

CONTRALORIA DE BOGOTA Folios: 8 Anexos: No
Radicación # 2-2013-00878 Fecha 2013-01-18 14:05 PRO 410987
Tercero: (ATM035388) GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO - ALCALDE MAYOR DE BOGOTA
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Número: 10000-01063



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Secretaría General



CONTRALORIA
DE BOGOTÁ, D.C.

Fecha: 21-01-2013 01:06 PM Rad:

Folios: 8

Por favor al contestar cite este N°

1-2013-2026

Anexos:

"Por un control fiscal efectivo y transparente" NILLA

90000-

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL

Contas

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

ASUNTO: Pronunciamiento relacionado con la necesidad que el Distrito Capital haga los ajustes normativos requeridos, en orden a que se exija en todos los proyectos urbanísticos de gran magnitud, sea cual sea su uso y escala, la mitigación de los impactos negativos que en la práctica genera la construcción de los mismos; observancia del principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios y el pago de la plusvalía, de los cuales actualmente están exceptuados.

Respetado señor Alcalde Mayor:

En ejercicio de la función pública de control fiscal encomendada a los Organismos de Control por la Constitución Política y la Ley, me permito poner en su conocimiento que este despacho, a través de la Dirección Sector Control Urbano, ha examinado el tema de los instrumentos de planeamiento urbano, dentro de los cuales están los planes parciales.

Es así como con ocasión del seguimiento efectuado a algunos de los proyectos urbanísticos de gran escala, se encuentra necesario pronunciamos sobre uno de los temas sentidos de la ciudad que requieren pronta solución, cual es el de la mitigación de los impactos negativos que genera la construcción de plataformas comerciales, como las que actualmente están en construcción y/o son objeto de ampliaciones: La Torre BD Bacatá, los Centros Comerciales Calima y Centro Mayor, entre otras.

1. ANTECEDENTES

En relación con el instrumento de planeamiento urbano plan de implantación

La Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., en aplicación de lo dispuesto en el artículo 9º, de la Ley 388 de 1997¹, adoptó mediante el Decreto 619 de 2000, el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, en adelante POT, el que fue revisado

¹ Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Artículo 9 El plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal (...)"

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

mediante el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004, el cual en su artículo 43, definió los instrumentos de planeamiento, en los siguientes términos:

"Los instrumentos de planeamiento urbanístico constituyen procesos técnicos que mediante actos expedidos por las autoridades competentes, contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial. Deberán incluir, además, los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios, en los términos señalados en el capítulo anterior.

Son instrumentos de planeamiento, los siguientes: Los planes maestros, los planes de ordenamiento zonal, los planes zonales, las unidades de planeamiento zonal - UPZ, los planes directores para parques, los planes de implantación, los planes de regularización y manejo, los planes de reordenamiento, los planes de ordenamiento minero ambiental las demás reglamentaciones urbanísticas y, en general, las disposiciones contenidas en cualquier otro tipo de acto administrativo de las autoridades competentes, referidas al ordenamiento del territorio del Distrito Capital." (Subrayado nuestro).

De conformidad con el artículo 429 del POT, el Plan de Implantación, es un instrumento para la aprobación y reglamentación de grandes superficies comerciales o de dotaciones de escala metropolitana y urbana; con el fin de evitar los impactos urbanísticos negativos en las posibles zonas de influencia del proyecto.

A renglón seguido el artículo 347 ibídem, relativo a Normas para los usos de comercio y servicios (*artículo 336 del Decreto 619 de 2000*) prevé:

"1. Comercio Metropolitano y Urbano. El desarrollo del comercio metropolitano, de más de 6.000 M2 de área de ventas, y el Urbano con área de ventas de más de 2000 M2 y hasta 6000 M2, se sujetará a un Plan de Implantación (...)"

Normativas de las cuales se infiere que los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia, son aquellas afectaciones que en la práctica se generan por la redensificación derivada de la ejecución de los proyectos que de una u otra manera afectan la infraestructura de la ciudad.

2. RAZONES QUE AMERITAN HACER EL PRONUNCIAMIENTO

2.1 Necesidad que en el Distrito Capital se hagan los ajustes normativos requeridos, en orden a que los proyectos de gran magnitud, sea cual sea su uso y escala, se les exija la mitigación de los impactos negativos que en la práctica generan en el área de influencia de los mismos; observancia del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios y pago de la plusvalía.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ciertamente, según el artículo 347 del POT, en el Distrito Capital se requiere de plan de implantación para nuevas áreas y/o ampliaciones de comercio metropolitano de más de 6000 M2 de área de ventas y el urbano con área de ventas de más de 2000 M2 y hasta 6000M2. Así mismo las intervenciones con licencias de ampliaciones sucesivas que sumen estas áreas.

No obstante, esta Contraloría de manera reiterada evidencia que se vienen desarrollando en la ciudad complejos urbanísticos de gran envergadura que no surten el procedimiento para el estudio y aprobación del correspondiente plan de implantación, excusados en que el área de ventas del desarrollo del uso de comercio previsto en el proyecto no superan los 200M2 para el caso del urbano o los 6000 M2, en tratándose de comercio metropolitano; eventos en los cuales los impactos urbanísticos negativos producidos en las zonas de influencia de los predios desarrollados no tienen responsables de su mitigación.

Lo anterior, en razón a que los particulares aprovechando las falencias que tiene la norma, en cuanto a que solamente en materia del uso de comercio están dadas las escalas para presentar plan de implantación, ante lo cual ajustan el proyecto a su entera conveniencia para eludir las medidas tendientes a mitigar los impactos que el mismo genera en materia de movilidad e infraestructura, entre otros y maximizan el desarrollo de otros usos que no exigen dicho instrumento de planeación, dentro de los cuales están: servicios personales turísticos, servicios personales técnicos especializados y servicios a empresas e inmobiliarios.

Como podemos observar, la norma no tuvo en cuenta que un uso como los anteriormente mencionados, en la práctica son causa de una mayor redensificación de un área, con el proporcional impacto que esta conlleva; no obstante, normativamente no se exige plan de implantación, un ejemplo concreto lo constituye los servicios profesionales técnicos especializados bancarios, oficinas, consultorios, en los que dada la importante afluencia de personas se constituyen en nodos de conflicto urbano, que requieren de medidas de mitigación de impactos que bien pueden ser iguales o mayores a las que genera el comercio metropolitano.

Es así como preocupa a esta Contraloría que la situación antes descrita tenga lugar en proyectos que en la actualidad se están construyendo y/o en otros casos están siendo objeto de ampliaciones en la ciudad como: La Torre BD BACATÁ, Centro Comercial Calima, y Centro Comercial Centro Mayor.

2.1.1 Proyecto BD BACATÁ

Proyecto que se pretende llevar a cabo en el predio ubicado en la Avenida Calle 19 No. 5 - 52, esto es, en pleno centro de la ciudad, localidad de Santa Fe, el que

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

es de gran impacto para la ciudad, si se tiene en cuenta su número de pisos, complejidad y volumen de unidades urbanísticas planteadas, no obstante este complejo urbanístico, de conformidad con las normas vigentes no está obligado a presentar plan de implantación, lo cual considera este Ente de Control un total desacierto, en atención a los impactos negativos que en la práctica el mismo va a generar en su área de influencia.

Como se conoce, el proyecto cuenta con la Licencia de Construcción No LC -11-4-0303, expedida el 2 de marzo de 2011, por la Curaduría Urbana No 4, cuyo titular es BD Promotores Colombia S. A.; acto administrativo que autorizó los siguientes usos: Servicios Personales Turísticos (Hotel), Comercio (7 locales), Servicios Profesionales Técnicos Especializados (Oficinas) y Vivienda Multifamiliar (396 unidades), de los cuales la norma urbanística vigente sólo exige plan de implantación al uso de Comercio, en tratándose de proyectos a nivel Metropolitano con más de 6000 M2 de área de ventas y urbano con área de ventas mayores a 2000 M2 y hasta 6000 M2.

De ahí, que llama la atención a esta Contraloría que la norma sólo exija plan de implantación al uso de Comercio en aquellos proyectos de las señaladas áreas, como quiera que sumadas las áreas dispuestas para los demás usos diferentes al de comercio, se tiene que va a ser mayormente redensificado el inmueble en el que se va a construir el megaproyecto, toda vez que en este caso las áreas correspondientes a dichos usos superan los 112.846 M2, esto es, 18 veces superior, aún en el evento en que en dicha torre se llevara a cabo un comercio de escala metropolitana.

No obstante, es materia de cuestionamiento que dicho proyecto adolezca de un plan de implantación con el cual se eviten los impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia del predio en el que se van a desarrollar los usos autorizados a través de la correspondiente licencia urbanística, aunados al de comercio, en atención a que en la práctica los mismos van a tener lugar, como quiera que resulta incontrovertible que el centro de la ciudad tan sólo cuenta con vías arterias reducidas, con poca fluidez, como lo son la Avenida 19 y la Carrera 5ª, únicas vías de acceso al proyecto, que en la actualidad no tienen la capacidad para atender la demanda vehicular y peatonal existentes, menos aún cuando estén implementados todos aquellos servicios y usos otorgados, como lo son: vivienda, comercio, oficinas y el sistema hotelero con el que va a contar el proyecto.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que la licencia urbanística antes citada aprobó la construcción en la modalidad de obra nueva y demolición total, seis sótanos para estacionamientos, un sótano para uso de servicios empresariales y personales, una plataforma con cuatro pisos con primer piso

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

destinado a comercio zonal, (siete locales) y tres pisos para servicios empresariales, personales y equipamiento comunal y dos torres para 396 unidades de vivienda, una unidad de servicios turísticos de escala metropolitana y servicios empresariales y personales, 404 estacionamientos privados y 318 estacionamientos de visitantes.

2.1.2 Proyecto Centro Comercial Calima

En el caso del Centro Comercial Calima, ubicado en la Avenida Calle 19 No. 28-80, Localidad de Los Mártires, según lo evidenció esta Contraloría, con fecha 4 de diciembre de 2003 se expidió Licencia de Urbanismo No. ES03-4-0717, Modificada con la licencia SLC07-5-0768, con la cual fueron aprobados los usos de comercio Clase III A, Escala Zonal Metropolitana para 368 unidades, en un área de 53.176, 28M2 y sumadas como lo enseña el siguiente cuadro, la totalidad de las áreas desarrolladas superan los 185.000M2; no obstante a dicho proyecto no le fue exigido el correspondiente plan de implantación:

CENTRO COMERCIAL CALIMA

Número de Licencias	Área en metros cuadrados de Comercio	Número y fecha de Licencias de Construcción
1	53.176,28	LC 07-5-1814 del 22 de noviembre de 2007
2	20.784,90	LC 07-5-1814 del 10 de noviembre de 2008
3	9.356,86	LC 07-5-1814 del 2 de mayo de 2010
4	4.466,72	LC 07-5-1814 del 30 de julio de 2009
Total	4	87.784,76

Fuente. Licencias de Construcción –SDP.

Como lo muestra el anterior cuadro, el área comercial para este proyecto rebasa los 87.874,76 M2, aprobados por cuatro licencias urbanísticas; caso en el cual en su momento no fueron realizadas las obras de mitigación de impactos, a pesar de tratarse de una superficie enteramente comercial, en la que confluyen los usos de oficinas, comercio metropolitano, sala de cines, Centro Comercial La Catorce, locales comerciales, plazoleta de comidas y Kioscos de venta, que involucran un alto volumen de usuarios que redensifican el sector y que de haber sido tenidas en cuenta las áreas de todos los usos desarrollados, obligaba la presentación del correspondiente plan de implantación.

2.1.3 Proyecto Centro Mayor

Este Centro Comercial, está ubicado en la Calle 38 Sur No. 34 D50/ Avenida Carrera 27 No. 38 A - 61 Sur, Localidad Antonio Nariño, con respecto al cual se determinó que fueron expedidas 7 licencias de construcción, con áreas de ventas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

para el uso de comercio inferiores a 2.000 M2, conforme lo muestra el siguiente cuadro:

CENTRO MAYOR CENTRO COMERCIAL

Número de Licencias	Área en metros cuadrados de Comercio	Número y fecha de Licencias de Construcción
1	128.578,52	LC 08-5-0398 del 27 de marzo de 2008
2	524,52	LC 08-5-0398 del 17 de junio de 2008
3	18.297,00	LC 08-5-0398 del 26 de agosto de 2008
4	13.920,70	LC 2012-2-0504 del 27 de abril de 2004
5	4.442,17	LC 08-5-0398 del 7 de enero de 2010
6	775,13	LC 08-5-0398 del 8 de junio de 2010
7	218.900,31	LC 08-5-0398 del 17 de septiembre de 2010
total	385.438,35	

Fuente. Licencias de Construcción –SDP.

Como puede observarse, el área de ventas para el uso comercial de este proyecto es superior a los 385.438,35 M2, el cual actualmente está en ejecución y no cuenta con plan de implantación que determine las acciones con las cuales se mitiguen los impactos causados a un sector residencial de la ciudad como lo es el Barrio Villa Mayor.

Ciertamente, en el Distrito Capital está en carrera un proceso de transformación dinámica en torno a la construcción de grandes proyectos urbanísticos, que involucran diferentes usos en una sola unidad, dentro de los cuales están los de comercio, vivienda multifamiliar, oficinas y servicios profesionales técnicos especializados, entre otros, que conforman grandes superficies comerciales de alta complejidad que si bien es cierto dinamizan el sector, también lo es que generan impactos en materia de movilidad, peatonalización, infraestructura urbana que imponen la mitigación de los mismos con la presentación de serios estudios sobre dichos aspectos.

Ahora bien, un riguroso estudio de la normatividad aplicable al referido instrumento de planeación que ocupa nuestra atención, cual es el plan de implantación, enseña que la misma se ha quedado corta con respecto a megaproyectos, como los anteriormente señalados, toda vez limita al área de ventas en el uso de comercio, la exigibilidad del plan de implantación, lo que se considera un serio desacierto, en la medida que desconoce la dinámica urbana que ha tomado la ciudad.

Basta recordar la situación que se presentó con el Centro Comercial Santa Fe, que por su ubicación geográfica, generó problemas de movilidad, lo que creó un

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

caos, en ese sector de la ciudad. Por lo que resulta aún más preocupante el proyecto BD BACATA, en atención a su ubicación en pleno centro de la ciudad.

De ahí, que motiva a este Organismo de Control Fiscal hacer el presente pronunciamiento a la espera que la Administración Distrital a su cargo revise el tema de la exigibilidad del plan de implantación y de encontrarlo necesario proceda a hacer los ajustes normativos requeridos en orden a que de manera articulada con todos los instrumentos de planificación existentes se contemple la obligatoriedad en el desarrollo de complejos urbanísticos, el trámite y aprobación del correspondiente plan de implantación, como instrumento capaz de dar solución a los impactos negativos en el área de influencia de los mismos.

Es necesario precisar que, la Contraloría de Bogotá D. C., en ningún momento pretende con este documento oponerse a la dinamización urbanística del Distrito Capital, dado que resulta incuestionable entender que las ciudades no son estáticas sino que permanentemente evolucionan, lo que obliga a armonizar estos megaproyectos con su entorno para generar nuevos modelos de ciudad en los que se brinde mayor garantía a los residentes del sector que se ven afectados por los impactos negativos que generan su desarrollo, que implica modificaciones a la norma actualmente vigente, para lo cual en lo posible debe aprovecharse la oportunidad que brinda la revisión excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial actualmente en trámite, como instrumento primario y armonizador de las normas urbanísticas de la ciudad capital.

Con fundamento en lo anteriormente expresado, este Ente de Control Fiscal pone en conocimiento los señalados hechos, confiado en que su Despacho ordene al ente rector del ordenamiento territorial en la ciudad, la armonización entre los instrumentos de planificación primarios y secundarios, especialmente, las normas aplicables al plan de implantación y se prevea su exigibilidad en todos aquellos proyectos de gran magnitud, sea cual sea su escala, uso y sin excluir en el caso del uso de comercio las áreas de cesión, para que de esta manera no se eluda la obligación de mitigación de los impactos negativos que pueda generar la construcción de los mismos en su área de influencia.

Lo anterior, no sin antes manifestar al señor Alcalde Mayor que igualmente no es de recibo la no exigibilidad de las cargas y beneficios, así como el reconocimiento y pago de los valores por concepto del especial tributo de la plusvalía a que están obligados reconocer los titulares de los proyectos que se llevan a cabo en áreas de renovación urbana, amparados en las excepciones contempladas en el POT vigente, con el argumento que las mismas constituyen estímulos a los desarrollos urbanísticos en predios de tratamiento de renovación urbana, modalidad redesarrollo y reactivación.







CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En estos términos, quedo atento a conocer, dentro de los 10 días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, las acciones que adopte la Administración Distrital, tendientes a corregir las señaladas falencias normativas, en materia de la exigibilidad de los planes de implantación a las grandes superficies comerciales, la observancia del principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios y la cancelación del valor correspondiente al excepcional tributo que es la plusvalía, previsto en el artículo 70 de la Ley 388 de 1997², dado que no resulta coherente que los megaproyectos con amparo en las normas existentes, se desarrollen sin cancelar valor alguno por estos conceptos, todo con desconocimiento que estos recursos pueden ser reinvertidos en la infraestructura de la ciudad.

Atentamente,

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Henry Cordero Neira -Profesional Especializado 222-04 
Revisó: Ana Victoria Díaz Garzón, Subdirectora Fiscalización Transversal. 
Sandra Rozo Barragán, Directora Sector Control Urbano. 
Ajustó: Ana Benilda Ramirez Bonilla, Asesor 

² "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991".