



"Credibilidad y confianza en el control"

90000 -

Doctora

CLARA LÓPEZ OBREGÓN

Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. (E)

Carrera 8ª No. 10 - 65

Bogotá D.C.

ASUNTO: *Pronunciamiento relacionado con las falencias en la formulación, adopción y ejecución de los planes parciales de desarrollo y de renovación urbana", atribuible entre otras causas, a la falta de coordinación interinstitucional entre las Entidades involucradas en la gestión administrativa, tendiente a la adopción de los señalados instrumentos de gestión y ordenamiento del territorio.*

Respetada señora Alcaldesa Mayor:

En ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución, y la Ley 42 de 1993¹ a los Organismos de Control Fiscal, me permito poner en su conocimiento que este Despacho ha venido adelantando evaluación al proceso de formulación, expedición, adopción y ejecución de los planes parciales en el Distrito Capital, con ocasión de lo cual se han detectado serias irregularidades que atentan no solamente contra la renovación urbana de la ciudad sino contra el patrimonio público de los capitalinos.

Es así como la Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección Sector Control Urbano, realizó la Auditoría Gubernamental con Enfoque integral Modalidad Especial Transversal sobre el tema de los Planes Parciales, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital - PAD 2011, Ciclo I, en la que fueron involucradas la Secretaría Distrital de Planeación- SDP, La Secretaría Distrital de Ambiente-SDA, La Secretaría Distrital de Movilidad-SDM y La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB E.S.P. quienes intervienen en el proceso de adopción de los planes parciales en el Distrito Capital.

cel

¹ "SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL FISCAL, FINANCIERO Y LOS ORGANISMOS QUE LO EJERCEN"



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

Evaluación que cobijó los Planes Parciales de Desarrollo y los de Renovación Urbana, con resultados que ameritan la formulación del presente pronunciamiento, a lo cual procedemos, no sin antes hacer alusión a los siguientes,

I.- ANTECEDENTES

Los planes parciales deben atender el cumplimiento de los Objetivos de la Ley 388 de 1997, previstos en el artículo 1º, especialmente el descrito en el numeral 3º, que de manera expresa señala:“(…) *Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres (…)*”.

Por su parte, la Administración Distrital, en la adopción de los planes parciales, se rige por lo normado en el Decreto Nacional 2181 de 2006, el cual entre otros aspectos define las fases para la adopción de los mismos, así como el Decreto Nacional 4300 de 2007 que reglamenta algunas disposiciones de la Ley 388 de 1997.

El Plan de Ordenamiento Territorial- POT, adoptado mediante el Decreto 619 de 28 de julio de 2000, modificado por el Decreto 469 de 23 de diciembre de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 22 de junio de 2004, establece acciones urbanísticas encaminadas a consolidar la estructura urbana existente y optimizar el uso y aprovechamiento del territorio.

Sobre el particular el artículo 29 del precitado Decreto, relativo al Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios, “(…) *La política de gestión del suelo se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo y a financiar los costos del desarrollo urbano con cargo a sus directos beneficiarios.(…)*”

Como herramientas de planeamiento de segundo nivel que en la escala zonal son los planes parciales, el artículo 31 del Decreto 190 de 2004, los define como “(…) *instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico – financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos, previamente existentes, asegurando*

el



“Credibilidad y confianza en el control”

condiciones de habitabilidad y de protección de la Estructura Ecológica Principal, de conformidad con las previsiones y políticas del Plan de Ordenamiento Territorial. (...).”

La Administración para el proceso de formulación y adopción de los Planes Parciales en Tratamiento de Desarrollo ha expedido algunas normas, atendiendo los lineamientos de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 190 de 2004, dentro de las cuales están los Decretos 327 de 2004 ² y el Decreto 436 de 2006 ³ con fundamento en los cuales la Secretaría Distrital de Planeación- SDP, actualmente lleva a cabo dicho proceso.

El Decreto 436 de 2006 ⁴, crea el Comité Técnico de Planes Parciales de Desarrollo, conformado por delegados de dependencias de la Secretaría Distrital de Planeación-SDP y las entidades que se relacionan con la infraestructura, los sistemas de movilidad, servicios públicos, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, el entonces Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente-SDA, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, D.C. - DPAE y Catastro Distrital.

Igualmente, el Decreto 436 de 2006 ⁵, adopta el Plano No.1, denominado “*Delimitación Preliminar de Planes Parciales y Suelos pertenecientes a elementos de Cargas Generales*”, en el cual se señalan las áreas sujetas a plan parcial en el territorio urbano de Bogotá, advirtiendo que la delimitación es indicativa y tiene como finalidad orientar las actuaciones públicas y privadas, sin perjuicio de la verificación específica por la Secretaría Distrital de Planeación.

Ahora bien, el siguiente cuadro informa de las Entidades que deben interactuar, conforme a su competencia, en el proceso de formulación de los planes parciales, con la responsabilidad de emitir conceptos técnicos sobre la viabilidad o no de aquellos, así:

4

² Decreto 327 de octubre 11 de 2004, “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito capital.”

³ Decreto 436 del 19 de octubre de 2006, “Por el cual se dictan disposiciones comunes a los Planes Parciales en Tratamiento de Desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios.”

⁴ Artículo 7º Comité Técnico de Planes Parciales de Desarrollo. Decreto 436 de octubre 19 de 2006.

⁵ Artículo 5º. Delimitación preliminar de áreas sujetas a planes parciales. Decreto 436 de octubre 19 de 2006. Artículo 1, Parágrafo 3, literal d, Decreto 380 de septiembre 6 de 2010



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

CUADRO No. 1
SISTEMAS ESTRUCTURANTES Y LAS ENTIDADES QUE INTERVIENEN EN LOS
PROCESOS DE FORMULACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES

Temas	Entidades
Hábitat y vivienda VIS y VIP.	Secretaría Distrital del Hábitat – SDH
Operaciones Estratégicas	Dirección de Operaciones Estratégicas – SDP
Conceptos Jurídicos	Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos – SDP
Decreto de adopción	Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.
Sistemas Estructurantes	
Estructura Ecológica Principal	Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, Corporación Autónoma Regional – CAR Dirección del Taller del Espacio Público – SDP Dirección de Ambiente y Ruralidad – SDP Dirección de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE
Movilidad	Instituto de Desarrollo Urbano – IDU Secretaría de Movilidad – STM Dirección de Vías y Transporte – SDP
Servicios Públicos	Gas Natural ETB CODENSA Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá – EAAB Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos - SDP.
Equipamientos	Dirección de Planes Maestros y Complementarios – SDP
Información de Predios	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Fuente: Dirección de Planes Parciales – Secretaría Distrital de Planeación

Planes Parciales Adoptados

La Secretaría Distrital de Planeación, inicio el procedimiento de formulación de los planes parciales de desarrollo en el año 2001, adoptándose el primer plan parcial en marzo de 2002.

En el Cuadro No. 2, se muestra la relación de los planes parciales de desarrollo adoptados en cada vigencia, veamos:

de

yes



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

CUADRO No. 2
PLANES PARCIALES DE DESARROLLO ADOPTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
PERIODO 2002 – 2010

No.	Vigencia	Nombre del Plan Parcial	Localidad	Área (Ha)	No. Decreto	Fecha de Adopción	
4	1	2002	Sabanagrande - Lote Etapa 2	Fontibón	9,00	083 de 2002	08/03/2002
	2	2002	Tolima – San Pedro Cundinamarca	Fontibón	26,00	288 de 2002	08/07/2002
	3	2002	Lombardia	Suba	9,20	296 de 2002	09/07/2002
	4	2002	Ciudadela El Porvenir – Metrovivienda	Bosa	132,00	395 de 2002	16/09/2002
		2002	Modificación Decreto 395/2002 – Ciudadela El Porvenir – Metrovivienda	Bosa	N/A	604 de 2007	28/12/2007
Total Año 2002				176,20			
7	5	2003	La Magdalena	Kennedy	40,33	298 de 2003	16/09/2003
	6	2003	El Ensueño II	Ciudad Bolívar	2,96	299 de 2003	16/09/2003
	7	2003	Ibeña Cuadrado - Proyecto Prados de La Colina	Suba	2,91	345 de 2003	08/10/2003
	8	2003	Hacienda Techo Lote 8 – Proyecto Quintas de Castilla III	Kennedy	3,85	384 de 2003	24/10/2003
	9	2003	Centro Educativo San José	Bosa	0,34	395 de 2003	31/10/2003
	10	2003	Cemex	Ciudad Bolívar	2,32	416 de 2003	14/11/2003
	11	2003	Riviera de Niza	Suba	6,46	423 de 2003	20/11/2003
Total Año 2003				59,17			
5	12	2004	Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	Bosa	37,01	021 de 2004	21/01/2004
	13	2004	El Porvenir	Engativá	20,21	027 de 2004	29/01/2004
	14	2004	La Calleja	Usaquén	2,56	028 de 2004	29/01/2004
	15	2004	La Laguna	Tunuelito	11,19	379 de 2004	23/11/2004
	16	2004	Villa Mejía Tagaste	Kennedy	32,20	381 de 2004	23/11/2004
Total Año 2004				103,17			
4	17	2005	Belmonte	Suba	16,23	036 de 2005	18/02/2005
	18	2005	Niza XII	Suba	16,60	064 de 2005	18/03/2005
	19	2005	San Pedro de Usme Lote 2, Etapas II, III y IV	Usme	6,40	312 de 2005	06/09/2005
		2005	Modificación Decreto 312/2005 – San Pedro de Usme, Lote No. 2, Etapas II, III y IV	Usme	N/A	367 de 2008	30/10/2008
20	2005	Valmaría	Suba	31,33	447 de 2005	21/12/2005	
Total Año 2005				70,56			
4	21	2006	Portal de San Bernardino	Bosa	0,48	194 de 2006	08/06/2006

cey

→

Em



“Credibilidad y confianza en el control”

3	37	2010	Hacienda El Carmen	Usme	29.28	574 de 2010	30/12/2010
	38	2010	La Palestina	Bosa	24.92	575 de 2010	30/12/2010
	39	2010	El Santuario	Bosa	10.56	576 de 2010	30/12/2010
39	Total Año 2010				64.76		
	Gran Total				1.200.38		


Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Enero de 2011

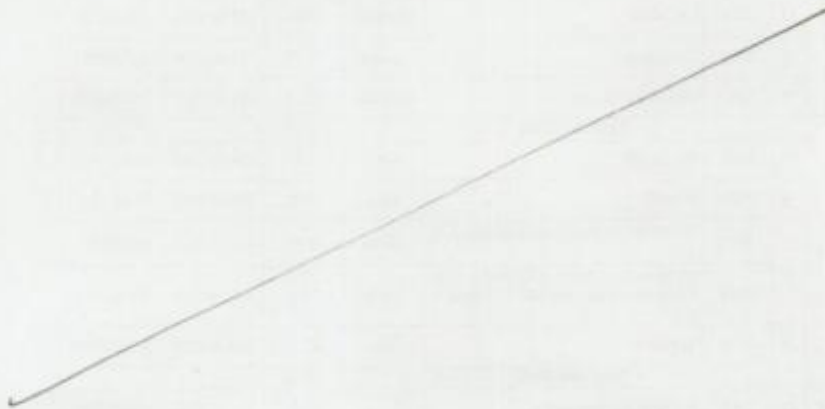
En la vigencia 2003, fueron adoptados siete (7) planes parciales de desarrollo, es decir, el 17.95% de los 39 planes parciales de desarrollo que a 31 de diciembre de 2010 se habían adoptados, los cuales involucran un total de 1.200.38 hectáreas.

De otra parte, se tiene que solamente se ha adoptado un plan parcial de renovación urbana, que es el correspondiente a Proscenio 7, lo cual tuvo lugar en la vigencia 2010, el que a marzo de 2011, se encontraba en revisión.

Planes Parciales en Trámite:

A diciembre de 2010, se encontraban en trámite de determinantes, formulación y adopción, 19 planes parciales de desarrollo, los cuales se relacionan en el siguiente gráfico:

al 



⁶ Oficio 2-2011-002231 del 25 de enero de 2011, de la Secretaría Distrital de Planeación, planes parciales de desarrollo adoptados a diciembre 31 de 2010.

⁷ Decreto 334 de agosto 9 de 2010, por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana PROSCENIO ubicado en la Localidad de Chapinero, Sector normativo No. 22 de las Unidades de Planeamiento Zonal 88 y 97, El Refugio y Chico Lago.

“Credibilidad y confianza en el control”

CUADRO No. 3
PLANES PARCIALES DE DESARROLLO EN TRÁMITE
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
PERIODO 2002 - 2010

No.	Fecha Radicación	Nombre del Plan Parcial	Localidad	Área (Ha)	Estado de Trámite	
1	04/04/2003	Campoverde	Bosa	84.49	Trámite final de adopción	
Total Trámite final de adopción				84.49		
4	25/01/2006	Tintallo Mazuera	Kennedy	78.50	Formulación radicada	
	24/12/2006	Contador Oriental	Usaquén	17.08		
	17/09/2007	Hacienda San Antonio	Fontibón	24.81		
	12/05/2009	Lombardia	Suba	9.20		
Total Formulación radicada				129.59		
6	21/19/2008	Cayambe	Suba	12.79	En formulación	
	08/08/2008	Nueva Bretaña	Suba	15.94		
	13/07/2004	Serranías del Diamante - Bosque de San José	San Cristóbal	27.00		
	17/12/2004	Hacienda Casa Blanca	Suba	24.93		
	24/04/2009	Chanco	Fontibón	17.90		
	18/05/2010	Procables	Fontibón	13.90		
Total En formulación				112.46		
7	29/07/2008	Otra parte - Altos de Chosicá	Suba	38.12	Con determinantes en proceso	
	11/05/2009	San Juan Bosco	Usaquén	23.50		
	12/06/2008	San Carlos - Santa Helena	Suba	22.86		
	19/11/2008	Hunza	Suba	16.63		
	08/06/2009	Polígono 2 de Usme	Usme	125.28		
	03/11/2010	Porta T.C.I.	Fontibón	122.90		
18	10/12/2010	Ciudad Bolívar 33	Bosa	3.80		
Total Con determinantes en proceso				353.09		
1	30	23/05/2006	El Escribano	Fontibón	56.80	Solicitud de determinantes
Total Solicitud de determinantes				56.80		
Gran Total				736.43		

Fuente: Dirección de Planes Parciales, Subsecretaría de Planeación Territorial - Secretaría Distrital de Planeación. Oficio 2-2011-03911. Febrero 2011

Lo anterior significa que para diciembre de 2010, el 36,84% de los planes parciales de desarrollo se encontraban en trámite, de los cuales 7 contaban con determinantes en proceso y 6 en formulación, equivalentes al 31,58% del total que estaba en trámite.

Es de anotar, que el plan parcial de desarrollo Campoverde, solamente fue adoptado mediante Decreto Distrital 113 del 30 de marzo de 2011, esto es, aproximadamente ocho (8) años después de su radicación, lo mismo ocurre con respecto a los planes parciales de Hacienda Casa Blanca y Serranías del Diamante Bosques de San José, los cuales llevan aproximadamente más de 6 años en trámite.

4

→

Gu



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

CUADRO No. 4
PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA EN TRÁMITE
PERIODO 2007 – 2010

Nº	Fecha Radicación	Nombre del Plan Parcial	Pieza	Estado de Trámite	
3	1 30/06/2009	Clínica Shaio	Suba	En proceso de formulación.	
	2 28/09/2009	San Victorino	Plan Zonal Centro		
	3 18/11/2008	San Martín			
3	4 15/12/2008	Estación Central	Plan Zonal Centro	En evaluación formulación.	
	5 27/11/2007	El Retiro	Chapinero		
	6 28/07/2008	El Rosario	Barrios Unidos		
		Nombre	Rad. Desistimiento		
13	7 13/03/2009	Conquistador II	1-2011-04785 del 21/01/2011	Chapinero	Desistido por iniciativa propia.
	8 30/04/2008	Acevedo Tejada	1-2010-40839 del 29/09/2010	Teusaquillo	
	9 20/02/2008	Bosque Izquierdo	1-2011-01836 del 10/02/2011	Plan Zonal Centro	
	10 12/06/2009	KIRA 2	2-2010-23987 del 28/06/2010	Chapinero	Desistidos por no presentar documentación solicitada como lo exige la norma. -Decreto 2186 de 2006-...
	11 12/06/2009	KIRA 3	2-2010-38331 del 12/10/2010		
	12 01/12/2009	La Uribe	2-2011-03918 del 10/02/2011	Usaquén	
	13 N/D	7 de Agosto	2-2008-30950 del 19/09/2008	Barrios Unidos	
	14 06/10/2009	Ciudadela Fénix	2-2011-06444 del 25/02/2011	Puente Aranda	
	15 N/D	Aduanilla de Paiba	2-2011-06444 del 25/02/2011		
	16 N/D	Armenia	2-2010-40865 del 02/11/2010	Plan Zonal Centro	
	17 07/04/2009	Alameda Calle 24	2-2010-47930 del 28/12/2010	Plan Zonal Centro	Desistidos por no presentar documentación en el plazo establecido en la norma. - Decreto 2186 de 2006-...
	18 N/D	Los Héroes	2-2008-42294 del 26/12/2008	Barrios Unidos	
	19 05/05/2010	Universidad Central	2-2010-48000 del 26/12/2010	Plan Zonal Centro	
2	20 06/03/2008	El Orfebre – Chapinero	Chapinero	En ajustes formulación.	
	21 10/08/2007	Plaza de la Democracia	Plan Zonal Centro		
5	22 14/02/2008	San Bernardo	Plan Zonal Centro	En proceso de pronunciamiento sobre la viabilidad.	
	23 24/04/2007	Triangulo de Fenicia			
	24 08/03/2008	Conquistador	Chapinero		
	25 14/09/2007	Almirante Colón	Chapinero		
	26 02/08/2007	Nodo Norte Calle 72	Chapinero		
6	27 14/05/2008	Distrito Comercial	Chapinero	Con solicitud de determinantes	
	28 31/07/2007	El Pedregal	Usaquén		
	29 05/08/2009	Centro Empresarial GAFAM Floresta	Barrios		

el

“Credibilidad y confianza en el control”

1	3 3	22/10/2010	La Estrella	Plan Zonal Centro	En trámite de revisión y ajustes de determinantes
1	3 4	21/07/2010	Plaza de la Hoja	Puente Aranda	En proceso de firmas determinantes
1	3 5	04/09/2009	Estación Lourdes	Chapinero	Pendiente documentación para solicitud de determinantes.
1	3 6	13/11/2007	Nodo Sur Calle 72	Chapinero	En consulta
1	3 7	27/07/2007	La Sabana/El Listón	Plan Zonal Centro	Con viabilidad.

Fuente: Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, Subsecretaría de Planeación Territorial -Secretaría Distrital de Planeación - Oficio 2-2011-03649 Febrero 2011 - Oficio 2-2011-09403 24 de marzo de 2011.

El cuadro No. 4, informa de los 37 planes parciales de renovación urbana que han tenido algún tipo de trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación, de los que tan sólo uno (1) ha tenido viabilidad, cual es el relativo al Centro Cultural Proscenio.

De los 37 planes parciales de renovación urbana, 13 presentan desistimiento, esto es, el 35.14%, entre otras razones por no presentar la documentación solicitada.

II.- FALENCIAS DETECTADAS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y

ADOPCIÓN.

No existencia de normatividad específica para el proceso de adopción de Planes Parciales de Renovación Urbana.

Si bien es cierto la Administración Distrital se ha ocupado de la reglamentación del tema de los planes parciales de Desarrollo, a la fecha no se han hecho los ajustes normativos requeridos sobre el tema de los Planes Parciales de Renovación Urbana, lo cual genera que en muchos de los casos, existan vacíos o inconsistencias en las actuaciones administrativas que deben surtirse en orden a su adopción.

En el Distrito Capital, se le ha restado la importancia que merece el tema de la renovación urbana, dado que no existe una reglamentación que se ocupe del desarrollo de la política pública de renovación urbana que conduzca a la materialización del objetivo por ella propuesta, para lo cual debe contar como mínimo con el referente normativo aplicable al mismo.

Ahora bien, los frecuentes cambios normativos con respecto a los planes parciales de desarrollo, han generado vacíos e inconsistencias y divergencia de criterios en su aplicación, con la consecuente dilación que esto representa en la toma de

“Credibilidad y confianza en el control”

decisiones.

No existencia de la debida coordinación interinstitucional, en el proceso de adopción

La falta de una efectiva articulación y coordinación de todas las entidades que deben interactuar en el proceso de adopción de los planes parciales, genera mora en el trámite de los conceptos técnicos a cargo de las Secretarías Distritales de Planeación- SDP, Movilidad- SDM, Ambiente- SDA, Fondo de Prevención y Atención de Desastres- FOPAE y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB, E.S.P., Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá- ETB, Codensa y Gas Natural, lo que ha generado que el trámite de viabilidad de los citados instrumentos conlleve en promedio y en algunos casos, términos de cuatro (4) y hasta más de seis (6) años.

La falta de coordinación interinstitucional también se evidencia con respecto a la concertación por parte de la autoridad ambiental, como quiera que en el caso del perímetro urbano del Distrito Capital corresponde a la Secretaría Distrital de Ambiente establecer las directrices ambientales para efectos del desarrollo de los planes parciales en aras de la conservación de los principios ambientales tal como lo dispone el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia que al respecto señala: “(...) todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.” En ese sentido, ocurre que la autoridad ambiental no se pronuncia dentro del término normativamente previsto (artículo 12⁸ del Decreto 2181 de 2006), potenciando desarticulación ambientalmente sostenible al contexto urbano, a lo cual se adiciona las falencias existentes en materia de oportunidad en el cumplimiento de las funciones de evaluación, control y seguimiento como autoridad ambiental en el área de su jurisdicción.

No confiabilidad en la información que reposa en los expedientes a causa de la no existencia de la totalidad de los documentos relacionados con las actuaciones surtidas.

En los expedientes contentivos de la información de cada uno de los planes parciales, no reposan todos los documentos que informan de las actuaciones surtidas en el trámite de expedición de los mismos y los que allí reposan no se encuentran dispuestos en el orden cronológico en que se surtieron las diferentes actuaciones, con incumplimiento de lo normado en el artículo 16 de la Ley 594 de



⁸ Artículo que fue subrogado por el artículo 3 del Decreto 4300 de 2007.



“Credibilidad y confianza en el control”

2000, “Por la cual se dictan normas sobre archivo”:

Ausencia de responsables en el seguimiento de todas las obligaciones generadas con la expedición de los planes parciales.

Con ocasión de la adopción de los planes parciales puede generarse un número plural de obligaciones a cargo de diferentes entidades del Distrito Capital relacionadas con el tema de áreas de cesión obligatorias constitutivas de espacio público, zonas de manejo y preservación ambiental, vivienda de interés social y vivienda de interés prioritaria, cambio efectivo del uso como causa generadora de plusvalía, estudios de movilidad, entre otros, no obstante viene ocurriendo que no existen responsables visibles del seguimiento y control al desarrollo urbanístico, sobre el cumplimiento de las cargas en materia de obligaciones, lo que genera que en muchos casos los promotores de los diferentes proyectos no entreguen el mobiliario urbano con las especificaciones técnicas proyectadas y que el Tesoro Distrital deje de percibir los bienes y servicios que corresponden, en detrimento de la calidad de vida de los Bogotanos.

Los planes parciales no son garantes del desarrollo de vivienda de interés social- VIS y vivienda de interés prioritario-VIP, de la manera cualitativa y cuantitativa requeridas.

El Cuadro No. 5, enseña que los planes parciales de desarrollo adoptados, tan sólo han generado al menos en teoría 2.703.162 m² para Vivienda de Interés Social-VIS y Vivienda de Interés Prioritario-VIP, con aproximadamente 81.570 unidades de vivienda.

No obstante, estas cifras pueden resultar todavía inferiores, si se tiene en cuenta que algunos promotores no ejecutan los planes parciales que fueron adoptados por el Distrito Capital, como quiera que los correspondientes actos administrativos carecen de poder vinculante que obligue a los promotores a su desarrollo dentro de un término determinado normativamente; circunstancia que pone de presente que su desarrollo está al arbitrio de sus titulares, a lo cual se agrega la falta del debido control que por parte de la Secretaría del Hábitat debe existir, veamos:

ey

RS

[A large, faint, handwritten signature or scribble that spans across the bottom of the page.]

[Handwritten mark or signature]



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

**CUADRO No. 5
PLANES PARCIALES ADOPTADOS Y LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
SUBSIDIABLE Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
PERIODO 2002 - 2010**

No.	Nombre del Plan Parcial	No. UNI VIS /VIP APROX.	Área VIS (m2)	Área VIP (m2)	Sin VIS/VIP	Total Viviendas Aprox.
1	Sabanagrande – Lote Etapa 2	1.250	10.418,13	0,00	0	1.250
2	Tolina – San Pedro Cundinamarca	2.528	51.615,74	0,00	0	2.528
3	Lombardia	222	9.266,88	0,00	0	222
4	Ciudadela El Porvenir – Metrovivienda	13.215	0,00	610.815,00	0	13.215
Total Vigencia 2002		17.215	71.300,75	610.815,00	0	17.215
5	La Magdalena	3.308	70.684,81	0	0	3.308
6	El Ensueño II	165	3.780,90	0	520	685
7	Ibena Cuadrado - Proyecto Prados de La Colina	79	3.795,21	0	225	304
8	Hacienda Techo Lote 8 - Proyecto Quintas de Castilla III	333	13.937,95	0	0	333
9	Centro Educativo San José	N/A	N/A	0	0	0
10	Cemex	309	12.863,99	0	0	309
11	Riviera de Niza	155	6.444,61	0	460	615
Total Vigencia 2003		4.349	111.507,48	0,00	1.205	5.553
12	Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	2.176	67.616,47	0,00	0	2.176
13	El Porvenir	1.083	9.023,38	0,00	0	1.083
14	La Calleja	0	2.682,83	0,00	187	187
15	La Laguna	308	2.135,58	0,00	0	308
16	Villa Mejía Tagaste	1.835	95.688,14	0,00	0	1.835
Total Vigencia 2004		5.402	177.148,40	0,00	187	5.589
17	Bellomonte	504	20.997,57	15.748,19	580	0
18	Niza XII	398	16.600,29	12.450,21	1.941	2.339
19	San Pedro de Usme Lote 2, Etapas II, III y IV	972	33.389,40	0,00	0	972
20	Valmaría	0	0,00	0,00	0	0
Total Vigencia 2005		1.874	70.987,26	28.198,40	2.521	3.311
21	Portal de San Bernardino	45	3.348,48	0,00	0	45
22	Edén El Descanso	6.139	37.378,83	56.603,94	0	6.139
23	El Tomillar	394	16.435,72	12.326,79	642	1.036
24	El Cerrito	275	11.448,23	8.586,17	202	477
Total Vigencia 2006		6.853	68.611,26	77.516,90	844	7.697
25	La Sirena	418	16.235,02	12.176,26	840	1.258
26	San Ignacio	3.500	121.479,26	0,00	0	3.500
27	Villa Diana	0	N/A	0,00	0	0
Total Vigencia 2007		3.918	137.714,28	12.176,26	840	4.758
28	La Felicidad	3.120	86.666,68	0,00	14.252	17.372
29	San Hilario – San Cristóbal	Traslado	32.504,62	24.378,46	284	284
30	La Pampa	275	12.574,90	0,00	0	275
Total Vigencia 2008		3.395	131.746,20	24.378,46	14.536	17.931
31	Altamira	Traslado	0,00	0,00	606	606
32	Tres Quebradas	22.360	112.166,00	486.054,00	3.640	26.000
33	Los Cerezos	3.586	23.698,36	0,00	0	3.586
34	El Ensueño	2.650	27.971,75	0,00	0	2.650
35	Ciudadela Bolonia	2.398	66.851,26	75.157,33	0	2.398
36	La Pradera	2.789	0,00	78.263,87	0	2.789
Total Vigencia 2009		33.783	230.687,37	639.475,20	4.246	38.029
37	Hacienda El Carmen	2.058	133.761,49	0,00	0	2.058
38	La Palestina	2.725	177.137,85	0,00	0	2.725
39	El Santuario	0	0,00	0,00	206	206
Total Vigencia 2010		4.783	310.899,34	0,00	206	4.989
Total		81.570	1.310.602	1.392.560	24.585	105.071

55555

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Enero – marzo de 2011. Oficio 2-2011-05641 de febrero 24 de 2011.

ca



"Credibilidad y confianza en el control"

De la información anterior, se infiere que solamente el 15.38% de los planes parciales han sido construidos, como quiera que el 41.3%, no han iniciado las obras correspondientes a VIS y a VIP. Lo que indica, que el 48.72% del total de planes parciales que a la fecha han sido adoptados quedaron en el papel sin ningún tipo de desarrollo, todo como consecuencia de la falta de seguimiento y control en la ejecución del porcentaje de vivienda de los señalados tipos, que no fueron desarrollados por los constructores, por considerarlos no favorables a sus intereses económicos.

Los beneficios esperados con el desarrollo de los planes parciales son una mera expectativa.

Cuando son adoptados los Planes Parciales de Desarrollo, la ciudad espera que con éstos se generen obligaciones en beneficio del Distrito Capital, a título de cesiones de áreas, impuestos como la plusvalía y el impuesto de delineación urbana a cambio de la concesión de mayor edificabilidad a favor de los promotores o urbanizadores.

Es así como El Distrito Capital, ha recaudado por la participación en plusvalía desde el año 2004 al 2010, tan sólo un total de \$61.781.0 millones. Lo anterior, como quiera que a la fecha no se ha desarrollado el 41.78% de los planes parciales adoptados y además, en razón a que como quedó expuesto anteriormente, el trámite de los mismos ha llevado hasta en algunos casos más de seis (6) vigencias.

Situación que pone de presente, que los ingresos que se esperan recibir con ocasión de la adopción de los planes parciales sean una mera expectativa, dado que los recursos provenientes de la participación en plusvalía, al igual que de impuestos como los de delineación urbana y el impuesto predial no ingresan oportunamente al Tesoro Distrital y en muchos casos las obligaciones tributarias quedan expuestas a fenómenos jurídicos como el de la prescripción y/o la caducidad de la acción ejecutiva.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que en el caso de la plusvalía en el Distrito Capital no se ha establecido de manera obligatoria la medida cautelar de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del acto administrativo de liquidación del señalado gravamen; medida prevista en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, no solamente para fines de publicidad frente a terceros sino también para asegurar el pago de la participación en la plusvalía conforme lo refiere la misma Ley.

ey

“Credibilidad y confianza en el control”

Inadecuada formulación de las metas en materia de planes parciales.

En efecto, la Secretaría Distrital de Planeación durante el periodo 2008 -2010, invirtió la suma de \$1.869.00 millones en el proceso de formulación y adopción de los Planes Parciales, viabilizando un total de 655.51 Hectáreas de suelo de desarrollo, que posibilitarían la adopción de 10 Planes Parciales de Desarrollo y un Plan Parcial de Renovación Urbana.

En la práctica, no obstante que el proceso de formulación de este instrumento de gestión del suelo, que constituyen los planes parciales, de reconocida importancia como fuente de recursos económicos para el Tesoro Distrital, presenta en promedio un avance del 72.73 %, se considera que estas metas no fueron correctamente formuladas, en atención a que no reflejan la realidad de la totalidad de planes parciales adoptados y por adoptar, de lo cual dan cuenta las inconsistencias detectadas por el Organismo de Control Fiscal con respecto a los planes de acción de la Secretaría Distrital de Planeación y a la formulación de las metas del Plan de Desarrollo 2008 – 2012, “*Bogotá Positiva: Para vivir mejor*”, relacionadas con la inobservancia de los principios de la función pública previstos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia como lo es el de eficacia; irregularidades a las cuales hace referencia el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Transversal, “*Efectividad en la expedición de los planes parciales*”, llevada a cabo en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital 2011, Ciclo I.

Los planes parciales desistidos también contribuyen al desarrollo ilegal de la ciudad.

El desistimiento de planes parciales bien por decisión de la administración o de su promotor, permite que en los terrenos destinados para el desarrollo de los mismos no se ejecuten las obras de urbanismo requeridas, en orden a evitar la conurbación de la ciudad. Situación que favorece el crecimiento ilegal de la misma, como quiera que al contar con la viabilidad de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, energía, gas y teléfono, la comunidad se aprovecha de tal circunstancia, favoreciendo el desarrollo urbanístico desordenado y al margen de la Ley, lo que genera para el Distrito Capital la erogación de mayores sumas de dinero tendientes a legalizar dichas áreas, monto de la inversión que asciende a tres veces al monto real de legalización, que no se compadece con la inversión que realmente debiera hacer en el evento en que el desarrollo hubiese tenido lugar conforme al modelo de ciudad pactado en el Plan de Ordenamiento Territorial- POT.

En este orden de ideas, resulta preocupante que luego de más de diez (10) años





“Credibilidad y confianza en el control”

de haber sido expedido el POT, aún exista retraso no solamente con respecto a la adopción de los planes parciales de desarrollo sino de aquellos que se consideran aún más importantes como lo son los que tienen que ver directamente con la renovación urbana del centro de la ciudad, de los cuales sólo se ha expedido el correspondiente al Centro Cultural Proscenior, el cual aún está en revisión.

Situación fáctica que no solamente pone en riesgo los recursos técnicos, humanos y financieros invertidos en su formulación y adopción, sino que limita la posibilidad de que el Distrito Capital entre a percibir mayores recursos económicos, en cumplimiento de uno de los principios del ordenamiento del territorio, cual es la distribución equitativa de las cargas y los beneficios a que alude el artículo 3º de la Ley 388 de 1997, por concepto de plusvalía, delineación urbana y predial, entre otros, con el consecuente retroceso en términos de productividad y competitividad de la ciudad.

De ahí, la urgente necesidad que la Administración Distrital acometa acciones efectivas tendientes a superar las deficiencias detectadas en materia de la falta de coordinación interinstitucional por parte de todas las entidades involucradas en el proceso de formulación y adopción de los planes parciales, así como el deficiente seguimiento y control de los beneficios derivados de la ejecución de los mismos, y se hagan los ajustes normativos requeridos, que involucren medidas tendientes a establecer términos de vigencia de los planes parciales otorgados, así como medidas que conlleven a la materialización del proyecto por parte de los promotores que garanticen el desarrollo constructivo de vivienda de interés social VIS y el de vivienda de interés prioritario VIP, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

No debe dejarse de lado que todo proyecto urbanístico debe garantizar la inclusión social y prever los posibles asentamientos subnormales en la ciudad; razón por la cual resulta prioritario tener en cuenta la gran cantidad de sectores deteriorados que existen en la ciudad, que se convierten en focos de delincuencia, así como generación de espacios para nómadas urbanos. Espacios éstos que podrían ser utilizados para complementar el nuevo hábitat proyectado para la ciudad con modelos de desarrollo que involucre usos para vivienda, comercio, o educación, entre otros.

Por ello, también resulta ineludible que el Distrito Capital proceda a surtir las actuaciones tendientes a evitar que la Administración se desgaste en la expedición de planes parciales, con la inversión de recursos de diferente índole que esto representa, sin que a la fecha sus decisiones cuenten con algún tipo de efecto vinculante frente a los promotores de los señalados instrumentos de planeación, quienes como bien se conoce en un significativo número de casos desisten de la

al

“Credibilidad y confianza en el control”

ejecución de los planes parciales que les fueron aprobados.

Nuestro pronunciamiento lo fundamenta, el hecho de que Bogotá D.C., cuenta actualmente con desafíos de enorme importancia, principalmente en temas de gestión del suelo, construcción de vivienda (VIS y VIP), movilidad e infraestructura de servicios públicos para el desarrollo, ante lo cual es necesario replantear el trámite que han venido presentando los Planes Parciales, que en muchos casos no se ejecutan en su totalidad, o se realizan sin atender las prioridades que requieren ciertos sectores de la ciudad y algunos se desarrollan en forma demorada y desordenada, como lo demuestra el estado de dichos planes parciales a 31 de diciembre de 2010, en donde de los 39 Planes Parciales de Desarrollo adoptados en el Distrito Capital, se presentan las siguientes situaciones:

- Seis (6) construidos, equivalentes al 15,38% del total adoptados.
- Catorce (14) parcialmente construidos, equivalentes al 35,90% del total adoptados.
- Tres (3) con trámite de licencia de urbanismo, equivalentes al 7,69% del total adoptados.
- Dieciséis (16) no han iniciado obra, equivalentes al 41,03%, total adoptados.

En este orden de ideas, la Administración Distrital debe tener en cuenta que según el artículo 70 del Acuerdo 257 de 2006, “(...)El Sector Planeación tiene la misión de responder por las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital para la construcción de una ciudad equitativa, sostenible y competitiva, garantizar el crecimiento ordenado del Distrito Capital, el mejor aprovechamiento del territorio en la ciudad en las áreas rurales y en la región, y la equidad e igualdad de oportunidades para los habitantes del Distrito Capital, en beneficio especialmente de grupos de población etario, étnico, de género y en condiciones de discapacidad(...)”. En ese marco se infiere, que la demora en la adopción de los planes, contraría la misión del Sector de Planeación.

En síntesis en total construidos o con algún desarrollo en su construcción, tenemos un total de 20 Planes Parciales de Desarrollo con procesos urbanísticos adelantados, esto es, el 51,28% del total adoptado. Respecto a los 37 planes Parciales de Renovación Urbana a 31 de diciembre de 2010, tan sólo uno presentó viabilidad, correspondiente al 2,7% del total, el cual es de iniciativa privada (Proscenio). **Es de anotar, que para dar cumplimiento al plan de desarrollo del Distrito Capital, los planes parciales de iniciativa pública se encuentran en etapa inicial.**

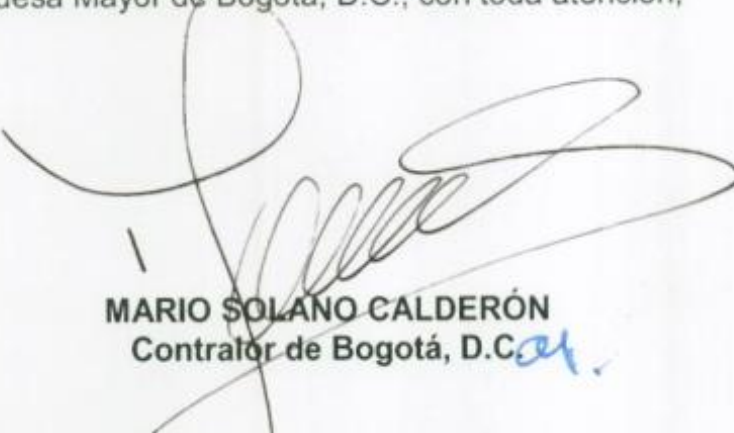
ce

“Credibilidad y confianza en el control”

Confiado en que las presentes reflexiones contribuyan al mejoramiento de la gestión urbanística y ambiental, así como al desarrollo ordenado de la ciudad, quedo atento a las decisiones que adopte la Administración, tendientes a corregir las señaladas falencias.

De la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C., con toda atención,

Cordialmente,


MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyectó:

Ana Benilda Ramirez Bonilla
Prof. Esp. 222 - 07
Arq. Henry Cordero Neira
Prof. Esp. 222 - 04

Apoyo técnico:

Ana Victoria Díaz Garzón
Subdirectora de Fiscalización Transversal Control Urbano

Información suministrada por:

Equipo Auditoría Especial Transversal
Efectividad en la expedición de los planes parciales
PAD 2011, Ciclo I.

Revisó Ajustó y Aprobó:

Dra. Erika Soraya Cortés Directora Técnica Sector Control Urbano
Dra. Claudia Patricia Gómez Directora Técnica Sector Ambiente.
Dr. Sebastián Gómez Asesor del Despacho.