

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – SDP

PERÍODO AUDITADO VIGENCIAS: 2008 A 2012

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL - PAD 2013

DIRECCIÓN HÁBITAT Y AMBIENTE

MAYO DE 2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AUDITORÍA INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL “EVALUACIÓN AL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – POT” – SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - SDP

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Botero Mejía

Director Sector Hábitat y Ambiente

María Gladys Valero Vivas

Subdirector Sector Fiscalización
Control Urbano

Baudilio Moreno Arciniegas

Asesor

Piedad Gutiérrez Barrios

Gerente

Yesid Ayala Pérez

Equipo de Auditoría

Pedro Antonio Ramírez Ochoa
Henry Cordero Neira
Daniel Prieto Romero

CONTENIDO

	Página
1. CONCEPTO SOBRE LA GESTION DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – POT, VIGENCIA 2008 A 2012	9
2.1.1 Inversión y contratación suscrita para la formulación, revisión y ajuste del proyecto de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial	10
2.1.2 Verificación del cumplimiento de la normatividad urbanística frente a los determinantes de gestión del riesgo y cambio climático	12
2.1.3 Gestión de las actuaciones administrativas realizadas por las diferentes dependencias de la SDP, para la formulación del proyecto de modificación excepcional del POT.	13
2.1.4 Concertación entre la Administración y las autoridades ambientales.	29
2.1.5 Afectación del Plan de Ordenamiento Territorial en el costo de las inversiones del Distrito.	37
2.1.6 Seguimiento a control de advertencia	38

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – SDP.

Doctor:

GERARDO ARDILA CALDERON
Secretario Distrital de Planeación
Bogotá D.C.

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó auditoría gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Especial a la Secretaría Distrital de Planeación - SDP a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, en los procedimientos aplicables al proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial – POT. – 2013.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá, por lo tanto es importante precisar que algunas observaciones y comentarios se están haciendo bajo el proyecto de modificación del POT que la administración radico el 26 febrero de 2013 con el número 2-2013-07204, y al Consejo Territorial de Planeación Distrital y ante el Honorable Concejo de Bogotá el 02 de mayo del año en curso. En estas radicaciones se registra en el asunto como “*Proyecto de Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial*”, firmadas por el Secretario de Planeación Distrital, bajo el entendido del procedimiento establecido en los artículos 24 y 25 de la ley 388 de 1997. Proyecto de modificación que se viene adelantando por la Administración desde el año 2008.

El deber de la Contraloría de Bogotá, consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión fiscal y resultados adelantada por la Secretaria Distrital de Planeación de 2008 a 2012, respecto al proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial – POT.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la Administración, a fin de contribuir con el mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y servicios en beneficio de la ciudadanía, como fin último del control.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamentales, compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones por cuanto es un proyecto que se encuentra en fase de formulación, discusión y sujeto a modificaciones.

Concepto sobre Gestión fiscal y los Resultados

El concepto de la gestión fiscal y los resultados del área evaluada, se sustenta sobre la gestión realizada de 2008 a 2012, por la Entidad en el proceso de formulación del proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial POT., radicado el 26 de febrero de 2013 ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital y ante el Honorable Concejo de Bogotá el 02 de mayo del año en curso, así como las reuniones y actas de visita administrativa con esa Entidad y las Entidades del Distrito que han participado en el proceso de modificación.

La Contraloría de Bogotá, en el ejercicio del control fiscal ha venido haciendo seguimiento a los recursos invertidos por la Administración Distrital en la apuesta al proyecto de modificación, razón por la cual emitió un control de advertencia Septiembre de 2011 a la Alcaldía Mayor de Bogotá, por el inminente riesgo de pérdida de \$6.738,3 millones con ocasión de la formulación del proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial – POT. Igualmente, realizó visita fiscal en octubre de 2012, donde se evaluaron las acciones emprendidas por la Secretaría Distrital de Planeación – SDP., con respecto al control de advertencia citado. Documentos que son objeto de revisión a la gestión fiscal del sujeto de control en la presente auditoría

Igualmente, se realizaron consultas y reuniones con los diferentes actores sociales y entidades que han participado en el marco de la revisión y ajuste del proyecto de modificación.

Considerando que el objetivo general de la auditoría es evaluar la gestión de la Secretaría Distrital de Planeación, en el proceso de modificación excepcional del POT, y que a la fecha del presente informe el proyecto de modificación se encuentra en proceso de trámite de aprobación, ante el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Honorable Concejo de Bogotá D.C., este Ente de Control hace referencia a aspectos evidenciados de mayor relevancia frente al tema que nos ocupa.

Como resultado del análisis de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial la Contraloría de Bogotá D.C., ratifica lo advertido a la Administración que por vía de la aplicación del Artículo 6° del Decreto 4002 de 2004, por cuanto no se cumplen los presupuestos establecidos en la norma ibídem.

En el proyecto de acuerdo presentado ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital, se están modificando las previsiones y contenidos del mismo, es decir están planteando un nuevo POT, lo que excede la posibilidad legal de una modificación excepcional de normas urbanísticas.

Frente a la verificación del cumplimiento de la normatividad legal aplicable al tema de gestión de riesgos y cambio climático se pudo establecer, que dentro de este marco no es viable incluirlo en la presente *“modificación excepcional de norma urbanística”*, pues en el alcance de ésta, establecido en el artículo 6° del Decreto 4002 de 2012, no permite modificaciones de los contenidos de mediano y largo plazo y la norma los restringe a revisiones del Plan, o a la expedición de un nuevo Plan, por lo tanto no procede incluir estos ajustes en el proyecto de modificación excepcional de norma urbanística, teniendo en cuenta que los vencimientos de los contenidos de mediano y largo plazo establecidos en el POT vigente, adoptado por el Decreto Distrital 190 de 2004, solo se vencen en los años 2016 y 2020 respectivamente.

Respecto a Participación Ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, se observo serias falencias en el proceso de pedagogía de un proyecto de tanta envergadura para la ciudad, y que por su complejidad requiere de una alta divulgación y sensibilización a la comunidad, para que lo apropie y se involucre como un actor altamente participativo, frente a los ajuste y contenidos que debían incluirse en la propuesta de modificación del POT.

Lo anterior se vio reflejado en la poca asistencia, lo cual impacta los resultados e incidencia de los cabildos ciudadanos, que no satisfacen las expectativas de la ciudadanía frente a sus propuestas surgidas en todos los encuentros, volviéndose estos eventos el cumplimiento de un trámite de la Administración.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De acuerdo con la información allegada mediante comunicación con radicado 22013-24720 del 16 de Abril de 2013, la Secretaria Distrital de Planeación puso a disposición del Ente de Control, el balance preliminar del proceso de consulta ciudadana, documento donde se evidencia que tan solo se habían vinculado 5.377 personas de 7.674.366 habitantes de Bogotá de acuerdo con la proyección de la población que hizo el DANE, es decir apenas el 0.07 %.

En respuesta al informe preliminar la administración manifiesta que a fecha abril 26 de 2013 el proceso de participación había llegado a 6000 ciudadanos, cobertura que no se compadece con la población total de la ciudad.

Lo anterior evidencia el incumplimiento por parte de la Administración Distrital del artículo 22° de la ley 388 de 1997 frente a los procesos de participación ciudadana para adelantar el proyecto de modificación. Así mismo es palpable que la mayoría de los ciudadanos del Distrito, aun no conocen las pretensiones y contenidos del Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial - MEPOT, el cual sin lugar a dudas cambiara el rumbo y horizonte de la ciudad.

La Gestión de la Secretaría Distrital de Planeación en el trámite y ejecución de la modificación del POT, se califica como Ineficiente, inoportuna e ineficaz, por las siguientes razones:

- Ineficiente: No se ha dado cumplimiento al principio de economía, en virtud de este principio, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones¹. La SDP inicio el proceso en el año 2008 y a la fecha, no se ha logrado el resultado propuesto con el proyecto de modificación, es decir ha empleado casi 1,5 periodos constitucionales de Administración Distrital donde se han invertido más de \$5.882,5 millones, sin que a la fecha de este informe haya surtido el trámite de aprobación ante el Honorable Concejo de Bogotá D.C.
- Inoportuna: En virtud del principio de celeridad las autoridades están obligadas a impulsar oficiosamente los procedimientos a efectos que se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas². La SDP en este proceso de modificación se ha retardado, a tal punto que ya se vencieron los objetivos de corto plazo del POT³.

¹ Artículo 3 de ley 1437 de 2011.

² Ley 1437 de 2011.

³ Vencieron el 31 de diciembre de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Ineficaz: En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos. La SDP no ha logrado desde el 2008 la aprobación final del proyecto de modificación por parte del Honorable Concejo Distrital.

•
Teniendo en cuenta que actualmente el proyecto está en la etapa de discusión y ajuste conforme al procedimiento establecido en la ley 388 de 1997, la Contraloría de Bogotá, hará una nueva revisión al documento definitivo una vez surtido el trámite de aprobación ante el Honorable Concejo de Bogotá.

MARÍA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Sector Hábitat y Ambiente

Bogotá D.C., Mayo de 2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS SOBRE LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – POT. VIGENCIA 2008 A 2012

ANTECEDENTES

Mediante la Ley 388 de 1997⁴, se establecen los objetivos y se determinan los principios e instrumentos del ordenamiento territorial para el desarrollo urbanístico de nuestras ciudades. El Distrito Capital adoptó el primer Plan de Ordenamiento Territorial - POT, mediante el Decreto 619 de 2000 y fue revisado mediante el Decreto 469 de 2003, posteriormente se compilaron las normas contenidas en los dos decretos anteriores y se adoptó POT que actualmente rige para Bogotá, con el Decreto 190 de 2004.

Los Efectos fiscales del Ordenamiento Territorial, se fundamenta en el suelo y este es un activo del Distrito, porque tiene la capacidad de generar valor al Erario del Distrito, por lo tanto las decisiones que se tomen sobre este puede afectar positiva o negativamente su valor intrínseco.

Por otro lado el Distrito Capital como autoridad de la República tiene la obligación constitucional de cumplir con los fines del Estado⁵, dentro de los cuales está el hacer efectivo los derechos y generar prosperidad colectiva, para lo cual debe hacer entre otras inversiones en el suelo en obras de infra-estructura y supra-estructura para poder entregar bienes y servicios a la comunidad, como lo estableció la ley 388 de 1997 en su artículos 3° y 5°, al considerar el urbanismo (ordenamiento del territorio) como una Función Pública, luego las decisiones que se tomen en el POT, pueden afectar positiva o negativamente el costo de estas Inversiones.

Para este Organismo de Control es importante pronunciarse sobre el proyecto de modificación del POT, pues como ya se explicó anteriormente el ordenamiento del territorio trae efectos fiscales importantes en la planificación y costos de los bienes y servicios que se entreguen a la comunidad. Para la evaluación se tomo en cuenta los documento de formulación del proyecto de modificación excepcional del

⁴ Ley 388 de julio 19 de 1997. - “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 de Reforma Urbana”.

⁵ Artículo 2° del Código Penal

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Plan de Ordenamiento Territorial, radicados ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital, el día 26 de febrero de 2013, y al Honorable Concejo de Bogotá el 02 de mayo de 2013, el cual como ya se dijo anteriormente es susceptible de ajustes y cambios hasta obtener el documento final.

En septiembre 18 de 2008, el Alcalde Mayor de Bogotá D. C., dio inicio al proceso de Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Teniendo en cuenta que la Secretaría Distrital de Planeación - SDP,⁶ es la responsable de coordinar la planeación global de la ciudad en relación con las políticas generales y los objetivos establecidos en el POT y de implementar adecuadamente los instrumentos de planeación y de gestión urbana del suelo.

Los resultados de la aplicación del POT en los últimos diez años, no tienen una evaluación efectiva y rigurosa que permita a la comunidad conocer sus fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, solo se puede destacar el cambio de la cultura del urbanismo del privado formal, pues se generaron proyectos con concertación y se recuperaron sectores que se encontraban en deterioro, pero esta no se ha alcanzado por parte del constructor informal, por la falta de un control urbano efectivo por parte de la Administración Distrital.

2.1.1. Inversión y contratación suscrita para la formulación, revisión y ajuste del proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.

**TABLA 1
CONTRATOS SUSCRITOS POR LA SDP Y EL CTPD
PARA LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL POT
VIGENCIAS 2008 A MARZO DE 2013**

VALOR EN MILLONES DE PESOS

Vigencia	SDP		CTPD		TOTAL	
	Cantidad	Valor (\$)	Cantidad	Valor (\$)	Cantidad	Valor (\$)
2008	27	501.8	1	220.0	28	721.8
2009	36	1.617.9	2	196.8	38	1.814.7
2010	20	492.3	1	165.3	21	657.6
2011	6	355.1	1	120.0	7	475.1
2012	2	60.0	1	312.0	3	372.0
2013	1	5.0	0	0.0	1	5.0
Total	92	3.032.1	6	1.014.1	98	4.046.2

Fuente: Dirección Gestión Contractual Secretaría Distrital de Planeación marzo de 2013.

⁶ Artículo 73. Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para la vigencia 2008 a marzo de 2013, la Secretaría Distrital de Planeación ha suscrito 92 contratos, orientados al proceso de formulación, revisión y ajuste del proyecto de modificación excepcional del POT por valor \$3.032,1 millones, el mismo objeto, para el Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD, se celebraron seis (6) contratos, en cuantía de \$1.014,1 millones, para una inversión total de \$4.046,2 millones.

TABLA 2
CONTRATACIÓN PARA PROGRAMA REVITALIZACIÓN CENTRO AMPLIADO
VALOR MILLONES DE PESOS

DATOS CONTRATO		FECHA		VALOR FINAL \$
No.	TIPO	SUSCRIP.	FINALIZ.	
256	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	25/ 10 /12	30/ 01/ 13	10,2
219	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	28/09/12	07/02/13	21,6
185	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	28 /08/ 12	03/ 02/ 13	30,0

Fuente: Dirección Gestión Contractual Secretaría Distrital de Planeación marzo de 2013

De la relación de contratación de la tabla anterior, se encontró que la Secretaría Distrital de Planeación, ha suscrito contratos para soportar la ejecución del programa de Revitalización del Centro Ampliado, que si bien el objeto de los contratos esta direccionado al cumplimiento de las metas en el Plan de Desarrollo Distrital, “Bogotá Humana”, las actividades desarrolladas están orientadas a fortalecer el documento de formulación del proyecto de modificación excepcional del POT- 2013.

TABLA 3
CONTRATACIÓN SUSCRITA POR LA SDP, CON ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA FORMULACIÓN DEL POT
VALOR MILLONES DE PESOS

DATOS CONTRATO			FECHA		VALOR FINAL \$
No.	TIPO		SUSCRIP.	FINALIZ.	
115	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	DE	28 /05/ 12	30 /11/ 12	50,99
209	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	DE	28/09/12	07/02/13	21,60
014	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	DE	16/02/12	30/01/13	140,36

Fuente: Dirección Gestión Contractual Secretaría Distrital de Planeación marzo de 2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así mismo, conforme a la tabla anterior, se encontró que se realizaron contratos cuyos objetos no corresponden con la formulación de la modificación excepcional del POT, pero algunas de las actividades tal y como se evidencia en los informes de actividades presentadas por los contratistas, se relacionan con documentos que fortalecen dicha modificación.

Así mismo se encontró que además de la SDP, otras Entidades que hacen parte del proceso de construcción, formulación y concertación en temas de su responsabilidad en el POT - 2013, destinaron recursos.

TABLA 4
INVERSIÓN POR ENTIDADES PARA FORMULACIÓN MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL POT
VALOR 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

De acuerdo a lo anterior durante la vigencia 2008 a marzo de 2013, la Administración ha ejecutado recursos para la formulación del proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, por un valor total de \$5.882,5 millones.

2.1.2. Verificación del cumplimiento de la normatividad urbanística frente a los determinantes de gestión del riesgo y cambio climático

Frente a la verificación del cumplimiento de la normatividad legal aplicable al tema de gestión de riesgos y cambio climático se pudo establecer que si bien se tuvieron en cuenta en los procesos de concertación con las Entidades Ambientales y fueron esbozados en el articulado del anteproyecto que se radicó en febrero de 2013 ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital, este Órgano de Control encontró que:

- El marco legal que regula la gestión de riesgos es la Ley 1523 de 2012, en la cual en los artículos 39° y 40°, fijan un plazo de un año para incorporar la gestión de riesgos.
- Por otro lado en el 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

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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”.

Dentro de este marco normativo no es dable incluirse en la presente “*modificación excepcional de norma urbanística*”, pues el alcance de ésta, establecido en el artículo 6 del decreto 4002 de 2012, no permite modificaciones de los contenidos de mediano y largo plazo y la norma los restringe a revisiones del Plan, o a la expedición de un nuevo Plan, máxime si se tiene en cuenta que los vencimientos de los contenidos de mediano y largo plazo establecidos en el POT vigente adoptado por el decreto Distrital 190 de 2004, solo se vencen en los años 2016 y 2020 respectivamente.

Así mismo se encontró que dentro del articulado del proyecto de modificación⁷, se están asignando funciones o se crea institucionalidad a diferentes Entidades del Distrito, donde quita facultades de la Empresa de Renovación Urbana y se las asigna a la Secretaría Distrital del Hábitat. En el marco de las operaciones estratégicas le da facultad de funciones a la Secretaria Distrital del hábitat, siendo estas funciones de la Secretaría Distrital de Planeación. Funciones de la Secretaría Distrital de Planeación, en los temas de ordenamiento y desarrollo territorial a la Secretaría Distrital del Hábitat, entre otros. No siendo el POT, el instrumento idóneo para su formulación.

2.1.3. Gestión de las actuaciones administrativas realizadas por las diferentes dependencias de la SDP. Para la formulación del proyecto de modificación excepcional del POT.

Dentro del alcance de la auditoria especial, se determino evaluar la gestión fiscal y actuaciones administrativas realizadas por las diferentes dependencias de la SDP para la formulación del proyecto de modificación excepcional del POT.

Verificadas las diferentes actuaciones surtidas por las Subsecretarias de Planeación Territorial, Planeación socioeconómica, información y Estudios Estratégicos, Planeación de inversión, de la Secreta Distrital de Planeación, las mismas se encontraron acordes con el manual de funciones adoptado por la entidad. Así mismo frente a la gestión fiscal esta será producto de revisión tan pronto se surta el trámite de aprobación definitivo del proyecto de modificación.

⁷ Artículos, 378, 482, 483 del proyecto de modificación del POT.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Dentro de la gestión articulada por la Administración Distrital para la formulación del proyecto de modificación excepcional del POT, la Contraloría encontró que:

Pese a que la Secretaría Distrital de Planeación fue advertida por el Consejo Territorial de Planeación Distrital sobre la falta de un proceso de pedagogía dirigido a la comunidad relacionado con la propuesta de modificación del POT, “A pesar de las múltiples conversaciones sostenidas por parte del Consejo Territorial de Planeación Distrital con la administración Distrital durante el proceso del concepto al Plan de Desarrollo Distrital y las desarrolladas previas a la presentación de la propuesta de modificación normativa del POT, nunca fueron acogidas las solicitudes y recomendaciones respecto a la necesidad de un proceso pedagógico tendiente a la comprensión y concertación de dicha propuesta de POT y frente al desarrollo de una escuela con la ciudadanía del D.C. para la debida comprensión del ordenamiento y su norma, la concertación con la ciudadanía, que buscara por lo menos cumplir con el precepto constitucional de “consulta de los asuntos que les afectan” y que ello hubiese desembocado en un verdadero instrumento de ordenamiento para una ciudad sin segregación ni exclusión”⁸.

Con la presentación inicial del proyecto de modificación del POT., al Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD., el día 06 de noviembre de 2.012, se evidencia la carencia de eficiencia y eficacia por parte de la Administración en el proceso de convocatoria, socialización y participación ciudadana, en proyecto de MEPOT, incumpliendo los preceptos contemplados en el Artículo 22 del Ley 388 de 2007. Situación que queda evidenciada con la negación al proyecto de modificación excepcional que expide el CTPD, argumentando entre otras razones “la precaria y débil convocatoria efectuada por la Secretaría de Planeación fue hecha sobre la marcha, sin considerar las circunstancias (fin de semana, festivos) que impedían lograr una asistencia masiva... Las reuniones de presentación de la propuesta efectuadas por la administración en cuatro fines de semana no superaron las dos mil quinientas (2.500) personas, cifra irrisoria frente a los casi ocho millones (8.000.000) de habitantes que tiene Bogotá”.⁹ Situación está que además de vulnerar los derechos de los ciudadanos, ocasionó el retroceso de presentación del POT al Honorable Concejo Distrital.

Con fecha abril 12 de 2013, para subsanar la observación formulada por el CTPD, la SDP realizó 85 actividades con la asistencia de una población de 5.377 personas. Esta información esta soportada mediante comunicación con radicado 22013-24720 del 16 de Abril de 2013, donde la Secretaria Distrital de Planeación puso a disposición del Ente de Control, el balance preliminar del proceso de consulta ciudadana, documento donde se evidencia que solo se habían vinculado 5.377 personas de 7.674.366 habitantes de Bogotá de acuerdo con la proyección de la población que hizo el DANE, es decir apenas el 0.07 %.

⁸ Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital, 6 de noviembre de 2.012

⁹ Concepto CTPD. Diciembre de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Convocatoria que sigue siendo baja, frente a la población actual de la ciudad¹⁰, tal y como se demuestra en la tabla cinco del presente documento. Además de lo anterior se detectaron fallas en la divulgación de información a la comunidad, considerando la complejidad del tema, y los tiempos de planeación y ejecución de los procesos de participación, los cuales han sido insuficientes, lo que condujo a que la mayor parte de la población de Bogotá siga desconociendo los alcances e importancia del MEPOT, para la ciudad.

**TABLA 5
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL - POT:**

LOCALIDAD	ACTIVIDADES	PARTICIPANTES
Antonio Nariño	2	184
Barrios Unidos	3	180
Bosa	2	162
Chapinero	3	152
Ciudad Bolívar	6	284
Distrital	31	1811
Engativá	4	153
Fontibón	4	224
Kennedy	3	297
Puente Aranda	4	146
Rafael Uribe	3	218
San Cristóbal	6	223
Santa Fe y la Candelaria	1	124
Suba	5	414
Sumapaz	1	123
Teusaquillo	4	301
Usaquén	2	182
Usme	1	199
TOTAL	85	5.377

Fuente: Información suministrada por Secretaría Distrital de Planeación, 12 de abril de 2013.

En respuesta al informe preliminar la administración manifiesta que a fecha abril 26 de 2013 el proceso de participación había llegado a 6000 ciudadanos, cobertura que no se compadece con la población total de la ciudad.

La Secretaría Distrital de Planeación, no realizó un trabajo previo con la comunidad, lo que condujo a que no se dispusiera del tiempo suficiente para que la ciudadanía dentro de la misma convocatoria expusiera sus problemas, propuestas y se conceptuara, para ser recogidos como parte del documento del proyecto de modificación definitivo.

¹⁰ 7'674.366 habitantes, proyección del DANE.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo anterior se ratifica con el concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación Distrital, del 12 de abril de 2013, en que manifiesta: *“la Administración Distrital dio inicio a jornadas en las localidades aunque no como se esperaba por el tiempo tan corto, que perjudicó incluso a las comunidades para poder asimilar y comprender un tema, que como este, ameritaba un esfuerzo de pedagogía, de formación e información suficiente, oportuna y pertinente para la ciudadanía. Por lo tanto, desde un razonamiento lógico es de entender que cuatro horas por encuentro no es tiempo suficiente para conocer el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, ni la propuesta de Modificación Excepcional del mismo y que recientemente fue ajustado y develado a la luz pública por la Secretaría Distrital de Planeación”¹¹.*

Los escenarios de participación tampoco dispusieron de tiempo suficiente para que la ciudadanía expusiera sus propuestas, que desde sus angustias, conflictos y preocupaciones, que en buena medida y como se desprende de los documentos recogidos parcialmente, esperan ser incidentes y ver reconocido su carácter de objetos de la gestión pública en el nuevo articulado del *“Proyecto de Acuerdo de Modificación del Plan de Ordenamiento Territorial 2013”*, que fue presentado al Honorable Concejo de la ciudad el 02 del mes de mayo del año en curso, por parte de la Alcaldía Mayor.

Este Ente de Control llama la atención frente al desconocimiento de los ciudadanos en temas que como este, requieren de un lenguaje común y pedagógico a fin de que se den dentro de las discusiones la apropiación del tema por parte de la ciudadanía, con información clara, oportuna y objetiva de tal forma que se dilucidara frente a los aspectos relacionados con cada localidad y que por el contrario no diera lugar a la dispersión hacia otros temas que no permitieran concluir los objetivos propuestos por la administración con la proposición de modificación.

Si bien es cierto, la comunidad que asistió a los eventos asume por voluntad un compromiso social por el territorio que habitan y comparten, para este Ente de Control, la poca asistencia impacta los resultados e incidencia de los cabildos ciudadanos, que no satisfacen las expectativas de la ciudadanía frente a sus propuestas surgidas en todos los encuentros, volviéndose estos eventos el cumplimiento de un trámite de la Administración.

Así mismo, este Ente de Control llama la atención de la Administración Distrital frente a la gestión fiscal y resultados de los instrumentos de planeación que fueron adoptados y aplicados a través del POT vigente, teniendo en cuenta la proyección

¹¹ Concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación Distrital de sobre la propuesta de modificación excepcional de normas urbanística del Plan de Ordenamiento Territorial 2013, de febrero de 2013, Pag. 13

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en los cambios que se puedan surtir con la propuesta de modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial.

Para la última década la aplicación y resultados no fueron los esperados para la aplicación de los instrumentos de planeamiento, como se observa en la siguiente tabla:

TABLA 6
INVERSIÓN REALIZADA POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN EN INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DESARROLLADOS POR LA SDP. VIGENCIA 2008 A 2012

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	DE	TOTAL INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	\$ INVERSIÓN (Millones de pesos)
Planes Maestros de Equipamientos		10	1.872.0
Planes de Implantación		61	254.5
Planes de Regularización		124	
Planes de Reordenamiento		0	0.0
Unidades de Planeamiento Zonal		42	3.245.0*
Unidades de Planeamiento Rural		4	792.1
Planes Parciales de Desarrollo		14	1.869.9
Planes de Ordenamiento zonal		1	0
Planes de Renovación Urbana		23	1.445.9
			24.592.0 **
Operaciones Estratégicas		3	1.159.8
TOTAL			35.231,2

Fuente: Información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación – SDP., Contratación 2008 a 2012

*De acuerdo a pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá, de Septiembre de 2011, es de \$3.245.0 millones, cuantía que invirtió la SDP durante las vigencias 2008 a 2011, en el componente UPZs, tanto de Consolidación, como de Mejoramiento Integral, con el fin de adelantar la revisión de los Decretos Reglamentarios de las UPZs.

**La Empresa de Renovación Urbana ha realizado una inversión de \$24.592.0 millones, en el Plan de Renovación Urbana Estación Central.

De acuerdo a lo anterior el Distrito ha invertido más \$35.231,2 millones, durante la vigencia 2008 a 2012, para formular e implementar los instrumentos de planeación, a fin de desarrollar el POT vigente. Se aclara que los recursos invertidos son superiores teniendo en cuenta que varios de estos instrumentos se empezaron a formular desde el año 2002. (Como los Planes Parciales y las UPZs).

La Contraloría de Bogotá a través del proceso auditor al sujeto de control, ha evidenciado que si bien es cierto, algunos de los instrumentos de planeamiento fueron aprobados, adoptados e implementados, no hay una detallada y pormenorizada evaluación del resultado e impacto de cada una de estas normas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que sirva de base para tomar una decisión de fondo al momento de una futura modificación. Se ha encontrado que existen serias debilidades de interrelación entre sí, y fortalecimiento estructural para que sirvan y cumplan con el fin estatal de instrumento de planeación y no se limite solo a un trámite. Igualmente se debe propender por una integralidad y coherencia en materia normativa, así como articular adecuadamente las normas de carácter Nacional y Distrital.

Este 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 de desarrollo urbano y de gran impacto para la ciudad como son los planes parciales, planes de regularización y manejo y planes de implantación, que por los tiempos y falta de articulación entre las entidades de la administración no han tenido la oportunidad y efectividad para cumplir los fines del Distrito. Es así que desde la vigencia 2002 a 2011 se han adoptado 40 planes parciales de desarrollo, de los cuales 14 se adoptaron en la vigencia 2008 – 2011. Para el año 2012 no se adoptó ningún Plan. Peor situación presenta los planes de renovación urbana que de 23 se encuentra en ejecución 1.

Como soporte a lo observado, a continuación se citan apartes del documento una de las auditorías antes citadas en donde se evidencian aspectos relevantes que se deben tener en cuenta al momento de evaluar una posible modificación de norma urbanística.

“Los planes parciales de desarrollo adoptados, han generado 2.703.162 metros cuadrados entre Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario en aproximadamente 81.570 unidades de vivienda, sin embargo, estas cifras pueden quedar solo en papel, un verdadero canto a la bandera, en razón a que se reitera que los planes parciales de desarrollo adoptados no cuentan “...con un periodo o plazo ejecutorio que los obligue a su desarrollo en un tiempo determinado...”¹², así mismo su desarrollo depende de la voluntad de los urbanizadores.

Además, su avance constructivo depende del licenciamiento urbanístico y de construcción a cargo de las Curadurías Urbanas y del control del desarrollo urbanístico potestad de los Alcaldes Locales, cuyos medios para adelantar esta labor no son los más adecuados,

En relación a los Planes de renovación urbana, vigencia 2007 a 2010, hay 37, que han tenido algún trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación, existiendo tan sólo uno (1) con viabilidad¹³”.

Por otra parte, las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), fueron creadas para que complementaran y precisaran la norma urbanística a nivel zonal con el nivel

¹² Oficio 2-2011-05641 de febrero 24 de 2011 de la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación.

¹³ Auditoría adelantada por la Contraloría de Bogotá, “Efectividad en la Expedición de los Planes Parciales” vigencia 2008 a 2011, abril de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de detalle que requiere la ciudad, para lo cual el Distrito Capital ha realizado inversiones importantes, por valor de (\$3.245,0)¹⁴ millones, en la caracterización, formulación y concertación de las mismas con la ciudadanía. Instrumento que ha sido asimilado por la comunidad en los elementos de carácter técnico en su territorio. En razón a lo anterior es importante que la Administración lo tenga en cuenta, al momento de realizar ajustes con el proyecto de modificación en relación con el uso, altura y servicios, insumos que no se encuentran contemplados en el Parágrafo 2 del artículo 463 del MEPOT¹⁵.

Los anteriores instrumentos deben estar debidamente articulados a los Planes Maestros los cuales son de mayor jerarquía. Planes que conforme al proyecto de modificación tan solo algunos son mencionados sin contemplar otros de igual o mayor envergadura para el desarrollo urbano económico y social de la ciudad¹⁶; más aun teniendo en cuenta que los planes zonales están para revaluación, primero por hacer parte de la dinámica del planteamiento ambiental, cambio de uso del sector de urbano a rural y por otra parte por estar sujetas a las decisiones de la autoridad ambiental competente frente a su realinderamiento.

De otra parte es importante tener en cuenta que el antiguo Plan Centro, Centro Histórico, Centro Internacional hoy Centro Ampliado fue objeto de concertación a través de mesas de trabajo con la comunidad, los cuales sufrirían un retroceso con la propuesta de modificación.

De igual forma las operaciones estratégicas han ido surgiendo a iniciativas ciudadanas de rechazo o con contrapropuestas de la Administración como es el caso del Aeropuerto – (Fontibón – Engativa) - Guaymaral, (POZ Norte) Anillo de Innovación (Centralidad Salitre – Zona Industrial) operación estratégica Nuevo Usme (Eje de Integración Llanos, Eje de Integración Norte) (Centralidad Toberín - La Paz), la del Río Tunjuelo (Centralidad Danubio) la Centralidad CORABASTOS, la operación estratégica las Delicias / Ensueño (Eje de Integración Sur) y Operación estratégica Centralidad Suba, todas estas en concertación y con inversiones públicas o privadas, las cuales no pueden ser desconocidas dentro del contexto urbano de la ciudad, ya que por su dinámica pueden sujetarlas a transformaciones significativas que tendrán que ser contempladas en el marco de la modificación.

¹⁴ Pronunciamiento de Septiembre de 2011, de la Contraloría de Bogotá D.C.

¹⁵ Decreto 159 de 2004, "Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal."

¹⁶ Artículo 460 MEPOT, - Movilidad, - Servicios públicos (acueducto y alcantarillado, residuos sólidos, energía, gas y tecnologías de la información y de las comunicaciones), - Espacio Público y - Equipamientos de servicios sociales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Del resultado de las Auditorías Especiales y Regulares abordadas por este Ente de Control se concluye que con los proyectos de Renovación Urbana, se buscaba la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo¹⁷. Fin este que al ser examinado en el proceso auditor, se evidencio que muchos de estos proyectos fueron desistidos, revaluados, con un desgaste administrativo y financiero por parte de la Administración Distrital, al no lograrse el objetivo propuesto ni el impacto esperado en el desarrollo urbano económico y social de la ciudad. Algunos, con convenios, alianzas y participación de acompañamiento, o de iniciativa pública como es el caso Estación Central, único proyecto de renovación urbana en ejecución a la fecha por la Administración.

En igual sentido proyectos que ya tenían un ejercicio de investigación, licitaciones, inversión de recursos y aprobaciones para su fin, como San Victorino hoy Centro Empresarial Mayorista fue revaluado y está siendo sometido a grandes transformaciones para modificar dos de sus manzanas 3H y 10G (3H comercio y 10G vivienda VIP), compartida en sus primeras plantas con comercio. La Plaza de la Hoja, se modifico después de estar proyectado como un centro administrativo para convertirlo en un proyecto de vivienda VIP. Proyectos que con la propuesta de modificación del POT, tendrían que generar nuevas cargas y mitigación de impactos económicos y sociales; con estudios técnicos que determinen las necesidades de espacios adecuados, dotacionales, espacio público y equipamientos, entre otros.

Se evidencio que en gran parte del articulado del proyecto de modificación del POT hacen 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 haya claridad de como la administración ajustara su reglamentación.

Este ente de control llama la atención de la Administración 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 se puede desconocer con el proyecto de modificación¹⁸.

¹⁷ Decreto 190 de 2004 Art. 373- Compilación POT – MEPOT Artículos 328, 341, 374, 511 y 512.

¹⁸ 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,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por otra parte, a la luz de la modificación se están generando más obligaciones a la industria y comercio, lo que podría tener efectos en las finanzas del Distrito, especialmente en los ingresos corrientes y la generación de empleo en la ciudad.

En el proceso de centro ampliado, no hay claridad en cuanto a la normatividad y la proyección de este sector hacia el futuro. Con este programa, se dará inicio a la redencificación y crecimiento en altura de gran parte del centro de la ciudad, que tendrá que intervenir los inmuebles de valor arquitectónico (los cuales no disponen de un estímulo efectivo para su conservación)¹⁹, que tengan algún grado de lenguaje histórico para la ciudad, preocupa a este Ente de Control, las intervenciones en los inmuebles protegidos, que con el propósito de mejorar sus condiciones de habitabilidad, puedan perder sus valores patrimoniales, o sean revaluados, (Caso específico los edificios que están en desuso para adecuarlos para vivienda), perderían sus características y su homogenización, por cuanto no se dispone de un eficiente control urbano. Así mismo se desconoce si las exenciones de que gozan²⁰ estos bienes tendrán continuidad y como operarían para el pago de los servicios públicos.

El proyecto de modificación de POT, no garantiza que la imagen de barrio residencial y construcciones de tipología continua desaparezcan por la proliferación de construcciones y de usos perdiendo la imagen de barrios tradicional y residencial, pues con esta revaluación se dará inicio a demás de los existentes, a la proliferación de nuevos negocios de pequeña escala, estrategia ésta que se plantea para disminuir los desplazamientos de una localidad a otra y estimular la creación de nuevos comercios.

La mezcla de usos del suelo tiene en los residentes de barrios residenciales sus mayores detractores, que manifiestan que por la falta de control se ha generado el comercio informal produciendo alteraciones del orden público, ruido y en algunos casos usos no permitidos como juegos electrónicos y de azar. Cuando la administración habla que en las zonas residenciales solo se permitirá industrias, comercio y servicios no restringidos (panaderías, tiendas, peluquerías, cajeros automáticos y algunos servicios financieros) se tendría que pensar en la invasión del espacio público, en las zonas de parqueo, en congestión y apropiación del espacio público, por la carencia de un eficiente control urbano.

¹⁹ Auditoria gubernamental con enfoque integral modalidad especial de agosto de 2011, Contraloría de Bogotá D.C.

²⁰ Equiparación con el estrato (1), para el cobro de servicios públicos, para uso residencial.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Preocupa a la Contraloría de Bogotá, que el control urbano continúe en manos de un total retardo en la prevención, protección y aplicación de los correctivos y sanciones establecidas por la ley contra los infractores de las normas de urbanismo, ya que los encargados de ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, demoran los términos para juzgar a los transgresores e imponerles las sanciones del caso, ocasionando la caducidad de las acciones adelantadas, costos a la administración, realización de mayores cantidades de obra, cambio de uso, modificación de diseño, construcción de obras no autorizadas, invasión de las zonas de espacio público (Antejardines-aislamientos laterales y posteriores). Lo anterior debido a la falta de efectividad por parte de la Comisión de Veedurías ante las Curadurías Urbanas y la falta de seguimiento y control por parte de las Alcaldías Locales, que son permisivas, con los titulares de las licencias y los constructores que modifican los diseños arquitectónicos aprobados mediante las Licencias de Construcción; situación que ocasiona que la ciudadanía se vea afectada con un crecimiento urbanístico desordenado²¹.

Para el Centro Ampliado se presenta un planteamiento de ciudad donde no hay claridad en la estratificación, donde se tendría que homologar predio a predio su estrato, dificultando los sistemas catastrales de Bogotá. Se quiere asimilar la edificabilidad de la base catastral (SIC) al desarrollo urbanístico, verdadero retroceso en contra de los avances en el ordenamiento territorial de la ciudad en la última década, en materia urbanística nos estaremos volviendo a ubicar en la medianía del siglo XX, se aprecia por tanto, el deseo de privilegiar intereses particulares sobre los intereses comunes de la ciudad y sus habitantes²².

El crecimiento en altura resulta neurálgico, cuando la red de acueducto y alcantarillado como el sistema vial y la falta de espacio público ha demostrado ser insuficiente y el sistema de servicios públicos y abastecimiento está obsoleto, como ha sucedido en barrios como Cedritos (norte), y en proyectos como BD BACATA donde ya hay muestras de sobrecargas, lo que ocasionará el incremento en inversiones por parte de la ciudad. *“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*

²¹ Informes de auditorías especiales a Curadurías Urbanas y Alcaldías Locales, sobre el cumplimiento de norma urbanística. Contraloría de Bogotá D.C. vigencias 2010 a 2012.

²² Informe de Visita Fiscal, Contraloría de Bogotá, septiembre de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

complementariedad y usos aplicados a la economía popular o de base relacionada con plazas de mercado u otros espacios alternativos...”²³

“... 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 zona estratégicas de la ciudad”.²⁴

La mezcla de usos del suelo de comercio, vivienda y oficinas así como también la modificación en las UPZ, las cuales solo tendrán alcance como instrumento de inversión local, causara incertidumbre técnica y jurídica a la ciudadanía en la transición de la aplicación de las mismas en el manejo y utilización del índice de edificabilidad permitida sobre un inmueble y la normatividad de usos en las diferentes zonas de la ciudad. Lo anterior impactara el comercio y servicios en manzanas consolidadas de uso residencial, pues estos permitirán aglomeraciones y ausencia en la mitigación de cargas.

Por otra parte al no existir limitación en dotacionales en la ciudad y según lo expuesto depende de la capacidad de aglomeración de personas, esto generará que sectores consolidados comiencen a tener mezclas de usos de comercio según su demanda ocasionando impactos negativos en el entorno urbano y la convivencia.

No hay claridad, sobre el Plan Maestro de Movilidad y Estacionamientos – (Decreto 319 de 2006) acordes con el nuevo POT, no se precisa la conectividad y articulación vial del Sistema Integrado de Transporte Público (que a la fecha no se ha logrado consolidar) y en especial las nuevas vías circunvalar del occidente, la longitudinal del Sur y la ALO, 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 no se inscribe, desde un principio, en una intervención urbana integral, si sólo se interviene el corredor, estamos abriendo paso a procesos de pauperización del suelo y deteriorando importantes sectores ya consolidados, como está ocurriendo en la 30 NQS, Avenida Suba y la calle 80.

²³ 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.

²⁴ Análisis propuesta de modificación excepcional POT 2013. Comité Intergremial Bogotá y Cundinamarca. Pág. 36. Febrero 2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La SDP, manifiesta que el Subsistema de Transporte se conforma y desarrolla con base en la articulación que debe existir entre la planeación urbana y la planeación de transporte que vincula los modos de transporte de pasajeros y de carga, en una perspectiva integradora, orientada a propiciar la equidad social, la productividad territorial y la sostenibilidad ambiental. Verificada la red vial que proponía el POT vigente, creaba una gran red vial²⁵, que con el proyecto de modificación esta red vial de conectividad con la región queda reducida a la Autopista Norte, la calle 80 y la Avenida Centenario. Evidenciando que no se impulsara la conectividad de Bogotá hacia la región.

Por ultimo, este ente de control encuentra que en el proyecto de modificación del POT, el sistema de cargas dadas son imposibles de cumplir con normas como la 335 y 336 las cuales congelarían el suelo urbano de la ciudad pues la transferencia de cargas y cesiones a otros sectores de la ciudad van a hacer que los sectores de la periferia vuelvan a la incertidumbre de privados; de otra parte las zonas de recepción de cesiones marcadas van a generar que se especule el valor del suelo y que se incremente el costo en construcción, hay que señalar que en estos lugares no hay claridad en anuncio de proyectos y avalúos de referencia como si lo hizo POZ Norte.

Para la Contraloría la modificación excepcional emprendida por la administración distrital desconoce lo planteado por el POT vigente, en cuanto al desarrollo de centralidades múltiples al concentrar los incentivos, tanto de la inversión pública como la privada en el centro ampliado. Lo anterior desconocería las demás centralidades del POT vigente, trayendo como consecuencia que las inversiones públicas y privadas se estancarían en las zonas periféricas de la ciudad, lo cual afectaría el derecho que tienen los ciudadanos de tener, iguales oportunidades y condiciones en el planificación de la ciudad, es así como en los artículos 278 y 291 se permitirá el uso de alto impacto en cualquier lugar de la ciudad y la mitigación de impactos sería ninguna para ese tipo de mezclas de uso.

Con la propuesta de modificación excepcional al POT de Bogotá, el componente ambiental es establecido y considerado como el instrumento encaminado para la adaptación al cambio climático, con una visión a futuro y garantizando la existencia de los recursos naturales para las futuras generaciones, promoviendo más espacios verdes y la ampliación y establecimiento en mayor proporción de la

²⁵ Artículo 19. Sistema de movilidad (artículo 19 del Decreto 469 de 2003).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Estructura Ecológica Principal – EEP y la identificación de las condiciones de riesgo, como soporte y determinante del ordenamiento territorial, así mismo permitir la integración del componente ambiental urbano con el rural.

Es así como este nuevo proyecto de POT se centra principalmente en la consolidación y puesta en marcha del fortalecimiento de la Estructura Ecológica Principal – EEP, el Sistema de Áreas Protegidas y el fortalecimiento de la estrategia espacial del sistema hídrico, teniendo como punto de partida la ampliación y conservación de humedales, establecimiento de una Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA más amplia del Río Bogotá, definiendo un sistema urbano ecoeficiente de manejo de residuos sólidos y una regulación ambiental de la minería, todo esto también en pro de la adaptación al cambio climático.

De igual manera, se consolida fuertemente la creación de los espacios denominados “Parques Especiales de Protección por Riesgo”²⁶, incorporándose de esta manera a las funciones de la EEP, con la concepción de aportar una mayor capacidad de carga y resiliencia, sirviendo como soporte para la adaptación al cambio climático, dando de esta manera la inclusión a la gestión del riesgo como una determinante ambiental del ordenamiento territorial y en cumplimiento de lo determinado en la Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.”.

Adicionalmente busca consolidar la propuesta del manejo en el tema de residuos sólidos y escombros, tomando nuevos puntos para disposición de Residuos de Construcción y Demolición – RCD y así poder tener un manejo controlado de estos, igualmente se ratifica²⁷ según las disposiciones de la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, que se insistirá en que no haya más procesos de minería en la ciudad y en buscar la recuperación de aquellas zonas devastadas por esta actividad, teniendo además como propuesta la creación de las denominadas “Zonas de transición y de recuperación morfológica, paisajística y ambiental de áreas afectadas por actividades extractivas”, como está estipulado en el Artículo 117 del Proyecto de Acuerdo de la Modificación Excepcional del POT.

²⁶ Artículo 84 del Proyecto de Acuerdo de la Modificación Excepcional del POT, denomina como “Son áreas públicas o privadas localizadas en suelo de protección por amenaza o riesgo, que se delimitan e intervienen para la reducción del mismo, a través de medidas estructurales y no estructurales para la estabilización, mitigación y restauración ecológica y recuperación ambiental...”.

²⁷ Radicado N° 2013EE029532 del 15 de marzo de 2013, Secretaría Distrital de Ambiente – SDA.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Pero es en la puesta en marcha en donde empiezan a vislumbrarse los vacíos y falencias, empezando que no hay claridad en los mecanismos a usar para la adquisición de predios, esto en razón principalmente a la ampliación de los humedales, la ZMPA del Río Bogotá y la creación de los Parques Especiales de Protección por Riesgo, de igual manera no hay claridad respecto a la financiación para los proyectos enunciados en la modificación.

Si bien están establecidos y enunciados los mecanismos de financiación tanto en el Documento Técnico de Soporte, como en el Articulado del Proyecto de Acuerdo, no se puede determinar con precisión que los recursos provenientes de estos puedan ser utilizados para los fines estipulados en este proyecto, teniendo en cuenta que estos ya tienen una destinación específica. Es el caso de lo concerniente al impuesto predial el cual ya tiene comprometido un 7.5% de su recaudo exclusivamente para el Mega Proyecto Río Bogotá.

Hasta ahora y en este punto se está formando la nueva carta de navegación, haciendo la aclaración que la mayoría de estos temas, ya se venían tratando con antelación a este Plan de Desarrollo *“Bogotá Humana”* y a la propuesta de modificación del POT, como el caso de los humedales, que realmente no es una ampliación, si no una recuperación de zonas que con el tiempo han sido invadidas, dada la falta de actuación y oportunidad por parte del Distrito.

No hay claridad en cuanto al manejo que el Distrito le va a dar a la Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA del Río Bogotá²⁸, al igual que el Parque Especial de Protección por Riesgo del Río Bogotá, esto en razón a que la propuesta presentada al Concejo de Bogotá y radicada el 2 de mayo de 2013, en el artículo 27 Parágrafo 1 determina *“...La Zona de Manejo y Preservación Ambiental ZMPA del Río Bogotá se clasifica como suelo rural y suelo de protección...”* y más adelante en el Artículo 67 Régimen de usos de la Zona de manejo y preservación del río Bogotá, Parágrafo 2 se menciona lo siguiente *“...Este suelo tendrá, un manejo diferenciado y será urbano, hasta tanto se lleven a cabo las medias necesarias en el marco del Programa de Mejoramiento Integral y se ejecuten las acciones previstas en el Plan Distrital de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, momento en el cual podrá pasar a ser rural...”*,

Respecto al tema de la interacción del componente ambiental urbano con el regional rural, esto es principalmente la relación entre la Estructura Ecológica Principal – EEP, con la Estructura Ecológica Regional – EER, se tienen identificadas unas acciones correspondientes al manejo de estas zonas como está

²⁸ Artículo 27. Suelo de protección. Parágrafo 1. *“...La Zona de Manejo y Preservación Ambiental - ZMPA del Río Bogotá se clasifica como suelo rural y suelo de protección...”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

establecido en la Modificación Excepcional del POT.

De acuerdo a lo anterior, este Ente de Control, considera que aún teniendo estas actividades definidas, el Distrito no tiene plenamente identificados los mecanismos de financiación y de control correspondientes, con el ánimo de lograr la conectividad mencionada, esto se ve claramente evidenciado en las constantes ocupaciones que se vienen llevando en los páramos y zonas de recarga hídrica, estando en contravía con los usos del suelo, permitiendo así el deterioro de estos ecosistemas estratégicos para la ciudad.

Adicionalmente para lograr una correcta conectividad, el distrito y la región tienen que estar de acuerdo en los lineamientos a seguir, es decir la administración distrital y la CAR, deben realizar un trabajo conjunto con el ánimo de lograr dicha interacción, incluyendo de manera directa al sector privado, poseedor de gran parte de los terrenos de las zonas rurales del Distrito.

Para el caso de la propuesta de ampliación²⁹ de los humedales El Burro, Jaboque, Tibanica, Tibabuyes, La Conejera y Torca Guaymaral, realmente el termino a usar no sería “ampliación o redelimitación”, si no “recuperación” de todos los espacios perdidos por acciones antrópicas a causa de la falta de control y acción por parte del Distrito.

La Contraloría de Bogotá, ratifica que de acuerdo a los antecedentes, este es un proceso que data de tiempo atrás, en donde la Administración Distrital en cabeza de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB – ESP, la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, las Alcaldías Locales y las entidades con competencia en el tema, ya han venido analizando y evaluando esta situación y que los mencionados ecosistemas han sido objeto de pronunciamientos por parte de los jueces de la república.

Así mismo, señala que, de acuerdo al estado actual de los predios que conforman estos ecosistemas de humedal, es evidente la falta de oportunidad y actuar tardío por parte de la Administración de la ciudad, lo que permitió que fueran invadidos, rellenados y reducidos hasta lo que hoy en día se conoce. No hay claridad frente al mecanismo con el cual se va a realizar la financiación y adquisición de los predios que se encuentren en el área de estos cuerpos de agua, ni el porcentaje que va a ser motivo de su ampliación. Se resalta que existen unas zonas

²⁹ Artículo 55. Redelimitaciones, Proyecto de Acuerdo de la Modificación Excepcional del POT – MEPOT, 02 de mayo de 2013.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

potenciales, que mantienen características de humedal pero como se ratifica por parte de la SDA, no hay nada concreto respecto a este tema, teniendo en cuenta que esta propuesta es solamente una expectativa, hasta no tener la modificación del POT aprobada³⁰.

Si bien es cierto que los predios que están inmersos en las zonas de protección de los humedales, aun no se les ha definido su situación jurídica, tampoco hay claridad sobre los procedimientos que se van a adelantar para dar cumplimiento a la función señalada en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia.

Respecto a la conectividad ecológica en la zona norte de la ciudad, se recalca que en la UPZ 1. Paseo de los libertadores y UPZ 2. La academia, se encuentra identificada³¹ una amplia zona referenciada como conector ecológico³², catalogada además como suelo de expansión urbana, lo cual podría ir en contra del objetivo ambiental de lograr la conectividad de los Cerros Orientales, reserva forestal Thomas Van Der Hammen y el Río Bogotá, es de aclarar que actualmente esta es una zona que ya tiene un desarrollo urbanístico consolidado.

Esta condición de usos del suelo, se cumple también para La reserva forestal Thomas Van Der Hammen, declarada por el Consejo Directivo de la CAR mediante Acuerdo No. 11 de julio 19 de 2011, clasificada como suelo rural y de protección, haciendo parte de la estructura ecológica principal; por lo tanto y de acuerdo a los usos actuales del suelo en esta zona, se esta en contravía de lo estipulado en el *artículo 35 de la ley 388 de 1997, en donde se deja claro que este tipo de suelo “no tiene la posibilidad de urbanizarse”*, de igual manera esta condición también se ve reflejada en el Artículo 27, suelo de Protección, en la modificación Excepcional del POT – MEPOT.

En general para la zona norte de la ciudad, la recuperación de cauces y rondas de los afluentes urbanos y la liberación de la Reserva Thomas Van Der Hammen no quedan garantizadas ante la laxitud como se ha venido tratando hasta ahora el cuestionable proceso urbanizador del borde Norte y las dificultades jurídicas,

³⁰ Radicado N° 2013EE029532 del 15 de marzo de 2013, Secretaría Distrital de Ambiente – SDA

³¹ Mapa N° 9 Componente general, Estructura Ecológica Principal

³² Artículo 87. Conectores Ecológicos: Son áreas en suelo urbano o de expansión urbana que permiten la conectividad ecológica de los elementos de la Estructura Ecológica Principal o la prestación de servicios ambientales estratégicos para la ciudad, en los cuales se presentan o establecen coberturas vegetales, cuerpos de agua o SUDS, que facilitan los procesos de renaturalización de la ciudad. Estas áreas no constituyen suelo de protección. Parágrafo. La Secretaría Distrital de Ambiente, con el apoyo del Jardín Botánico y la Secretaría Distrital de Planeación definirá mediante acto administrativo dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente modificación, los conectores ecológicos y podrá ajustar los regímenes de usos. En la política de ecurbanismo y construcción sostenible se definirán los respectivos lineamientos para su manejo, los cuales deben incorporarse en los instrumentos de planeación pertinentes.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

económicas y políticas para la adquisición y liberación de estas zonas.

En cuanto a las zonas de recuperación morfológica y ambiental de áreas afectadas por actividades extractivas, dichas actividades se encuentran por fuera de los polígonos de compatibilidad establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible deben ser recuperadas mediante un instrumento administrativo de control ambiental denominado Plan de Manejo de Recuperación Ambiental - PMRA (Resolución No. 222 de 1994) o un Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental -PMRRA (Resolución No. 1197 de 2004 en cuanto a instrumentos); en estas áreas no se permite la minería, sino el cierre ambientalmente adecuado mediante la recuperación morfológica y ambiental aplicando el mencionado instrumento³³.

En el tema de residuos sólidos, actualmente la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, se encuentra en revisión del Decreto 620 de 2007 *“Por medio del cual se complementa el Plan Maestro de Residuos Sólidos (Decreto 312 de 2006), mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos del Sistema General de Residuos Sólidos, en Bogotá Distrito Capital”*; y el Decreto 261 del 2010, *“Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 620 de 2007 que complementó el Plan Maestro de Residuos Sólidos y se dictan otras disposiciones”*, lo anterior con el fin de realizar las modificaciones y actualizaciones en el marco del Programa Basura Cero - Escombro Cero del Plan de Desarrollo Bogotá Humana en relación con los nuevos lineamientos establecidos para los Centros de Aprovechamiento de Residuos de Construcción y demolición - RCD.

Respecto a la armonización de este proyecto con los instrumentos de planeación ambiental del Distrito y con el ánimo de dar cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 456 de 2008, Artículo 10°.- Armonización del Plan de Gestión Ambiental con otros planes y en razón a que, el PGA es el instrumento de planeación ambiental de largo plazo que tiene el Distrito y por lo tanto tiene que existir relación entre estos dos documentos de planificación; evidentemente esta si existe, pero no es claro que se aborde el total de lo contenido en los principios, objetivos y estrategias.

En el ámbito del corto plazo se tiene el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA³⁴, adoptado mediante Decreto 509 de 2009, de acuerdo a esta

³³ Radicado N° 2013EE029532 del 15 de marzo de 2013, Secretaría Distrital de Ambiente – SDA.

³⁴ *“Instrumento de planificación estratégica de corto plazo de Bogotá, D.C., en el área de su jurisdicción, que integra las acciones de gestión ambiental de los ejecutores principales del Sistema Ambiental del Distrito Capital -SIAC, durante cada período de gobierno.”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

denominación, este debe estar en coordinación con el POT, toda vez que este ya se debería encontrar en vigencia de acuerdo a los tiempos estipulados en el Artículo 5º del mencionado Decreto, situación esta que no se ve reflejada y no es clara, como sucede con el PGA, dado que no se tiene el soporte mediante el cual la MEPOT y el PACA se articulan.

De acuerdo a esta situación no es posible determinar si realmente existe la articulación total entre la MEPOT con el PGA y el PACA, dejando así un cumplimiento parcial de las directrices ambientales impartidas por estos instrumentos de planeación, permitiendo así dejar a un lado las determinaciones que con anterioridad se han venido tomando en torno a este tema, el cual con el tiempo posiblemente reflejara que aun, cuando se quiera actuar en pro del cuidado del medio ambiente las situaciones de invasión, deterioro e indiferencia por el ambiente, serán mayores, obligando a realizar una nueva propuesta en el manejo, cuidado y preservación del ambiente y los recursos naturales de la ciudad.

2.1.4. Concertación entre la Administración y las autoridades ambientales

Para abordar el tema concerniente al cumplimiento de la concertación entre la Administración Distrital y las autoridades ambientales: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, como paso para la adopción a la modificación excepcional, es necesario tener en cuenta el marco jurídico establecido en:

La Ley 388 de 1997, en su “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..”*

La ley 507 de 1999 (Por la cual se modifica la ley 388 de 1997) en su Artículo 1º, Parágrafo 6º estableció lo siguiente “*El Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT)*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de treinta (30) días...

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio del Medio Ambiente intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdos para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento anteriormente señalado en este párrafo...”.

Así mismo el Decreto 190 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.”, dispone lo siguiente:

“Artículo 153. Procedimiento para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 101 del Decreto 619 de 2000).

4. La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, la de alguno de sus componentes, o la de cualquiera de las decisiones contenidas en él, deberá sujetarse al siguiente procedimiento:

El Proyecto de Revisión del Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), para lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales relacionados con los suelos rural y de expansión urbana. En lo que se refiere a los aspectos exclusivamente ambientales del suelo urbano, el Proyecto de Revisión se someterá a consideración del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA). Las mencionadas autoridades, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, dispondrán de treinta (30) días hábiles para concertar tales asuntos o aspectos ambientales con el Distrito Capital. Transcurrido el término anterior, el Ministerio del Medio Ambiente asumirá el conocimiento de los temas ambientales no concertados, como lo ordena el párrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999...”

En cumplimiento de dichas normativas, el Distrito emprendió revisión en el marco de la modificación excepcional establecida en el Artículo 6º del Decreto 4002 de 2004, de la siguiente manera:

- Secretaría Distrital de Ambiente – SDA: El Distrito dio inicio a la concertación de los asuntos ambientales del suelo urbano, mediante Acta de concertación suscrita entre la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaria Distrital de Ambiente, de fecha 31 de enero de 2011, en los siguientes términos³⁵:

PRIMERO: “Declarar concertada la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial respecto a los aspectos ambientales que son competencia de la jurisdicción urbana de la Secretaría Distrital de Ambiente, en consonancia con los documentos presentados por la Secretaría Distrital de Planeación el 25 y 28 enero de 2011, mediante radicados SDA No. 2011ER06777 y SDA No. 2011ER08074 respectivamente, los cuales hacen parte integral delacta.

³⁵ Acta de concertación de los asuntos ambientales entre la SDP y SDA, con fecha de 31 de enero de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SEGUNDO: La Secretaría Distrital de Ambiente continuará acompañando a la Secretaría Distrital de Planeación en la concertación de los aspectos ambientales del POT, que se viene adelantando con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- en lo que concierne a su jurisdicción.

TERCERO: Los ajustes de los aspectos ambientales del Proyecto de Acuerdo de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial que sean resultado del proceso de concertación con la CAR, y que puedan tener efectos en el perímetro urbano del Distrito Capital deberán ser remitidos a la Secretaría Distrital de Ambiente, para ser integrados a la presente acta.

CUARTO: La Secretaría Distrital de Planeación incorporará un artículo que incluya el concepto de la recuperación y restauración ambiental mediante el reparto de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, y que permita utilizar el mecanismo de intercambio de derechos de edificabilidad para la adquisición de suelos de importancia ambiental, que deben ser remitidos a la CAR, para su inclusión en el Proyecto de Acuerdo”.

Una vez terminada la Administración del Alcalde Samuel Moreno Rojas, el 26 de octubre de 2012, la actual administración, a través de la Secretaría Distrital de Planeación – SDP, determinó dar continuidad al proceso de concertación “CAR – Proyecto de modificación excepcional del POT de Bogotá”, (Radicado N° 2-2012-19622 del 9 de mayo de 2012), que como consecuencia de lo anterior, la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, acordó con la SDP la importancia de precisar y complementar algunos asuntos ambientales³⁶ relativos a:

1. *“La gestión integral del riesgo y el cambio climático y la formulación por parte del Distrito de una Política de eco urbanismo y Construcción Sostenible.*
2. *Prohibir el desarrollo de actividades extractivas, de recursos naturales no renovables en el perímetro urbano del D.C. y que las áreas correspondientes a esta actividad que hayan concluido y/o se encuentren en proceso de recuperación morfológica y ambiental, no podrán ser destinadas para la disposición de Residuos de Construcción y Demolición – RCD, excepto si el respectivo PMRRA así lo determina.*
3. *La Estructura Ecológica Principal - EEP, tiene como finalidad garantizar la conectividad ecológica y el mantenimiento de la oferta de los servicios ecosistémicos, así mismo las áreas protegidas del nivel distrital se deben recategorizar progresivamente, y redelimitar las siguientes áreas parque ecológico distrital de montaña entrenubes, Cerro la conejera y área forestal distrital cerros de suba y eliminar las denominaciones de santuarios distritales de fauna, e incluir como nuevas categorías las reservas distritales de conservación de ecosistemas y las reservas campesinas de producción agro ecológica, así mismo la creación de la categoría Parque Especial de Protección por Riesgo.*
4. *La identificación y delimitación de las áreas para disposición y manejo final de RCD, se realizará atendiendo las Resoluciones 541 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente y 2379 de 2011 de la SDA, la definición de las áreas para disposición y manejo final de residuos, peligrosos y hospitalarios, se realizará con base en las condiciones del suelo, urbanísticas y ambientales, estas áreas se localizarán en suelo de uso industrial.*

³⁶ Acta de concertación ambiental realizada entre SDP y SDA, el 26 de octubre de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

5. *El predio Gibraltar, seguirá siendo empleado para el manejo y disposición de lodos mientras se definen nuevas áreas”.*

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 31, numeral 2º de la Ley 99 de 1993, es la CAR quien ejerce la función de máxima autoridad ambiental de acuerdo a lo establecido en el artículo 24, numeral 1º de la ley 388 de 1997, modificado por el párrafo 6º del artículo 1º de la Ley 507 de 1999, donde se establece que el proyecto de plan o de modificación, según sea el caso, se someterá a consideración de la CAR, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales.

Teniendo en cuenta la normatividad mencionada anteriormente, con la radicación de la primera entrega de documentación relacionada con la modificación del POT en la fecha 11 de junio de 2010 y culminada el 3 de noviembre de 2011, entre el Director General de la CAR y la Secretaría Distrital de Planeación, se logró la concertación de los siguientes temas³⁷:

1. *“No habrá lugar a la modificación de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en el componente general y en el urbano cuando tengan incidencia sobre el suelo rural y de expansión urbana.*
2. *En relación con los aspectos regionales la modificación se limitará al tema de conexión y sistema de integración de transporte con la región.*
3. *No se realizará ninguna modificación al modelo de ordenamiento territorial del suelo de expansión rural.*
4. *Las normas sobre Estructura Ecológica Principal – EEP, serán incluidas en el componente general, en lugar de estar fragmentadas entre EEP urbana y rural.*
5. *El Distrito Capital elaborará una “sección autónoma” que puede ser un título o un capítulo, en el que se agrupen los distintos asuntos relacionados con la gestión del riesgo y las estrategias ante el cambio climático.*
6. *El proyecto de tren de cercanías ha sido incorporado en el componente urbano de la modificación excepcional y que no puede avanzar más porque no existen mayores precisiones aportadas por la Gobernación de Cundinamarca.*
7. *La reserva Forestal del Norte “Thomas van der Hammen”, será clasificada como suelo rural y de protección y hará parte de la estructura ecológica principal.*
8. *No se incluirán en esta modificación excepcional disposiciones derivadas de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. En relación con este asunto, se acuerda una modificación al artículo 147. Perímetros del POT vigente, en la forma que se señala mas adelante y el ajuste relacionado con los artículos referentes a la legalización de barrios dentro de la mencionada reserva.*
9. *En relación con la disposición de escombros se acordó la inclusión de un artículo con directrices para la localización de sitios para el tratamiento y/o aprovechamiento de escombros.*
10. *Los acuerdos en relación con una eventual expansión del relleno sanitario Doña Juana y a la delimitación y clasificación del suelo en esta área”.*

³⁷ Acta de concertación ambiental CAR – SDP, noviembre de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Esta concertación tuvo una particularidad y correspondió a que los asuntos fueron concertados parcialmente, dejando así los siguientes como no concertados³⁸:

1. *“Reserva forestal protectora – productora cuenca alta del Río Bogotá, como determinante de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento en la modificación excepcional de normas urbanísticas.*
2. *Clasificación del suelo y cambios en los usos en la zona norte.*
 - *Clasificación del suelo Mudela del Río.*
 - *Usos en el área de protección 1 (AP-1) establecida por la Resolución 475 de 2000*
 - *Régimen de usos en la zona norte*
3. *Incorporación para usos urbanos del sector denominado Arrayanes ubicado en la Reserva Forestal Protectora Thomas Van Der Hammen*
4. *Clasificación como urbano del asentamiento El Bosque Km 10”.*

Como resultado de este proceso, al no tener concertación completa, se debió remitir la respectiva acta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que decidiera sobre los puntos en desacuerdo, una vez el Ministerio adoptara y dejará en firme las decisiones, se daría concluido el proceso de concertación, de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, este cumplimiento se ve evidenciado también en el Decreto 190 de 2004 en su “Artículo 153. Procedimiento para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 101 del Decreto 619 de 2000)³⁹”.

Instancia esta que no se realizó, quedando aun sin concertar estos puntos, por lo tanto para el periodo del año 2012 y con la entrada en vigencia de la nueva administración distrital, era necesario culminar el proceso de los asuntos ambientales no concertados, como se determinó en el Acta de Concertación Parcial de la modificación excepcional de normas urbanísticas del POT, suscrita en noviembre 3 de 2011. Proceso que se llevó a cabo el 31 de octubre de 2012 entre el Director General de la CAR y el Secretario Distrital de Planeación.

En la cual quedaron finalmente concertados y establecidos los asuntos respecto de los cuales hubo acuerdo en relación con las consideraciones de carácter general, las cuales guardan concordancia parcial con las ya tomadas en el acta de concertación anterior y si retomando nuevamente las siguientes.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ “... Las mencionadas autoridades, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, dispondrán de treinta (30) días hábiles para concertar tales asuntos o aspectos ambientales con el Distrito Capital. Transcurrido el término anterior, el Ministerio del Medio Ambiente asumirá el conocimiento de los temas ambientales no concertados, como lo ordena el parágrafo 6 del Artículo 1 de la Ley 507 de 1999...”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

1. *“Determinantes de superior jerarquía: marco estratégico de cuenca hidrográfica - entorno de cuenca y subcuenca y planes de ordenación y manejo de cuencas POMCA.*
2. *Área de reserva forestal protectora - productora de la cuenca alta del Río Bogotá, como determinante de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento en la modificación excepcional de normas urbanísticas.*
3. *Modificaciones relacionadas con la estructura ecológica principal*
Elementos del suelo de protección relacionado con la estructura ecológica principal.
Decisiones respecto a componentes específicos de la estructura ecológica principal y su articulación con la estructura ecológica regional
Modificaciones relacionadas con amenazas y riesgos
4. *Modificaciones al Componente Rural*
Generales
Servicios públicos — acueducto, alcantarillado y manejo de aguas lluvias.
Manejo integral de residuos sólidos en la áreas rurales
Áreas de desarrollo restringido en suelo rural, unidades de planeamiento rural y usos del suelo.
Áreas susceptibles de actividades mineras
5. *Clasificación y usos del suelo de la zona norte de la ciudad.*
Usos en el área de protección 1 (AP-1) establecida por la resolución 475 de 2000.
Malla vial en la zona norte de la ciudad
Aclaraciones a la clasificación del suelo del norte
Clasificación del suelo de Mudela del Río
Incorporación para usos urbanos del sector denominado arrayanes ubicado en la reserva forestal protectora Thomas Van Der Hammen.
6. *Las vías de conectividad regional y las zonas de manejo y preservación ambiental del río Bogotá.*
7. *Clasificación como rural del asentamiento el bosque Km, 11*
8. *Cartografía”*

Una vez culminada la etapa de concertación en el año 2012, se logro evidenciar, como se menciona en párrafos anteriores, que difiere de la realizada en el año 2011 con la CAR, respecto al tema de las consideraciones generales, esto en el sentido que para el 2012 ya no se incluye por ejemplo el tema correspondiente a *“No se realizará ninguna modificación al modelo de ordenamiento territorial del suelo de expansión rural y se corregirá la presentación en forma fragmentada de dicho modelo entre el suelo urbano y el rural de expansión...”*

Respecto a las concertaciones realizadas con la entidad urbana la SDA, estas no tienen la suficiente claridad, principalmente la llevada a cabo en el año 2011, en donde no especifica cuales son los asuntos ambientales tratados y concertados y se limita solamente a dar unas generalidades, omitiéndose el deber de la autoridad ambiental que para el caso presente es el de proteger los recursos naturales, deber encomendado en el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con la concertación realizada en el año 2012 con la CAR, el tema correspondiente a la clasificación del suelo de Mudela del Río, ya fue subsanado, pasando este a ser reclasificado como una zona de suelo rural, respecto a esto es de tener en cuenta, que esta zona hace parte del Plan de Ordenamiento Zonal del norte⁴⁰ y por lo tanto está enmarcada bajo las directrices de este, es de aclarar que el POZ norte no fue concertado con la CAR, a pesar de ser una obligación legal, este por lo tanto no es vinculante para esta corporación. En este sentido se tiene que, una decisión contenida en un acto administrativo (Decreto 043 de 2010) que goza de la presunción de legalidad⁴¹, haya sido modificada en un proceso de concertación.

En cuanto a la concertación llevada a cabo por la administración anterior, “Bogotá Positiva” su enfoque predominante eran los temas rurales y de expansión, y la actual administración “Bogotá Humana” los temas urbanos, teniendo así una visión totalmente diferente, concluyendo así que los temas y enfoque de la administración “Bogotá Positiva” que realizó la concertación del año 2011 son diferentes a los tratados en la concertación llevada a cabo en el año 2012 bajo la administración “Bogotá Humana” y por lo tanto la última concertación no debió tratarse totalmente como una continuación, si no como una nueva concertación, de acuerdo a los planteamientos expresados anteriormente.

Cuando empezó la concertación de los asuntos ambientales, esto es para el año 2010 con la CAR, se consideró y determinó que a la revisión excepcional emprendida por el Distrito bajo el marco jurídico del Artículo 6 del Decreto 4002 del 2004, tenía unas limitantes como son, que no hay posibilidad alguna de emprender una revisión total del POT y que los motivos que dan lugar a la revisión, deben ser sustentados y demostrados técnicamente.

Que cuando la revisión tenía por objeto modificar alguna o algunas de las normas urbanísticas que pueden ser de carácter estructural o general, estas debían ser identificadas, dicha modificación debería tener el objeto de asegurar el cumplimiento de los objetivos y estrategias estructurales de largo y mediano plazo, definidas en los componentes general y urbano del POT, por lo tanto estos objetivos y estrategias no pueden ser modificadas.

Así de esta manera, la excepcionalidad indiscutiblemente tiene que quedar demostrada en soportes técnicos y tiene que haber una articulación clara y coherente entre el sustento de la revisión y el contenido de la misma, lo cual indica

⁴⁰ Adoptado mediante Decreto 043 de 2010

⁴¹ Artículo 88 de la Ley 1437 de 2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que no se puede acometer so pretexto de una excepcionalidad una modificación general.

Bajo este contexto, los temas ambientales sometidos a consideración de las autoridades ambientales como lo son “Río Bogotá, cambio climático, gestión integral del riesgo, cambio de usos del suelo”, no obedecen a una revisión excepcional, teniendo en cuenta que se contraria lo anterior expuesto, con la Ley 388 de 1997, Numeral 1.5, Artículo 15 que a la letra dice: *“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”*.

2.1.5. Afectación del Plan de Ordenamiento Territorial en el costo de las inversiones del Distrito.

En relación a los efectos en los ingresos de la Ciudad, se estableció que el 50,3%⁴² de los ingresos del Distrito Capital – DC. corresponden a los ingresos corrientes los cuales están compuestos por el impuesto predial y el ICA, el primero está directamente indexado a la actualización catastral la que a su vez cambia en función del valor comercial del suelo, y este depende de la clasificación del uso, y de la mezcla o exclusividad con otros usos, luego cualquier decisión sobre la clasificación del suelo o sobre la mezcla con otros usos puede afectar positivamente o negativamente el valor del suelo y por ende afecta la actualización catastral y castigar o premiar los ingresos corrientes del Distrito por predial, el segundo el ICA está directamente relacionado con los ingresos de la industria y el comercio formal asentado en el suelo del Distrito Capital, luego de las políticas, estrategias y objetivos de largo plazo para atraer o mantener la industria y el comercio depende el incremento o decremento de los ingresos por este concepto, luego las decisiones que se tomen sobre el suelo destinado para industria y comercio y sus mezclas con otros usos tendrán efecto positivo o negativo en estos ingresos y la viabilidad financiera de la Ciudad. Es así como en visita administrativa realizada por la Dirección de Hacienda de este Ente de Control a la Secretaria de Hacienda se pudo establecer que la Administración no con cuenta con estudios que permitan evidenciar el rigor y soporte técnico de los escenarios de proyección financiera y su efectos en los ingresos y gastos frente a las decisiones que contiene el documento contentivo del proyecto de modificación del POT.

⁴² Anexo técnico del Decreto No 578 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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 y estas crean obligaciones y derechos para los inversionistas y propietarios del suelo, teniendo en cuenta que este POT ya tiene una vida de 13 años, existe ya un camino recorrido en el cual se han generado obligaciones y derechos, luego cualquier cambio afectara positiva o negativamente estas obligaciones o derechos de la ciudadanía en el Distrito Capital – DC.

En este orden de ideas las decisiones en materia normativa urbana tiene efectos fiscales en el Gasto, esto sin tener en cuenta el gasto institucional en estudios y consultorías para ajustar las cascadas de normas.

Para las Inversiones, la clasificación de los suelos y los cambios de usos o mezcla de los usos, generan la necesidad de replantear las redes de equipamientos, espacio público, redes de servicios públicos y demás infraestructura, esto llevan a realizar nuevas obras de infra y supra estructura, o el replanteamiento de las obras de supra e infra estructura existente, dentro del costo de estas obras está el componente del costo del suelo, que en algunos casos supera al costo de materiales, mano de obra y equipos haciendo más o menos oneroso estas obras, luego las decisiones sobre cambios de normas urbanísticas sobre clasificación del suelo, o mezcla de usos puede afectar positiva o negativamente el costo de las inversiones en las obras de supra e infra estructura.

2.1.6. Seguimiento Control de Advertencia

Respecto al control de advertencia de fecha 20 de septiembre de 2011, las consideraciones finales de este Ente de Control se darán una vez surtido el proceso de evaluación del proyecto final de modificación excepcional del POT, ante el Honorable Concejo de Bogotá D.C, y la Alcaldía Mayor, en el entendiendo que en el momento, dicho proyecto aún se encuentra en la etapa de discusión, ajustes y aprobación conforme al procedimiento establecido en la ley 388 de 1997.

La Contraloría advierte la inobservancia por parte de la Administración Distrital, al Decreto Nacional 4002 de 2004, al acometer por vía de la modificación excepcional la revisión y ajuste del POT, en materia de los componentes estructural, urbano y rural, los cuales tienen directa incidencia en la estructura ecológica principal del D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En relación con esta observación, la SDP, insiste en afirmar y señalar que los elementos esenciales del Plan, como son los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del Plan de Ordenamiento no están siendo objeto de modificaciones, tal como ha quedado expuesto en los documentos de soporte de la modificación, como en los oficios remitidos a la CAR. Afirmación que este ente de Control no comparte y por el contrario reitera lo advertido a la Administración Distrital por la Contraloría de Bogotá D.C., en septiembre 20 de 2011, así mismo se ratifica en lo expresado anteriormente en el sentido de que no es dable una revisión excepcional del POT por vía de la aplicación del art. 6 del Decreto 4002 de 2004, “Modificación excepcional” de las normas urbanísticas, tal como fue sustentado jurídica y técnicamente en este documento anteriormente.

En lo relacionado con la evaluación a la gestión fiscal del sujeto de control a la contratación enunciada en la precitada advertencia, (98 contratos, por valor total de \$4.046,2 millones), al igual que la contratación suscrita en forma posterior. Las mismas serán objeto de seguimiento por la Contraloría Distrital hasta tanto se dé trámite definitivo al proyecto de modificación al POT.

Igualmente La advertencia, hace relación al Riesgo de pérdida de los dineros erogados por la SDP en la reglamentación e implementación de las UPZ, las cuales conforme al proyecto de Acuerdo distrital de modificación del POT en trámite, van a desaparecer de la jerarquización de instrumentos de planeamiento urbano y aplicación de norma urbanística a nivel local.

La Administración responde que la modificación excepcional del POT aún no ha sido adoptada, es claro que la labor de la Secretaría Distrital de Planeación, en cuanto a la resolución de conflictos derivados de las normas sobre usos del suelo establecidas las UPZ, tiene que continuar, razón por la cual, de conformidad con las metas establecidas en el actual Plan de Desarrollo, se ha venido adelantando el proceso de revisión de los Decretos reglamentarios de las UPZ de acuerdo con la programación establecida, cuyos estudios tienen como parte de los insumos los avances y precisiones expuestos en la propuesta de modificación excepcional del POT, con el propósito de generar sinergias y economías de escala de cara a las decisiones que se adopten más adelante.

Frente a lo anterior, este Ente de Control es enfático en advertir a la administración en el cambio y giro que se está haciendo a este instrumento de planificación Zonal, al igual que las implicaciones y efectos que el mismo puede



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tener en el avance o retroceso del desarrollo urbano de la ciudad con la propuesta de modificación radicada para surtir trámite de aprobación ante el Honorable Concejo de Bogotá