de telefonía local.

Por ello es importante señalar, si la responsabilidad de la Secretaría de Planeación está concentrada en determinar la reorganización espacial del territorio capitalino, es también responsabilidad de la administración en cabeza de la Alcaldía Mayor, verificar la "integralidad" de los diferentes componentes económicos, sociales y de infraestructura física que converjan hacia el desarrollo de la ciudad.

Preocupa además al Ente de Control, que para el caso puntual de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB ESP, como una de las principales entidades protagonistas que *"deberá materializar la propuesta de modificación al POT"*, se encuentre con un riesgo latente de no hacer entrega dentro del término de la actual administración, las adecuaciones, ampliaciones y/o nuevas instalaciones, que permitan garantizar la capacidad y cobertura en el suministro del servicio de acueducto y alcantarillado hacia las zonas donde aumentará la densidad poblacional, más aún, cuando se ha evidenciado que dicha entidad ha pasado a ser un *deficiente ejecutor de recursos públicos*, por cuanto en las evaluaciones adelantadas se detectó que se encuentran pendientes por ejecutar recursos de Vigencias Futuras, por el orden de los \$240 mil millones relacionados con proyectos de gran impacto para la ciudad; de igual forma, se encontró que para el año 2012 la empresa dejó de ejecutar \$117 mil millones, dado que dichos valores no se comprometieron dentro de la misma vigencia; revisadas las Cuentas por Pagar de vigencias anteriores al 2012 se evidenció que tiene pendiente cancelar \$172 mil millones y respecto a las del 2012 se tiene represado el pago por valor de \$220 mil millones.

Las cantidades anteriormente citadas demuestran que la EAAB, tiene un retraso no sólo en la ejecución de recursos sino que requiere focalizar su

capacidad administrativa y operativa para cumplir con en la ejecución de obras de infraestructura de redes que finalmente comprometió al cierre del año 2012.

Ahora bien, para solucionar la problemática de vivienda en la ciudad, la administración distrital se propone en construir viviendas de interés prioritario en el corazón de la ciudad, iniciativa que apunta a construir 70.000 viviendas, cuando el déficit en la ciudad está cerca de 120.000. Es por ello, que se debe tener en cuenta que "re densificar" el centro de la ciudad, implica adquirir predios más costosos que en otras partes, así como renovar la infraestructura de los diferentes servicios públicos.

Es de anotar que buena parte de las viviendas de interés prioritario serán para las víctimas del conflicto, problema de grandes proporciones que no sólo, no ha podido resolverlo el gobierno nacional, sino que traería repercusiones para el Distrito, debido a que se estimularía a esta población diseminada en todo el país, a concentrarse en Bogotá.

Luego, resulta preocupante que se está obviando y/o desconociendo la realidad de las familias Bogotanas que se encuentran registradas en las bases de datos de la Caja de Vivienda Popular y en la Secretaría del Hábitat, dentro de las "listas de espera" para ser beneficiarias de una unidad habitacional dentro de los programas que debe impulsar el Gobierno Distrital.

En resumen, la Contraloría advierte frente la proyección modificatoria del POT, cuando ya ha transcurrido prácticamente, un año y medio del período del Gobierno actual, y cuando se requiere que se cumplan una serie de diligencias para su aprobación, que si bien, una vez surtida dicha etapa, las empresas prestadoras de servicios públicos tendrán que desarrollar una estrategia agresiva para su implementación, y especialmente, la EAAB ESP para contratar los estudios y diseños y con posterioridad la ejecución de las obras que permitan ser entregadas "con oportunidad" para que dentro del concepto de "ciudad compacta" la administración pueda cumplirle a los Bogotanos.

5.7 Modificación a los sistemas de equipamientos de bienestar social

Con la MEPOT, se deja vigente los objetivos, políticas, estrategias, proyectos y metas de largo, mediano y corto plazo de los Planes Maestros de Equipamientos de Bienestar Social ya adoptados, no obstante llama la atención que el parágrafo del artículo 460 del proyecto establece que las disposiciones relacionadas con los sistemas generales de la estructura

funcional y de servicios, las normas urbanísticas de localización, clasificación, requisitos de accesibilidad, índices de ocupación y de construcción, compatibilidad entre los servicios sociales, mezcla de usos y acciones de mitigación de impactos urbanísticos, definidas en la modificación prevalecerán sobre las normas de los Planes Maestros vigentes.

Igualmente, es materia de cuestionamiento que el proyecto de acuerdo no contemple un término para la formulación de los planes maestros, como si lo contempla el POT en el artículo 47 del Decreto 190 de 2004, lo que genera incertidumbre en su implementación y no tener la posibilidad de prestar los servicios sociales de manera eficiente, organizada, controlada y con las coberturas estipuladas, lo que pone de presente que estos servicios continuarán siendo tercerizados, con las nefastas experiencias que han dejado.

5.8 Incertidumbre sobre la continuidad, contenido y alcance del plan maestro de equipamientos en salud

Existe incertidumbre con lo que pasará con los componentes principales y secundarios de las UPZ y la vigencia del Plan Maestro de Equipamientos en Salud, actualmente previsto en el artículo 46 del Decreto 190 de 2004, así como la continuidad del proyecto Ciudad Salud, adoptado mediante el Acuerdo Distrital 192 de 2005, el que hace parte de la Operación Centro Tradicional Zona con Tratamiento de Renovación Urbana, señalada en el artículo 307 POT vigente, en atención a que dicho proyecto Incluye predios del barrio la Hortúa, con mayor razón si se tiene en cuenta que en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana 2012 – 2016", tiene como uno de sus pilares la reapertura del Hospital San Juan de Dios.

Ahora bien, el Artículo 9º del proyecto señala:

***"Política de Hábitat y Seguridad Humana.** La política de hábitat y seguridad humana integra la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios. "*

Así las cosas, el proyecto de acuerdo contempla la redensificación del Centro Ampliado (entre la Calle 1ª y la Calle 100 y entre la Avenida Boyacá y la Carrera 7ª) para VIP y VIS; por lo tanto, es necesario examinar, si la política de hábitat que se traduce en oferta de bienes inmuebles destinados a vivienda en altura atado a la ampliación de la oferta de equipamientos dotacionales de educación, salud, etc., de qué manera va garantizar el

Distrito Capital que se construyan Colegios, Zonas Recreativas y Clínicas u Hospitales, si adicionalmente, se pretende facilitar el cambio de estos usos dotacionales para la construcción de vivienda?.

De ahí, que preocupe que los constructores privados al preferir edificar viviendas ofreciendo precios altos a los propietarios de Colegios, Clínicas y Hospitales, los mismos busquen ubicarse en la periferia de la ciudad, con lo cual se harán más tortuosos los desplazamientos de los estudiantes, profesores, profesionales de la salud y pacientes que necesitan hacer uso de los servicios médicos.

Por otra parte, ocurre que el proyecto de acuerdo busca que la ciudad sea capaz de enfrentar eventos catastróficos, conforme lo señala, entre otros el artículo 105, que establece:

"Gestión Integral del Riesgo para las Redes de los Servicios Públicos Domiciliarios y la Tecnologías de Información y las Comunicaciones-TIC. En el marco del Plan de Recuperación de la Ciudad Post-evento, las empresas de servicios públicos domiciliarios y las empresas prestadoras de las TIC, deberán desarrollar estrategias para dotación de líneas vitales en los parques, plazoletas y plazas que se determinen como alojamientos institucionales, y restablecer los servicios en los centros de salud, en los hospitales y en los centros de atención de emergencias, lo anterior en cumplimiento del Plan de Emergencias de Bogotá. (Negrillas fuera de texto).

Las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y las empresas prestadoras de las TIC, participarán de los protocolos definidos en el Plan de Emergencias de Bogotá, en el marco del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias coordinado por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias-FOPAE."

No obstante, conforme lo ha detectado esta Contraloría, la Red Pública Hospitalaria, presenta igualmente un serio problema, como en efecto lo es la no disponibilidad de una plataforma tecnológica e informática que le permita contar con información simétrica de sus procesos; de ahí, que resulta conveniente preguntarse, de qué manera se pretende restablecer en forma inmediata las TIC's, con las limitaciones como las aquí señaladas?.

Ahora bien, en relación con los servicios públicos de luz, agua y gas, es necesario que su Despacho conozca que las ESE's carecen verbigracia, de plantas eléctricas con la potencia requerida para autoabastecerse por un tiempo prolongado en aquellos eventos en que se presenten fallas o de una



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

catástrofe con ausencia de fluido eléctrico, con lo cual se garantice la continuidad en la prestación del servicio de salud, dados los graves riesgos de pérdida de vidas humanas que puede conllevar el no disponer de tales elementos

5.9. La MEPOT no es solución al requerimiento de espacios para equipamientos educativos, deportivos y recreativos

La MEPOT no contempla un Plan de Mitigación y clasificación para este equipamiento, pudiendo reducirse el déficit de infraestructura en la medida en que se permita localizar equipamientos educativos en áreas de gran concentración de población, como actualmente sí contempla el POT.

Conforme lo ha reiterado la SED, debido a la disminución del espacio, se reduce la oportunidad de crear instituciones de educación inicial o primera infancia, por cuanto se requiere para proporcionar condiciones óptimas de calidad, espacios de 1000 a 2000 m²., puesto que debe mantenerse claramente definidas las cesiones para cada uso, garantizando así el equilibrio urbanístico.

Según análisis del sector educativo que opera en la ciudad, y de acuerdo a lo manifestado por la SED, la demanda de población en edad escolar, actualmente se encuentra en la periferia y la futura, posiblemente se localice en el centro de acuerdo a las dinámicas de crecimiento poblacional con ocasión del Centro Ampliado. Luego, es importante que se tenga en cuenta lo requerido por la misma SED, de *"plantear zonas de reserva de espacio público y equipamientos dentro un plano urbano proyectado a 10 años, con opción de ser modificado de acuerdo a las dinámicas de población que se presenten, con el fin de evitar gastos adicionales en compra o adquisición de predios valorizados a futuro"*, dada la eventual redensificación que va a tener lugar en el denominado Centro Ampliado.

De igual manera, es preciso adarar que el proyecto de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, se construye con base en los lineamientos técnicos y estudios realizados por las entidades que tienen a su cargo la definición de zonas de protección, zonas de manejo y preservación ambiental, rondas, zonas de reserva y afectaciones viales, lo que indica que para el caso de los colegios que se encuentran afectados por los conceptos

antes mencionados, se debe examinar de manera seria alternativas de solución.

Analizada la oferta y la demanda de cupos en el sector educativo oficial, donde la relación se efectúa por Unidad de Planeación Zonal (UPZ), se observa que la población actual mantiene la mayor demanda de cupos en la periferia de la ciudad en UPZ como: Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Engativá, Suba, Usme, San Cristóbal, lo que plantea equilibrar la periferia de la ciudad con la infraestructura existente y la oferta en edad escolar desde los tres (03) hasta los diez y nueve (19) años, en el Centro Ampliado.

El MEPOT no plantea una estrategia en la protección de los parques públicos con zona verde, frente a la instalación de equipamientos deportivos que pueden destruir estas áreas y si permite su traslado a otros sectores de la ciudad.

Ahora bien, si se quiere construir equipamientos deportivos, recreativos y/o culturales en las UPZ más densamente pobladas, tendría que hacerse una reubicación de viviendas para generar estos espacios, lo que implicaría mayores costos para su provisión, según lo ha expresado igualmente la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y el IDRD, con mayor razón si se tiene en cuenta el déficit de equipamientos públicos.

5.10. El proyecto no plantea una visión de productividad que articule la ciudad y la región en una economía globalizada.

Bogotá Región

El elemento esencial que se debe tener en cuenta en la modificación del POT con relación al desarrollo económico es la visión de productividad, es decir, en qué medida la reforma permite y facilita el desarrollo económico de la ciudad de manera articulada a la región y así mismo su inserción en una economía globalizada, lo que implica, tanto facilitar la localización de las actividades económicas según su dinámica, así como un mejor funcionamiento de los sistemas de servicios públicos, movilidad y dotación de equipamientos a escala metropolitana, con el propósito de garantizar el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

crecimiento de los diversos sectores de la economía incrustados en Bogotá y/o en los municipios aledaños a la capital.

Además, debe propender por el mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de la pobreza, mediante un uso racional de los recursos asociados al desarrollo urbano, específicamente el mercado del uso del suelo, que permita el desarrollo de los objetivos económicos para la satisfacción de las necesidades de la población; y el mejoramiento en la redistribución del ingreso haciendo más equitativo el acceso a la oferta de bienes y servicios de los ciudadanos.

En materia de movilidad la coordinación de los proyectos es fundamental pues garantiza el flujo adecuado de los factores de producción, es decir, el transporte de la mano de obra desde o hacia la región, el tiempo de desplazamiento se puede acortar, el flujo de los bienes y servicios desde la ciudad a la región o viceversa. Se busca lograr un proceso de comercialización más eficiente.

La propuesta contempla la integración de todos los sistemas de movilidad con el fin de reducir los niveles de congestión y facilitar el acceso de toda la población a un transporte más eficiente, sin embargo, lo que se evidencia es que algunos de los corredores viales no están delimitados definitivamente, tal es el caso de la ALO y la Circunvalar de Oriente.

La propuesta clasifica el suelo en tres áreas de actividad, las zonas de actividad económica industrial, las que tienen actividades mixtas de comercio, industria y vivienda y las denominadas zonas de proximidad, desconociendo que la ciudad tiene una mayor complejidad, el proyecto focaliza la propuesta hacia la revitalización del centro de la ciudad buscando aprovechar el mayor equipamiento con que cuenta esta zona y construyendo vivienda en altura, sin tener en cuenta el real déficit de espacio público en el sector.

El proyecto tampoco contempla la manera como se van a abordar problemas como el de movilidad por cuanto existe incertidumbre en la definición de los corredores viales que se van a desarrollar, así como también respecto de la infraestructura necesaria de servicios públicos.

Igualmente, en atención a la reubicación de algunas industrias dentro de la zona urbana y el desconocimiento de las actuales centralidades puede traer problemas relacionados con la competitividad de la ciudad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La modificación en las normas puede generar un serio retraso en el desarrollo de la ciudad, sobre todo en el sector de la construcción, que tendría que tomar un tiempo para ajustarse a ellas, lo que representa una desventaja para la economía de la ciudad teniendo en cuenta el efecto multiplicador que genera este sector, específicamente sobre el empleo y algunas industrias.

El proyecto promueve la protección de las áreas rurales con el fin de destinarlos a usos agrícolas, ganaderos, forestales y de explotación de recursos naturales introduciéndole procesos de reconversión tecnológica y potenciando la productividad de estas áreas a través de la diversificación y la integración económica con la ciudad, la región y la nación. Sin embargo, el proyecto no es claro, como quiera que no se conoce de qué manera se va a hacer ni de dónde van a provenir los recursos para realizarlo.

Ahora bien, en materia de economía regional se requiere que los proyectos se desarrollen en forma coordinada de manera que se aproveche el uso de los factores de producción, para tal efecto se deberán adelantar procesos de planificación económica conjunta.

En el mismo sentido, la propuesta se queda corta puesto que no desarrolla un planteamiento concreto para la construcción de un modelo regional que integre y se soporte en un trabajo mancomunado con los municipios aledaños e incorpore y materialice proyectos puntuales que fortalezcan la conectividad, la productividad y la competitividad de Bogotá Región a corto, mediano y largo plazo.

La propuesta se limita a enunciar que se promoverán gestiones que faciliten la integración regional, dejando de lado aspectos de gran importancia como la relación económica y social que en la práctica existe con los municipios aledaños al Distrito Capital, específicamente con Soacha, con el agravante que no se tienen en cuenta los avances de las Mesas de Integración Regional que venían trabajando desde el año 2002.

De otra parte, dentro del programa de Integración Regional, se presenta como uno de los proyectos indicadores el Plan Maestro de Abastecimiento; sin embargo, el actual plan de abastecimiento no ha sido desarrollado, puesto que se planteó la construcción de cuatro plataformas logísticas, de las

cuales sólo se ha construido una y la administración señala que no se van a construir más, lo cual indica una contradicción entre lo ejecutado actualmente en el plan de abastecimiento alimentario y lo planeado en el POT.

Resulta prioritario que su Despacho tenga en cuenta que uno de los proyectos de integración regional es el Circuito Turístico de la Sabana; sin embargo, el proyecto no contempla el Sector Turístico, con el agravante que elimina el Plan Maestro de Turismo, desconociendo que Bogotá debe ser un destino turístico nacional e internacional, no sólo por ser centro de negocios sino por su actividad cultural, por lo que debemos propender porque el turismo en esta metrópoli también sea una industria que genere empleo e ingresos a la ciudad.

5.11. El proyecto no hace referencia a los equipamientos de seguridad, defensa y justicia

Conforme esta Contraloría lo ha evidenciado, el actual POT no le ha dado la importancia al tema de los equipamientos para la seguridad, defensa y justicia; tanto es así que no se han realizado las obras relacionadas con casas de justicia, dado que de 15 previstas sólo se ha construido una; de cuatro UPJ solamente se construyeron dos; no se ha construido ninguno de los 14 centros de convivencia y no se ha construido ninguna de las cuatro fuertes ambientales.

Preocupa aún más a este Organismo de Control que el proyecto no hace referencia al tema y en estas condiciones las próximas dos administraciones tendrán que priorizar inversiones para al menos cumplir con lo en su momento proyectado, toda vez que de no ser así, las políticas de seguridad, defensa y justicia podrían verse seriamente amenazadas en perjuicio de la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos quienes han venido padeciendo los nefastos resultados del incremento de la criminalidad en la ciudad.

En este orden de ideas, la Contraloría de Bogotá D. C., encuentra necesario poner en conocimiento del señor Alcalde Mayor de la ciudad, el criterio que le asiste con relación a algunos de los importantes temas a que alude el proyecto de acuerdo radicado ante el Honorable Concejo Distrital como "Modificación Excepcional de Norma Urbanística", con el cual se pretenden

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

hacer estructurales reformas al POT vigente, como instrumento rector del ordenamiento del territorio que es.

Lo anterior, con el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la administración a su cargo, lo cual redundará en la calidad de vida de los habitantes, fin último del ejercicio de la función pública constitucional de control fiscal, a la espera que se de alta importancia al estudio del proyecto, máxime si se tiene en cuenta que resulta obligado armonizar el crecimiento económico y social con el uso y construcción del territorio, de tal forma que la organización física del espacio contribuya al desarrollo de la economía de la ciudad, con base en criterios de equidad social y sostenibilidad ambiental, todo con observancia de los principios del ordenamiento del territorio previstos en el artículo 2º de la Ley 388 de 1997: de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Cordial saludo,

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Responsables Información: Ma. Gladys Valero Vivas, Directora Sector Hábitat y Ambiente.
Clemencia H. Giraldo Gutiérrez, Directora Sector Movilidad. #
Sandra Milena Jiménez C., Directora Sector Hacienda. #
Adriana del Pilar Guerra Martínez, Directora Sector Servicios Públicos. #
Juan Pablo Contreras Lizarazo, Director Sector Salud. #
Sandra Inés Rozo Barragán, Directora Sector Integración Social. #
Juana Ma. Sánchez Rubio, Directora Sector Educación, Culto., Recreac., Deporte. #
Jairo Hernán Zambrano Ortega, Director Sector Gobierno. #
Heráclito Landínez Suárez, Director Sector Desarrollo Económico, Ind. y Turismo. #
Gabriel Alejandro Guzmán Useche, Director Sector Participación Ciudadana. #

Proyectó: María Gladys Valera Vivas, Directora Sector Hábitat y Ambiente. #
Baudilio Moreno Arciniegas, Subdirector Control Urbano. #
Henry Cordero Neira, Profesional Especializado. #

Aprobó: Ligia Inés Botero Mejía, Contralora Auxiliar. #

Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora. #