

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**SEGUIMIENTO EVALUATIVO AL CUMPLIMIENTO TECNICO Y NORMATIVO  
DEL PROCESO DE REVISIÓN DEL POT 2008-2011**

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS-2011**

**DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

**Bogotá, septiembre de 2011**

**SEGUIMIENTO EVALUATIVO AL CUMPLIMIENTO TECNICO Y NORMATIVO  
DEL PROCESO DE REVISIÓN DEL POT 2008-2011**

Contralor de Bogotá, D.C.

**Mario Solano Calderón**

Contralora Auxiliar

**Clara Alexandra Mendes C**

Director de Economía y Finanzas

**Mauricio Bogotá Muñoz**

Subdirector de Estudios Fiscales  
Económicos y Sociales de Bogotá (e)

**Elimeleth Tapias Arias,**

Investigadores

**Luis Felipe Terán Cárdenas  
Luis Andrés Trujillo Díaz**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>2. MARCO REFERENCIAL .....</b>	<b>2</b>
<b>3. LA CIUDAD REGIÓN.....</b>	<b>3</b>
3.1 EL POT Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	4
3.2 REFERENCIACIÓN DEMOGRÁFICA DE LA REGIÓN CAPITAL .....	5
3.3 REFERENCIACIÓN ECONÓMICA Y FUNCIONAL DE LA CIUDAD REGIÓN. .....	10
3.4 REFERENCIA A LA PLANEACIÓN URBANÍSTICA CONTEMPORÁNEA. ..	13
3.5 REFERENCIA A LA NORMATIVA.....	14
<b>4. EL PROCESO DE REVISIÓN DE POT.....</b>	<b>16</b>
4.1 ETAPAS DE REVISIÓN PREVISTAS .....	17
<b>5. CRONOLOGÍA DE HECHOS Y ACTUACIONES.....</b>	<b>24</b>
5.1 EL PROCESO EN EL TIEMPO .....	24
5.2 EL DESARROLLO TÉCNICO DEL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL POT .....	26
5.2.1 <i>Desarrollo técnico de la primera etapa.....</i>	<i>27</i>
5.2.2 <i>Segunda etapa: de Formulación del POT.....</i>	<i>28</i>
5.3 EL PROCESO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA A TRAVÉS DE LA DIFERENTES ESTAPAS DEL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL POT.....	33
5.3.1 <i>En la Evaluación y Diagnóstico- Recolección de información.....</i>	<i>33</i>
5.3.2 <i>En la Formulación- Sistematización de la información y creación de         productos .....</i>	<i>34</i>
5.3.3 <i>El la Adopción e implementación- Socialización y culminación de los         resultados del proceso de participación.....</i>	<i>36</i>
5.4 VISIÓN PANORAMICA DE LA CONTRATACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL.....	36
5.5 CONCERTACIÓN CON LA CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL -CAR .....	39
<b>6. EL EXPEDIENTE URBANO DISTRITAL- EUD, UNA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA VITAL PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL .....</b>	<b>40</b>
6.1. LA METODOLOGÍA PARA DESARROLLAR LOS DOS COMPONENTES DEL EXPEDIENTE DISTRITAL: .....	43

**“Credibilidad y confianza en el control”**

6.1.1. <i>Componente uno: El Archivo Técnico e Histórico de la Planificación Territorial Municipal</i> .....	43
6.1.2. <i>Componente dos: El Sistema de Seguimiento y Evaluación del POT..</i>	44
6.1.3. <i>El seguimiento y evaluación del POT permite:</i> .....	46
6.1.4. <i>El seguimiento y evaluación del POT se realiza mediante el desarrollo de las siguientes fases:</i> .....	46
6.1.4.1. <i>Fase 1. Lectura Operativa y Selectiva</i> .....	47
6.1.4.2. <i>Fase 2: Seguimiento a la Ejecución del POT</i> .....	48
6.2. EL DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL POT .....	49
6.4. LO REALIZADO POR LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL SOBRE EL EXPEDIENTE DISTRITAL.....	52
<b>7. OBSERVACIONES AL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL POT .....</b>	<b>58</b>
7.1. SOBRE EL DESARROLLO POR ETAPAS, PROCESOS Y PRODUCTOS.	58
7.2. OBSERVACIONES SOBRE EL CONTENIDO Y EFICIENCIA DEL EUD ....	61
7.3. SOBRE EL ESTADO DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y EL COSTO DE LA CONTRATACIÓN .....	63
ANEXOS.....	65
ANEXO 1 .....	65
SELECCIÓN DE CONTRATOS SUSCEPTIBLES DE AUDITORIA POR PARTE DEL PROCESO MICRO DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ .....	65
ANEXO 2: .....	68
PETICIONES DE LA CAR A LA SDP .....	68
ANEXO 3 .....	73
EL FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE MODIFICACION EXCEPCIONAL.....	73

## **1. PRESENTACIÓN**

En La Constitución Política Colombiana-CPC se dedica especialmente el título XI, artículos 285 al 331, a la "Organización Territorial del Estado Colombiano."

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1o de La Carta Magna, Colombia es una república unitaria y descentralizada en la cual gozan de autonomía las Entidades Territoriales. Estas son, conforme al artículo 285, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. El constituyente previó que la ley pueda dar también el carácter de entidad territorial a las regiones y provincias constituidas según lo establecido en los artículos 306, 307 y 321 de la ley de Leyes.

Un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se define como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación concertada, que los municipios y distritos deberán adoptar conforme a lo referido en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 ( Ley del Plan Nacional de Desarrollo ), como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, que contiene a su vez el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas, para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (Conforme a la Ley 388 de 1997)<sup>1</sup>

Con el POT, el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Distrital, el alcalde cuenta con 3 instrumentos esenciales para gerenciar la ciudad, los cuales deben articularse y armonizarse para lograr el objetivo principal de la administración municipal, cual es, mejorar la calidad de vida de la población.

---

<sup>1</sup> Ley 388 de 1997. ARTICULO 9o. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

En el caso de Bogotá, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, adoptó mediante el Decreto 619 de 2000, el POT del Distrito, el cual a su vez fue revisado mediante el Decreto 469 de 2003 y los dos se compilaron en el Decreto 190 de 2004.

La razón del presente estudio se origina en el cumplimiento de las funciones del Acuerdo No 361 de 2009, que organiza jerárquica y funcionalmente la Contraloría de Bogotá cuya función de seguimiento al POT distrital se encuentra en cabeza de la Dirección de Economía y finanzas y en cumplimiento del artículo 57, numeral 6, del Acuerdo 659 de 2008 que establece como función de la Subdirección de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá, “Realizar seguimiento al POT de la Ciudad, evaluar su implementación y cumplimiento de acuerdo a la norma”.

## **2. MARCO REFERENCIAL**

Es evidente que el ordenamiento territorial es consustancial a la implementación del proceso de descentralización, iniciado desde la reforma constitucional de 1968 y fortalecido con la reforma constitucional de 1986, que instauró la elección popular de alcaldes. Medidas correlativas a éstas como la Ley 9ª de 1989, sobre reforma urbana y el proceso asociativo de los municipios, así como las innovaciones de la constitución política de 1991, sin duda presentan un mejor cuadro normativo con efecto en nuevas realidades, para implementar de manera sistemática el modelo político-territorial requerido, para elevar el nivel de desarrollo en nuestra nación.

Se promulgó en tanto, la Ley 388 de julio de 1997, con la cual se abrió un espacio importante, no sólo para que todos los municipios del país cuenten con un instrumento de planificación que articule entre si las dimensiones económica, social, ambiental, cultural y político-administrativa sobre el territorio, sino que aporte a la orientación del proyecto de ciudad, en armonía con el medio ambiente, más deseable. En tal sentido, los llamados Planes de Ordenamiento Territorial permiten mirar más allá del límite municipal o distrital y encontrar la razón de la región y de la integración con la Nación.

El plan de ordenamiento Territorial POT, liderado y estructurado por las autoridades planificadoras locales, con la participación de diferentes comunidades, gremios y asociaciones de la ciudad, constituye quizás el instrumento de Planificación mas importante con que cuenta la ciudad Capital en su mediano futuro, entre otras por las siguientes razones:

El POT es un instrumento fundamental en la reorganización física, económica y social de la ciudad, dentro de la óptica del desarrollo territorial de la metrópoli capitalina, que aporta la descriptiva de la base geográfica y física para el Desarrollo Urbano- Regional de Bogotá.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Razón por la cual sobrepasa los límites de la planificación que se desarrolló por mucho tiempo, a nivel local, solo mediante los Planes de Desarrollo, los cuales involucraban tangencial y aisladamente temas sustanciales a la Planificación Territorial como el manejo del suelo, la productividad urbana, los Servicios Públicos, el Espacio público o la vivienda, otrora tratados con criterio independiente de los objetivos del desarrollo urbano - regional y sobre todo, sin una proyección de la destinación y ubicación física, composición y objetivos de las obras que apuntase a la finalidad geográfica del territorio.

El Plan DE Ordenamiento Territorial de Bogotá: fue aprobado originalmente por Decreto 619 del año 2000, objeto de revisión por la Administración de Bogotá en el año 2003, mediante el decreto distrital 469, el cual definió varias políticas y apuntó al desarrollo urbano regional de la capital mediante la articulación de operaciones estratégicas de urbanismo.

### **3. LA CIUDAD REGIÓN**

A lo largo de la experiencia normativa y del desarrollo del país, la planeación del desarrollo y el ordenamiento físico del territorio se venían manejado, hasta hace un par de décadas, de forma separada y casi que contradictoria, debido, en parte a la ausencia de claridad entre los conceptos que relacionan las acciones de planificación y ejecución del desarrollo urbano-regional, con aquellos que hacen también parte de la planificación y del desarrollo del territorio.

Los dos conceptos, vale la pena afirmar, que deben tratarse con carácter correspondiente e integral. En tal sentido, cabe distinguir sobre aquellos que permiten diferenciar la planeación del desarrollo, de la planeación urbanística:

Se entiende por *planeación urbanística*: la identificación, regulación y priorización de las acciones públicas sobre el territorio urbano, dirigidas a modificar y complementar la estructura urbana y rural existente y a corregir los problemas de su funcionamiento, así como también, la regulación de las actuaciones privadas necesarias para garantizar el desarrollo armónico de la ciudad y su ordenamiento territorial; operaciones que deben traducirse en mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos y de las condiciones de productividad de la ciudad.

El concepto moderno de *planeación del desarrollo* por su parte, contiene una visión más amplia sobre el territorio. En particular, incorpora acciones en torno al planeamiento de tipo económico, social y ambiental, cuyo mejor enfoque por la equidad social, busca posibilitar la resolución de las desigualdades económicas, sociales y políticas que se presentan en las entidades territoriales, con sus habitantes, que obviamente deben tratarse con el rigor de la especificidad al

**“Credibilidad y confianza en el control”**

territorio. Solamente hasta hace un par de décadas se ha comenzado a generar “la nueva cultura del Desarrollo territorial” en la sociedad colombiana.

### 3.1 EL POT Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A fin de establecer mayor claridad en la contextualización del tema, ampliaremos a continuación sobre los conceptos de territorio, ordenamiento territorial y de plan de ordenamiento territorial.

*El territorio* es un área geográfica con dimensión espacial y temporal, en la cual se desarrollan procesos antrópicos que dan origen a su ocupación, manejo y control y que la van transformando en un producto histórico y social.

De manera muy sencilla, el ordenamiento territorial, se entiende como un conjunto de acciones político – administrativas y de planificación física concertadas, desde la perspectiva de lo físico. Pero el ordenamiento territorial va más allá de una intervención física sobre el territorio.

Se define también como una política de Estado y, a la vez, un instrumento de planificación y de gestión pública en el proceso de construcción colectiva del país, de la región o del municipio, orientados a propiciar su adecuada organización político – administrativa, su desarrollo e integración armónicos, sin perjuicio de su diversidad e identidad regionales<sup>1</sup>.

Como se expresó anteriormente, el Distrito Capital adoptó su primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el año 2000, mediante el Decreto 619, el cual fue revisado en el 2003 por el Decreto 469. Posteriormente, el Alcalde Mayor expidió el Decreto 190 de 2004, que compiló las dos normas anteriores.

Con el POT la ciudad contó por primera vez, con un instrumento de planificación para el desarrollo de la ciudad y un pensamiento macro, holístico, y de contenido a largo plazo.

El plan de ordenamiento Territorial POT liderado y estructurado por las autoridades Distritales y la participación de diferentes comunidades, gremios y asociaciones de la ciudad, constituye una de las herramientas más amplia e importante con que cuenta la ciudad Capital para su gerencia, en la medida que es además un instrumento de planificación y de gestión de la inversión pública a largo, mediano y corto plazo.

---

<sup>1</sup> Documentos para el desarrollo territorial N° 25, DP N. Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

### 3.2 REFERENCIACIÓN DEMOGRÁFICA DE LA REGIÓN CAPITAL<sup>2</sup>

La evolución de la población en la región central del país que incluye la ciudad de Bogotá y la aglomeración de municipios circunvecinos de la Sabana, ha mostrado un crecimiento demográfico sostenido desde 1938, con tasas más altas que el promedio nacional. Bogotá es la mayor concentración de población del país. En el periodo, 1964-1993, la ciudad incrementó considerablemente su participación en el total de la población colombiana, pasando de 9,71% a 14,56%, mientras que las tres ciudades que le siguen en importancia mostraron apenas un ligero crecimiento en su participación (Cali pasó de 3,6% a 4,9%, Medellín pasó de 4,4% a 4,8% y Barranquilla de 2,8% a 2,9%). A su vez, los índices de crecimiento de población indican que las diferencias podrían ampliarse, pues la tasa estimada para Bogotá en el año 2000 (2.29%) ya era superior a la de las otras tres grandes.

El registro de la población de Bogotá y su proyección al año 2010 (Cuadro 1), permite observar la transición demográfica de la ciudad. Sin embargo se observa una tendencia a la baja de la tasa de crecimiento de la población, que pasó de 6.5 para el periodo 1951-1970 a 3.3 en el periodo 1973-1985 y cerró el siglo XX en 2.5% anual. La tendencia durante el periodo 2005 – 2010 esperada era de 2.1% anual según estudios de proyección poblacional<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> El término de región capital, que substituye al de región central, ha comenzado a ser utilizado muy recientemente, a partir de los estudios que sustentan entre otras cosas el proyecto de acuerdo distrital No 228 de 2011 en debate, a fin de autorizar el proyecto de ley para la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial- RAPE, entre el DC y el Departamento de Cundinamarca y en concordancia con el artículo 325 de la CPN y la ley orgánica de ordenamiento territorial No 1454 del 28 de junio de 2011. El proyecto abre paso a la asociación con los departamentos y municipios circunvecinos de Bogotá - Cundinamarca y las áreas de influencia de otras ciudades intermedias como Ibagué, Tunja y Villavicencio, para el desarrollo económico social de la región.

<sup>3</sup> Cálculos realizados por la Gerencia de Dinámica Urbana utilizando como fuente las proyecciones de población efectuadas por CIC Geomática y TEA Ltda. en la consultoría que esta firma desarrolló para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**“credibilidad y confianza en el control”**

**CUADRO 1**

Proyecciones de población de Bogotá D.C. 1997 - 2010

Año	Población	Cambio Población	Crecimiento
1997	6,010,247		
1998	6,164,494	154,248	2.53
1999	6,322,701	158,206	2.53
2000	6,484,967	162,266	2.53
2001	6,637,212	152,245	2.32
2002	6,793,032	155,820	2.32
2003	6,952,510	159,478	2.32
2004	7,115,731	163,222	2.32
2005	7,282,785	167,054	2.32
2006	7,437,431	154,646	2.10
2007	7,595,362	157,930	2.10
2008	7,756,645	161,284	2.10
2009	7,921,354	164,709	2.10
2010	8,089,560	168,206	2.10

Cálculos realizados por la Gerencia de Dinámica Urbana EAAB con base en fuente DANE.

De otro lado el documento técnico de soporte del POT, del año 2000, estableció las siguientes proyecciones demográficas:

Para el año 2010 el aumento en la población residente en el territorio del Distrito, correspondería a un crecimiento de 160.460 personas por año. Para el período (2000- 2010) se esperaba la llegada de un grueso importante de población en edad de trabajar. Este grupo, que en 1993 era de 3.611.000 personas, se esperaba que llegase en el año 2010 a 5.275.000 personas aproximadamente, creciendo a una tasa anual cercana a 105.000 personas.

Las diferencias poblacionales entre Bogotá y los municipios de la Sabana han sido un fenómeno característico desde las primeras décadas del siglo XX; una diferencia que se ha acentuado durante el período más reciente de urbanización de la región. Mientras el censo de 1938 registró que un 72% de la población de la región estaba en Bogotá, medio siglo después, en 1993 se reportaron 5.484.244 habitantes para la ciudad y 740.491 para el resto de la Sabana, con lo cual la concentración de la población en Bogotá aumentó al 88%.

La región sabanera ha comenzado a presentar un crecimiento demográfico más dinámico en las zonas de la periferia metropolitana que en el núcleo central, una tendencia que fue característica en gran parte de las áreas metropolitanas en las décadas de los años sesenta (Europa occidental) y setenta (América Latina) del siglo

**“Credibilidad y confianza en el control”**

pasado. Estos crecimientos tienen su fuente básica en los procesos migratorios hacia esos municipios, principalmente desde la región de Cundinamarca.

A partir de la década de los años setenta, Soacha se convirtió en el asentamiento de mayor crecimiento en la región y uno de los mayores en el país, transformándose en un municipio eminentemente urbano que supera en población a Facatativá y Zipaquirá, los dos centros subregionales tradicionales hasta entonces más poblados de la región.

Según los datos obtenidos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (de 1938 y 2005), la población total de Bogotá para el año 1938 correspondía solamente a 335.506 habitantes con características y modos de vida rurales.<sup>4</sup>

Luego se dio un ascenso vertiginoso en las siguientes décadas alcanzando en el año 2005 un total de 6.840.166 habitantes, lo cual equivale a veinte veces la cifra de referencia de mediados del siglo pasado. No obstante, la tasa de crecimiento ha venido descendiendo después de 1964, situación consistente con las nuevas prácticas culturales resultantes del crecimiento económico y del proceso de transición demográfica que experimenta la ciudad en su comportamiento hacia una sociedad postindustrial.

La siguiente gráfica muestra la evolución de las tasas de crecimiento poblacional comparativas de la ciudad y del país por periodos apreciables de tiempo. Nótese la caída del indicador en los últimos quince años, equiparable al de la nación<sup>5</sup>.

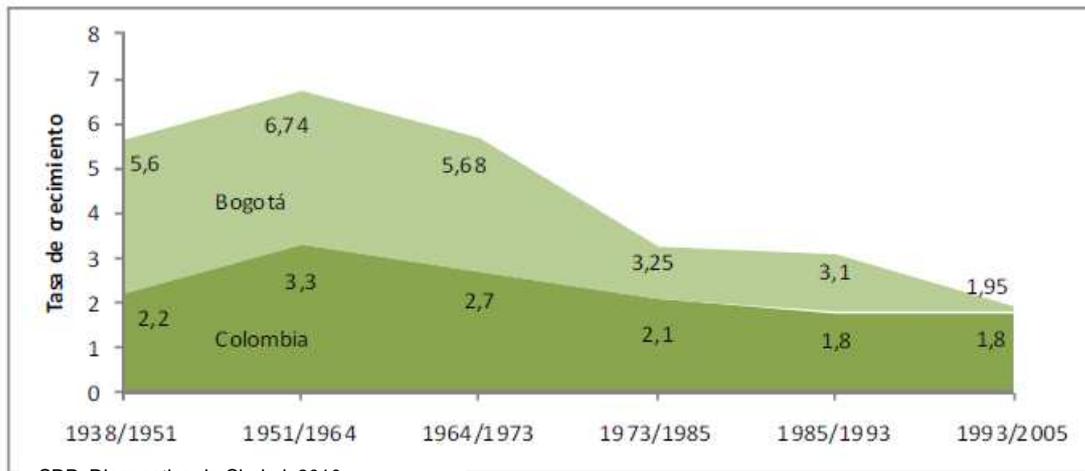
---

<sup>4</sup> SDP, diagnóstico de ciudad, mayo 6 de 2010 Bogotá, D.C.

<sup>5</sup> La fuente es el diagnóstico de ciudad, uno de los productos entregados por la Administración en desarrollo del proceso de revisión del POT.

“Credibilidad y confianza en el control”

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL



SDP, Diagnostico de Ciudad, 2010

La tendencia de menores tasas de crecimiento poblacional en Bogotá en los últimos años se debe primero, a un menor crecimiento natural, es decir a una menor relación entre los nacimientos y las defunciones, la cual pasó de una tasa de 1,8% entre 1985 - 1990 a 1,4% entre 2000 y 2005 y, en segunda instancia, a la migración que pasó de 1,2% en 1985 - 1990 a 0,2% entre 2000 y 2005.

De acuerdo con estas nuevas condiciones demográficas se estimó que, a junio 30 de 2010, residirían en la ciudad cerca de 7.363.782 personas, con lo cual se tendría un total de 725.778 habitantes menos respecto a lo proyectado en 2003<sup>6</sup>, por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD - (8.089.560).

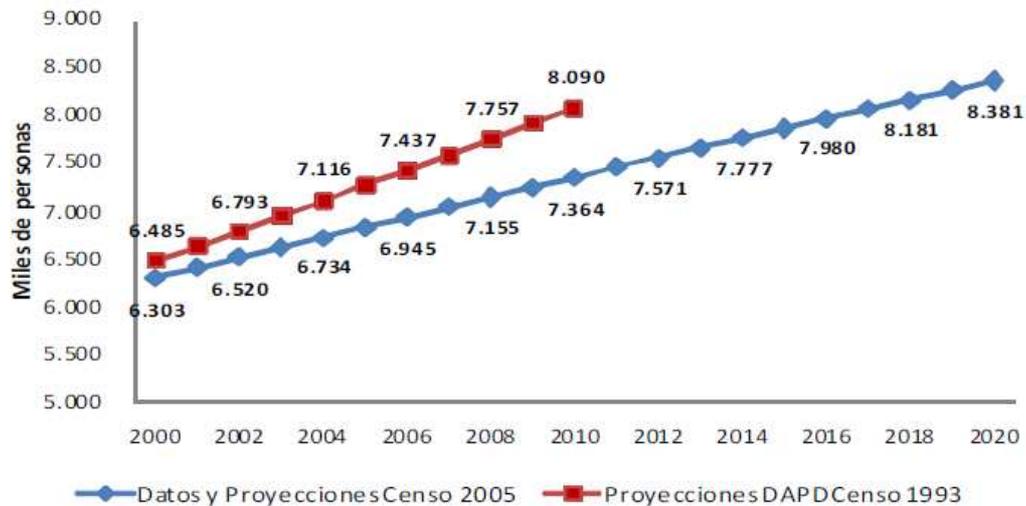
La gráfica siguiente muestra los datos y proyecciones poblacionales a 2010 y 2020, con base en el censo de 1993, con los datos que se venía planificando y los correspondientes a los últimos obtenidos del censo de 2005, la última base del DANE.

<sup>6</sup> ( para el diagnóstico de la primera revisión del POT)

“Credibilidad y confianza en el control”

GRÁFICA 2

Planeando para otros números: Proyecciones y realidades<sup>9</sup>



SDP, Diagnostico de Ciudad, mayo de 2010

### 3.3 REFERENCIACIÓN ECONÓMICA Y FUNCIONAL DE LA CIUDAD REGIÓN.

Al considerar el sistema de asentamientos de la Sabana por ejes –como resulta estar estructurada la región de acuerdo con los estudios más recientes<sup>7</sup> –, los ejes más dinámicos son el eje sur (Soacha-Sibaté) y el eje occidente (Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá), que muestran un predominio de la población urbana y una estructura más compacta, con poca presencia de fenómenos de suburbanización. Los municipios del eje norte (Tocanzipá, Gachancipá, Villa pinzón –Zipaquirá, Ubaté) reportan todavía una población significativa en las áreas rurales y presentan una distribución de población menos nucleada por el incremento de la urbanización por suburbios<sup>8</sup>

Bogotá, por el tipo de funciones que concentra y por su jerarquía económica, es el único centro de primer orden nacional, dentro del sistema nacional de ciudades. Es el

<sup>7</sup> Mesa de planificación regional Bogotá Cundinamarca , De las ciudades a las regiones Desarrollo Regional integrado, UNCRD y UNDESA

<sup>8</sup> CAF-DAPD-CEDE-Universidad de Los Andes, 1999; Colciencias-CEDE-Universidad de Los Andes, Convenio Gobernación de Cundinamarca, 1999

**“Credibilidad y confianza en el control”**

principal centro de poder regional, subnacional y nacional, lo cual le otorga una primacía funcional y económica.

La ciudad se ha consolidado como el principal centro productivo regional del país. Su predominancia es de tal magnitud que en la configuración del espacio regional ha transitado de un proceso de cuadricefalia urbana a uno de primacía urbana<sup>9</sup>.

Esta primacía nacional se refleja en una serie de indicadores que muestran la participación creciente de Bogotá en el PIB nacional y su importancia relativa como principal centro urbano del país:

- Es el principal nodo exportador del país; por su aduana sale el 20% de las exportaciones del país.
- Junto con Cundinamarca, Bogotá exporta un 30% de productos no tradicionales del país.
- Realiza cerca del 20% de las importaciones de Colombia.
- Concentra la mayor parte del transporte aéreo de carga del país y moviliza el mayor número de pasajeros del país a través de su terminal aéreo: 2.8 millones de personas frente a 1.1 millones en Medellín.
- Es un importante centro turístico: recibe el 55% del total de arribos extranjeros, y el 75% del turismo orientado a negocios y convenciones.
- Es el principal centro financiero y bursátil del país; concentra las principales sedes del sistema, mueve el principal mercado de capitales y registra el mayor número de transacciones en bolsa.
- Es el centro del mercado de las telecomunicaciones en Colombia. Es la sede de los principales canales de televisión, estaciones de radio, y otras empresas de comunicación.
- A estas condiciones debe agregarse que, Bogotá es la capital educativa del país: en la ciudad se reúne el 35% de las instituciones de educación superior, el 38% de los estudiantes graduados de pregrado y el 51% de posgrado.<sup>10</sup>

Estos hechos evidencian que la ciudad se ha consolidado como el principal centro de poder regional, subnacional y nacional<sup>11</sup> y que la economía bogotana es cada vez

---

<sup>9</sup> Gouesset Vincent, Bogotá nacimiento de una metrópoli, La originalidad de la concentración urbana en Colombia, en el siglo XX, TM editores, 1998.

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Gouesset Vincent, Bogotá nacimiento de una metrópoli, La originalidad de la concentración urbana en Colombia, en el siglo XX, TM editores, 1998. Las teorías clásicas de desarrollo regional, aplicadas al caso colombiano, sugerían una evolución más o menos similar de cuatro regiones del país lo que llevaba a señalar como cuadricefalia urbana. Las cifras de cuentas regionales del período 1980 a 1995 dejan entrever que se ha transitado de manera acelerada a un período de primacía urbana

**“Credibilidad y confianza en el control”**

más importante en la economía nacional. Su peso se ha incrementado con el tiempo en aspectos como producción, empleo e inversión, una situación coherente con el concepto de primacía urbana.

En términos generales, en el período 1980-1995, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país, define la configuración de tres centros de poder: dos al occidente en franco debilitamiento, Antioquia y Valle; y uno muy dinámico en el centro dominado por Bogotá<sup>12</sup>.

Los datos comparativos entre Bogotá y los departamentos han permitido obtener algunas conclusiones sobre la economía bogotana. En primer lugar, Bogotá posee una de las economías más estables tanto a nivel agregado como sectorial. En segundo lugar, Cundinamarca ha evolucionado con un ritmo inusitado por encima de todas las regiones del país, lo cual confirma, en tercer lugar, que la economía distrital desborda los límites políticos para ubicarse como el principal polo de desarrollo del orden regional y nacional.

---

<sup>12</sup> El comportamiento del PIB de Bogotá presenta una tendencia creciente desde la década de los ochenta y comienzos de los noventa lo que ha permitido alcanzar una tasa de crecimiento continuo en el período 1980-1996 superior al 4%

**“credibilidad y confianza en el control”**

**CUADRO 2**

**CUENTAS DEPARTAMENTALES - COLOMBIA**

Producto Interno Bruto Departamental, a precios corrientes

1990 - 2005 p

Millones de pesos

ACTIVIDADES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2005 p
DEPARTAMENTOS	22.879.961	29.712.982	38.113.498	50.417.052	65.289.462	81.481.170	96.380.821	116.910.013	135.299.980	143.832.833	164.937.487	180.285.226	194.944.426	219.183.973	247.619.787	273.712.589
Bogotá D. C.	5.161.224	6.737.113	8.701.011	12.053.715	16.374.307	20.155.736	23.436.433	28.411.068	33.232.200	33.091.616	37.840.438	41.391.737	45.344.546	50.436.642	57.783.623	64.120.005
TOTAL COLOMBIA	24.030.173	31.130.592	39.730.752	52.271.688	67.532.862	84.439.109	100.711.389	121.707.501	140.483.322	151.565.005	174.896.258	188.558.786	203.451.414	228.516.603	257.746.373	285.312.864

p.provisional

FUENTE: DANE - CUENTAS REGIONALES

**CUENTAS DEPARTAMENTALES - COLOMBIA**

Participación porcentual del Producto Interno Bruto Departamental, a precios corrientes

1990 - 2005 p

ACTIVIDADES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2005 p
DEPARTAMENTOS	95,21	95,45	95,93	96,45	96,68	96,50	95,70	96,06	96,31	94,90	94,31	95,61	95,82	95,92	96,07	95,93
Bogotá D. C.	21,48	21,64	21,90	23,06	24,25	23,87	23,27	23,34	23,66	21,83	21,64	21,95	22,29	22,07	22,42	22,47
TOTAL COLOMBIA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

p.provisional

FUENTE: DANE - CUENTAS REGIONALES

### 3.4 REFERENCIA A LA PLANEACIÓN URBANÍSTICA CONTEMPORÁNEA.

En los años setenta el Plan de Desarrollo Nacional “las cuatro estrategias” definió al sector de la construcción como el sector líder del crecimiento económico, señalando los derroteros del Desarrollo Urbano. Con este fin, se contrataron los estudios urbanos para Bogotá hacia 1972 y 1974, que definieron la estructura de subcentros densificados para planificar la descentralización de usos y actividades, reducir las necesidades de transporte, equilibrar la actividad urbana central y la eficiencia del territorio de la capital.

Como resultado de esta política de amplio desarrollo de la construcción, surgió el sistema UPAC que dinamizó y orientó el mercado inmobiliario cuyas medidas produjeron nuevos enfoques de desarrollo de la ciudad, especialmente las consideraciones económicas y de rentabilidad a favor de los intereses privados en claro desconocimiento de lo público; esto se mantuvo hasta finales del siglo pasado.

Como es natural se incrementó el desorden urbanístico en la ciudad, habida cuenta del incremento poblacional que pasó de 4.225.649 de habitantes en 1985 a 6.302.881 de habitantes en el año 2000 <sup>13</sup>

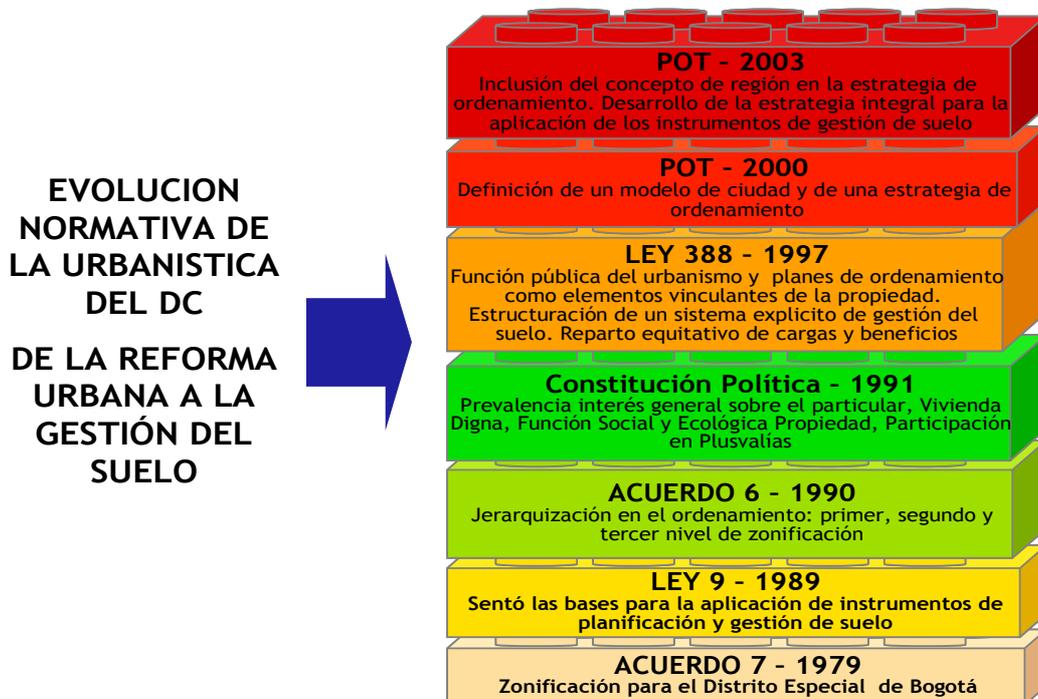
<sup>13</sup> DANE, pagina Web, estadísticas poblacionales

**“Credibilidad y confianza en el control”**

No obstante, para el desarrollo urbanístico de la ciudad, en la última década, se sentaron buenas bases en materia de planificación urbanística a partir de la incorporación del tema del ordenamiento territorial en la Constitución Política en 1991, el nuevo enfoque de la ley 388 en 1997, del urbanismo como función pública y política estatal, cuyo primordial gestor debe ser la Administración pública, para terminar con la formulación del Plan de ordenamiento territorial POT, en el que se reafirman tales condiciones, planteando un nuevo modelo de ciudad.

Lo expuesto se resume en el siguiente esquema de evolución de la planeación urbanística contemporánea.

**GRAFICA 3**



Fuente: Elaboración propia

### 3.5 REFERENCIA A LA NORMATIVA

Dado que el objeto del presente estudio es el seguimiento técnico de los procesos y productos obtenidos con base en la normatividad aplicable al proceso de revisión o de modificación excepcional, adelantado por la administración de Bogotá, se procede a presentar el marco normativo alusivo al tema.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Como ya se ha venido exponiendo, el Distrito Capital adoptó su primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el año 2000, mediante el Decreto 619, el cual fue revisado en el 2003 por el Decreto 469. Posteriormente, el Alcalde Mayor adoptó el Decreto 190 de 2004, que compiló las dos normas anteriores.

No obstante que en el decreto distrital de compilación del POT, se alude que la vigencia de los contenidos urbano y rural del plan a mediano plazo<sup>14</sup>, sería igual a tres (3) periodos constitucionales de gobierno (dos periodos constitucionales para los contenidos de corto plazo), la ley 209 del 26 de julio de 2004 - expedida un mes después del decreto compilador del POT; por medio de la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997, definió, que sería el contenido estructural del plan el que tendrá una vigencia de largo plazo; como mínimo, el correspondiente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, haciendo coincidir su vigencia con el inicio de un periodo de gobierno.

Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá ahora, una vigencia mínima correspondiente a dos periodos constitucionales; y los contenidos urbanos de corto plazo y sus programas de ejecución, regirán como mínimo durante un (1) periodo constitucional de la administración municipal o distrital.

El marco legal y normativo de la revisión del POT, está señalado en la Ley 388 de 1997 (modificada en lo pertinente por las leyes 507 de 1999 y 902 de 2004 y reglamentada por los decretos 2079 y 4002 de 2004), en cuya última norma se definen los siguientes casos<sup>15</sup>:

1. Revisiones por vencimiento del término de vigencia: se pueden revisar los contenidos de largo, mediano o corto plazo, al inicio del periodo constitucional, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos.
2. Revisiones por razones de excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito: el proceso de revisión o de ajuste de alguno de sus contenidos se podrá

---

<sup>14</sup> La Ley 388 de 1997 en su artículo once, estipula tres contenidos o componentes para un Plan de ordenamiento territorial: general, urbano y rural. En el desarrollo técnico y jurídico de esta la ley, se ha venido denominando el componente general como “componente estructural” en razón a la definición allí expresa del mismo como “constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.”

<sup>15</sup> El marco regulatorio del POT de Bogotá se encuentra básicamente, en las siguientes normas: Ley 388 de 1997 artículo 24, Ley 810 de 2003; Ley 902 de 2004; Decreto Nacional 4002 de 2004 y Decreto 190 de 2004 POT Artículos 148 ,152

**“Credibilidad y confianza en el control”**

iniciar en cualquier momento, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- a. La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
  - b. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.
3. Modificación excepcional de normas urbanísticas (de carácter estructural o general del POT) que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del POT: podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

Esta última opción, de la *Modificación excepcional*, fue la optada por la administración de Bogotá al momento de iniciar la fase de concertación para su adopción en el proceso de revisión que se adelanta.

#### **4. EL PROCESO DE REVISIÓN DE POT**

Este proceso implica la determinación de aspectos tales como:

El carácter, la sustentación legal y la descripción del proceso, El flujograma del proceso, la línea de tiempo del POT a través de las administraciones de gobierno y la función administrativa y los cronogramas de la Administración.

Conforme a la Ley 388 de 1997, la revisión del Plan de ordenamiento territorial es un procedimiento de carácter técnico y jurídico, con el fin de actualizar, modificar o ajustar sus contenidos única y exclusivamente cuando se cumplan las condiciones establecidas en la normatividad.

Dicha revisión está sometida al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberá sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, de infraestructura, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de

**“Credibilidad y confianza en el control”**

macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de objetivos y metas del respectivo plan.

Como contenidos relevantes del proceso para la revisión y actualización del POT, la Administración señaló, en el momento de la declaratoria para su iniciación (Septiembre de 2008), los siguientes:

1. La implementación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP: metro, tren de cercanías, aeropuerto e intercambiadores modales.
2. La Planificación del área de influencia del Aeropuerto El Dorado.
3. La identificación y ejecución de proyectos regionales.

Desde el punto de vista temático, la revisión del POT de Bogotá y su región apuntaría según la exposición de apertura del proceso a consolidar, a:

1. Una ciudad densa y compacta.
2. La expansión regulada con bordes de ciudad consolidados.
3. La ciudad equilibrada en usos y servicios, localización estratégica de equipamientos
4. La dinámica ambiental. Prioridad de la Estructura Ecológica Principal
5. La movilidad sostenible articulada al desarrollo urbano.
6. La producción de Vivienda de Interés Social, en el marco de la transformación urbana
7. La promoción de las potencialidades del territorio regional.

#### 4.1 ETAPAS DE REVISIÓN PREVISTAS

El proceso de revisión del POT se plantea en tres etapas, en ajuste a la ley<sup>16</sup>: Diagnóstico, Formulación y Adopción.

La primera etapa llamada de Diagnóstico y Evaluación del POT, se iniciaría el 18 de septiembre de 2008, como se dijo, con una presentación pública por parte de la SPD y la Alcaldía mayor y su terminación se previó inicialmente para el mes de marzo de 2009, con la elaboración de un taller Distrital y la presentación de un documento consolidado a la comunidad, gremios, constructores, urbanizadores, autoridades y entidades públicas.

---

<sup>16</sup> Ley 388 de 1997, para el ordenamiento territorial.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

La Administración comenzaría con la elaboración de los diagnósticos de los diferentes temas del Desarrollo urbano y del ordenamiento territorial, referentes a las políticas y los instrumentos de planeación, mediante la contratación de consultorías para actualizar los diagnósticos de ciudad y los indicadores básicos; y se terminaría con la elaboración del expediente urbano de la ciudad.

En la segunda fase, de formulación, se previó la estructuración y consolidación de resultados de los diagnósticos en documentos que integren el DTS- Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial POT, sobre lo que será la norma que se expida como documento de la revisión del Plan. Esta etapa finalizaría en julio de 2009.

Y la Tercera fase, de adopción, en la cual serían estudiados estos resultados por parte de las autoridades ambientales: CAR, la Secretaría Distrital del Ambiente, el Consejo Territorial de Planeación- CTP y las comunidades, para que el Alcalde Mayor y la Secretaría Distrital de Planeación-SDP, lo presentaran entre el 15 y el 30 de Septiembre al Concejo de Bogotá para los debates y la adopción del respectivo Acuerdo Distrital, antes del 30 de diciembre de 2009.

**“credibilidad y confianza en el control”**

En el siguiente cuadro se resume el proceso de revisión expuesto<sup>17</sup>

**CUADRO 3  
ETAPAS DE LA REVISIÓN POT PREVISTAS POR LA ADMINISTRACIÓN**

<b>DIAGNOSTICOY EVALUACION</b>	<b>FORMULACION</b>	<b>Concertación y ADOPCIÓN</b>
Revisión y de Políticas, programas proyectos. Instrumentos de planeación y de financiación  Elaboración del Diagnóstico y de la Evaluación del POT, del Documento técnico de soporte- DTS, Elaboración del EUD La justificación de la revisión  Taller Distrital y Documento  18 de Sep 08 - 30 de marzo 09	Consolidación de Resultados de diagnóstico en el DTS- documento Técnico de Soporte.  Proyecto de articulado.  Consolidación de la memoria justificativa  30 de marzo 09 a 30 julio 09	Redacción articulado y estructuración de normas y de norma.  Presentación, estudio y respuesta de autoridades ambientales (CAR, SDA)  Presentación del proyecto de acuerdo al concejo (Del 15-30 de setiembre de 2009), debate y adopción del acuerdo por parte del Concejo de Bogotá:  30 de julio a 30 de Dic 09
<b>PARCTICIPACION COMUNITARIA</b>		

Elaboración propia

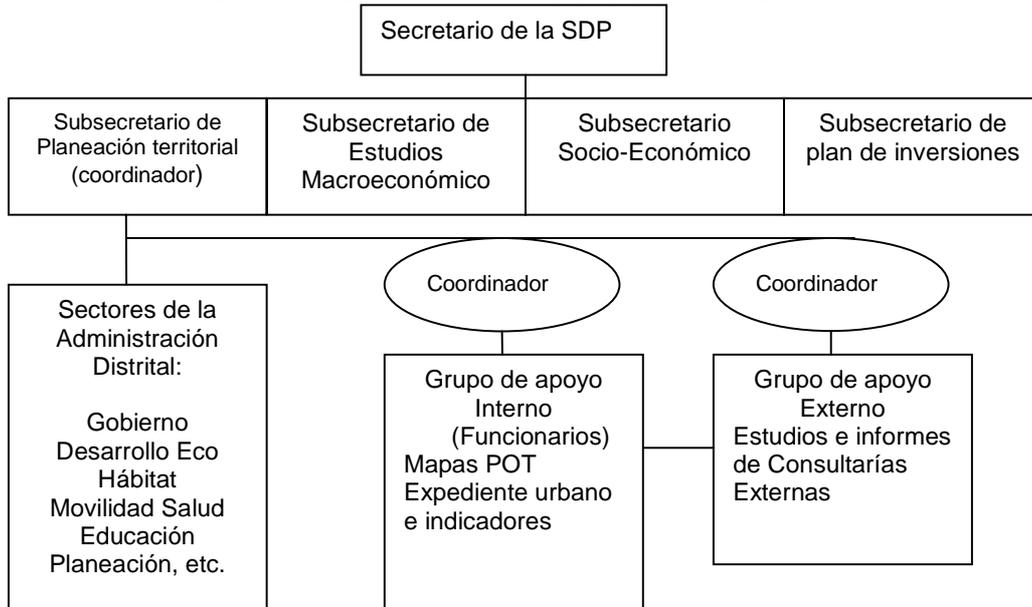
Al efecto la administración en cabeza de la Secretaria Distrital de Planeación pensó en la siguiente estructura orgánica- funcional para ejecutar el proceso.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Conforme a entrevista con el coordinador administrativo del proyecto de revisión del POT el día 28 de enero de 2009

<sup>18</sup> Conforme a entrevista con el coordinador administrativo del proyecto de revisión del POT el día 28 de enero de 2009

**“credibilidad y confianza en el control”**

GRÁFICA 4  
MAPA CONCEPTUAL PARA EL PROCESO DE REVISIÓN DEL POT



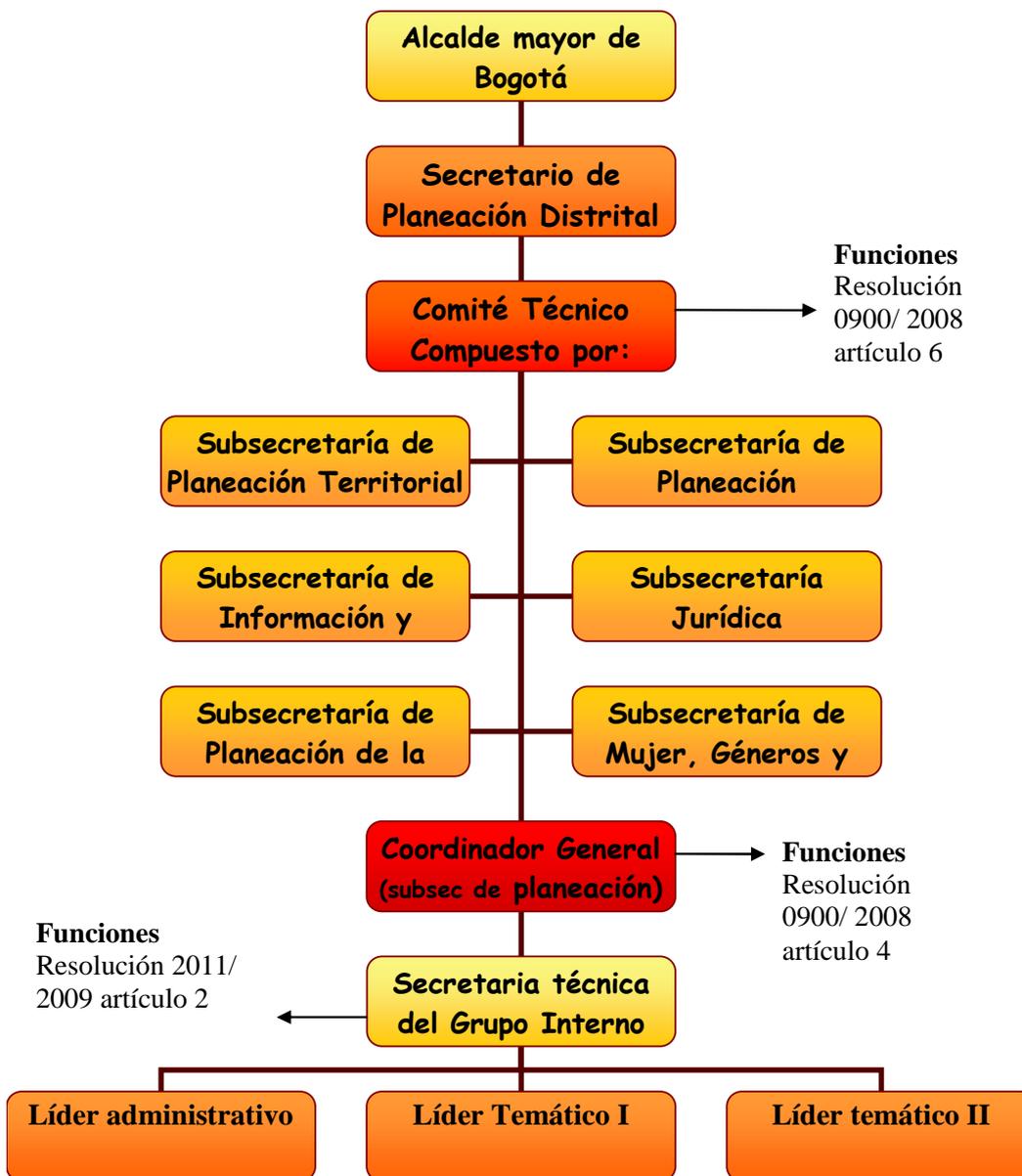
Elaboración propia

A partir de esta estructura, mediante la resolución No 00900 del 30 de octubre de 2008, la SDP conforma un Grupo de Interno de Trabajo para la revisión del POT y mediante la resolución No 2011 del 30 de octubre de 2009, se modificó la estructura interna del grupo y se proroga el tiempo de duración del mismo hasta el 31 de diciembre de 2010. Finalmente, mediante la resolución 341 del 30 de diciembre de 2010, se adiciona el objeto de la resolución anterior, en el artículo segundo numeral 8 para socializar ante los diferentes gremios, sectores de la administración y comunidades el acto administrativo mediante el cual se modifica el POT<sup>19</sup>

Producto de tales decisiones administrativas, se obtiene el siguiente organigrama jerárquico y funcional con el cual, la SDP se propuso desarrollar el proceso de revisión que luego se denominaría de “modificación excepcional”.

<sup>19</sup> Conforme a lo exigido por al Art. 4 de la ley 388 de 1997

**GRÁFICO 5  
ORGANIGRAMA DE LA REVISIÓN DEL POT CON BASE EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA SDP**



Preparó la subdirección de estudios de la dir de economía y finanzas marzo de 2011 (elaboración propia)

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Se estudió el contenido de la resolución No 0900 del 30 de octubre de 2008, por la cual se conforma un Grupo Interno de Trabajo para el proceso de revisión del POT y se dictan otras disposiciones, producto de lo cual se observa que el organigrama formal resulta ser como se acaba de describir.

Una vez estudiadas las funciones de la secretaría técnica del Grupo Interno de Trabajo, al igual que las funciones del Coordinador general del grupo de Trabajo del Comité Técnico, se observó lo siguiente:

1. En la resolución 2011 del 2009 artículo 2 (en el cual se modifica la resolución 0900 del 2008), nunca se hace claro quién es el encargado de realizar los informes en el Grupo Interno de Trabajo, ni sobre quien recae la responsabilidad de realizar los informes, además de la seriedad y consistencia en los criterios técnicos y jurídicos que soporten las reformas propuestas.
2. En la modificación de la Resolución 0900/2008 por medio de la Resolución 2011/ 2009, en el artículo 2; la cual modifica el artículo segundo, no es claro si el texto original de este es también derogado o se mantiene igual.
3. En las funciones del Grupo Interno de Trabajo no se aclara cuáles son las obligaciones del líder administrativo ni de los líderes temáticos.

En tal sentido se requiere programar una auditoria en el proceso micro fiscal de la Contraloría que apunte a los interrogantes originado en las responsabilidades del Comité Técnico<sup>20</sup>.

1. ¿Qué documentos se han generado, en el cumplimiento de sus funciones, por parte del Comité Técnico y cuáles fueron los lineamientos que el Comité Técnico impartió al Grupo de Trabajo para la elaboración de la revisión?
2. ¿Cuáles fueron los cronogramas de ejecución que el Comité Técnico propuso al Grupo de Trabajo y qué estrategias se llevaron a cabo para el logro efectivo de la revisión del POT?
3. ¿Qué directrices se entregaron por parte del Alcalde Mayor de Bogotá y del Secretario Distrital de Planeación, aparte de las expresadas en el discurso de instalación del proceso de revisión del POT, el 18 de

---

<sup>20</sup>Con base en el estudio de funciones del comité técnico en la resolución número 0900 de 30 de octubre del 2008 Artículo sexto de la SDP.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- septiembre de 2008, de Planeación para la fase inicial y de formulación del proceso de revisión?
4. ¿Qué recomendaciones surgieron en el comité técnico, después de evaluar los informes presentados por el coordinador General del Grupo Interno de Trabajo y qué temas se tuvieron en cuenta a partir de los resultados obtenidos de las relatorías?
  5. ¿Qué lineamientos se dictaron en la consolidación del proceso de articulación interno y externo del proceso de evaluación y qué medidas se crearon para coordinar la organización de la información obtenida y procesada en el proceso de revisión?

Finalmente a fin de establecer el grado de asertividad y cumplimiento de la programación inicialmente establecida por la Administración de Bogotá, para abordar las etapas de evaluación - diagnóstico, formulación y adopción del proceso de revisión del POT objeto de estudio, nos remitimos al primer cronograma adoptado en octubre de 2008 para el efecto, cuya meta de contar con la adopción de dicha revisión fue establecida inicialmente para el mes de diciembre del año 2009, como se observa en el cuadro siguiente<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> De la cartilla, ABC del POT de la Alcaldía mayor y la Secretaría Distrital de Planeación, nov de 2008.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**CUADRO 4  
CRONOGRAMA OFICIAL DE LA ADMINISTRACION**

FASES		OBJETIVO	FECHAS	
Primera	Evaluación y diagnóstico	Desarrollo del Expediente Urbano por parte de la SDP y los Sectores de la administración Distrital. Participación Ciudadana		Marzo 2009
Segunda	Formulación	Desarrollo de los aspectos a revisar. Elaboración del Documento Técnico de Soporte. Participación Ciudadana Elaboración del Proyecto de Acuerdo	Abril 2009	Julio 2009
Tercera	Adopción	Concertación con autoridades Ambientales. Concepto del Concejo Territorial de Planeación. Presentación al Concejo del Proyecto de Acuerdo.	Agosto 2009	Diciembre 2009
		Adopción del POT, socialización e implementación.	Enero de 2010 en adelante	

Fuente Cartilla ABC 2009 del POT, SDP

## 5. CRONOLOGÍA DE HECHOS Y ACTUACIONES

Este acápite comprende lo actuado por la Administración a finales de 2008 y primer semestre de 2009. El desarrollo del proceso de revisión por etapas y procesos. Los Productos obtenidos en las distintas etapas del proceso, su correlación e importancia. Estado actual del proceso, bajo el estudio de la cronología de hechos y actuaciones en la tercera etapa de concertación del D.C. con la CAR. El análisis de productos por etapas, montos, áreas (técnica y de participación comunitaria). Panorámica de la contratación objeto de futuras auditorias.

### 5.1 EL PROCESO EN EL TIEMPO

A continuación se presenta un diagrama que muestra la evolución del proceso a través de los tres últimos gobiernos y en referencia a las vigencias del POT, conforme a lo reglamentado por la Ley



**“Credibilidad y confianza en el control”**

soporte y el expediente urbano, con lo cual se podría iniciar la segunda fase de la revisión sobre la formulación del Plan.

En el foro de apertura del proceso de revisión en septiembre de 2008 sobre este tema para consolidar la ciudad sobre la densificación urbana<sup>22</sup>, el Alcalde mayor advirtió que para el efecto se contaría con los programas de Renovación Urbana y con la asociación con el sector privado, para lograr importantes ahorros en la inversión urbanística para la ciudad. Además, el gran proyecto del Aeropuerto internacional, el plan centro, el desarrollo de las centralidades y de las actuaciones urbanísticas.

Otro punto señalado fue la Expansión regulada de la ciudad, para lo cual se hará rehabilitación del suelo, evitando la conurbación y mediante el desarrollo de planes zonales y las operaciones urbanísticas de Usme y del Norte. Además, la planificación de proyectos de transporte y vivienda, a través de acuerdos con la Nación por la sostenibilidad urbano-regional y macroproyectos de movilidad regional.

El modelo de ciudad hasta ahora planteado, no apunta a una solución regional, ni integral en el tema de la movilidad, una solución integral, estructural, por la vía de acuerdos tarifarios, estudios de redes y de costos, con una mirada regional.

El tema de la movilidad que involucra: metro, tren de cercanías, Trasmilenio, nodos de intercambio vial, ciclo rutas, espacio público peatonal; todo con criterios claros de Desarrollo sostenible y buscando siempre, los más bajos impactos de contaminación ambiental.

**La revisión del POT se debe efectuar con procesos bien estructurados no coyunturales, constituidos en todo un potencial estratégico para el Desarrollo de la ciudad y apuntando al criterio de corresponsabilidad Social.**

## 5.2 EL DESARROLLO TÉCNICO DEL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL POT

Este proceso, se enmarcó en lo establecido por el Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008 - Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá, D. C., “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR” 2008 – 2012, en el objetivo estructurante - Derecho a la ciudad – Programa, Armonizar para Ordenar, como parte del proyecto “Instrumentos de planeamiento y financiación de la gestión urbana” (proyecto 662, sustituido por el 305 a partir de la vigencia 2010)

---

<sup>22</sup> Alcaldía mayor de Bogotá-SDP, Presentación en el foro “construcción social del territorio” 18 de septiembre de 2008.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

A tal fin, incorporó la meta “Revisar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial”, con el propósito de repensar y ajustar aquellos aspectos del ordenamiento territorial, que por efecto de las evaluaciones técnicas y los desafíos sociales y económicos del momento, debían ajustarse a las nuevas dinámicas, sin perder la perspectiva de los derechos ciudadanos tendiente a consolidar el modelo espacial del territorio distrital.

Por otra parte y de conformidad con lo establecido en el acuerdo 257 de 2006<sup>23</sup>, la Secretaría Distrital de Planeación en cabeza del sector planeación es la responsable de coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y al interior de su estructura funcional, en el marco del Decreto 550 de 2006, modificado por el artículo 2º, Decreto Distrital 199 de 2008, corresponde a la Subsecretaría de Planeación Territorial, formular y evaluar, junto con las Subsecretarías de Planeación Socioeconómica y de Planeación de la Inversión, el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, así como su programa de ejecución, en coordinación con las demás dependencias de la Secretaría y las entidades Distritales.

*5.2.1 Desarrollo técnico de la primera etapa*

Para la fase de Evaluación y Diagnóstico, con participación de todos los sectores de la administración distrital y la ciudadanía en general, se planteó como objetivo inicial definir, acotar y concretar los temas de revisión del POT, a partir de las motivaciones (señaladas por el Alcalde Mayor el día del lanzamiento) y los insumos técnicos proporcionados por la SDP.

Por otra parte, la metodología utilizada tuvo como soporte dos frentes de trabajo, así:  
a) Lectura operativa y selectiva del POT y b) Seguimiento a través de indicadores, aspectos que abordan cada uno los siguientes puntos:

*La lectura operativa y selectiva del POT* determina si el POT contiene los componentes mínimos establecidos por la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 879 de 1998. Esta lectura busca establecer el nivel de articulación de los distintos contenidos del POT. Los instrumentos: Mapa POT y Articulación de Medios y Fines.

El segundo frente de trabajo, *Seguimiento a través de indicadores*, busca medir el desarrollo territorial y la ejecución de los proyectos propuestos en el Programa de Ejecución del POT: ¿Qué pasó en el territorio?; en este caso se tienen dos

---

<sup>23</sup> Reforma administrativa del D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

instrumentos: Estado del Territorio y Ejecución, que desarrollan el análisis de cumplimiento de objetivos y metas, para conocer los resultados de la implementación del POT.

5.2.2 Segunda etapa: de Formulación del POT

La cual coincide con dos situaciones especiales: la posesión de la nueva Secretaría Distrital de Planeación y la terminación de los contratos de consultoría, realizados en la fase de diagnóstico. Al decir de la SDP, esta situación suspendió temporalmente las actividades pero a su vez, facilitó la reorganización del trabajo a partir de las recomendaciones y conclusiones de la primera fase, **deduciéndose** que es necesario hacer un diagnóstico de la ciudad **y desarrollar**, al interior de la Secretaría Distrital de Planeación, el **expediente urbano** del que habla el artículo 112 de la Ley 388/97, documento base y necesario para la toma de decisiones en relación con los impactos de la normatividad vigente en el desarrollo de la ciudad.

Con lo anterior clarificado, se tomó la decisión de contratar la prestación de servicios con personas expertas en los temas necesarios para adelantar, en el marco del Decreto nacional 4002/04, la etapa de “formulación”.

El trabajo realizado tuvo como fin articular los resultados del diagnóstico institucional con los elementos estratégicos del desarrollo urbano de Bogotá, tarea que se llevó a cabo a partir de la evaluación del modelo de ordenamiento vigente, establecido en el Decreto 190 de 2004.

Este análisis de la ciudad tomó como referencia la información existente en el propio Distrito capital, relacionada con lo público y lo privado (manzanas y destinos catastrales, ingresos, planes maestros, etc.)

Una vez evaluada<sup>24</sup> la puesta en práctica de dicho modelo, se encontró que la ciudad muestra cada vez una mayor concentración de la actividad económica y un importante fortalecimiento y expansión del eje centro – norte, como zona dinámica en la localización de actividades económicas y empleo. Esta realidad refleja el fortalecimiento de una red de centralidades dentro de la ciudad, como esquema de organización de las actividades en el territorio urbano.

Por otra parte, aunque existen algunas diferencias, el POT del año 2000 y el del año 2003 basaron las políticas de ordenamiento del territorio urbano - a largo plazo – en

---

<sup>24</sup> Tal como se muestra en el diagnóstico contenido en el Documento Técnico de Soporte – DTS

**“Credibilidad y confianza en el control”**

dos aspectos relativamente similares: usos y ocupación del suelo. Sin embargo, el POT del año 2003 fue más allá y confió en que dichas políticas se materializarían en el territorio a través de una estrategia de ordenamiento basada en tres principios correlacionados con tres estructuras: la Estructura Ecológica Principal (EEP), la Estructura Funcional y de Servicios (EFS) y la Estructura Socioeconómica y Espacial (ESE). De otra parte, aunque de forma no muy clara, es posible identificar en el Decreto 190 de 2004 una “cuarta” estructura transversal (Operaciones Estratégicas) definida como apuesta principal para la consolidación de esa estrategia.

El resultado de esa interacción debería ser, principalmente, la integración con la región y la búsqueda del equilibrio territorial de las tres estructuras; teniendo en cuenta esto, se establecieron tres ejes de análisis del territorio: la equidad, la productividad y la sostenibilidad, que no sustituyen las estructuras sobre las cuales se formuló la estrategia de ordenamiento adoptada en el decreto 190 de 2004 y que en conjunto permiten evaluar la competitividad de la ciudad.

A partir del análisis de estos cuatro ejes, se identificaron técnicamente los problemas, vacíos y desafíos de la planeación de la ciudad para el futuro próximo. Así mismo, fue posible una primera medición de la aplicación del POT vigente en términos territoriales, con el fin de ajustar y complementar las líneas de política vigentes, articulando las necesidades expresadas por la ciudadanía, los gremios y los sectores de la Administración distrital.

De manera sintética, la evaluación del POT permitió identificar dificultades en diversos campos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Poca eficiencia en la programación territorial de las inversiones públicas.
- Dificultades en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión adoptados por el POT.
- Independencia de las normas urbanas que rigen la ciudad del modelo de ordenamiento adoptado.
- Inconvenientes para avanzar en la inserción de Bogotá en el modelo regional

De otra parte, se identificó el nuevo entorno existente para el desarrollo urbano del Distrito Capital, producido por los cambios provenientes, entre otros aspectos, de:

- La proximidad de la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público (con el tema *metro* incluido).

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- El ajuste de las proyecciones de crecimiento poblacional: cambios en la composición étnica de la población y nuevas políticas para temas emergentes (seguridad humana, perspectiva de género, etc.)
- Las cambiantes dinámicas económicas.
- Cambios climáticos globales previsibles y ocasionados.

Cada uno de los anteriores aspectos tuvo su correspondiente análisis de datos, lo cual permitió generar como producto un conjunto de líneas de acción que se incorporaron al diagnóstico que contiene el DTS, documento que constituye el soporte técnico de las decisiones normativas sobre ordenamiento territorial de la ciudad.

Paralelamente a la elaboración del diagnóstico de ciudad se fue construyendo el expediente distrital, instrumento que sirvió de soporte para el análisis, la difusión de los temas de ordenamiento y la gestión territorial. Igualmente, este instrumento permitió determinar la eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad del ordenamiento, mediante el seguimiento y evaluación de los objetivos, procesos, estrategias y actores en las diferentes etapas del desarrollo y de las acciones del ordenamiento.

Como resultado del proceso de acopio y análisis de la información distrital, actualmente la SDP cuenta con un Expediente conformado por dos productos: Diccionario de Atributos, indicadores propuestos (nombre, objetivo, descripción, fórmula de cálculo, información disponible y fuente de información de cada indicador) y Línea Base, que recopila los resultados de los indicadores propuestos para los años con información disponible.

Finalmente la SDP concluyó con la elaboración de otros dos importantes productos para cumplir con la normatividad exigida en desarrollo del proceso de revisión: La Memoria justificativa, basada en el trabajo descrito anteriormente y el proyecto de articulado con los respectivos anexos y documentos de evaluación del POT vigente.

### 5.2.3 desarrollo técnico de la Tercera etapa: la adopción del POT en revisión, previa concertación ambiental

A partir del resultado obtenido en la primera y segunda fase – proyecto de acuerdo y documentos soporte del POT - se dio paso al desarrollo de las acciones vinculadas a la tercera fase “adopción e implementación”, la cual se inicia con la aprobación por parte de la Administración Distrital, en el Consejo de Gobierno, y conforme a la Ley

**“Credibilidad y confianza en el control”**

388 de 1997, agotando los siguientes eventos antes de la presentación al Concejo de Bogotá:

1. Concertación con las autoridades ambientales, Corporación Autónoma Regional - CAR y Secretaría Distrital de Ambiente, en lo relacionado con los asuntos exclusivamente ambientales; y

2. Concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD, sobre el proyecto presentado por la Administración Distrital.

El trabajo realizado durante las fases: evaluación y diagnóstico, y formulación, deja como resultado la propuesta de modificación excepcional del POT y el proyecto de articulado. El proyecto de articulado, como documento central de la propuesta, se complementa con varios documentos de soporte técnico y de seguimiento. Como lo son el Expediente Distrital como instrumento de seguimiento al desarrollo urbano y del POT, la memoria justificativa y el Documento Técnico de Soporte – DTS, documentos que soportan la necesidad y conveniencia de la modificación de manera detallada.

De manera específica en la fase de concertación y adopción en general, se han surtido los siguientes pasos:

- Presentación de proyecto de acuerdo ante el Consejo de Gobierno, el 31 de mayo de 2010 - Acta N° CG 17-2010.

- Fase de concertación de los asuntos ambientales con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, Se llevaron a cabo dieciocho (18) reuniones y dos (2) entregas definitivas de documentos en Diciembre y Enero de 2011.

- El 31 de enero se firmó el acta y se declaró concertada la modificación excepcional del POT, respecto de los aspectos ambientales que son competencia de la jurisdicción urbana de la Secretaría Distrital de Ambiente.

El proceso de concertación ambiental con la CAR ha resultó ser más complejo en razón de las discusiones, aclaraciones, precisiones y ampliación de información solicitadas por esa autoridad, *desde el 11 de junio de 2010 fecha en la cual se hizo la primera radicación de documentos*, relacionada con los contenidos temáticos de los documentos entregados, y dadas las discusiones sostenidas en mesas de concertación iniciadas en el mes de septiembre de 2010, fecha en la cual la CAR dio por iniciado el proceso de evaluación de los asuntos ambientales, con fundamento en

**“Credibilidad y confianza en el control”**

el documento de consideraciones ambientales entregado a la Secretaria Distrital de Planeación-SDP

A la fecha se han suscrito diez (10) actas de concertación, en las que se señalan los temas sobre los cuales ha habido acuerdos y otros en los que aún no se ha logrado la concertación, aspectos aclarados en la comunicación enviada por la SDP a la CAR, el 10 de mayo de 2011, en la cual la Secretaria Distrital, reitera la existencia de suficiencia técnica y jurídica en los documentos presentados con anterioridad.

No obstante, para atender los comentarios y las recomendaciones técnicas expresadas por la CAR, la SDP entregó un nuevo documento de Memoria Justificativa con el cual pretende demostrar que la propuesta de modificación excepcional del POT en discusión, no reemplaza, como afirma la CAR, los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo consignadas en el Decreto Distrital 190 de 2004, que las decisiones relacionadas con la clasificación del suelo y las tres estructuras que fundamentan el modelo de ordenamiento (Ecológica, Funcional y Socioeconómica) siguen siendo válidas y que los ajustes realizados al interior de cada una de éstas lo que buscan es dar claridad y precisión en el manejo de los componentes establecidos en la Ley 388 de 1997. Esto con el propósito de facilitar la lectura del texto y por consiguiente, mejorar las condiciones para el cumplimiento de los objetivos de largo plazo, planteados en el referido Decreto Distrital.

En las respuestas a la CAR, la SDP expresa, que una de las propuestas fundamentales incluidas en el texto del proyecto de acuerdo sometido a consideración de esa autoridad ambiental, es justamente la inclusión de las categorías de suelo rural, señaladas por el reciente Decreto Nacional 3600 de 2007, que se agrupan en el texto respectivo del componente rural.

Adicionalmente, se presentó un anexo ambiental y rural a la memoria justificativa con extractos de los documentos de soporte de la modificación excepcional, del documento de seguimiento y evaluación integral del POT, del diagnóstico institucional, del diagnóstico de ciudad, del documento técnico de soporte y del expediente distrital, donde se explicitan las justificaciones que motivan la modificación.

Paralelamente a la radicación de los documentos, a las autoridades ambientales, cada vez que éstas lo han solicitado, la Secretaría declara haber entregado la totalidad de la documentación de la modificación excepcional del POT, con el propósito de mantener informada a la corporación.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

### 5.3 EL PROCESO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA A TRAVÉS DE LA DIFERENTES ESTAPAS DEL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL POT.

La secretaria de Planeación Distrital, para efectos de organizar la participación ciudadana en el proceso de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, formuló e implementó una estrategia de participación denominada: “Ruta de la Participación para la revisión del POT”, que comprendió el desarrollo de cuatro fases: 1) motivación 2) evaluación y diagnóstico 3) formulación, y 4) adopción; en cada una de las cuales se identificaron espacios y escenarios acordes con la división del territorio distrital en localidades y dentro de éstas la división en Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ en el territorio urbano y Unidades de Planeamiento Rural – UPR, en el territorio rural.

#### 5.3.1 En la Evaluación y Diagnóstico- Recolección de información

La puesta en marcha de esta estrategia requirió el diseño de un dispositivo que facilitara la concurrencia de actores y el manejo de las distintas jornadas, así como la sistematización de la información, para lo cual tomaron la decisión de agrupar los territorios en espacios interlocales, dentro de una acción coordinada con los sectores de la administración distrital que se mantuvo en cada una de las fases.

Lo anterior no constituyó la única fórmula para desarrollar el proceso de participación ciudadana, puesto que dependiendo de los alcances y productos establecidos para cada una de las fases, se organizaron y convocaron encuentros con distintos grupos focales, mesas de trabajo territorial, seminarios y audiencias públicas por localidades. La implementación de esta estrategia contempló actividades en distintos tipos de espacios y con diferentes actores, las cuales se resumen de la siguiente manera:

Se realizaron 132 jornadas de trabajo con los diferentes actores para recoger e identificar problemáticas asociadas al ordenamiento del territorio y los instrumentos de planeación; las jornadas se llevaron a cabo en diferentes escenarios coordinados por la Secretaría con cada una de las 20 alcaldías locales y los sectores de la administración distrital. Alrededor de 40 fueron encuentros intersectoriales locales y 19 con grupos poblacionales (jóvenes, mujeres, niñas y niños, adultos mayores, indígenas, LGBT, indígenas, afro y población en situación de discapacidad).

Para garantizar una amplia difusión del proceso de revisión del POT, la SDP diseñó una estrategia de comunicación con el objetivo de lograr una activa participación de los sectores sociales, gremiales, comunitarios, científicos, académicos, políticos y económicos organizados, y lograr que sus opiniones, sugerencias, iniciativas y

**“Credibilidad y confianza en el control”**

propuestas, se tuvieran en cuenta. Por otra parte, se adelantó un amplio proceso de información y divulgación de los contenidos a la ciudadanía, utilizando para ello medios masivos de comunicación, entre otros la página Web de la SDP y los diferentes instrumentos propuestos en la metodología de la ruta de la participación<sup>25</sup>.

5.3.2 En la Formulación- Sistematización de la información y creación de productos

Dando continuidad al proceso de implementación de la Ruta de la Participación para la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se adelantó el proceso en el cual se visibilizaron las propuestas ciudadanas y los productos en la participación de la primera fase (evaluación y diagnóstico), como insumo para el desarrollo de la última fase “Adopción”.

En esta fase de formulación se desarrollaron 39 jornadas de trabajo que combinaron distintos mecanismos: encuentros interlocales, mesas de trabajo territoriales, encuentro poblacional, encuentro distrital, reuniones de trabajo con el Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD, encuentros con gremios económicos, reunión con los gestores territoriales de los sectores de la administración distrital, reunión con Alcaldes y Alcaldesas Locales, jornadas informativas con la ruralidad, un encuentro con la Junta Administradora Local de Sumapaz, y reuniones y mesas de trabajo con sectores de la administración distrital.

La siguiente tabla resume la participación ciudadana, por tipo de actor durante la fase de formulación.

---

<sup>25</sup> SDP, En la cartilla ABC del POT , capítulo VI, La ruta de la participación

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**CUADRO 6**  
**CONSOLIDADO DE PARTICIPACIÓN POR TIPO DE ACTOR, FASE II FORMULACIÓN.**

AGENTES (Sistema Distrital Planeación) de	TIPO DE ACTOR	ASISTENTES	NÚMERO DE PARTICIPANTES	PROPORCIÓN POR TIPO DE ACTOR SOBRE EL TOTAL DE PARTICIPANTES
Sociales, Técnicos y Políticos	COMUNITARIOS	Consejo Territorial de Planeación, Consejos Locales de Planeación, Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Vecinos, Consejos Consultivos Distritales, Procesos Territoriales	632	35.17%
	PÚBLICOS	Administración distrital y local, Concejo Distrital, Juntas Administradoras Locales, Congresistas por Bogotá, CAR, Gobierno Nacional, Organismos de Control distrital y local	892	49.64%
	PRIVADOS	Gremios (SCA, Camacol, Cámara de Comercio de Bogotá, Sociedad Colombiana de Avaluadores, Fenalco), Curadurías Urbanas, Empresas,	180	10.02%
	INDIVIDUALES	Ciudadanía no organizada, profesionales independientes	79	4.40%
	FORMADORES DE OPINIÓN	Medios de comunicación masivos y alternativos, y academia	14	0.78%
TOTAL ASISTENCIA			1.797	100%

Fuente: SDP, informe de la Subsecretaría de planificación territorial con base en reporte de la Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación.

El Proceso de los encuentros Inter-locales se realizó en tres momentos:

- Primer momento: En plenaria, se realizó una contextualización sobre el trabajo adelantado hasta el momento a partir de los siguientes puntos:

1. Contextualización: antecedentes, ubicación del momento en el proceso de revisión y explicación de la metodología por localidades.
2. Presentación del ejercicio de especialización de los aportes ciudadanos sistematizados en la primera fase: socialización de las diferentes problemáticas identificadas por la ciudadanía, mediante el apoyo en planos por localidad.
3. Presentación del diagnóstico: con énfasis en el resultado del análisis realizado a través de los ejes planteados, sus propósitos y líneas de acción a fin de orientar la formulación de propuestas.

- Segundo momento: En mesas de trabajo por localidad, con un número no mayor a 20 personas, se eligió un relator ciudadano y un moderador. El trabajo de las mesas, tenía como objetivo realizar un ejercicio de mirada de ciudad que facilitara

### **“Credibilidad y confianza en el control”**

formular propuestas para alimentar la construcción del documento técnico de soporte –DTS de acuerdo a los Ejes y la memoria justificativa: equidad social, productividad territorial, sostenibilidad ambiental y planeación eficiente y transparente.

- Tercer momento: En plenaria se realizó la socialización del trabajo realizado por cada mesa, presentando las propuestas formuladas.

#### **5.3.3 El la Adopción e implementación- Socialización y culminación de los resultados del proceso de participación**

En cumplimiento del numeral 4° del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se adelantaron 13 jornadas “*Serie de Encuentros sobre el POT*”, con exposiciones públicas en las que se propuso debatir y analizar la propuesta del POT. Espacios que contaron, además de la participación del Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD, de la ciudadanía y distintos grupos sociales.

Adicionalmente, entre los espacios más representativos se destacan las audiencias públicas con las JAL de las 20 localidades, un encuentro con los doce sectores administrativos, reuniones con autoridades ambientales y con los consejos consultivos: de ordenamiento territorial – CCOT y Territorial de Planeación Distrital -CTPD, espacios que contaron con la asistencia de cerca de 1.722 ciudadanos, según lo manifestado por la SDP.

En total para todas las fases, la cantidad de ciudadanos vinculados a los distintos escenarios de participación organizados fue de aproximadamente 16.126 personas, con quienes se desarrollaron los distintos componentes de la estrategia: *contextualización, debate público, sistematización y valoración y retroalimentación*, bajo la guía de las metodologías y herramientas implementadas para cada caso.

Finalmente, la aplicación de la estrategia y la práctica de ejercicios de participación ciudadana en los aspectos relacionados con el ordenamiento del territorio, señala la necesidad de continuar procurando el acceso a la información y profundizar el desarrollo de elementos de la pedagogía social que permitan cualificar la participación y mejorar la capacidad de dialogo entre “administración y administrados” ó dicho en otros términos, entre el Estado y la Sociedad

#### **5.4 VISIÓN PANORAMICA DE LA CONTRATACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL**

En el proceso de revisión del POT, la secretaria distrital de Planeación (SDP) llevó a cabo una serie de contratos con el fin de cumplir con lo estipulado por la ley. También tenía que llevar a término algunos procesos de soporte como son: la

**“Credibilidad y confianza en el control”**

actualización cartográfica en el sistema SIG, la estructuración del articulado del POT, y otros como los logísticos y de apoyo jurídico. La contratación durante por vigencias del periodo estudiado, se presentó así:

**CUADRO 7  
DISTRIBUCIÓN DEL COSTO DEL PROCESO DE REVISIÓN POR ANUALIDAD**

año	No contratos	valor por año
2008	27	\$ 501,831,398
2009	36	\$ 1,578,875,421
2010	20	\$ 492,305,440
2011 a junio	5	\$ 299,357,140
total	88	\$ 2,872,369,399

fuente: Secretaría Distrital de Planeación contratación POT

Se incluye el contrato ínter administrativo No 226, presupuestado en la vigencia del 2010, con la red de universidades públicas del eje cafetero para el desarrollo regional Alma Mater, que finalmente no se llevó a cabo por la SDP, por lo cual no aparece cuantificado .

En el cuadro No 8 preparado a partir de la información reportada por la secretaria, agrupada en los distintos procesos y productos que se realizaron durante el periodo en el que se llevó a cabo el proceso de modificación excepcional, comprendido entre septiembre del 2008 a marzo del 2011, se observa la duración promedio y los costos promedio de los contratos ejecutados<sup>26</sup>.

Es decir, se pueden ver agrupados por categorías y procesos, la cantidad de contratos que se utilizaron, el costo total de estos y el tiempo de ejecución por meses, años y días, para llegar al costo de cada contrato por día promedio en relación con la etapa o etapas de todo el proceso de la modificación<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En los cuadros originales entregados por SDP la información fue presentada en orden de cronológico y la duración por meses de cada uno de los contratos.

<sup>27</sup> Como se sabe, se llevaron a cabo: Primera Etapa Diagnóstico y Evaluación, Segunda Etapa Formulación y tercera etapa Adopción y Concertación.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**CUADRO 8**

Contratación revisión POT desde septiembre del 2008 a marzo de 2011									
Categorías	Número de Contratos	Montos totales	% del costo total	tiempos de trabajo acumulados			valor promedio día	contrato promedio día	Etapa
				meses	años	días			
Diagnósticos (ciudad institucional e integrado)	10	506,624,208	17.64	53	4.4	1,612	314,267	31,427	primera y segunda
Documento técnico de soporte	4	186,975,469	6.51	28.87	2.4	878	212,925	53,231	primera y segunda
Logística	4	41,499,903	1.44	19	1.6	578	71,809	17,952	todas
Apoyo jurídico	6	198,673,333	6.92	46	3.8	1,399	141,994	23,666	todas
Proceso de participación	5	115,441,379	4.02	22	1.8	669	172,515	34,503	todas
Proceso de formulación	5	96,741,379	3.37	14	1.2	426	227,181	45,436	etapa de motivación
Expediente urbano	14	290,207,158	10.10	48.5	4.0	1,475	196,723	14,052	primera etapa
Cartografía	9	220,672,200	7.68	56	4.7	1,703	129,553	14,395	todas las etapa
Memoria justificativa	7	584,491,587	20.35	73.5	6.1	2,236	261,444	37,349	primera y segunda
Apoyo administrativo	2	22,865,800	0.80	14	1.2	426	53,697	26,848	segunda etapa
Evaluación del proceso	5	130,508,965	4.54	20	1.7	608	214,535	42,907	segunda y tercera
Concertación ambiental	4	107,835,431	3.75	22.5	1.9	684	157,568	39,392	tercera etapa
Estudios Temáticos	11	355,912,587	12.39	57	4.8	1,734	205,285	18,662	segunda y tercera
Manejo de información confidencial	1	13,920,000	0.48	1	0.1	30	457,644	457,644	tercera etapa
<b>Totales</b>	<b>87</b>	<b>2,872,369,399</b>	<b>100.00</b>						

Fuente: secretaría Distrital de Planeación, contratación para la revisión del POT 2008, 2009 2010, 2011a marzo 31 (archivo entregado a la contraloría de Bogotá con No de radicación 2-2011-24090)

El proceso ha tenido un costo total, a marzo 30 de 2011, de \$2.872.369.399 pesos; la categoría a la cual más dinero se le destinó fue a la Memoria Justificativa por un valor de \$584.491.587 pesos correspondiente al 20,35% del costo total.

Para la realización del Expediente urbano se realizaron catorce contratos por un valor de \$290.207.158 pesos y un total acumulado de 1.475 días, para un costo por día de \$14.052 pesos, mientras que para el manejo de información confidencial el costo por día fue de \$457.644 pesos, equivalentes a un solo contrato por valor de \$13.920.000 pesos.

Con el fin de apoyar al proceso micro y dar algunas pautas a las auditorias, se han escogido algunos contratos que son relevantes en cuanto a su monto, su promedio mensual, a sus adiciones, a la importancia del tema u otros aspectos que son significativos en el proceso de modificación excepcional del POT.

En este cuadro, se toman 9 contratos de un total de 88 considerados importantes, por lo expuesto anteriormente, sobre todo por su monto, (el costo de estos contratos equivale al 27,7% del total de lo gastado en el proceso de modificación del POT en contratación); la suma de éstos es de \$796,387,541 pesos. Otra de las razones se sustentan en el contrato No 71, donde el promedio por mes es \$30.597.552 pesos, en un contrato que dura cuatro meses y donde el objetivo principal de este contrato fue la recolección de información preexistente y realizar un diagnostico de la situación en el periodo 2000 al 2008.

Esta el caso del contrato No 226, donde se crea un compromiso con la red de universidades del eje cafetero Alma Mater, el cual tenia por objeto llevar a cabo el

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Plan general de trabajo del contrato Inter-administrativo, cronograma de actividades, índice general de temas y productos a entregar, organigrama de trabajo y la información completa del equipo de trabajo. Este contrato no es llevado a cabo y posteriormente no hay registro donde se vea que si se efectuaron estos compromisos.

En los contratos 279, 287, 289, 290,296 se ven adiciones bastante altas de entre un 30% y un 50% de valor original y en todos se puede observar que se presta un apoyo en varios temas como: el jurídico, en los indicadores, en la memoria de diagnóstico, del objeto contractual y en la participación de las entidades y de los municipios de la ciudad-región (ver anexo 1)

### 5.5 CONCERTACIÓN CON LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL -CAR

El proceso de concertación comienza con el primer envío de la información en el mes de junio de 2010 por parte de la secretaria Distrital de Planeación, de ahí en adelante hay una constante de comunicaciones entre la secretaria y la Corporación Autónoma Regional CAR, la cual le pedía entregar información adicional a la ya radicada con algunas explicaciones y aclaraciones en algunos temas.

Para finales del año 2010, el proceso preliminar de concertación es detenido por parte de la CAR argumentando que la información no es completa ni definitiva y que los documentos no están adecuadamente presentados y justificados los motivos para una modificación excepcional de POT.

Aunque la comunicación no se perdió totalmente entre la SDP y la CAR, sólo hasta el 8 de junio de 2011 la Corporación reanuda el proceso preliminar de concertación, como fruto de la entrega por parte de la SDP de la versión ajustada de la memoria justificativa y anexo ambiental

En respuesta, la CAR comunicó a la SDP, que procedería a elaborar un documento de consideraciones sobre los asuntos ambientales que serían base para llevar a cabo algunas mesas de discusión. De la realización de tales eventos, resultaron dos instrumentos elaborados por el grupo POT de la secretaría: La matriz general que sintetiza las últimas observaciones de la CAR y el otro, un índice a manera de semáforo con las observaciones de la corporación, identificando aquellos temas en los cuales se había llegado a un acuerdo entre las dos instituciones, los que serían objeto de discusión y unos pocos para los cuales no habría negociación.

Las mesas de concertación se iniciaron el 9 de agosto de 2010 en donde se tocaron los puntos a discutir y negociar referidos al relleno sanitario Doña Juana y escombros, estructura ecológica distrital principal y complementaria, perímetros,

**“Credibilidad y confianza en el control”**

cerros orientales y los planes de ordenamiento y manejo de cuencas y hoyas hidrográficas (POMCAS), sistema hídrico (río Bogotá y riesgos), minería, territorios borde, POZ norte, usos del suelo y ruralidad. Estas mesas se concluyeron con un acuerdo en casi todos los puntos el 19 de agosto, y a partir de esta fecha la secretaría adelanta un documento ajustado para ser presentado a la CAR para su revisión a fin de dar inicio al proceso propiamente dicho de concertación formal<sup>28</sup>. (Ver anexo 1 peticiones de la CAR)

## **6. EL EXPEDIENTE URBANO DISTRITAL- EUD, UNA HERRAMIENTA TECNOLÓGICA VITAL PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL**

Comprende, la valoración del proceso y los productos del expediente urbano distrital-EUD. La metodología aplicada, oportunidad de los productos y la composición de los mismos. Observaciones al proceso y al producto.

*La ley 388 de 1997 estableció la necesidad de conformar el Expediente Municipal como un sistema de información, que sirva de sustento a los procesos de planificación territorial de los municipios, tal como lo señala el artículo 112: “Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georeferenciada, acerca de su organización territorial y urbana”<sup>29</sup>.*

La citada ley 388, determinó, igualmente, que “...el ministerio del ambiente, la vivienda y el desarrollo territorial (MAVDT), organizará y mantendrá en debida operación, un sistema de información urbano de datos sobre el suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos, en el cual se incluya un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos en dicha ley y en la ley 9ª de 1989”... y agrega: “*Para la organización del Expediente Urbano (EU) y la elaboración y aprobación de los POT de los municipios con*

---

<sup>28</sup> Con base en la respuesta entregada por parte de la SDP a la Contraloría de Bogotá, radicado 201192573 del 29 de agosto de 2011

<sup>29</sup> Se utilizará indistintamente, el término Expediente Municipal y Expediente Urbano que es el utilizado en la Ley 388 de 1997. Con ello se pretende mostrar que el alcance de este instrumento trasciende los aspectos meramente urbanos del ordenamiento territorial, incluyendo también los rurales y regionales; sin embargo en este caso, ambas expresiones pueden considerarse equivalentes.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

*población inferior a los 30.000 habitantes, las entidades nacionales prestarán su apoyo técnico y financiero.”*

Guardando la escala de competencias y responsabilidades, estas funciones le corresponden en las entidades territoriales, a las respectivas alcaldías y las secretarías de planeación; por analogía, en el caso de Bogotá a la alcaldía mayor, en cabeza de la SDP-Secretaría Distrital de Planeación.

En efecto, al tenor de lo dispuesto en la normatividad distrital, resulta evidente y necesario establecer el grado de avance de los soportes técnicos sistematizados con los cuales se cuenta para el seguimiento de la formulación, ejecución y evaluación del POT, con base en el desarrollo de indicadores para su medición y del expediente urbano, como elementos básicos para el ejercicio de dichas tareas, tal como lo demanda la Ley de Ordenamiento Territorial y en particular, el cumplimiento del Decreto Distrital 550 de 2006 y del Acuerdo 257 de 2006<sup>30</sup>.

Es claro que la doctrina del ordenamiento territorial municipal, para el caso distrital, complementa y orienta la planeación sectorial para el logro de los objetivos fundamentales de bienestar, equidad, desarrollo sostenible, identidad cultural y consolidación de la democracia. Para ello cuenta con instrumentos de gestión pública, con la actuación de particulares y con proyectos estructurantes de largo plazo, que tienen como eje articulador los POT.

En este sentido, las peculiaridades de los objetivos y formas de actuación de la función pública del ordenamiento del territorio justifican plenamente la conformación de un sistema de información dinámico y propio, que sirva de apoyo a la gestión municipal para la formulación y ejecución de estos planes, el expediente urbano distrital-EUD debe ser ese sistema de Información.

Con base en lo anterior, puede plantearse sin más argumentaciones, que el EU como un sistema de información para evaluar el desarrollo territorial y monitorear la ejecución del POT de la ciudad, tiene como objetivos específicos proveer, difundir información y procurar soporte institucional para:

---

<sup>30</sup> Dentro de las funciones dadas por el artículo 73 el Acuerdo 257 de 2006 a la Secretaría Distrital de Planeación se encuentra la de recopilar, proveer y consolidar la información, las estadísticas, los modelos y los indicadores económicos, sociales, culturales, ambientales, territoriales, de productividad y de competitividad, para la toma de decisiones de la Administración Distrital y que permita la promoción nacional e internacional del Distrito Capital.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

1. Evaluar el desarrollo del territorio, el impacto de los POT y el avance en la construcción del modelo de ocupación del territorio.
2. Evaluar la aplicación de las estrategias e instrumentos de gestión establecidos en el POT.
3. Monitorear los proyectos estructurantes o estratégicos del POT.

El EUD debe estar bien articulado al POT y su implementación no debe entenderse como un subproducto de éste, sino más bien, como un instrumento de carácter independiente, de consulta y de resultado, el cual obligue a engrosar permanentemente este complejo “dossier” de información básica para el ejercicio del urbanismo; esta es la razón por la cual el EUD debe ser mantenido activo y en constante proceso de evaluación y actualización.

Teniendo en cuenta lo expuesto, lo riguroso, complejo e importante del tema para el desarrollo urbano y rural del país, el MAVDT produjo una metodología que señala sobre los contenidos y procesos para la conformación y mantenimiento de estos expedientes municipales ó urbanos. Esta metodología se constituye en realidad en el deber ser para su elaboración e institucionalización.

A continuación, presentamos una síntesis de los principales elementos para su aplicación y adaptación al caso del Distrito capital la cual nos servirá de referencia sobre el grado de avance de tan importante herramienta de planificación para la ciudad.

El Expediente Municipal (EM) se debe poner en marcha desde el momento en el cual la administración municipal adopta el POT, con el propósito de contar además con un instrumento de seguimiento y evaluación que sirva de soporte y herramienta tecnológica para la toma de decisiones sobre el uso y ocupación del territorio

En el caso que el municipio no lo haya hecho en el momento en el cual adoptó el POT, puede iniciarlo en cualquier momento en que tome la decisión la administración municipal o distrital, aunque en realidad se debe ir organizando de manera prioritaria y sistemática, como se verá más adelante, con los documentos de planificación que se van produciendo en el transcurrir del desarrollo urbano –regional del Distrito.

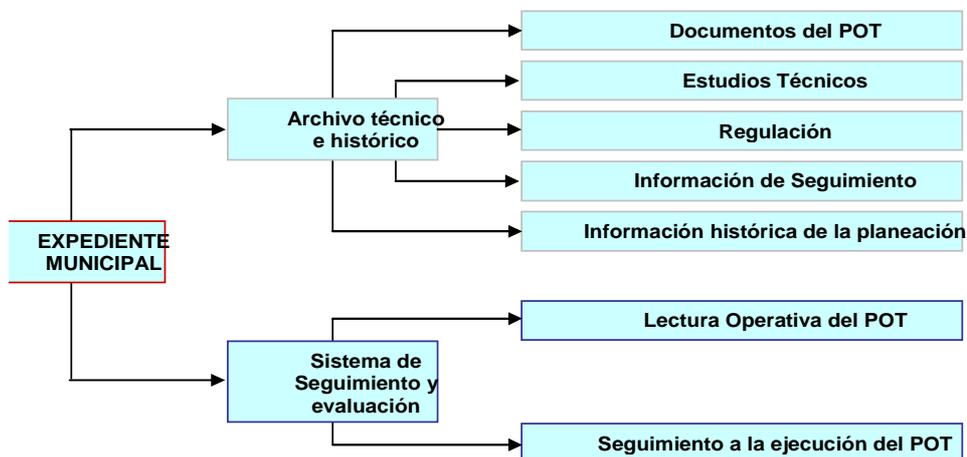
El EUD debe estructurarse con base en dos componentes o sistemas a saber:

- El sistema de archivo técnico e histórico de la planificación territorial municipal.
- El sistema de seguimiento y evaluación, (ver gráfico 5).

**GRAFICA 5**

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**Componentes del Expediente Municipal**



Fuente: Metodología del Ministerio del Ambiente, la Vivienda y el Desarrollo Territorial-MAVDT

## 6.1. LA METODOLOGÍA PARA DESARROLLAR LOS DOS COMPONENTES DEL EXPEDIENTE DISTRITAL:

Teniendo en cuenta que el territorio es dinámico y está sujeto a permanentes cambios sociales, económicos, ambientales y político-institucionales, es necesario que el POT, se someta a un proceso de seguimiento y evaluación, que permita tener claridad acerca de los avances logrados y la utilidad de sus contenidos, a fin de determinar si algunos de ellos deben ser ajustados para alcanzar los objetivos trazados para el desarrollo territorial del Distrito Capital.

### 6.1.1. Componente uno: El Archivo Técnico e Histórico de la Planificación Territorial Municipal

Comprende toda la información relacionada con el POT, los documentos que lo conforman así como los estudios, planes y demás información alusiva a la planeación física y social del municipio. La información mínima que debe contener es la siguiente:

#### Documentos del POT

Documento Técnico de Soporte que incluye:

Documento y cartografía de diagnóstico

Documento y cartografía de formulación referidos a los componentes general, urbano y rural.

Documento de la gestión y financiación y el programa de ejecución;

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Documento Resumen, medio de divulgación y socialización para la ciudadanía con conclusiones generales del POT y Acuerdo que adopta el plan con la cartografía y decisiones tomadas en los componentes general, urbano y rural y se constituye en norma.

*Estudios técnicos y de detalle empleados como soporte en la formulación del POT, en la producción, revisión o ajuste del Acuerdo Distrital (Por ejemplo: PGIRS-Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, POMCAS-planes de ordenación y manejo de cuencas, PMIRS- planes de manejo integral de residuos sólidos, zonificación de amenazas, etc.).*

*La Regulación pertinente. El archivo técnico e histórico debe contar con todas las normas del orden nacional, regional y municipal que se expidan para regular el ordenamiento territorial. (decretos reglamentarios del POT, actos administrativos de la corporación autónoma regional sobre el uso y conservación de los recursos naturales el más importante el de soporte a la concertación de los aspectos ambientales, emitido como parte del proceso de adopción del POT o de revisión y ajuste.*

*Información de seguimiento a la ejecución del POT. Todos los datos y documentos generados en la etapa de seguimiento y evaluación del plan de ordenamiento, por ejemplo: indicadores, cartografía, matrices de análisis, los documentos de seguimiento y evaluación al POT, que soportan los avances y resultados de la ejecución del plan.*

*Información histórica de la planificación territorial distrital, se incluyen todos los documentos o planes realizados antes de la expedición de la Ley 388 de 1997 y que regulan el uso y ocupación del territorio.*

El objetivo de este Archivo Técnico e Histórico, es que los municipios consoliden la memoria de la planeación territorial para facilitar la continuidad de los procesos iniciados. Este archivo debe consolidarse en la secretaría de planeación distrital y su manejo a cargo del profesional que administre el EUD.

#### 6.1.2. Componente dos: El Sistema de Seguimiento y Evaluación del POT

El seguimiento y evaluación es una etapa del proceso de planificación del territorio, que debe implementarse de manera paralela con la puesta en marcha del POT y se adelanta como parte de las funciones propias del expediente.

El Seguimiento es la recolección, organización procesamiento y análisis continuo de información útil para tomar decisiones durante la implementación del plan de

**“Credibilidad y confianza en el control”**

ordenamiento territorial, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos.

La evaluación es una valoración de los resultados del seguimiento para determinar la relevancia, eficiencia, efectividad e impacto de la implementación del POT y su implementación. El objetivo fundamental, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones tomadas.<sup>31</sup>

El marco legal del componente de seguimiento y evaluación del POT, está constituido por:

- Decreto 879 de 1998, reconoce la etapa de seguimiento y evaluación como parte del proceso de planificación territorial del municipio en la formulación del POT<sup>32</sup> y los resultados del seguimiento y evaluación del POT se constituyen en el soporte de los procesos de revisión y ajuste según lo establecido en la Ley 388 de 1997<sup>33</sup> y el Decreto 4002 de 2004.
- El Decreto reglamentario 4002 de 2004, en el cual el documento de seguimiento y evaluación se constituye en un requisito para la presentación del proyecto de revisión y ajuste del POT.<sup>34</sup>

Teniendo en cuenta que el territorio es dinámico y está sujeto a permanentes cambios sociales, económicos, ambientales y político-institucionales, es necesario que el POT, se someta a un proceso de seguimiento y evaluación, que permita tener

---

<sup>31</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. 2002. Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública. “Guía para la Elaboración de Indicadores”. Pág. 1

<sup>32</sup> “ARTÍCULO 27. —Evaluación y seguimiento. La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del plan de ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del consejo consultivo de ordenamiento territorial, a que se refiere el artículo 31 del presente decreto.”

<sup>33</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 28, numeral 4.” Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo Plan” (subrayado es nuestro)

<sup>34</sup> “Artículo 9. Documentos. El proyecto de revisión del POT o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:

- a) Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente;
- b) Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión;
- c) Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.”

**“Credibilidad y confianza en el control”**

claridad acerca de los avances logrados y la utilidad de sus contenidos, a fin de determinar si algunos de ellos deben ser ajustados para alcanzar los objetivos trazados para el desarrollo territorial del Distrito Capital.

6.1.3. El seguimiento y evaluación del POT permite:

- Evaluar los contenidos POT y sus planes de implementación, como instrumentos de planificación respecto a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y los decretos que la reglamentan, con el propósito de identificar la ausencia de contenidos, normas que dificultan el desarrollo distrital/municipal o que no son aplicables a la realidad y las debilidades en la cartografía.
- Verificar qué tanto se ha avanzado en la ejecución de las propuestas y proyectos planteados, así como identificar cuáles han sido las principales dificultades en el proceso de ejecución.
- Identificar los avances en la construcción del modelo de ocupación propuesto (en temas tales como: servicios públicos, vías y transporte, ambiental, vivienda, recuperación de zonas de alto riesgo).
- Reconocer los contenidos que no están contribuyendo con el logro de la visión de futuro y los objetivos de largo plazo.

Los resultados del seguimiento y evaluación se constituyen en el sustento, para corregir los procesos de la gestión municipal e identificar los contenidos que deben ser sometidos a revisión y ajuste de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004. Una matriz comparativa es propuesta por el ministerio.

6.1.4. El seguimiento y evaluación del POT se realiza mediante el desarrollo de las siguientes fases:

Fase 1: Lectura operativa y selectiva del POT.

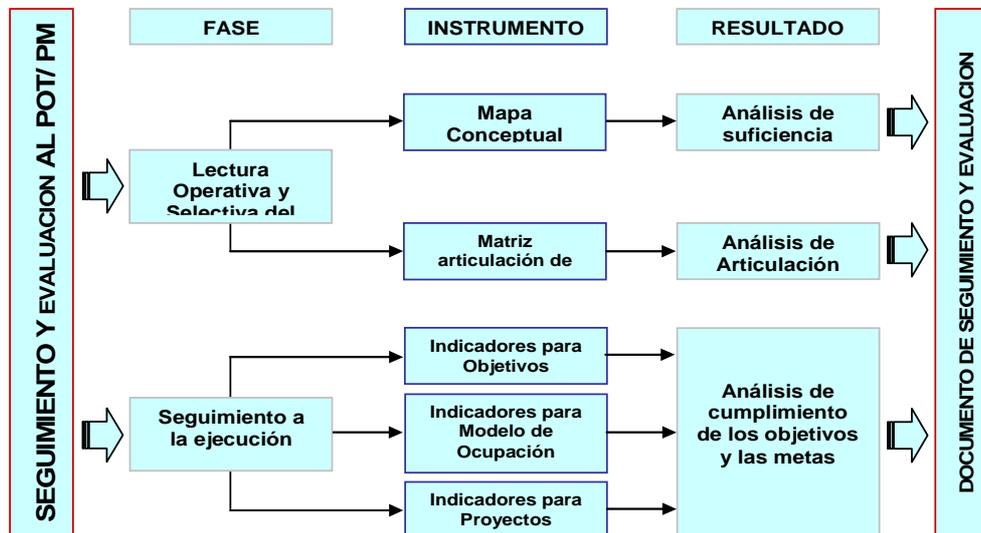
Fase 2: Seguimiento a la ejecución del POT.

Como producto de estas fases se espera que se construyan los instrumentos y los análisis con los cuales se realizará el documento de seguimiento y evaluación del POT en el marco del EUD. La figura siguiente ilustra las fases, instrumentos y resultados para poner en marcha el componente de seguimiento y evaluación del POT.

**GRAFICA 6**

“Credibilidad y confianza en el control”

Fases, Instrumentos y Resultados del proceso de Seguimiento y Evaluación



Fuente: Metodología del Ministerio del Ambiente, la Vivienda y el Desarrollo Territorial-MAVDT

#### 6.1.4.1. Fase 1. Lectura Operativa y Selectiva

Esta fase tiene por objeto realizar un análisis del POT como instrumento de planificación, en cuanto a la suficiencia y la articulación de sus componentes, de acuerdo con los requerimientos de ley y sus decretos reglamentarios. Para el efecto, se hará el análisis de suficiencia mediante el diligenciamiento del mapa conceptual del POT y el desarrollo de la matriz de articulación de medios y fines.

Con estos instrumentos se podrá reconocer los temas estructurales que conforman el POT en sus componentes general, urbano y rural y la cartografía asociada e identificar los vacíos existentes, con base en lo exigido por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998. Al final se debe desarrollar un análisis consolidado de suficiencia del POT, que hará parte del Documento de Seguimiento y Evaluación.

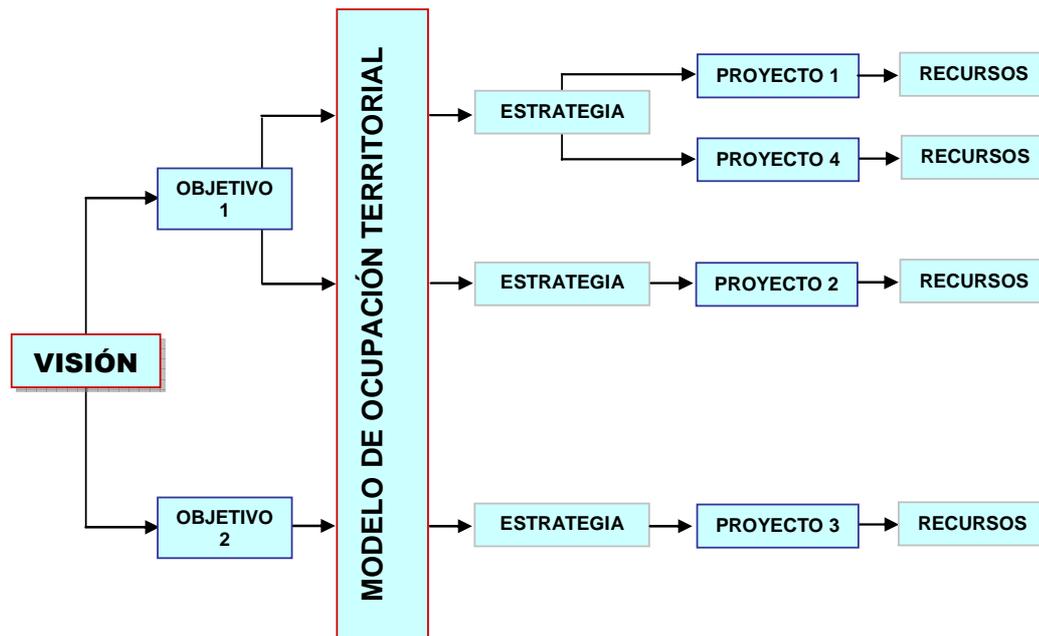
Para la aplicación de esta fase el MAVDT, diseño para su realización una matriz apuntando a responder una serie de preguntas importantes como las dificultades, interrelación y confrontación de lo planeado con los resultados obtenidos de la aplicación de los contenidos de los componentes general, urbano y rural del POT.

Estos cuestionamientos serán sujeto de observación más adelante, con el análisis de los componentes del EUD presentado por la Administración de Bogotá.

“Credibilidad y confianza en el control”

A continuación se muestra la estructuración de la matriz de articulación de fines y medios, propuesta por el MAVDT:

**GRÁFICA 7**  
**Esquema para la realización del ejercicio de articulación de fines –objetivos- estrategias y proyectos- del POT**



Fuente: Metodología del Ministerio del Ambiente, la Vivienda y el Desarrollo Territorial-MAVDT

#### 6.1.4.2. Fase 2: Seguimiento a la Ejecución del POT

En la fase de ejecución del POT, que implica inversión de recursos respondiendo a criterios de eficiencia y eficacia, se ofrecen instrumentos para conocer oportunamente, si a través de la implementación del modelo de ocupación del territorio y la ejecución de los proyectos planteados en los programa de ejecución de los planes, se está dando cumplimiento a los objetivos, conforme a los siguientes temas del ordenamiento: amenazas y riesgos, servicios públicos, medio ambiente y recursos naturales, vías y transporte, espacio público, vivienda, equipamientos colectivos, patrimonio, suelo y sistemas productivos, también llamados por otros, los atributos urbanos.

De esta manera la administración distrital, podrá conocer si la inversión que están realizando en el territorio está contribuyendo a cumplir con los propósitos establecidos en el POT y los PM.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Para el desarrollo de esta fase el Ministerio, implementa un sistema de indicadores agrupados así: relacionados con el seguimiento y evaluación a los fines-objetivos- y medios, con el modelo de ocupación del territorio y con los proyectos; el análisis que generen los resultados de estos indicadores también deberá hacer parte del documento de seguimiento y evaluación global, que a su vez es parte vital del EU o municipal.

## 6.2. EL DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL POT

El documento de seguimiento y evaluación del ED, recoge, entre otros, los resultados de los análisis realizados en el componente de seguimiento y evaluación del POT para determinar la suficiencia, articulación y el nivel de ejecución. Su contenido se sintetiza en el siguiente cuadro.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**CUADRO 9**

**CONTENIDO DEL DOCUMENTO FINAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION  
RESUMEN**

El documento de seguimiento y evaluación del POT deberá estar compuesto por cuatro partes:

1. En la primera parte se evalúa **el POT como instrumento de planificación** del territorio, para ello se utilizan los resultados de los siguientes instrumentos y ejercicios:
  - A. El **mapa conceptual del POT** y el **análisis de suficiencia**, que determina el cumplimiento de los contenidos del plan con respecto de las disposiciones contempladas en la Ley 388 de 1997, Decreto 879 de 1998 y demás decretos reglamentarios.
  - B. El **ejercicio de articulación de fines y medios** y el **análisis de articulación**, que determina aquellos elementos que se encuentran articulados o desarticulados dentro de la cadena identificada como de **fines** (visión y objetivos territoriales) y **medios** (modelo de ocupación del territorio, estrategias y proyectos estratégicos).
2. En la segunda parte se **evalúan los resultados de la ejecución del POT**, con base en la información generada a través de los indicadores para los objetivos, el modelo de ocupación del territorio y los proyectos del programa de ejecución.
3. La tercera parte analiza el POT **en el contexto de la planificación municipal, regional y nacional**:
  - Los determinantes del ordenamiento territorial de la región, ambientales, económicos, socioculturales;
  - La articulación de la planeación municipal con las figuras de uso y manejo del territorio existentes en la región (por ejemplo, resguardos indígenas, reserva forestal de ley 2 de 1959, parques nacionales naturales, entre otras figuras);
  - La articulación con proyectos nacionales y regionales;
  - La articulación con otros instrumentos de planificación del orden municipal y regional como planes de desarrollo municipal y departamental; planes de gestión ambiental regional, planes de ordenamiento de cuencas, planes de manejo de áreas protegidas, planes de vida indígena, entre otros planes.
4. La cuarta parte debe identificar **las debilidades que presenta la administración distrital** para la gestión del POT y la de los contenidos del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-POT, fundamental para que el municipio determine la necesidad de corregir acciones o procesos dentro de la planificación del territorio, y adelantar el proceso de revisión y ajuste del POT. Esta parte del documento debe señalar:
  - Las actividades y/o procesos que dentro de la administración municipal no están contribuyendo al logro de los objetivos de la planeación territorial;
  - Las acciones o proyectos que debe adelantar el municipio para superar las dificultades en el proceso de gestión del POT;
  - Los contenidos y/o componentes que presentan debilidades o que no se encuentran en el POT y que por tanto deben ser objeto de revisión y ajuste;

**“Credibilidad y confianza en el control”**

### **6.3. PROCESO QUE DEBE LLEVARSE A CABO PARA PONER EN MARCHA EL EUD**

A fin de implementar adecuadamente el EUD, el alcalde promoverá su institucionalización, para lo cual deberá asignar las funciones de dirección y administración del expediente a una dependencia de su administración y destinar recursos para su funcionamiento.

El MAVDT recomienda que la designación del responsable(s) del expediente recaiga en la SDP, con el cumplimiento de las siguientes funciones básicas para su conformación y funcionamiento:

1. Acopiar, revisar la calidad, archivar y sistematizar la información requerida.
2. Coordinar la elaboración de indicadores, planos técnicos y cartografía,
3. Analizar su información y preparar los informes propios.
4. Preparar las propuestas técnicas, organizativas, operativas y financieras para el funcionamiento y desarrollo del EM, así como los planes anuales de trabajo para ser sometidos a concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento y la aprobación por parte del alcalde.
5. Gestionar la ejecución de las decisiones del alcalde en relación con el EM.
6. Presentar informes periódicos sobre el estado del desarrollo territorial del municipio y la ejecución del POT;
7. Difundir ante los distintos agentes públicos y privados la información, los análisis y evaluaciones sobre el ordenamiento territorial distrital, la ejecución del POT y los PM, atendiendo las demandas de los usuarios del Expediente.
8. Administrar el archivo de la documentación y cartografía técnica e histórica sobre el desarrollo territorial del municipio o distrito, velar por su conservación y establecer los mecanismos para su consulta.
9. Coordinar en el ámbito distrital, departamental, regional y nacional la obtención de información requerida para el expediente y aportar a estas instancias la información que requieran para los ejercicios de planeación.
10. Convocar al Consejo de Gobierno para que asesore y apoye las actividades del expediente, acuerde los mecanismos de coordinación entre las distintas instancias productoras y usuarias de información territorial y valide a través de actas de reunión, los resultados que presenta el documento de seguimiento y evaluación del proceso de planeación del territorio.
11. Consolidar la memoria institucional del EUD la cual debe contener:
  - a. La metodología utilizada, haciendo mención a los programas, aplicativos, y plataformas sistematizadas que desarrollen su aplicación y su asociación con la cartografía digital correspondiente.
  - b. La descripción de sus componentes.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- c. Los procedimientos creados para poner en marcha el seguimiento y evaluación al POT y el archivo técnico e histórico en forma física-documental y la cartografía digital asociada.
- d. Los acuerdos suscritos con las instituciones para el suministro de información.
- e. Los formatos y métodos impresos y digitalizados que se utilizan para la recolección de información.
- f. Los procedimientos para diligenciar cada uno de los componentes del expediente.
- g. Los mecanismos de consulta del archivo técnico e histórico, desde el punto de vista físico y sistematizado.

#### 6.4. LO REALIZADO POR LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL SOBRE EL EXPEDIENTE DISTRITAL

Teniendo como referencia lo que debe ser, contener, los fines, de la metodología para la conformación y mantenimiento de una herramienta tecnológica como lo es el ED y teniendo en cuenta la vital importancia para la ciudad de Bogotá de contar con ella en la formulación, ejecución y control de los procesos de planificación y desarrollo territorial, nos adentramos a examinar las realizaciones de la administración distrital en el cumplimiento de tan importante tarea.

Interrogada la SDP sobre la realización del EUD-expediente urbano distrital, respondió<sup>35</sup>:

1. ¿Cuenta la capital con el expediente urbano y éste constituye, al tenor de la Ley, un sistema de información urbano, sustento de los diagnósticos y la definición de políticas, y de la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio?( Al tenor del artículo 112 de la Ley 338 de 1997). A lo cual respondió:

“En el marco de las actividades relacionadas con el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial –POT, la SDP consolidó los primeros resultados obtenidos del diseño e implementación del Expediente Distrital, el cual hace parte de los instrumentos que sustentan el proceso de diagnóstico, formulación y adopción de la modificación excepcional del POT ”.

Se deduce de la respuesta que el expediente distrital, es considerado como una parte del proceso de revisión en curso del POT, cuando en realidad debe ser un

---

<sup>35</sup> oficio de radicado No 201035019 del 07 05 2010 del DAPD

**“Credibilidad y confianza en el control”**

producto independiente, casi previo y reunir como se ha visto el archivo técnico e histórico sistematizado de lo actuado en una década de planificación territorial a partir de la expedición del decreto 619 del 2000 que expidió el primer plan de ordenamiento territorial-POT para Bogotá.

Al respecto la Administración de Bogotá ha entregado recientemente el Diagnóstico integrado y el Diagnóstico Institucional reunidos en un documento que denominó Diagnóstico de ciudad; en los cuales incluye algunos elementos con resultados del seguimiento y evaluación POT, con base en el Decreto 469 de 2003 que lo revisó.

No obstante, la administración deberá dar cuenta de lo formulado y actuado a la fecha sobre la materia conforme a la metodología expresa, y pasar a completar anteriores evaluaciones y seguimientos del POT original (Decreto 619 de 2000). Es decir, no se cuenta satisfactoriamente con la ejecución y evaluación de los contenidos que según el Ministerio MAVDT, debe aportar al EUD a saber:

1. La lectura operativa y selectiva con el análisis consolidado de suficiencia respecto del cumplimiento y articulación de los objetivos propuestos en el POT y,
2. El seguimiento, mediante la implementación de indicadores con los respectivos análisis del cumplimiento de objetivos, del seguimiento al desarrollo del modelo de ocupación territorial y del seguimiento al cumplimiento de de la ejecución de los proyectos.

Como quedó bien claro, estos últimos tres bloques de evaluación, sugeridos en el enfoque que sustenta la metodología del Ministerio, son de suma importancia en la integración del EUD para el cumplimiento del papel, que como se ha demostrado, debe jugar esta importante herramienta tecnológica de sistematización, para la planificación territorial y el desarrollo urbano regional de la ciudad.

A la segunda pregunta requerida: ¿Cómo se evidencia la existencia de éste? (el EUD) y ¿Mediante qué instrumento o documentos se formaliza ante la ciudadanía y las instituciones?, respondió la SDP:

*“En el marco de los procesos de socialización del POT la SDP dispuso para consulta pública la **primera** versión de los resultados del diseño, conformación y consolidación del Expediente Distrital. Dicho documento se compone del Diccionario de Atributos donde se describen las principales características de los primeros indicadores propuestos (Nombre, objetivo, descripción, fórmula de cálculo, información disponible y fuente de información de cada indicador), y la Línea Base, el cual recopila los resultados de los indicadores propuestos, según los años con información disponible”.*

**“Credibilidad y confianza en el control”**

En la respuesta la SDP expresa que ha elaborado la versión preliminar de dos documentos, el Diccionario de atributos y el llamado línea base, los cuales dice estar disponibles para consulta en la página Web de la Secretaría, con lo cual asume que ellos componen el ED y está dando cumplimiento a su deber en el tema.

Del examen realizado a los productos Diccionario de atributos, línea base y diagnóstico, a la luz de lo requerido se aprecia:

o *El Diccionario de Atributos:*

El estudio detallado deja ver que consiste en la descripción de un conjunto de variables e indicadores agrupados por temáticas: Equidad social, Productividad territorial, Sostenibilidad ambiental y Competitividad. Básicamente define los indicadores y estipula las fórmulas, las fuentes y el producto o procedimiento que los contiene (ECV-encuesta de calidad de vida para el DC, proyecciones DANE etc.)

o *Línea Base:*

Las cifras que presenta las atribuye al cálculo de los indicadores presentados en el Diccionario de atributos, con el fin de tener un referente de base para la medición del impacto de las políticas públicas del POT, y para establecer metas en distintos ámbitos de la planeación municipal, así como para el seguimiento del POT por cada uno de los componentes de equidad social, productividad y sostenibilidad ambiental.

Manifiesta que un reto de la administración distrital en tal sentido, será el de garantizar que las fuentes de información sean permanentes, de manera que el seguimiento al POT sea continuo y sostenible, pero deja expreso que la ciudad actualmente cuenta con un gran número de estudios independientes que permiten el cálculo de los indicadores a la fecha.

Explicítamente indica que *“el uso continuo de este tipo de herramientas de análisis abrirá las puertas a la disminución en la discrecionalidad en la toma de decisiones territoriales y hará más transparente la comunicación entre los planificadores y la ciudadanía”*

Lo anterior pone en claro el carácter inicial ó preliminar del producto y de su alto contenido como resultado de consultorías independientes, pero no se pronuncia sobre la validación de los datos por parte de los técnicos y el cuerpo directivo de la SDP.

La línea base agrupa los resultados de la aplicación de las variables y los indicadores en equidad social, productividad y sostenibilidad, y aunque no refiere en su parte

**“Credibilidad y confianza en el control”**

introdutoria a que periodo primordialmente hará la presentación de cifras y los análisis, en varios casos allega datos históricos para periodos diferentes y no homogéneos (unas veces para 2005-2008, otras veces para otros cercanos pero diferentes). Por ejemplo, para la presentación de la línea base del aspecto social toma los indicadores de cobertura en Servicios públicos discriminado por servicio, por localidad y compara en tabla de datos y cartografía los años 2003 y 2007.

**CUADRO 10**

INDICADOR: DÉFICIT DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

- **DESCRIPCIÓN:** Corresponde a la proporción de hogares de la ciudad con déficit del servicio público por localidad.
- **CÁLCULO:**

Año	Acueducto	Alcantarillado	Energía eléctrica	Gas natural conectado a red pública	Recolección de basuras
2003	0,6%	1,2%	0,2%	30,6%	0,2%
2007	0,1%	0,5%	0,1%	17,8%	0,4%

- **FUENTES:** DANE - SDP, Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2003 – 2007; Cálculos: SDP. SIEE

Seguidamente presenta para el mismo tema de lo social, los indicadores que llama de cobertura y acceso equitativo a un servicio social o espacio público según capacidad instalada para medir, en primer término, Educación, cuya descripción corresponde a la proporción de hombres y mujeres sin acceso (déficit), con cobertura o con exceso (superávit) en el acceso a una institución educativa. Estos datos se presentan para los años 2005 y 2007 y por nivel educativo de preescolar, primaria y educación media.

**CUADRO 11**

INDICADOR: COBERTURA Y ACCESO EQUITATIVO A UN SERVICIO SOCIAL O ESPACIO PÚBLICO SEGÚN CAPACIDAD INSTALADA

- **DESCRIPCIÓN:** Corresponde a la proporción de hombres y mujeres sin acceso, con cobertura o con exceso (superávit) del servicio social o espacio público según la unidad territorial.
- **CÁLCULO:**

**EDUCACIÓN:** Porcentaje de la población en déficit, cubierta y en superávit territorial en el acceso a una institución educativa

Año	Nivel educativo	Población en Déficit	Población Cubierta	Población en Superávit
2005	Preescolar	0,72	0,24	0,03
	Primaria	0,33	0,38	0,29
	Media y secundaria	0,40	0,37	0,23
2007*	Preescolar	0,59	0,32	0,09
	Primaria	0,30	0,38	0,32
	Media y secundaria	0,45	0,37	0,18

\* El indicador se calculó tomando la información de matrículas suministradas por la SED del año 2007 y la población por manzana del 2009.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Luego presenta el siguiente cuadro para medir *salud*:

**CUADRO 12**

SALUD: Porcentaje de la población a 1 y 2 kilómetros de un centro de atención

Año	Tipo de Centro	Población a 1 Km	Población de 1 a 2 Km	Población a 2 Km
2009	UBA	32,1%	36,4%	68,5%
	UPA	61,9%	27,6%	89,5%
	CAMI	31,3%	43,6%	74,9%
	CAA	15,8%	33,5%	49,3%
	Hospital nivel 1	18,7%	29,8%	48,5%
	Hospital nivel 2	7,4%	19,8%	27,2%
	Hospital nivel 3	15,9%	22,9%	38,9%

Fuente: IBIDEM

Y como se aprecia se refiere con exclusividad al año 2009 y mediante el indicador que aunque no se describe como en el caso anterior, manifiesta que mide la accesibilidad a un centro de atención entre 1 y 2 Km. de distancia por tamaño y complejidad del tipo de centro hospitalario. Como se ve sólo se refiere a un criterio que es accesibilidad pero no agrega otros como la cantidad y tipo de población que accede y la que es atendida en un periodo de tiempo y por territorio.

Al detallar la información presentada para medir estos tres atributos urbanos: servicios públicos, educación y salud podemos observar carencia de criterios integradores y de enfoque, así como de un muy necesario ejercicio que ha debido realizarse por parte de la SDP, para la selección, integración y puesta a punto, de la información proporcionada por las consultorías para lograr una presentación en el EUD de una línea base para la ciudad coherente de insumos básicos de información, para la planificación sectorial del desarrollo urbano-regional.

En otras palabras, el resultado de tal ejercicio técnico, debe entregar subproductos para elaborar el producto llamado línea base que permita a los usuarios del mismo y del ED, contar con información depurada y básica para hacer análisis en periodos de tiempo comparables y con variables comparables e integradoras, como la edad o los grupos etáreos, el territorio o la localidad y los ingresos o el estrato socio.-económico y con enfoque de homogeneidad aún entre los distintos atributos urbanos.

Unas variables de mayor contundencia por ejemplo, podrían ser la permanencia en la educación, o la atención por tipo de enfermedad en la salud ó la población infantil o desplazada afectada con déficit de alcantarillado por estrato y territorio.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

o *El diagnóstico:*

Documento que agrupa la dimensión físico - territorial, dimensión social, dimensión económica y regional, visión regional y temática instrumental. Refiere que aplicó la metodología MAVDT y manifiesta que el diagnóstico es el resultado de la evaluación que presenta en tal documento.

La evaluación hace referencia, en el análisis de algunos atributos (movilidad, servicios públicos, espacio público, etc.), a indicadores del diccionario, en algunos casos más completa que en otros. No siempre la evaluación presentada se refiere a los datos de la línea base, con lo cual la evaluación queda coja en algunos temas pues no expresa la variación (el avance o retroceso) que la ciudad ha tenido en tal aspecto. Por ejemplo, en el tema de andenes expresa el valor programado y el ejecutado pero el diagnóstico carece de los datos de línea base en cuanto a la cantidad existente y el déficit de andenes en un momento determinado y la densidad por habitante inicial y al final del periodo evaluado.

Para otras variables en el mismo atributo del espacio público, como la de parques, el análisis y los resultados son completos, determinando el periodo de análisis entre el 2005 y el 2010 , la densidad inicial y final por habitante, las cantidades iniciales y finales de áreas desarrolladas y las poblaciones iniciales y finales afectadas; además, los datos son aportados conforme a las diferentes escalas que el POT determinó, es decir, la de parques metropolitanos, zonales, vecinales y de bolsillo.

A la tercera pregunta del requerimiento: ¿Cuáles son los componentes que constituyen el Expediente urbano de la Capital? Por favor explíquelos, respondió.

“Actualmente el Expediente Distrital cuenta con tres componentes fundamentales que hacen referencia a cada uno de los aspectos en los cuales se han agrupado los análisis de la ciudad en el proceso de revisión del POT: Equidad Social, Productividad Territorial y Sostenibilidad Ambiental. La definición de estos componentes o dimensiones es la que permite la determinación y clasificación de los indicadores asociados a cada uno de ellos.

Igualmente, equidad social, productividad territorial y sostenibilidad ambiental se orientan hacia la consecución de una mayor competitividad en el Distrito Capital.

En éste sentido, la equidad social, desde la óptica territorial, se define como un principio según el cual el ordenamiento, funcionamiento y desarrollo urbano y rural deben posibilitar la igualdad de oportunidades para todos los habitantes, mediante la suficiente oferta, la adecuada disposición y el efectivo acceso a los diferentes bienes

**“Credibilidad y confianza en el control”**

y servicios que mejoren la calidad de vida, garanticen la inclusión de la población urbana y rural y procuren el reconocimiento de la identidad individual y colectiva. La equidad social propende por una adecuada distribución del desarrollo donde los ciudadanos y las ciudadanas puedan disfrutar sus beneficios en igualdad de condiciones.

Por su parte, la productividad territorial hace referencia al conjunto de objetivos, estrategias y proyectos orientados a crear o mejorar las características territoriales que agreguen valor a las aglomeraciones económicas y fomenten la localización de actividades productivas (industria, comercio y servicios)<sup>36</sup>. Es decir, la productividad territorial da cuenta de una adecuada integración que reconoce los desbalances propios del desarrollo económico, la localización del empleo y las actividades económicas, la accesibilidad arterial e intermedia, las áreas de mercado y la potencialidad de cambio de la ciudad construida.

Por último, la sostenibilidad ambiental es la condición del desarrollo cuando satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad del medio para satisfacer necesidades de las generaciones futuras<sup>37</sup>. El desarrollo histórico de las políticas distritales en lo ambiental, urbanístico y territorial, por una parte, y las intensas discusiones en el proceso de concertación del POT con las autoridades ambientales, por otra, llevaron a que ciertos temas adquirieran mayor relieve dentro de la agenda

## **7. OBSERVACIONES AL PROCESO DE MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL POT .**

### **7.1. SOBRE EL DESARROLLO POR ETAPAS, PROCESOS Y PRODUCTOS**

Sobre los procesos y el cumplimiento de las etapas, se dio cumplimiento parcial al desarrollo de las etapas requeridas, conforme a ley 388 del 1997 y su reglamentación, en el proceso de revisión, no obstante se presentan algunos comentarios y observaciones.

---

<sup>36</sup> la Administración señala que los lineamientos desarrollados en el POT respecto a competitividad y productividad territorial se articularán con la propuesta de Política Pública de Desarrollo Económico. Esta iniciativa, y los lineamientos que de allí surjan, recibirán el apoyo territorial requerido el cual será inscrito en las líneas de trabajo señaladas en función de la productividad territorial.

<sup>37</sup> Informe Comisión Brundtland, “Our common future”, 1987

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- El diagnóstico general, se comenzó con el diagnóstico sectorial elaborado por las entidades y los lineamientos dados por la SDP para obtener resultados que involucrasen “miradas,” enfocadas a las tres dimensiones que se propondrían con la modificación excepcional (Equidad, productividad y sostenibilidad) y con base en las tres estructuras vigentes del POT (EEP- estructura ecológica principal, EFS- estructura funcional y de servicios y ESEE- estructura socio económica y espacial).
- El diagnóstico mejor enfocado desde este punto de vista fue el del sector movilidad .Otros como el de vivienda-servicios públicos no lograron coherencia entre si, ni con los postulados propuestos en la modificación excepcional.
- De otra parte, la SDP pidió evaluaciones sectoriales del POT desde las debilidades de política halladas, para ser correspondidas en la nueva propuesta de modificación excepcional. Digamos que los resultados obtenidos por fuentes internas,<sup>38</sup> que fueron complementados con los aportes de las consultarías contratadas para temas especiales como el sistema integrado de transporte, la vivienda con renovación urbana, el tema social centrado en la formulación de nuevas políticas de género (para la mujer, los grupos poblacionales lgtb, la infancia, la Juventud y el adulto mayor), no pueden ser valorados de manera eficiente, puesto que no correspondieron a dictados de política que vinieran siendo sólidamente estructurados y dado que el proceso de evaluación se dio casi paralelamente al de la elaboración de los diagnósticos y la generación y resultados de los indicadores urbanos, cuyos dos productos, la administración denominó *diccionario de atributos* y *la línea base*<sup>39</sup> .
- Es decir que estos subprocesos de los productos llamados *Diagnostico, evaluación* del POT y construcción del *expediente urbano* se realizaron esta vez, casi simultáneamente durante el periodo de seis a ocho meses. (18 de septiembre de 2008 a 8 de junio de 2010). En los cuatro meses siguientes se le dio forma a los llamados diagnósticos de ciudad y de ciudad región, como se observa en el flujograma levantado durante este estudio, los cuales siguieron a los diagnósticos integrado e institucional. Es decir que esta etapa resultó haberse comprimido bastante, en un periodo relativamente corto.
- No se dice que el tiempo de esta etapa es corto en si, por el tiempo empleado, sino por las características, magnitud, contenido e implicación de sus procesos y productos. Veamos.

---

<sup>38</sup> De las sectoriales de la Administración pública distrital y de las subsecretarías de la SDP involucradas  
<sup>39</sup> Buscando ajustarse a las directrices del MAVDT sobre la materia.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- Los diagnósticos deberían haber sido elaborados desde tiempo atrás pues en cada uno de los eventos de creación y primera revisión del POT surtidos, es decir, desde los inicios de la aplicación de la planificación territorial a partir del primer POT (año 2000), las políticas sobre el POT deberían haberse estructurado con solidez. El trabajo de un diagnóstico de ciudad solo debería haber sido un trabajo de actualización de indicadores que ya deberían haber existido con el EUD expediente urbano distrital, cuyos intentos por hacerlo no fueron realidad sino hasta ahora.
- Entonces, el expediente distrital debió haberse iniciado legalmente con el mandato del artículo 112 de la ley 388 desde 1997, desde hace cerca de catorce años y formal y técnicamente desde el año 2000, aprovechando las orientaciones y el dictado de la metodología producida por el MAVDT<sup>40</sup> y sano cumplimiento legal. Los intentos por elaborar el EUD no atendieron como ahora al anhelo ciudadanos, de tecnócratas y políticos de contar con un registro histórico de los documentos de planificación y de gestión pública, mediante el desarrollo de procesos técnicos y de estudios especializados con el fin de servir de base y de herramienta para hacer y continuar la planificación territorial de la ciudad.
- Los intentos de EUD realizados, tampoco apuntaron a la obtención de una evaluación del POT con el sentido de ser utilizada para planificar sino que las evaluaciones anteriores se hacían con el sentido de informar a la institucionalidad y la Administración pública distrital y nacional, en cumplimiento de la norma; es decir fueron hechos con el supuesto de cumplir un mandato legal y no para generar una herramienta vital para la planificación y el desarrollo territorial, con la característica primordial de contener: insumos, procesos subproductos y productos de resultado, funcionando de manera sistémica y sistematizada<sup>41</sup>
- El EUD de hoy es producto, en gran parte, del trabajo institucional (mediante acciones tanto de fuentes internas realizadas con funciones de funcionarios de la Administración pública distrital como externas de expertos y especialistas por consultoría contratada); también es trabajo de consolidación sectorial, de aportes gremiales y ciudadanos, pero debe constituirse en una herramienta sistémica por el método y los productos obtenidos que obedezca a unos objetivos orientados y relativamente claros.

---

<sup>40</sup> La SDP había producido algunos documentos en dos ocasiones llamados “Observatorio de dinámica urbana” que publicaban resultados de algunos indicadores generales de población y de algunos temas relacionados con movilidad, con la economía bogotana o el espacio público, que en realidad no correspondían al resultado de un proceso de estructuración del EUD ajustados a la intención prescrita en la ley y a las buenas prácticas del urbanismo.

<sup>41</sup> *Sistémica*, que constituye en si uno o unos sistemas y *sistematizada* que funciona por el accionar de sistemas

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- El expediente urbano distrital de hoy contiene dos productos claves como lo son, 1) el diccionario de atributos referido a la construcción y determinación de indicadores urbanos “acertados”<sup>42</sup> para la formulación, ejecución y evaluación de la planificación territorial de la región capital y 2) el documento de línea base que registra los datos resultantes de la aplicación de los indicadores urbanos que fueron construidos y descritos en el diccionario de atributos para un corte o periodo de tiempo, a partir de lo cual, la Administración distrital podrá hacer evaluaciones de su planificación y programación territorial.
- NO obstante que el EUD, con estos dos productos, representa un logro importante de la Administración, es muy cuestionable el cumplimiento de la ley en lo referido a que el producto cuente o se constituya en **un sistema de información urbano**<sup>43</sup>, veamos porqué.

## 7.2. OBSERVACIONES SOBRE EL CONTENIDO Y EFICIENCIA DEL EUD

Si bien, no se puede negar la existencia de los dos productos básicos en el EUD (indicadores y aplicación de los mismos por atributos urbanos) cabe observar también, sobre el Expediente Urbano Distrital lo siguiente:

El EUD, no se constituyó integral y sistematizadamente con base en los dos componentes o sistemas requeridos por el MAVDT tal como se expuso en la gráfica 5, a saber: El sistema de archivo técnico e histórico de la planificación territorial municipal y el sistema de seguimiento y evaluación<sup>44</sup>.

Respecto al contenido de los documentos requeridos se puede dar fe de su creación y existencia en la SDP, varios de ellos nos fueron expuestos por la entidad durante la investigación adelantada y otros están para consulta en la red en su página institucional.

Sin embargo ha de afirmarse sin reparos que tal volumen de complejos documentos, constituidos como productos y subproductos, no se encuentran organizados en una estructura sistémica, es decir como sistemas correlacionados e interdependientes, ni corresponden a estructura sistematizada alguna, es decir que la estructura requerida esté funcionando para la recepción, producción y entrega de información procesada

---

<sup>42</sup> “acertados”, entre comillas, por ser un concepto mas subjetivo que objetivo, dependiendo de quién construya los indicadores y con qué objeto.

<sup>43</sup> De La ley 388 de 1997

<sup>44</sup> Léase el contenido documental exigido por la metodología del MAVDT, referida a este contenido y obsérvese la grafica respectiva.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

para su consulta y utilización ni cuentan con las lógicas, técnicas y objetivos que proporcionan los procesos y los sistemas.

Dicho complejo de productos y procesos, referidos al archivo técnico e histórico, citados en el punto 6.3, y en particular el numeral once de la metodología expuesta, debe ser estructurado, digitalizado y sistematizado, además, con base en las plataformas que los originan de los SIG- sistemas de información geográfica (arcgis ,arcview y demás datats de este tipo) con transferencia y arreglo de la información procesada final , a sistemas de uso mas corriente como los de plataformas Windows (Word, Excel, acces, etc ) y los mas modernos y fáciles de operar de los SIG con sus aplicaciones derivadas para el uso y consulta de la ciudadanía, los gremios, la academia, los investigadores, planificadores y urbanistas, tecnócratas y políticos.

Ha de entenderse también, que el archivo técnico e histórico debe incluir además los documentos y condiciones relacionados en l literal 6.1.1 en la metodología presentada anteriormente, organizados en forma documental física y digital para su consulta y como se ha reiterado de manera sistémica y sistematizada, pues en la actualidad no se encuentra así presentada.

Así mismo el EUD, así estructurado y organizado, deberá ser administrado por el personal técnico y profesional que la alcaldía mayor y la entidad planificadora distrital, le asigne para su funcionamiento, mantenimiento operativo y actualización técnica y normativa, a fin que la ciudad cuente con información completa, cierta y en tiempo real para su utilización en los procesos de planificación territorial, urbana, rural y regional de personas jurídicas y naturales, cualquiera sea su interés y condición.

El personal a cargo del funcionamiento y mantenimiento operativo del EUD, deberá realizar las funciones básicas y recomendaciones del MAVDT descrito sobre el proceso, para poner en marcha el EM –EUD, correspondientes al numeral once del mismo<sup>45</sup>. Estas actividades y funciones deberán institucionalizarse y cumplirse de

---

<sup>45</sup> Conforme al punto 6.3 numeral 11” Proceso que debe llevarse a cabo para poner en marcha el EUD numeral once”:  
Consolidar la memoria institucional del EM-EUD la cual debe contener:

La metodología utilizada, haciendo mención a los programas, aplicativos, y plataformas sistematizadas que desarrollen su aplicación y su asociación con la cartografía digital correspondiente.

La descripción de sus componentes.

Los procedimientos creados para poner en marcha el seguimiento y evaluación al POT y el archivo técnico e histórico en forma física-documental y la cartografía digital asociada.

Los acuerdos suscritos con las instituciones para el suministro de información.

Los formatos y métodos impresos y digitalizados que se utilizan para la recolección de información.

Los procedimientos para diligenciar cada uno de los componentes del expediente.

Los mecanismos de consulta del archivo técnico e histórico, desde el punto de vista físico y sistematizado.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

manera continua y permanente a fin de lograrse mantener al día y funcionando tal sistema de información, lo cual redundará en mayor eficiencia y efectividad en los procesos de planificación territorial de la ciudad. Es decir de aquellos correspondientes a la formulación, ejecución, control y modificación de los planes de ordenamiento territorial, del plan de desarrollo distrital y de todos los instrumentos de la planeación y ejecución de la inversión pública distrital.

Es decir, el EUD debe estar muy bien articulado al POT sirviendo de referencia obligada para la formulación, ejecución, control y revisión del mismo, no solo para la planificación de largo y mediano plazo sino de la de corto plazo la debe traducirse y reflejarse en el plan de desarrollo distrital PDD y la formulación y elaboración del presupuesto de la ciudad.

Su implementación no debe entenderse como un subproducto del POT, sino más bien, como un instrumento de carácter independiente, de consulta y de resultado, el cual obligue a engrosar permanentemente este complejo “dossier” de información básica para el ejercicio del urbanismo; esta es la razón por la cual el expediente distrital-EUD deberá ser mantenido activo y en constante proceso de evaluación y actualización.

### 7.3. SOBRE EL ESTADO DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y EL COSTO DE LA CONTRATACIÓN

- Para el desarrollo del proceso de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se ejecutaron 87 contratos en el periodo de septiembre del 2008 a junio del 2011 por valor de \$2.872.369.399 pesos con el objeto de contar con asesorías y apoyos técnicos, jurídicos, logísticos, temáticos, cartográficos, entre otros, para llevar a cabo las etapas de: motivación, evaluación y diagnóstico, formulación y adopción. También se destaca que se contrataron los estudios pertinentes para la creación del expediente distrital .
- Las mesas de concertación con la CAR, se iniciaron el 9 de agosto en donde se tocaron los puntos a discutir y negociar, referidos al relleno sanitario Doña Juana y escombros, estructura ecológica distrital principal y complementaria, perímetros , cerros orientales y POMCAS, sistema hídrico (río Bogotá y riesgos), minería, territorios borde, POZ norte, usos del suelo y ruralidad.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Estas mesas se concluyeron con un acuerdo en casi todos los puntos el 19 de agosto, y a partir de esta fecha la secretaría adelanta un documento ajustado a fin de ser presentado a la CAR para su revisión y dar con ello inicio al proceso propiamente dicho de concertación formal<sup>46</sup>.

(Ver anexo 2 peticiones de la CAR).

---

<sup>46</sup> Con base en la respuesta entregada por parte de la SDP a la Contraloría de Bogotá, radicado 201192573 del 29 de agosto de 2011

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**ANEXOS**  
**ANEXO 1**

**Selección de contratos susceptibles de auditoría por parte del proceso micro de la Contraloría de Bogotá**

No	DATOS CONTRATO			OBLIGACIONES ESPECIFICAS	meses	VALOR				INTERVENTOR
	No.	TIPO	NOMBRE CONTRATISTA			INICIAL	ADICIÓN	REDUCC.	FINAL	NOMBRE
305	71	CONTRATO CONSULTORÍA	SANDRA KARIME ZABALA CORREDOR	1. Adelantar la recolección de información secundaria existente en la SDP y otras instituciones distritales, evaluarla y estructurarla para la conformación de un panorama claro de la actualidad urbanística de la ciudad con referencia a los temas a revisar objeto del contrato. 2. Revisar detalladamente los actuales textos del Plan de Ordenamiento Territorial en lo relativo a objetivos, políticas, estrategias y proyectos. 3. Realizar la Evaluación y seguimiento del desarrollo del Modelo de Ordenamiento durante el periodo 2000 a 2008. 4. Suministrar los lineamientos para la orientación de las acciones necesarias con el fin de revisar y actualizar los objetivos, políticas, estrategias y proyectos del modelo de ordenamiento territorial del POT. 5. Realizar el análisis de la información levantada. 6. Conformar los indicadores necesarios para la evaluación y seguimiento de la consolidación del modelo de ordenamiento territorial. 7. Revisar los programas y proyectos de los sucesivos Planes de Desarrollo Distrital, en el marco de la formulación y expedición del POT. 8. Documento preliminar para iniciar contrato en el cual se desarrollen los siguientes temas: Plan general de trabajo del contrato interadministrativo, cronograma de actividades, índice general de temas y productos que se van a entregar, organigrama de trabajo y la información completa del equipo de trabajo. 2. Elaborar documento técnico que recoja los resultados de mesas de trabajo de expertos referido a la identificación de elementos críticos, evaluación de viabilidad, propuesta de priorización y alternativas, y que recoja los principales efectos positivos y negativos en la implementación y gestión del POT. 3. Elaborar recomendaciones, aportes y emitir conceptos desde la perspectiva general del POT, referida a la formulación de estrategias e instrumentos de gestión del suelo y de financiación, en la perspectiva de integración regional, productividad, y competitividad del Distrito Capital. 4. Desarrollar un documento que recoja los conceptos de los expertos en los campos jurídicos y económicos en la entidad en la formulación de los lineamientos jurídicos a tener en cuenta por parte del equipo jurídico del POT dentro del trámite de revisión y ajuste del mismo. 2. Apoyar a la entidad en la formulación de los lineamientos jurídicos a tener en cuenta dentro de las Operaciones Estratégicas a adelantar. 3. Conceptuar sobre la viabilidad jurídica de los mecanismos de los instrumentos de financiación. 4. Apoyar desde el campo legal, la interacción del DISTRITO CAPITAL-SDP- con el Gobierno Nacional y con otras Entidades del orden territorial. 5. Asistir a las reuniones que le sean solicitadas por el interventor del contrato o por la Secretaría de Despacho de la Entidad. 6. Las demás que se relacionen con el objeto contractual.	4.00	\$122,390,208			122,390,208	RAMÍREZ PÁEZ GUSTAVO ADOLFO
305	226	CONTRATO INTER ADMINISTRATIVO	RED DE UNIVERSIDADES PUBLICAS DEL EJE CAFETERO PARA EL DESARROLLO REGIONAL - ALMAMATER	1. Apoyar a la entidad en la formulación de los lineamientos jurídicos a tener en cuenta por parte del equipo jurídico del POT dentro del trámite de revisión y ajuste del mismo. 2. Apoyar a la entidad en la formulación de los lineamientos jurídicos a tener en cuenta dentro de las Operaciones Estratégicas a adelantar. 3. Conceptuar sobre la viabilidad jurídica de los mecanismos de los instrumentos de financiación. 4. Apoyar desde el campo legal, la interacción del DISTRITO CAPITAL-SDP- con el Gobierno Nacional y con otras Entidades del orden territorial. 5. Asistir a las reuniones que le sean solicitadas por el interventor del contrato o por la Secretaría de Despacho de la Entidad. 6. Las demás que se relacionen con el objeto contractual.	3.00	\$155,000,000	-( \$ 155,000,000)		CLAVIJO SIERRA JORGE ERNESTO	
311	279	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	JUAN CARLOS BEJARANO RODRÍGUEZ	1. Apoyar a la entidad en la formulación de los lineamientos jurídicos a tener en cuenta por parte del equipo jurídico del POT dentro del trámite de revisión y ajuste del mismo. 2. Apoyar a la entidad en la formulación de los lineamientos jurídicos a tener en cuenta dentro de las Operaciones Estratégicas a adelantar. 3. Conceptuar sobre la viabilidad jurídica de los mecanismos de los instrumentos de financiación. 4. Apoyar desde el campo legal, la interacción del DISTRITO CAPITAL-SDP- con el Gobierno Nacional y con otras Entidades del orden territorial. 5. Asistir a las reuniones que le sean solicitadas por el interventor del contrato o por la Secretaría de Despacho de la Entidad. 6. Las demás que se relacionen con el objeto contractual.	9.00	\$ 72,000,000	\$21,600,000	93,600,000	SANDOVAL CLAUDIA	

**“Credibilidad y confianza en el control”**

No	DATOS CONTRATO			OBLIGACIONES ESPECIFICAS	meses	VALOR				INTERVENTOR
	No.	TIPO	NOMBRE CONTRATISTA			INICIAL	ADICIÓN	REDUCC.	FINAL	NOMBRE
311	287	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	GABRIEL ANTONIO VALLEJO HERNÁNDEZ	1) Apoyar la elaboración de una propuesta de indicadores de evaluación para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. 2) Apoyar la elaboración de una propuesta de indicadores que contribuya a la parametrización de las decisiones adoptadas por el POT revisado. 3) Apoyar al Despacho General de la Secretaría en la definición y estandarización de metodologías para la producción y el manejo de información estadística. 4) Apoyar la generación de las estadísticas de apoyo que se requieran para el desarrollo de las obligaciones anteriores. 5) Asistir a las reuniones que le sean solicitadas por el interventor del contrato o por la Secretaría de Despacho de la Entidad. 6) Las demás que se relacionen con el objeto contractual.	12.00	\$ 64,960,000	\$32,480,000	-( \$ 1,082,667)	96,357,333	SANDOVAL CLAUDIA
305	289	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	JOSÉ ALFONSO SALAZAR FERRO	1) Recopilar la información, observaciones, comentarios, sugerencias, etc. que en el trámite de revisión y ajuste del POT, se generen o hayan generado, las diferentes personas participantes en la misma. 2) Apoyar a la entidad en la construcción de la memoria de diagnóstico del POT. 3) Apoyar a la entidad en la construcción de la memoria justificativa del POT, proponiendo los temas relevantes que deben incluirse en ella. 4) Apoyar la estructuración de unos objetivos para el proceso de ajuste del POT. 5) Prestar apoyo en la elaboración de un cronograma para el trabajo articulado y coordinado durante el trámite de revisión del POT. 6) Suministrar los lineamientos para la orientación de las acciones necesarias con el fin de revisar y actualizar los objetivos, políticas, estrategias y proyectos del modelo de ordenamiento territorial del POT. 7) Asistir a las reuniones que le sean solicitadas por el interventor del contrato o por la Secretaría de Despacho de la Entidad. 8) Las demás que se relacionen con el objeto contractual.	12.00	\$ 111,360,000	\$55,680,000		167,040,000	SANDOVAL CLAUDIA
531	290	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	ALEJANDRO RODRÍGUEZ CAICEDO	1) Apoyar en desarrollo del objeto contractual, la interacción de la SDP con los otros sectores de la administración, que permita la retroalimentación al proceso de revisión y ajuste del POT y la posición fijada al respecto por la Entidad. 2) Apoyar la selección de los documentos relevantes para la construcción del diagnóstico sectorial. 3) Apoyar a la entidad, en la elaboración de un protocolo para la entrega de los documentos, que incluya un formato, en la que se discrimine entre otras, las instrucciones a seguir, persona a la que se le asigne, constancia de entrega o recibo del mismo, los criterios a tener en cuenta para su trámite y las fechas entrega. 4) Revisar la información existente en la SDP, con el fin de ser utilizada, si a ello hay lugar, en la ejecución del objeto contratado. 5) Asistir a las reuniones que le sean solicitadas por el interventor del contrato o por la Secretaría de Despacho de la Entidad. 6) Las demás que se relacionen con el objeto contractual.	13.50	\$ 108,000,000	\$54,000,000		162,000,000	SANDOVAL CLAUDIA

“Credibilidad y confianza en el control”

No	DATOS CONTRATO			OBLIGACIONES ESPECIFICAS	meses	VALOR				INTERVENTOR
	No.	TIPO	NOMBRE CONTRATISTA			INICIAL	ADICIÓN	REDUCC.	FINAL	NOMBRE
531	296	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ VITTA	1) Recopilar la información, observaciones, comentarios, sugerencias, etc. que en el trámite de revisión y ajuste del POT, se generen o hayan generado, otras entidades, los departamentos y/o municipios de la ciudad-región. 2) Apoyar en desarrollo del objeto contractual, la interacción de la SDP con otras Entidades y con los departamentos y/o municipios de la ciudad-región. 3) Levantar la información existente en otras Entidades y en los departamentos y/o municipios de la ciudad-región, atinentes al proceso de revisión y ajuste del POT. 4) Contactar, acordar y desarrollar el trabajo con las entidades y/o servidores públicos de éstas, necesarias para el proceso de revisión y ajuste del POT. 5) Revisar la información existente en la SDP, con el fin de ser utilizada, si a ello hay lugar, en la ejecución del objeto contratado. 6) Asistir a las reuniones que le sean solicitadas por el interventor del contrato o por la Secretaría de Despacho de la Entidad. 7) Las demás que se relacionen con el objeto contractual.	13.50	\$ 90,000,000	\$45,000,000		135,000,000	SANDOVAL CLAUDIA
662	213	CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS	MARGARITA CECILIA MARINO VON HILDEBRAND	1) Desarrollar actividades que le permitan a la SDP identificar los componentes de la política de espacio público y su concreción en el marco de la revisión del POT. 2) Adelantar actividades que le permitan a la Subsecretaría de Planeación Territorial identificar los elementos para la formulación de las propuestas de espacio público en cada una de las piezas urbanas. 3) Recopilar la información necesaria para el cumplimiento del objeto contratado. 4) Asistir a las reuniones relacionadas con el objeto del contrato por solicitud del supervisor. 5) Presentar informes mensuales de las actividades desarrolladas durante la ejecución correspondiente.	2.00	\$20,000,000			20,000,000	CLAUDIA SANDOVAL CASTRO
662	56	ORDEN (TIPO: PRESTACIÓN DE SERVICIOS)	JOSÉ ALFONSO SALAZAR FERRO	1) Cumplir con el objeto del contrato, aplicando todos sus conocimientos y experiencia. 2) Prestar oportuna colaboración para la diligente ejecución del contrato. 3) Hacer uso adecuado, exclusivo y confidencial de la información suministrada por el DISTRITO CAPITAL –SDP-. 4) Guardar la debida reserva sobre las actividades que se realicen, ya que éstas serán de propiedad del DISTRITO CAPITAL –SDP-, y solo podrán ser utilizados para fines propios del contrato. 5) Dar curso a las directrices impartidas por el Supervisor del contrato. 6) Suministrar al Supervisor del contrato toda la información requerida para el ejercicio oportuno de su gestión. 7) Cumplir dentro del término establecido por el DISTRITO CAPITAL –SDP- con los requisitos exigidos para la ejecución del contrato. 8) Presentar los informes (en medio físico y/o magnético) requeridos de durante el desarrollo del contrato, de manera oportuna y completa. 9) Estar al día en el pago de los aportes mensuales al sistema de seguridad social y pensionales, si a ello hay lugar de acuerdo a lo	1.00	\$13,920,000			13,920,000	CLAUDIA SANDOVAL CASTRO

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**ANEXO 2:  
PETICIONES DE LA CAR A LA SDP**

11 de junio de 2010

- Presentar la memoria justificativa, como documento de sustentación de la propuesta de modificación excepcional del POT
- Complementar y ajustar el documento técnico de soporte en los términos dispuestos en el artículo 18 del decreto 879 de 1998
- Proyecto de acuerdo en los términos establecidos en el artículo 20 del decreto 879 de 1998
- La cartografía de zonas de amenaza y riesgo naturales para el suelo rural y de expansión
- Planos con la localización de equipamientos básicos
- Plano con la relocalización de las actividades de alto impacto con lo dispuesto en el decreto 4002 de 2004
- Plano del programa de ejecución, reflejando los proyectos que se ejecutarán en el periodo, áreas de reserva y conservación y protección del patrimonio histórico, de planes parciales, de las áreas morfológicas homogéneas, de las subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas generadoras de plusvalía. dentro del marco urbano
- Dentro del marco rural

Planos de:

1. centros poblados
  2. zonas de amenaza y riesgos naturales
  3. de conservación
  4. de infraestructura y de equipamientos
- un documento técnico de evaluación integral del POT vigente que describa y soporte el cumplimiento de los objetivos y operaciones estratégicas en los temas ambientales zonas rurales, áreas de protección definidas por las entidades ambientales
  - los soportes de la decisión de cambiar los tres ejes estructurales del POT vigente

29 de junio de 2010

- Se pide que en la memoria justificativa y documento técnico de soporte se encuentre una descripción detallada de las modificaciones propuestas de la incumbencia de la CAR
- La cartografía de zonas de amenaza y riesgo naturales para el suelo rural y de expansión, así como de las zonas no mitigables

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- Plano con la delimitación del perímetro de los centros poblados rurales de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del decreto 3600 de 2007
- Un documento de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los compromisos ambientales que se dejaron consignados en el acta de concertación suscrita entre el distrito y la CAR en el 2003
- Un documento con los resultados del programa de ejecución del plan POT vigente en distrito capital

29 julio de 2010

- Defina los lineamientos de ordenamiento y asigne los usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes a las categorías de protección y desarrollo restringido establecidos en los artículo 4 y 5 del 3600 de 2007

12 de agosto del 2010

- La delimitación de las distintas áreas de conservación y orientación de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos, incluyendo las áreas de amenaza y riesgo o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos, entre otras
- La delimitaron de los usos del suelo dentro del componente rural
- Se devuelve el proyecto de acuerdo radicado el 12 de agosto de 2010 por las siguientes razones: que el texto no convide con el documento digital, el articulado no presenta continuidad en el componente rural
- La cartografía relacionada con los asuntos ambientales de la competencia de la Corporation en formato SHAPEFILE de ARCGIS georeferenciada

20 de diciembre del 2010

- No se anexa la memoria justificativa con los ajustes solicitados en el documento “consideraciones sobre los asuntos ambientales de la propuesta de modificación excepcional de normas urbanísticas del POT” entregado por la corporación
- Se pide que el proyecto de acuerdo se presente bajo la técnica jurídica que permita a la corporación verificar que artículos se modifican se derogan o se adicionan
- La CAR necesita que la cartografía que anteriormente se entrego en físico y en PDF y que para su evaluación detallada le sea entregado el GEODATABASE de la nueva cartografía indicando de manera clara los mapas

**“Credibilidad y confianza en el control”**

que se modifican, se conservan y se adicionan posteriores a la última entrega hecha en el mes de junio de 2010

25 de enero del 2011

- Articula 6 de decreto 4002 de 2004 no admite revisión excepcional para los objetivos y estrategias territoriales
- La CAR insiste que no se le han presentado los soportes técnicos que justifique la modificación
- Y que por lo tanto no se ha abordado en detalle la concertación en los aspectos ambientales
- Se pide que especifiquen las normas de carácter estructural y general que van a ser modificadas
- Se cree un documento definitivo con la propuesta de modificación

En la memoria justificativa se exponen en el numeral 2.3 los motivos que justifican la modificación. La CAR observa que estas justificaciones no son suficientes para pretender una SUBROGACION TOTAL de las normas del plan de ordenamiento territorial POT

- Además que son: amplias y poco concretas, “nada asegura que un nuevo POT contribuya a mejorar la capacidad institucional de las dependencias distritales”
- Solicita que de manera explícita y ordenada se entreguen los motivos, referencias y estudios técnicos de la modificación excepcional sobre todo los que tengan que ver con los que conciernen al medio ambiente
- Señalar las normas que serán cambiadas en el proceso de modificación y en particular las que conciernen al medio ambiente
- Indicar de qué manera la modificación contribuye a asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales

10 de mayo 2011

La Corporación Autónoma Regional CAR después de revisado el documento entregado por la Secretaría distrital de Planeación “Proceso de concertación ambiental de la modificación excepcional del POT de Bogotá, anexo ambiental y rural a la Memoria Justificativa”. Concluyo con que se ha adelantado mucho en el proceso de que aún hay algunos puntos que no han sido debidamente justificados o soportados técnicamente.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

1. Capítulo 2 estrategias de ordenamiento para el distrito capital. Se justifiquen los motivos para el cambio de la estrategia de ordenamiento territorial establecida en este capítulo, artículos 16 al 27
2. no se presenta justificación para eliminar del componente general del POT vigente el subtítulo 5 “zonas sujetas a amenazas y riesgos, artículos 128 al 144
3. subtítulo 6. clasificación del suelo, capítulo 1 clases de suelo, no se hace referencia explícita en el anexo revisado ni se justifican debidamente los cambios propuestos a los planos 8 y 9 referentes a la clasificación del suelo del decreto 190 de 2004 y contenidos en el plano 2 de la propuesta
4. tampoco está justificado claramente el nuevo artículo 23 “ acciones asociadas a la clasificación del suelo” que define para cada clase de suelo la manera de caracterizar y reglamentar el territorio
5. no se evidencia justificación para eliminar la norma sobre el perímetros contenida en el capítulo 3 PERIMETROS artículo 147 del POT vigente
6. presentar los motivos y justificaciones que dan origen a los lineamientos presentados en la tabla 3 que proponen ajustes en los usos del suelo, tanto en las áreas urbanas como en el área rural y que se refleja en los planos 03 y 18 de la propuesta
7. no se presenta justificación para eliminar el plano 25 de usos del suelo de las áreas urbanas y de expansión del decreto 190 del 2004. se refiere que este se reemplaza por el plano denominado “tratamientos y áreas de actividad” (plano 18), en el cual no se establecen usos específicos, si no grandes zonas de acuerdo con “la nueva estrategia espacial”. Por otra parte este plano no delimita ni señala los usos específicos del suelo del área de expansión urbana tal como lo hace el plano 25 vigente, si no que remite al plan zonal del norte que es un instrumento de segundo nivel de zonificación.
8. no se presentan justificación sobre los criterios o motivos para la localización de las áreas de de operación y optimización del relleno sanitario doña Juana (RSDJ) propuesta en el plano 2 clasificación del suelo
9. no presenta justificación sobre la capacidad de los sitios determinados como prioritarios y complementarios para la localización de escombreras de artículo 95 y 96 de la propuesta, y si estos si solucionan el grave problema de escombros de la capital que se evidencia según cifras presentadas e el documento de justificación

08 de junio de 2011

- Se reinicia el proceso de evaluación de los asuntos ambientales habiendo recibido la Corporación las sustentaciones pertinentes y necesarios para tal fin

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- Solo se consideraran los aspectos objeto de modificación que a la fecha cuentan con justificación soportada técnicamente, con base a esto se emitirá un documento de consideraciones que será base para la concertación ambiental.

24 de junio 2011

- Son mandas algunas consideraciones y temas para revisión del proceso de concertación.

28 de junio 2011

- Comunica a la Secretaria que procedería a elaborar un documento de *consideraciones ambientales* que servirían de base para las mesas de discusión.

1 de agosto del 2011

- Se hace entrega del documento

“Credibilidad y confianza en el control”

ANEXO 3

EL FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE MODIFICACION EXCEPCIONAL

Flujograma del proceso de revisión por modificación excepcional del POT de Bogota referido a las etapas, términos, productos obtenidos y eventos surtidos

