



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**El comportamiento político en la toma de decisiones públicas: el caso de la
expedición de la Modificación excepcional del Plan de Ordenamiento
Territorial de Bogotá, 2013**

Tesis
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:
ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ OSPINA

TUTOR
DR. MANUEL PERLÓ COHEN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Ciudad de México, agosto, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor, el Dr. Manuel Perló Cohen por su permanente asesoría, su acompañamiento y por dejar “fluir” esta investigación desde el comienzo.

Al Dr. Antonio Azuela y al Maestro Guillermo Olivera por acompañar desde el primer coloquio este proceso de investigación, por sus comentarios y retroalimentación constante.

A la Dra. Esther Maya y al Maestro Sergio Flores por hacer parte del grupo de sinodales, por sus miradas y observaciones al texto; gracias por enriquecer y profundizar el debate.

A los profesores que acompañaron esta investigación desde las clases. Especialmente, a la Dra. Estela Martínez y Dra. Patricia Ramírez por su interés académico y por las observaciones hechas a esta investigación.

A quienes muy amablemente me cedieron de su tiempo para realizar las entrevistas. En especial, agradezco a Diana Alejandra Rodríguez no solo por la conversación, sino por los documentos que me compartió sobre el proyecto MePOT y sobre los recursos legales interpuestos posteriormente.

A Clacso-Conacyt y al PAEP por financiar la investigación y algunos previos resultados presentados en eventos académicos.

A mis colegas de maestría, los amigos mexicanos, la comunidad colombiana en la ciudad universitaria.

A mi familia. A ti, madre, por tu amor.

RESUMEN

La presente investigación analiza el comportamiento de los actores políticos en el rechazo a la modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial de Bogotá ocurrido en el año 2013. Para entender y explicar esta negativa en el concejo, corporación pública de la ciudad, se analizan las instituciones, los procesos políticos dentro del sistema político, las creencias y valores subjetivos de los actores partícipes de la toma de decisión de una política pública específica, el ordenamiento territorial. Esta investigación asume, a través de las discusiones de teoría política sobre neoinstitucionalismo, que las reglas formales e informales determinan la actuación de los actores y estructuran sus incentivos. Para el desarrollo de esta pesquisa se utilizó una metodología de investigación cualitativa de estudio de caso, utiliza datos recolectados a partir de la producción normativa en la ciudad, el registro en prensa, las actas y los vídeos de las sesiones de la comisión de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de entrevistas con actores clave que actuaron en la discusión de este proyecto en el concejo de Bogotá.

El estudio posibilitó un entendimiento crítico en dos sentidos: por un lado, en cómo y quienes *producen* la ciudad de Bogotá concluyendo que las creencias de los actores son difíciles de modificar y que los recursos que utilizan buscan posicionar estas en las políticas públicas y, por otro lado, que para la implementación de políticas públicas no es suficiente la voluntad política o las buenas intenciones del ejecutivo, es necesario establecer una relación armónica con la corporación pública que se encarga de aprobar las iniciativas normativas y de una posibilidad real de negociación con los grupos de interés afectados por la norma.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, Bogotá, neoinstitucionalismo, coaliciones promotoras

Índice de tablas

Tabla 1 Descripción de recursos según Subirats y Sabatier y Weible	36
Tabla 2 Número de escaños por partidos políticos para elecciones al concejo de Bogotá 2000 - 2011	49
Tabla 3 Distribución de curules y presidencias de comisiones permanentes (2012-2015)	61
Tabla 4 Proyectos de acuerdo presentados por administración distrital, período 2012-2013	63
Tabla 5 Procedimiento para modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial	78
Tabla 6 Clasificación del suelo en perspectiva comparada - decreto 190 y MePOT 2013 - en hectáreas	102
Tabla 7 Formación de coaliciones promotoras para la discusión del proyecto MePOT	108
Tabla 8 Uso de recursos utilizados por coaliciones promotoras para el rechazo de la MePOT	118
Tabla 9 Sesiones y temáticas desarrolladas en la discusión del proyecto MePOT	128

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Diagrama del modelo de coaliciones promotoras	28
Ilustración 2 Cronología del trámite del proyecto de acuerdo 118 - MePOT	82
Ilustración 3 Pieza comunicativa ciudad incluyente y medidas para vivienda nueva en centro ampliado	97
Ilustración 4 Pieza ilustrativa de la renovación del centro ampliado	99
Ilustración 5 Identificación de actores en cada coalición promotora	116
Ilustración 6 Aplicación del modelo de coaliciones promotoras al caso de estudio	147

Contenido

Introducción	11
1. Capítulo: las políticas públicas territoriales ¿Quién decide? ¿cuáles las motivaciones? ¿bajo qué marco institucional se hacen?	21
1.1. La teoría neoinstitucional en estudio sobre el comportamiento de los actores	22
1.1.1. Las limitaciones informales a partir del estudio de coaliciones promotoras....	26
1.1.2. Las limitaciones formales en gobiernos divididos	38
2. Capítulo: el contexto político del régimen municipal colombiano y la alcaldía de Gustavo Petro.....	45
2.1 El sistema político colombiano y su régimen municipal.....	45
2.2 El concejo y la alcaldía de Bogotá	51
2.3 La administración de Gustavo Petro y su relación con el concejo.....	53
2.3.1 La formación de coaliciones políticas	55
2.3.1 Aprobación normativa en la alcaldía de Gustavo Petro.....	62
2.3.2 Dos instrumentos de financiación para la ejecución de políticas.....	68
3. Capítulo: la formación de coaliciones promotoras y el sistema de creencias en el ordenamiento territorial	73
3.1 Antecedentes institucionales para la formación de coaliciones promotoras en torno a la política territorial	74
3.2 La posibilidad del cambio en la política de ordenamiento territorial.....	78
3.3 La hegemonía del sistema de creencias pro- <i>statu quo</i>	83
3.4 La emergencia de una coalición promotora de modificaciones al ordenamiento territorial.....	92
3.1 Actores, posiciones y consenso en torno a la modificación en la política pública	110
4. Capítulo: el comportamiento político en la discusión de la MePOT	117
4.1 Una discusión política a un proyecto técnico	120
4.1.1 El recurso legal y la utilización por ambas coaliciones.....	123
4.1.1 El recurso del tiempo: una herramienta para demorar o apresurar el proyecto	135
4.2 La información técnica y la desvirtualización de creencias	142
4.3 Externalidades de <i>politics</i> y <i>policies</i> para la estabilidad del subsistema.....	146
5. Consideraciones Finales.....	151
6. Epílogo	158
Bibliografía.....	160
Anexo 1 – Relación de entrevistas.....	167

Anexo 2 - Instrumento de análisis para identificación de creencias de los actores.....	168
Anexo 3 – Desarrollo de componentes del POT – decreto 190 de 2004	169
Anexo 4 – Definición y clasificación de normas urbanísticas.....	170
Anexo 5 – Actores público – privados presentes en las sesiones de la comisión.....	172
Anexo 6 - Identificación de creencias de las coaliciones en prensa	175

Introducción

La ciudad es producto de las relaciones de poder humanas. En ella los seres humanos la habitan, la usufructúan, trabajan y se relacionan; y en términos públicos, la política pública que regula este espacio físico-social es el ordenamiento territorial. En Colombia, a través de un conjunto de actuaciones y decisiones de autoridad se ordena física y económicamente el suelo de los municipios. Su importancia radica en que es regulada la propiedad del suelo y son fijados los instrumentos de financiación, gestión y planeación del municipio.

Desde la Constitución de 1991 es el concejo municipal quien tiene la competencia jurídica para discutir y aprobar este instrumento. Sin embargo, el marco jurídico colombiano permite que sea el ejecutivo municipal quien presente a la cámara municipal el proyecto previa concertación con la ciudadanía, con la autoridad ambiental y con el consejo territorial de planeación, en Bogotá - CTPD¹. En ese sentido, aprobar el POT – Plan de ordenamiento territorial- implica una lucha y manutención por el poder según las alianzas y estrategias de los partidos y/o movimientos políticos, grupos de interés y de los movimientos sociales existentes en la ciudad. Y, dada esta configuración en los municipios, estos han ordenado el territorio legitimando estas relaciones de poder.

Lo anterior es producto del Estado social de derecho colombiano que está organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales y con un sistema democrático representativo (Const., 1991). Son los partidos y movimientos políticos el principal mecanismo de representación de las ideologías políticas presentes en los cuerpos administrativos del país; a través de ellos se discuten y se aprueban las políticas públicas, se hace control político, se eligen funcionarios públicos y se accede a los cargos públicos.

¹ Es una instancia de planeación de carácter consultiva creada por la Constitución Política en su artículo 340 y reglamentada por las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 conformada por 100 consejeros, los cuales representan a 22 sectores y poblaciones de la ciudad.

Los concejos, cuerpos administrativos elegidos democráticamente, tienen en sus manos la aprobación de las diversas políticas públicas que se realizan en los municipios. Es esta corporación quien está encargada, entre otros, de (i) reglamentar la prestación de los servicios públicos del municipio, (ii) adoptar y aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social, (iii) expedir el presupuesto anual, (iv) determinar la estructura de la administración municipal, (v) reglamentar los usos del suelo, (vi) aprobar cupos de endeudamiento del distrito y (vii) elegir los titulares de los órganos de control del municipio (art. 313 Const., 1991).

Dada su importancia para la ciudad, el concejal -un actor político- se ve frente a diversas discusiones y temas colocados, sea por el ejecutivo municipal, por colegas de esta corporación o por iniciativas ciudadanas y, a partir de esto, establece la manera cómo va a actuar y las decisiones que va a tomar y que tendrán repercusión en el desarrollo económico y social de la ciudad y en su proyecto político personal y de partido. Para que sea aprobada una iniciativa normativa se realizan alianzas, acuerdos políticos y se traban disputas, buscando la atención y demandas que los actores juzgan necesarias a la ganancia pretendida. En esa medida, interesa en particular para fines de investigación, la posición del concejal frente a decisiones de política urbana.

Según la ley 388 de 1997, norma nacional que reglamenta el ordenamiento territorial en Colombia, todos los municipios del país, sin importar el número de población o tamaño del territorio, tendrán la obligación de adoptar Planes de Ordenamiento Territorial -POT. Este instrumento de planeación es el recurso básico para desarrollar el 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 (art. 9 Congreso de la República, 1997)

El actual Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, decreto 190 de 2004, “por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito” (Alcaldía de Bogotá, 2004), es el instrumento con el que cuenta la ciudad

para administrar el desarrollo físico y el uso del suelo en su territorio los cuales rigen las actividades urbanas y económicas de la ciudad.

El POT cuenta con un componente general, uno urbano y uno rural. El primero indica los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; el segundo, las políticas acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, y el último está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo (art. 11 Congreso de la República, 1997).

Por lo anterior, el POT es de suma relevancia para los municipios colombianos, pues a través de ellos se categoriza el suelo, se determinan las actividades económicas y se subrayan, entre otras, lineamientos para las políticas de vivienda, la provisión de infraestructura urbana, la política de movilidad o de protección ambiental para los próximos doce (12) años (tres períodos de gobierno ejecutivo); es decir, es una política pública de largo plazo y en el que se puede inferir, participan inmersamente amplios sectores privados afines al desarrollo económico y físico de la ciudad. Pero como se ha mencionado, pese ser el Plan de Ordenamiento Territorial - POT un instrumento técnico, para ser aprobado necesita el respaldo de un órgano político.

El marco institucional faculta a los municipios a emprender revisiones o modificaciones excepcionales si así lo requiere. Específicamente, el decreto nacional 4002 de 2004 permite que los municipios emprendan estas modificaciones siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación. Apoyado en esta norma y dado que no había sido modificado el POT desde el 2004 y que la ciudad, como sabemos, es un espacio socio territorial dinámico, en mayo del 2013, el alcalde de Bogotá en aquel entonces, Gustavo Petro, miembro y líder del movimiento político de centro izquierda “Progresistas”, remitió un nuevo proyecto de acuerdo para la modificación excepcional del POT existente y que este fuera discutido y aprobado en el concejo de Bogotá. El 7 de junio de 2013, un mes después de que fuese presentado el proyecto de acuerdo 118 “revisión excepcional del Plan de

Ordenamiento Territorial (POT)” (Alcaldía de Bogotá, 2013), la comisión encargada de estudiarlo en el concejo de la ciudad, por mayoría simple (9 votos contra 6), rechazó el proyecto aduciendo razones jurídicas de ilegalidad e inconveniencia.

Pese a esta negativa, el alcalde en septiembre del mismo año decidió expedir por decreto el proyecto (decreto 365 de 2013). Según su administración, a pesar de haberse convocado a sesiones extraordinarias para promover el debate del proyecto en el concejo, este no se discutió ampliamente en la comisión y argumentó que la razón de su rechazo se debió a que los concejales respaldaban intereses de particulares -sector de la construcción principalmente- en oposición a la ciudadanía. Los concejales se defendieron arguyendo razones como que la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial - MePOT paralizaría el sector de la construcción, agudizaría los conflictos sociales, fragmentaría el espacio público, reduciéndolo a antejardines y aislamientos e ignoraba una visión de ciudad región (Hernández, Ceballos, & Lozano, 2013). Posteriormente, el decreto sería demandado ante el Consejo de estado y este decretaría medidas cautelares para el mismo, suspendiendo así los efectos de la MePOT en el desarrollo urbano de la ciudad.

Por lo anterior, independientemente de que este trabajo pudiese resultar una contribución a la discusión sobre la conveniencia de implementar la propuesta de modificación excepcional, ello no es nuestro objetivo. Es **objetivo general** de esta investigación analizar el comportamiento de los actores políticos en el proceso decisorio de la expedición de la Modificación del Plan de Ordenamiento Territorial - MePOT en Bogotá ocurrido en el 2013, desde sus intereses particulares y/o partidarios, y como resultado del marco institucional presente en la democracia representativa colombiana. Se desarrollan tres **objetivos específicos**: (1) examinar los antecedentes jurídicos y políticos en torno a la Modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial – MePOT; (2) identificar y describir las reglas formales e informales que se utilizaron los actores políticos para rechazar el proyecto de acuerdo normativo de MePOT; y (3) describir el comportamiento de los actores políticos e institucionales en la discusión del

proyecto de acuerdo del MePOT en Bogotá identificando nociones y posturas frente al proyecto.

La hipótesis que sustenta esta investigación es que la negativa al proyecto de acuerdo que explica el comportamiento de los actores políticos en el proceso decisorio de la expedición del MePOT en Bogotá ocurrido en el año 2013 fue consecuencia de los intereses particulares y/o partidarios que tenían; esto es, por un lado, la presión de los grupos de interés a los actores políticos para impedir la aprobación del proyecto, y de otro, el rechazo a iniciativas del ejecutivo que mostraran al alcalde como ejecutor de políticas públicas ante una mayoría del concejo de oposición. Se hace hincapié en las reglas informales y como estas forman, constriñen, modulan las creencias de los actores para la aprobación o rechazo de una iniciativa normativa.

Estudiar la configuración del poder, las alianzas y coaliciones de los actores políticos es significativo en la ciencia política, pues tal como indica Harold Laswell, la ciencia política se define como una disciplina empírica (cómo), “el estudio de la formación por el poder y la coparticipación en él” y “acto político realizado desde la perspectiva del poder” (Dahl, 2009). De hecho, al ser la democracia un mecanismo de representación en el cual la oportunidad de participar en las decisiones es compartida ampliamente por todos los ciudadanos (Dahl, 2009), estudiar las alianzas en la expedición de una política pública permite identificar y describir los alcances de cada uno de los actores² frente a los beneficios obtenidos.

En esta misma línea, Dahl apunta que, en los sistemas democráticos, aunque varios actores juegan en la toma de decisión, los partidos políticos son actores centrales. Es decir que, diferentemente de un grupo denominado élite que detiene el poder para sí y donde hay un Estado cooptado por este grupo significativo de personas, hay varios grupos (políticos, económicos y sociales) que, aunque a

² Esta investigación parte de definir a un actor como un individuo (alcalde, concejal, periodista), como varios individuos (coalición política), o también como persona jurídica (un partido político, una asociación gremial) o, incluso un grupo social (juntas de acción comunal). Ello porque asumimos de que este actor tiene una homogeneidad en sus creencias y/o intereses que defiende.

veces comparten intereses, son grupos cuyos actores políticos toman decisiones, anticipan las consecuencias de sus actos -aunque ello no signifique que sean las más racionales- y escogen alternativas; en suma, grupos que actúan políticamente. Y esa forma cómo actúan desempeña un papel decisivo en la obtención y mantenimiento de la democracia. Sin embargo, estos actores actúan bajo un contexto de información incompleta, con unas reglas de juego las cuales son, en últimas, quienes orientan el comportamiento del actor. Por ello, parte esta investigación de un enfoque neoinstitucional al introducir al Estado como un actor relevante en la medida en que las reglas institucionales condicionan el comportamiento de los actores y establecen los incentivos de estos.

A partir de lo anterior, en los debates políticos, los concejales buscan demostrar la viabilidad y la relevancia de sus propuestas con base en argumentos técnicos. Ellos actúan de diferentes formas: pueden tener una actuación más individual e independiente o un trabajo más ligado a las presiones de las instancias de las cuales hacen parte (partidos, movimientos sociales, grupos de interés). De esta manera, la posición que establecen con relación al ejecutivo también es importante en la manera como el concejal se coloca delante de la sociedad, según los intereses y objetivos que estableció. Para ello, las reglas de juego pueden determinar la toma de decisiones de los actores, aunque sus valores culturales (reglas informales, concepto que utiliza esta investigación) también.

En el caso particular de esta investigación, analizar las relaciones de poder que se dan en busca de obtener los mejores beneficios para la ciudad y/o para los actores merecen ser estudiados ampliamente. Las investigaciones se han dirigido hacia la formulación o implementación de política pública, pero aún insuficiente en la fase toma de decisión.

Estudios sobre partidos políticos y su comportamiento en trámites legislativos son ampliamente conocidos en la academia. Desde el estudio de Sartori (2007) sobre la democracia como forma de gobierno, Duverger (1992) sobre la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos o de Diamond y Gunther (2002) sobre la tipología de partidos en los sistemas políticos y su influencia en las decisiones públicas, hasta estudios de caso en las democracias

representativas. Aunque sus estudios académicos se delimitan al comportamiento en legislaturas específicas midiendo la productividad legislativa, así como la crisis de representatividad que estos han generado en las democracias representativas, son difusas aun las investigaciones de partidos políticos en la toma de decisión de políticas públicas y más deficiente aún si se trata de estudiar políticas territoriales.

En el caso de ordenamiento territorial, variable independiente de esta investigación, las investigaciones colombianas van dirigidas en dos enfoques: hacer una recopilación histórica de la planeación urbana y, en términos generales, de la planeación colombiana (Zambrano & Bernard, 1993) (Zambrano, 1988)(Niño, 2003) y más recientemente, investigaciones dirigidas a establecer una conexión entre el urbanismo norteamericano y europeo con el urbanismo difundido en América Latina (Mondragón, 2011). En ese sentido, a nivel nacional los estudios sobre política urbana se han dedicado a analizar los alcances a raíz de la ley 388 de 1997 en materia de vivienda (Saldarriaga, 2006), movilidad (Jolonch, 2013) y prestación de servicios públicos (Matias, 2015) sin tener hasta ahora un estudio del marco institucional y legal y la relación entre partidos políticos con la expedición de estas políticas públicas. Esto se refleja en el panorama subnacional.

Estudios sobre el concejo de Bogotá son pocos, pero se han realizado en los últimos años. Son de destacar la tesis de grado de Páez Ibáñez (2008) en la cual se estudia la configuración urbana de Bogotá frente a la demografía social y se identifican los alcances de las elecciones municipales en el crecimiento de la ciudad o el trabajo de Buitrago (2007) denominado *“Los efectos de la reforma política y la ley de bancadas en el Concejo de Bogotá : una corporación que se debate entre la nueva y la vieja política”* que aborda, desde un análisis jurídico, las modificaciones de la reforma política colombiana y su repercusión en la cámara municipal. Desde el punto relacional del poder se destaca el estudio de Guzmán (2005) titulado *“El deterioro de los partidos políticos en Bogotá como vía de transformación de las élites políticas en Concejo entre 1970-2000: el proceso de la “destrucción creadora”*, el cual reflexiona sobre la crisis de la representación política y el personalismo de la política en Bogotá.

Como se observa, dichos estudios no han analizado la formulación de políticas públicas – cualesquiera ella sea- y que repercutan en el desarrollo económico y social de Bogotá. De hecho, son menos los estudios que analizan el concejo de Bogotá y la toma de decisión de políticas urbanas.

En el caso específico del POT, hoy se estudian componentes delimitados de este plan – cargas y beneficios urbanísticos, vivienda, infraestructura urbana, movilidad -, pero en su fase de implementación y, aunque en muchos casos las investigaciones indagan por los motivos y los argumentos que dieron paso a su expedición desde valores históricos y jurídicos (Buitrago & Carvajal, 2011) (Carrasco, 2004) (Achury, 2018), no se estudian desde el comportamiento político, es decir, desde la ciencia política.

Investigaciones relevantes sobre este tema son publicadas con detalle en México (Olivera, 2018)(Salinas-Arreortua, 2017), Argentina (Cuenya, 2016) y Brasil (Hoyler, 2019) (Klink, 2018). Inclusive se realizan ejercicios de política comparada entre las ciudades más relevantes de estos países en temas como segregación y pobreza, crecimiento urbano y formas de habitar (Di Virgilio, Guevara, & Arqueros, 2014). No sucede lo mismo con el caso colombiano. A pesar de haber un número significativo de estudios, creemos importante estudiar su capital y el proceso normativo, en especial las motivaciones de los actores en la expedición de políticas urbanas para entender cómo funciona el ordenamiento territorial en países unitarios y descentralizados y más aún, como se toman decisiones en políticas territoriales. Ello nos podría permitir comparar sistemas políticos parecidos al colombiano – Perú, Bolivia, Ecuador, por ejemplo – en materia de toma de decisiones o analizar toma de decisión en gobiernos locales.

Menores han sido, desde la ciencia política, las investigaciones sobre las reglas informales y su influencia en la toma de decisión. Por esta razón se recurre al enfoque de coaliciones promotoras. Se identifican y analizan las creencias de los actores frente a esta política en especial y cómo estas inciden en el comportamiento político de los actores.

Por todo lo anterior, esta investigación tiene, al menos, cuatro especificidades:

- (i) Se trata de un análisis político, a partir de enfoque neoinstitucional, sobre una política urbana.
- (ii) El análisis combina aspectos institucionales con variables explicativas, es decir, se explica a partir de un conjunto de actores que poseen unos recursos en el marco de determinadas reglas formales e informales.
- (iii) Se pretende operacionalizar el concepto de reglas institucionales a partir, por un lado, de una jerarquía de unas normas formales dentro de un sistema político específico; y por otro, identifica reglas informales a partir de las creencias que los actores tienen sobre la política urbana en especial. En ese sentido, al combinarlas, se sugiere que las reglas pueden ser obstáculos u oportunidades para la toma de decisiones públicas.
- (iv) Respecto a las reglas informales señalamos que estas son agentes de cambio (o no) en una política pública. Para corroborarlo, esta investigación da un aporte metodológico en la medida en que se utiliza el modelo de coaliciones promotoras para identificar niveles de creencias y operacionalización de recursos.

La investigación utiliza el método cualitativo de estudio de caso. Este tipo de investigación es adecuada para investigar fenómenos que buscan dar respuesta a cómo y por qué ocurrió y permite explorar en forma más profunda para obtener un conocimiento más amplio sobre el fenómeno de estudio. Para ello, el material empírico se generó de una triangulación de fuentes y de actores³. La primera, a partir de documentos normativos del concejo de la ciudad, notas periodísticas (análisis de contenido) y de los vídeos y actas de sesiones realizadas en la comisión donde se estudió el proyecto. Sobre la segunda, partió de entrevistas semiestructuradas a tres tipos de actores: concejales que hicieron parte de la comisión, actores sociales que participaron en alguna de las sesiones convocadas por la comisión y funcionarios públicos que hicieron parte de la administración de Gustavo Petro (ver anexo 1). Las entrevistas se realizaron entre junio y agosto de

³ Para ver en profundidad el concepto metodológico de triangulación, véase (Patton, 1999)

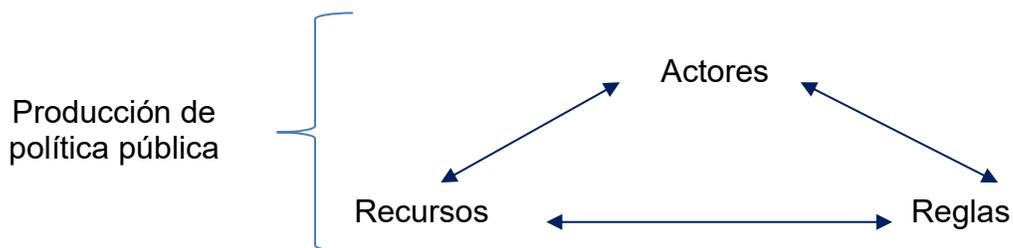
2018, tuvieron una duración aproximada de cuarenta minutos y posibilitaron profundizar en la información previamente recabada y por supuesto, recopilar nuevos puntos de vista.

Para terminar, esta investigación se divide en cuatro capítulos: el primero desarrolla el marco teórico que es el referente de esta investigación. A partir de la teoría neoinstitucional y con base en gobiernos divididos y coaliciones promotoras se propone una metodología para analizar las creencias y las reglas formales que utilizaron los actores políticos para discutir el proyecto de política territorial en el concejo de la ciudad; el segundo capítulo, describe los antecedentes políticos de la administración de Gustavo Petro. Analiza, partiendo de un contexto de gobiernos divididos -formación de coaliciones políticas, elección de mesas directivas-, cómo las iniciativas normativas en el concejo (cuerpo elegido democráticamente) se producen en la ciudad, en especial, se hace referencia a dos proyectos de financiación municipal: el cupo de endeudamiento y el cobro por valorización; el tercer capítulo, describe las creencias de los actores que participaron en la discusión del proyecto de modificación del plan de ordenamiento de la ciudad en el año 2013. Describe, asimismo, las modificaciones que buscaba introducir la administración desde el punto de vista técnico y jurídico; el cuarto capítulo, analiza los recursos de las coaliciones promotoras y cómo algunos de estos fueron utilizados para promover la negativa al proyecto de acuerdo. Finalmente se presentan algunas consideraciones finales y un epílogo frente a las consecuencias que tuvo la negativa de la modificación del plan de ordenamiento territorial y la judicialización frente a la expedición de políticas públicas en Bogotá.

1. Capítulo: las políticas públicas territoriales ¿Quién decide? ¿cuáles las motivaciones? ¿bajo qué marco institucional se hacen?

David Easton (1992) al referirse al sistema político como una caja negra sujeta a dinámicas internas y externas, menciona que las políticas públicas son producto de demandas (inputs) que generan resultados (outputs) y que este es un proceso de retroalimentación constante del sistema. Al examinar como se producen estas dinámicas, se identifica que en el proceso de formulación e implementación de política pública es necesario, siguiendo a Subirats et.al (2008, p. 10), entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública.

En esa línea, es menester analizar las organizaciones políticas desde la perspectiva en que existen (i) reglas que afectan la estructura de incentivos para la toma de decisiones públicas, (ii) actores que participan y – a partir de ello- los (iii) recursos que utiliza para implementar programas públicos. Es una relación tripartita entre actores, recursos e instituciones.



Como señala Mény y Thoening (1992), en el libro clásico de las políticas públicas y haciendo una relación entre teoría de Estado y la producción de políticas, estas serían respuestas a las demandas sociales producto de proceso de toma de decisiones colectivas. Por tanto, estudiarlas permitirá identificar, analizar y extrapolar la forma en que el Estado actúa y las razones que ocupa para implementar decisiones públicas⁴.

⁴ Dentro del análisis de política pública en relación a la teoría de Estado, tres escuelas de diferente pensamiento pueden utilizarse: el primero que se sitúa al Estado como un aparato coaptado por la

La segunda característica de la cual parte esta investigación y, siguiendo la definición de política pública anterior, señala que la autoridad posee una legitimidad que le permite intervenir o no en cualquier tema y ello se debe a que estas autoridades son escogidas mediante voto popular bajo un modelo de sistema político común en América Latina: la democracia que, aunque no solamente remite al estudio de procesos electorales, es uno de los pasos para efectivos sistemas representativos.

Es por lo anterior que este capítulo aborda tres conceptos claves que serán la estructura para el análisis de la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial en Bogotá; ellos son: neoinstitucionalismo, es decir la estructura de reglas de un sistema político y a partir de allí, las reglas formales que incentivan la producción de gobiernos y la formación de creencias o reglas informales a partir del modelo de coalición promotora.

1.1. La teoría neoinstitucional en estudio sobre el comportamiento de los actores

Frente al estudio de las instituciones, tres paradigmas se han enfocado en el análisis de estas: el paradigma institucionalista tradicional sostiene que las reglas democráticas (reglas formales) determinan las decisiones individuales o colectivas. Los estudios clásicos de la ciencia política, describiendo los usos legales del Estado y de los gobiernos, los partidos políticos o el sistema legislativo, adhieren a esta corriente. Sin embargo, posteriormente, se comenzaron a introducir las reglas informales y como ellas también influyen en el comportamiento de los actores.

El segundo paradigma, denominado *behaviorista*, postula que las reglas informales, los valores de los individuos determinan su comportamiento político. Parte de decisiones racionales (por ejemplo, public choice, teoría de juegos) e

clase social dominante y por tanto el Estado no tiene autonomía, la política pública es resultado de dicha cooptación; el segundo modelo denominado pluralista en que concibe al Estado como una caja de soporte de las múltiples demandas sociales y por tanto la política pública debe ser analizada desde una lógica de demandas colectivas y de la racionalidad de los burócratas y un tercer modelo que pone en estudio la distribución del poder entre los actores y las interacciones entre los mismos o entre las reglas instituciones y sus interacciones con los actores.

interpreta las acciones políticas aplicando los postulados y los métodos de la economía neoclásica. Según este paradigma el *homo economicus* toma decisiones políticas estratégicas teniendo como objetivo maximizar su utilidad personal (Subirats et al., 2008, p. 96). Desde esta perspectiva las instituciones no son determinantes en la formación de preferencias, sino que son una manera de resolver dilemas de la acción colectiva, como por ejemplo el free-riding, el dilema del prisionero o la tragedia de los comunes. Estudios clásicos desde este enfoque han sido elaborados para estudiar la creación de grupos de interés (Olson, 2001) o las estrategias electorales de los partidos políticos (Downs, 1973).

A partir de los años de 1980 se comienza a hablar de neoinstitucionalismo para referirse a la integración de las ideas del public choice y del análisis formal de las instituciones. Así, Douglas North, economista norteamericano, define a las instituciones como

las reglas de juego de una sociedad o las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Estas limitaciones estructuran los incentivos en dicho intercambio humano, sea político, social o económico. (North, 1993, p. 13)

Dada la afirmación anterior, esta teoría parte del presupuesto que hay un marco institucional que restringe la toma de decisiones de los actores y, por tanto, limita su comportamiento social; en esa medida, el actor adopta conductas políticas que se adecuan a lo que las reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones; en palabras de Subirats et.al (2008, p. 96) “el neoinstitucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente”. Ello es así porque ante la incapacidad de conocer toda la información (racionalidad limitada) y las elecciones de los otros posibles actores en determinada actuación, se ha creado un marco (formal e informal) que regule y facilite la toma de decisión.

En consecuencia, las instituciones cumplen la función de reducir la incertidumbre, pues proporcionan una estructura a la vida cotidiana y constituyen una guía para la interacción humana. De esta forma, como expresa North (1993, p. 14), “las instituciones definen y limitan el conjunto de las elecciones de los individuos”. North señala también que esta incertidumbre se da como resultado de

la complejidad de los problemas que deben resolver los seres humanos. En ese sentido, se deben a la información incompleta con respecto a la conducta de otros individuos en el proceso de interacción humana (North, 1993, p. 41)

Como se puede inferir, North crítica la teoría económica neoclásica al señalar que se ha omitido en su estudio las instituciones, aunque como él mismo rescata, al ser las instituciones limitaciones que los humanos se imponen a sí mismo, se convierten así mismo en un complemento de la teoría economía en la medida en que la fuerza de la teoría microeconómica está construida sobre la base de supuestos en la conducta humana (North, 1993).

Rescata Romero (1999) que la teoría de las instituciones parte de la teoría conductivista y la teoría neoclásica y de hecho, se señala que es justamente la deficiencia en ambas teorías por explicar las decisiones de los individuos con información incompleta y con racionalidad limitada que no llegan a considerar como las instituciones pueden delimitar el comportamiento de los actores e inclusive explicar por qué en algunos países las mismas normas tienen resultados diferentes. En ese sentido, para el analista, se debe tener en cuenta simultáneamente las conductas de los actores y las reglas institucionales.

En esta estructura de reglas, tres escuelas se han referido al tipo de reglas dentro del sistema: la histórica, económica y cultural. Según la perspectiva culturalista, las reglas son normas sociales como los sistemas de valores, símbolos, esquemas cognitivos, estas convenciones predefinen el rol de los actores y le dan legitimidad a las organizaciones (Powell & DiMaggio, 2001); la perspectiva económica que define las reglas como contratos o acuerdos voluntarios producto de las interacciones continuas entre los actores, que permiten disminuir la incertidumbre dada la información imperfecta y las capacidades cognitivas limitadas de los actores que, como señala Ostrom (2005), resolver esta incertidumbre sin un marco institucional implicaría costes de transacción demasiado altos; y desde el punto histórico se define las instituciones como procedimientos (in)formales incrustadas en las estructuras del sistema político, que son reflejo de las relaciones de poder entre los actores y predefinen el acceso a la arena en la toma de decisiones (Subirats et al., 2008, p. 99).

De cualquier forma y dejando de lado las diferencias ente las tres escuelas institucionales, estas coinciden en tres puntos: en primer lugar, al incluir las instituciones todo tipo de limitación para dar forma a la interacción humana se pueden referir a dos: limitaciones formales como las normas que idean los humanos y las informales, tales como acuerdos y códigos de conducta. Las primeras, pueden ser creadas y plasmadas en documentos oficiales como Constituciones y leyes, pero también pueden evolucionar a lo largo del tiempo; las segundas, son culturales.

En segundo lugar, como señala Subirats (2008, p. 98), las reglas institucionales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos como analizará el capítulo 4 de esta investigación, al identificar y describir el derecho a presentación de la iniciativa normativa, el derecho a dar la palabra o ser escuchado en la comisión. Y finalmente, hay un consenso en interpretar a las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas culturales.

En ese sentido, “las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargos de ciertas actividades” (North, 1993, p. 14). Ahora bien, al igual que las instituciones, los organismos (u organizaciones) proporcionan una estructura a la interacción humana. Estos son “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (North, 1993, p. 15), de ahí que hayan organismos políticos (partidos políticos, cabildo), cuerpos económicos (empresas, cooperativas) y cuerpos sociales (iglesias, clubes). La evolución de los organismos está determinada por el marco institucional y a su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona ese mismo marco, es decir, los organismos son agentes del cambio institucional.

A continuación, se describen y analizan las reglas formales e informales y como serán apropiadas para esta investigación.

1.1.1. Las limitaciones informales a partir del estudio de coaliciones promotoras

Las relaciones humanas están definidas por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones; debajo de estas limitaciones se encuentran las reglas formales que rara vez son fuente obvia e inmediata de las interacciones diarias (North, 1993, p. 54). Las limitaciones informales son importantes en sí mismas y no simplemente apéndice de las normas formales, y en esa medida, estas instituciones son aquellas reglas que no están escritas y que son acumuladas y proyectadas por fuerza de la tradición, es decir, no se requiere una fuerza ajena para imponerlas pues ya hacen parte del *habitus* de los individuos.

North señala que las limitaciones informales provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que se llama cultura. “La cultura se puede definir como la trasmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta” (North, 1993, p. 54). Por tanto, las limitaciones informales son fuentes de continuidad en el cambio social a largo plazo.

Estas reglas informales que se acumulan a lo largo del tiempo tienen implicaciones evidentes y tangibles a la hora de transformar y modificar las conductas burocráticas de los gobiernos y sus instituciones. Quizá se superpone como uno de los mayores obstáculos no solo político o administrativo sino cultural a la hora de enfrentar cambios que afectan directamente las conductas de los individuos que ejercen cargos públicos. Las reglas informales van a significar toda una escala de valores, simbologías y formas de actuar de manera casi inercial dado que son ejercicios y prácticas que se repiten en el día a día. Estos elementos de conducta rebasan las consideraciones más técnicas y procedimentales de los procesos de transformación de los gobiernos y abordan el elemento más subjetivo de las interacciones sociales. Como mencionamos anteriormente, la ciencia política ortodoxa no ha hecho suficiente esfuerzo aún en explicar, en la forma relacional del poder, como los actores son influidos por las creencias o preconceptos sobre determinado tema.

Sin embargo, en el diseño teórico de explicaciones sobre la producción de políticas públicas y en especial, en el análisis de modificación de una en particular, la literatura académica ha trabajado desde dos modelos: el primero desarrollado por Baumgartner y Jones (1993) denominado “equilibrio puntuado” el cual, aplicado inicialmente a la formación de política pública en Estados Unidos, identifica cambios incrementales en períodos de largo tiempo interrumpido por cortos períodos de cambios sustanciales en la política pública. Ello sucede cuando quienes asumen el poder (un cambio en las relaciones de poder) logran incluir nuevos escenarios para la implementación de políticas.

El otro modelo teórico, denominado coaliciones promotoras o *Advocacy Coalition Framework (ACF)* se enfoca en una interacción entre las coaliciones promotoras, cada una de ellas compuesta de actores de diversas organizaciones que comparten un conjunto de creencias (reglas informales) sobre políticas dentro de un subsistema de política pública (Sabatier, 2010, p. 18). Para el autor, que existan cambios en la política depende tanto de la competencia en el subsistema como de eventos (externalidades) fuera del subsistema⁵.

Dada la complejidad en la formulación de políticas públicas, el autor asume que hay un nivel de especialización denominado subsistema que está compuesto por actores que buscan influir en la política de este campo especializado, por tanto, este subsistema se caracteriza por tener una dimensión funcional/sustantiva (en nuestro caso la política urbana) y una territorial (en Bogotá, siguiendo el caso de estudio).

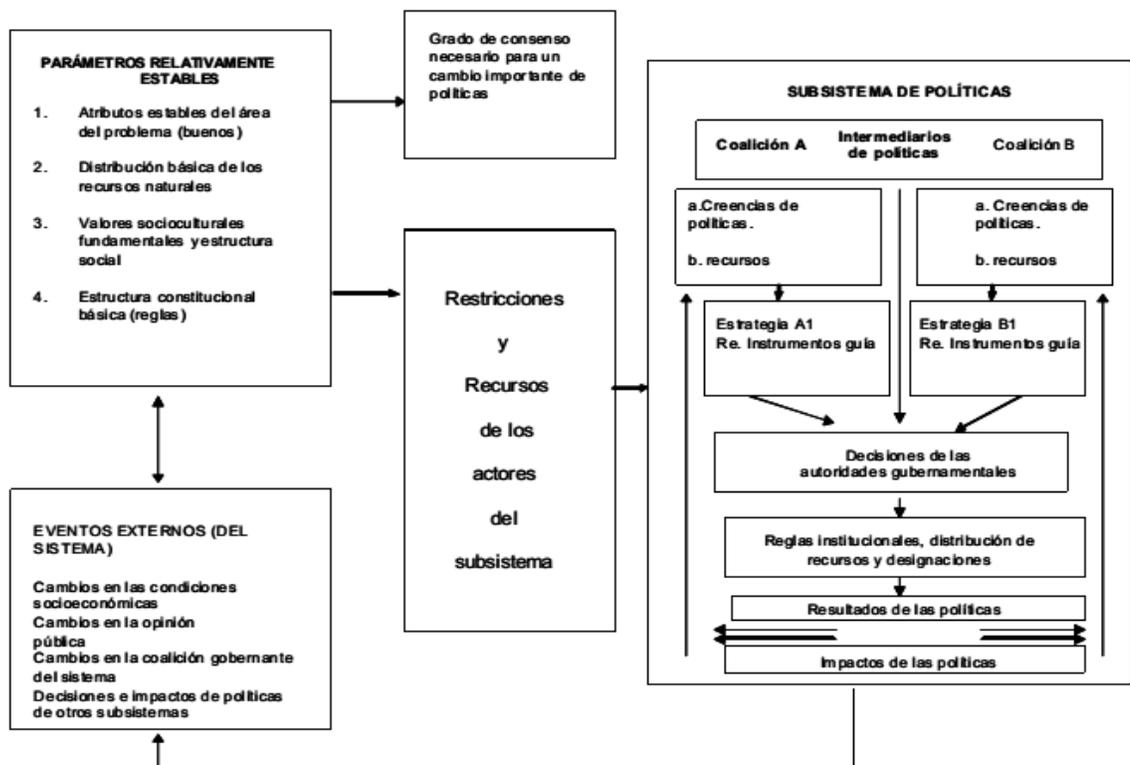
Este modelo admite tres nociones iniciales: (i) la formulación de política pública es asumida por especialistas técnicos dentro de un subsistema, pero su comportamiento se ve afectado por factores institucionales más amplios, como el sistema político y socioeconómico, (ii) un modelo de individuo que no es racional y que tiene información limitada, (iii) la mejor forma de abordar el conjunto de actores

⁵ La teoría de redes de políticas tiene mucho en común con la teoría de las coaliciones promotoras, especialmente en el énfasis que pone en la configuración e interacción de coaliciones de actores dentro de una red de políticas o subsistema de políticas especial, prestando mucha menos atención a las adopciones de políticas (Schlager, 2010).

que intervienen en el subsistema de la política es agrupándolos en coaliciones promotoras.

Interesante de este modelo es la interacción que hace sobre los actores que participan en el subsistema, pues como señalan Sabatier y Weible (2010, p. 206), el subsistema no solo está compuesto por funcionarios del gobierno, los legisladores y los grupos de interés sino que recurre a los académicos, periodistas e incluso a funcionarios judiciales que llegan a participar en la política pública. Cada uno de estos actores tiene un conjunto de creencias y están motivados a introducir dichas creencias en la política pública. El marco de coaliciones promotoras también asume que la información científica y técnica (recurso cognitivo) tiene un papel relevante en la modificación de las creencias de los participantes y por tanto que los especialistas en el área (académicos, consultores) asumen un rol principal en el proceso de la política al persuadir la discusión para la modificación o continuismo de esta.

Ilustración 1 Diagrama del modelo de coaliciones promotoras



La Ilustración 1 señala como políticas públicas son modificadas en función de la actuación de las diferentes coaliciones promotoras. En el lado izquierdo están representados dos conjuntos de factores que caracterizan eventos exógenos. El primero, de naturaleza bastante estable (parámetros relativamente estables del sistema) y otro más dinámico (eventos externos) afectando las restricciones y oportunidades de los actores dentro del subsistema, en general considerados como factores esencialmente no cognitivos. En el lado derecho, se presenta la dinámica de los componentes internos del subsistema de política pública, el cual generalmente ocurre en la dinámica de policy-oriented learning (factor cognitivo). El marco de coaliciones asume como hipótesis que el cambio en algunos de los factores dinámicos es una condición necesaria, pero no suficiente para cambios en políticas públicas.

Eventos externos que contribuyen a la estabilidad del sistema

Dentro de los eventos exógenos que afectan el proceso de cambio, existen un conjunto de parámetros relativamente estable en cada subsistema de políticas públicas como:

- Los atributos básicos del área del problema o bien objeto de una determinada área de política pública (características clave de ese problema o necesidades de intervención estatal sobre el mismo);
- Distribución básica de recursos naturales: la abundancia o carencia de recursos naturales disponibles en una sociedad condicionan sus posibilidades de desarrollar diferentes sectores económicos y determinan la viabilidad de las opciones de políticas públicas.
- Valores socioculturales fundamentales y la estructura social: significativos cambios en el poder, en la influencia y en los recursos financieros de varios grupos sociales normalmente requieren cambios temporales de décadas.

- Estructura constitucional que determina el régimen y sistema político adoptado y las reglas formales básicas.

Eventos externos que promueven cambios en el subsistema

Hay otro tipo de eventos externos al subsistema, de naturaleza más dinámica y que pueden presentar alteraciones a lo largo del tiempo. Dentro de esos eventos están incluidos los cambios en las condiciones socioeconómicas y en la opinión pública que pueden afectar substancialmente un subsistema al punto de debilitar los presupuestos causales que justifican la actual política pública y pueden alterar el soporte político a determinada coalición. También los cambios en las coaliciones gubernamentales, pues alteraciones en los padrones político-partidarios son fundamentales en el diseño de las coaliciones y, finalmente los impactos de otros subsistemas son elementos dinámicos que pueden afectar un subsistema específico.

De forma general, los eventos políticos o económicos exógenos al subsistema son esenciales para que las agencias gubernamentales alteren su posición en dirección a las coaliciones concurrentes, es decir, los subsistemas no son inmutables ante los eventos externos. La ilustración 1 deja claro que los subsistemas operan dentro de un ambiente político más amplio y son definidos por los parámetros relativamente estables y eventos externos. Además, como señala Vicente (2012), son contraídos por las estructuras de oportunidad de largo plazo de las coaliciones, por las restricciones de corto plazo, por los recursos disponibles a los actores del subsistema y por los eventos de otro subsistema político.

Sistema de creencias

El modelo se aleja de presentar al individuo dentro de un enfoque racionalista clásico del análisis pluralista de políticas públicas en donde este está motivado únicamente por intereses económicos y materiales sino que el marco supone que las creencias normativas deben determinarse empíricamente y no excluye a priori la posibilidad de un comportamiento altruista (Sabatier & Weible, 2010, p. 208). Así, asume que el sistema de creencias orienta a los miembros de una coalición sobre los problemas que deben ser considerados prioridad y las relaciones

causales que necesitan ser examinadas más atentamente. También buscan, a largo plazo, alterar el comportamiento de las instituciones para alcanzar sus objetivos.

Asume, de igual forma, que hay creencias normativas preexistentes (reglas informales) que son difíciles de modificar y por tanto que la información recibida por los actores puede ser interpretada por modos diferentes, por esto, las coaliciones son manifestaciones de comportamiento de ideas, valores y compromisos ideológicos comunes.

Siguiendo esta línea, las creencias de los actores está compuesta por tres niveles: un sistema de creencias fundamentales (*deep core beliefs*) que son supuestos normativos muy generales, normativos y ontológicos, sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales (Sabatier & Weible, 2010, p. 209). Estas creencias son producto de la socialización primaria y por tanto difíciles de cambiar.

Un siguiente nivel de creencias es sobre las políticas públicas (*policy core beliefs*) y toman en consideración valores que son propios a la política pública. Sin embargo, como señalan los autores, no siempre existe correspondencia en el nivel de creencias superior y este nivel de creencias (por ejemplo, en nuestro caso de estudio, si bien actores con posición conservadora tienen una preferencia por las soluciones de mercado en política urbana, reconocen que hay fallas del mercado o externalidades que en algunos caso requieren intervención del Estado) y que por tanto la forma de operacionalizar las creencias (aspectos secundarios) son definitivas para la adopción de posición del actor. No obstante, como estas creencias abordan todo el subsistema de políticas también son difíciles de cambiar. Las preferencias sobre políticas públicas son creencias que “(i) tienen un alcance que abarca todo el subsistema, (ii) son muy notables, y (iii) han sido gran causa de división durante algún tiempo” (Sabatier & Jenkins-smith, 1999, p. 134).

Un tercer nivel de creencias son las instrumentales o aspectos secundarios (*secondary beliefs*) que están relacionadas con las propuestas que no necesariamente abordan todo el subsistema y sí algunos aspectos de este. Dado que tienen un alcance menor que las creencias sobre las políticas públicas y alejado aún más del nivel de creencias superior, cambiar estas creencias requiere menos esfuerzo y es más fácil llegar a consensos, es decir, son los aspectos negociables dentro de un proceso de toma de decisión de política pública.

Estos niveles de creencias son compartidos por diversos actores del subsistema, por lo tanto, llegan a formar coaliciones promotoras, definidas como:

un conjunto de personas con cargos diversos (funcionarios electos y de organismos, líderes de grupos de interés, investigadores) que comparten un sistema de creencias particular... Y que muestran un grado no insignificante de actividad coordinada en el tiempo (Sabatier, 1988)

cuyo objetivo es que sus creencias queden expuestas en las políticas públicas. Los autores, siguiendo la teoría de la perspectiva (Quattrone & Tversky, 1988), asumen la proposición del “recurso del diablo”, es decir, existe una tendencia a ver su opuesto como más malvado y más poderoso de que probablemente sean y por lo anterior, recurren los actores a cooperar con los aliados.

Las hipótesis del modelo de coaliciones promotoras

Para corroborar el modelo de coaliciones promotoras, nueve hipótesis relativas a la estructura de estas y su sistema de creencias sostienen el modelo; algunas de ellas se han modificado conforme análisis empíricos de políticas públicas posteriores a la presentación del primero modelo de coaliciones. Se presentan a seguir tal como se expresaron en su última revisión, Sabatier y Jenkins-Smith (1993, p. 129,147) y Sabatier y Weible (2010):

Hipótesis 1: En el ámbito de un subsistema de política pública maduro la alineación de aliados y oponentes con relación a las controversias que se desenvuelven en el núcleo duro tiende a ser considerablemente estable a lo largo de una década o más.

Hipótesis 2: Los actores en el ámbito de una coalición promotora mostrarán un consenso substancial con relación a las cuestiones pertinentes al núcleo de las políticas públicas (*policy core*) y menos con relación a aspectos secundarios.

Hipótesis 3: Un actor (o coalición) desistirá de aspectos instrumentales de su sistema de creencias antes de asumir debilidades en el núcleo de políticas públicas (*policy core*).

Las anteriores hipótesis indican que la formación de coaliciones rechaza la visión de que los actores que conforman dicha coalición en un subsistema específico son motivados exclusivamente por intereses propios en el corto plazo.

En relación al proceso de cambio en políticas públicas las hipótesis, modificadas en la revisión del modelo original (Sabatier & Jenkins-smith, 1993, pp. 217, 221–222) , introducen que:

Hipótesis 4: Los atributos fundamentales de un programa gubernamental no serán significativamente revisados si la coalición que los instituyó permanece en el poder excepto cuando el cambio fuera impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior

Hipótesis 5: perturbaciones significativas externas al sistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, opinión pública, coaliciones gubernamentales, o de decisiones políticas de otros subsistemas) constituyen una causa necesaria, pero no suficiente, de cambio en los atributos fundamentales de un programa gubernamental.

Sin embargo, en la ausencia de eventos externos significativos, alteraciones relevantes pueden existir en el nivel de creencias de aspectos instrumentales.

En relación con el aprendizaje entre las coaliciones son presentadas las siguientes hipótesis:

Hipótesis 6: Los actores que comparten creencias del núcleo de la política (*policy core*) son más propensos a someterse a una coordinación en el corto plazo cuando ven a sus oponentes como (1) muy poderosos y (2) muy capaces de imponer costos substanciales sobre ellos.

Hipótesis 7: Los problemas con relación a los cuales existen teorías y datos cuantitativos aceptables son más conducentes al aprendizaje político entre

sistemas de creencias que de aquellos en que la teoría y los datos son en general cualitativos, muy subjetivos y ausentes.

Hipótesis 8: Los problemas que envuelven sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje político entre sistemas de creencias de aquellos que envuelven sistemas puramente políticos o sociales porque en los primeros muchas de las variables críticas no son estrategias activas y experiencias controladas son más factibles.

Hipótesis 9: El aprendizaje político entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un fórum que es (1) prestigiado lo suficiente para forzar profesionales de diferentes coaliciones a participar; y (2) dominado por normas profesionales.

Dado que recurrimos al modelo de coaliciones promotoras para operacionalizar las reglas informales, se desarrollan en los siguientes capítulos las hipótesis que tienen que ver con las creencias y con aquellas que abordan cambio o estabilidad en política pública.

Cambios y ajustes al modelo de coaliciones promotoras

Posterior al primer modelo elaborado por Sabatier en 1988, Sabatier y Jenkins-Smith en 1999 realizaron ajustes al modelo e introdujeron tres alteraciones importantes: (i) el contexto dentro cual funcionan las coaliciones promotoras, (ii) una introducción a la tipología de los recursos de los que disponen las coaliciones y (iii) agregaron otras dos posibilidades para que haya cambios en política pública.

Sobre el primero, los autores señalan que la modificación proviene de la crítica introducida por académicos europeos (Kübler, 2001) (Lulofs & Hoppe, 2006) que sostiene que el modelo es un producto muy atado a las reglas institucionales estadounidenses, desde donde parten los autores para hacer sus investigaciones empíricas. Por tanto, al establecer supuestos muy específicos del sistema pluralista estadounidense, como grupos de interés bien organizados, partidos políticos débiles, la existencia de la regla de mayoría calificada para aprobar iniciativas normativas, sujetan el modelo a que son aplicables bajo ese contexto.

Por lo anterior, los autores introducen una nueva categoría de variable localizado en el sistema estable, “estructuras de oportunidad política” y se refiere a las características relativamente duraderas que afectan los recursos de los actores. Dos subvariables se identifican aquí: (i) el grado de consenso requerido para un cambio importante en la política, es decir, que entre más alto sea el consenso requerido para la aprobación de la política pública (mayoría simple, mayoría calificada, poder de veto) habrán mayores incentivos para que las coaliciones se formen y agreguen actores, pero también para compartir información con la oposición y minimizar el recurso del diablo y (ii) la apertura del sistema político definida en términos de accesibilidad (cantidad de actores que deben y pueden participar) y el número de niveles (de forma horizontal: ejecutivo/legislativo/judicial o vertical: local, regional, nacional) que debe pasar la iniciativa normativa para que sea adoptada como política pública. Esto es un análisis de reglas formales que, en nuestro caso de estudio, son analizadas en el capítulo 2 y 4.

Sobre el segundo aspecto, Sabatier y Weible (2010) introducen una tipología de recursos basado en el estudio empírico de tesis doctoral de Granville Sewell (2005) sobre formación de coaliciones promotoras sobre cambio climático que se basó a su vez en el estudio de Kelman (1987). Estos son:

1. Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas: la principal estrategia de la coalición colocar a los aliados en posiciones de autoridad legal mediante elecciones
2. Opinión pública: Las encuestas de opinión que muestran su apoyo a las posiciones de políticas
3. Información, especialmente derivada de estudio que aborden cualificadamente las alternativas y las relaciones costo-beneficio que puedan solidificar creencias de la coalición
4. Grupos movilizables visibilizados en actividades políticas y demostración de apoyo a las posiciones de la coalición
5. Recursos financieros para financiar estudios, movilización y pauta en medios de comunicación

6. Liderazgo hábil

Tabla 1 Descripción de recursos según Subirats y Sabatier y Weible

Recurso	Subirats et.al	Sabatier y Weible
Derecho	Recurso Jurídico	Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas
Personal	Recurso humano	
Financiero	Recurso Dinero	Financiero
Información	Recurso cognitivo	Información
Consenso	Recurso confianza	Opinión pública
Tiempo	Recurso cronológico	
Apoyo político	Recurso mayoría	Subapartado: Grupos movilizables Liderazgo hábil

Fuente: Elaboración propia

Un cruce entre las metodologías de Sabatier y Weible (2010) y Subirats et al (2008) puede ser identificada en la tabla. Trabajamos en el último capítulo sobre ella teniendo en cuenta la información que recuperó esta investigación en prensa y entrevistas, aunque se reconoce que un estudio a profundidad merece ser realizado en futuras investigaciones.

Finalmente, dos caminos para que surjan cambios en las políticas públicas y en los modelos de creencias son contemplados por Sabatier y Jenkins-Smith (1999, p. 123): el aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas. Sobre el primero, sistematizado como alteraciones que resultan en la experiencia y/o información nueva que buscan el logro o la revisión de los objetivos de la política. Y frente al segundo, se sostiene que una condición necesaria, pero no suficiente está dada por perturbaciones importantes externas al subsistema de política. Según los autores (Sabatier & Weible, 2010, p. 214), estos “shocks externos pueden cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la atención de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones”. Entre los efectos

se encuentran cambios en las creencias sobre la política y el cambio de coalición que domina el subsistema.

Una de las críticas al modelo sostiene que el marco de coaliciones declara lo que es obvio, en la adopción de políticas públicas se pueden identificar dos o más lados de debate político. Sin embargo, el objetivo es mayor: se trata de explicar el sistema de creencias y el cambio en política pública en largos períodos de tiempo. Por lo anterior, cuatro caminos pueden explicar el cambio en política pública: (1) aprendizaje orientado a políticas, (2) externalidades o shocks externos, (3) shocks internos y (4) acuerdos negociados; y, en segundo lugar, se presenta el modelo como una guía teórica para comprender el conflicto político y la movilización.

Otra crítica está en el trabajo de Schlager (1995) que apunta que el modelo de coaliciones no aborda el problema del polizón en la lógica de la acción colectiva para formar y mantener la condición de miembro de la coalición en el tiempo. Sin embargo, argumentan Sabatier y Jankins-Smith (1999, pp. 139–141) y Sabatier y Weible (2010, p. 212) que (i) los costos de transacción para participar en una coalición son relativamente bajos comparados con otras formas de comportamiento colectivo debido al sistema de creencias compartido, (ii) los beneficios por participar en una coalición son exagerados y más cuando se exagera sobre el enemigo (recurso del diablo), ello hará que haya interés por buscar aliados con ideas similares, mantener alianzas y hará menos probable la interacción con la oposición y (iii) el nivel de coordinación de una coalición puede ser fuerte o débil; la coordinación débil tiene menores costos que una coalición fuerte y reduce la amenaza de la existencia del polizón.

Una tercera crítica tiene que ver en la conformación y mantenimiento a la largo del tiempo de las coaliciones. Trabajos posteriores al modelo original han ido esquematizado sobre este aspecto, entre ellas que tan inclusivas o exclusivas son las coaliciones (Larsen, Vrangbaek, & Traulsen, 2006) y sobre el proceso de negociación y como afecta la estabilidad y las estrategias de las coaliciones (Zafonte & Sabatier, 2004).

Pese a lo anterior, en América latina se han realizado investigaciones empíricas teniendo como referencia este modelo, desde el análisis de políticas

económicas (Cerqueira, 2010), (Laís Forti, 2016), política ambiental (Santos, 2016) y ya desde el ordenamiento territorial la tesis doctoral de Vicente (2012) que hace un análisis de los cambios institucionales en la política de ordenamiento en Brasilia entre 1991 y 2009.

En conclusión, tres elementos sostienen el modelo de coaliciones: (i) unos individuos con creencias e intereses similares se agrupan en torno a coaliciones, (ii) ambas coaliciones interpretan la misma información de diferentes formas, (iii) ambas coaliciones por medio de recursos intentaran imponer su sistema de creencias en el subsistema de política pública.

Para el estudio particular de esta investigación, los actores que componen cada coalición fueron identificados a partir de sus posiciones y de la percepción en cuanto a su capacidad de influir en toma de decisión. A partir de las entrevistas y de la triangulación con otros instrumentos (vídeos de las sesiones sobre este proyecto y prensa) fueron identificados los discursos y los comportamientos de los principales actores que influyeron en el proceso decisorio. El capítulo 3 y 4 analiza estas creencias en detalle.

1.1.2. Las limitaciones formales en gobiernos divididos

Hubert Heinelt (2007) se preguntó si las políticas públicas determinaban la política (politics) en alusión a la influencia que tuvo esta afirmación hecha por Theodore Lowi en el análisis de las políticas públicas. Para Lowi (1972), no son los resultados reales sino las expectativas en cuanto a cuáles pueden ser los resultados los que forman los problemas en política pública y determinan su política, de ahí que los hacedores de políticas -en el orden de influencias de esas expectativas- pueden incrementar la probabilidad de una influencia directa en el proceso de creación de la política pública.

A pesar de esta idea revolucionaria entre el campo de la política y las políticas públicas, tal como apunta Heinelt (2007, p. 112), Lowi no estudia el contexto en el que se hace política, ni como son percibidos los problemas para que haya actuación de la autoridad pública o las condiciones institucionales que facilitan o impiden resolver el problema. En esta medida, señala el autor, es necesario

estudiar el *policy institution*, esto es, la arena política particular que tiene el conjunto de reglas formales e informales en determinado contexto y que determinan el curso del proceso de decisión.

De igual forma, señalan Casar y Maldonado (2008), que es necesario identificar los actores, el tiempo, las reglas y los recursos, pues estos elementos son los que determinan el resultado de la política pública. De hecho, las autoras rescatan en el proceso de elaboración de la política la variable institucional, entendida como la estructura y atribuciones de cada poder y orden de gobierno que define los recursos disponibles para cada actor en el proceso de formación de agenda, en las posibilidades de éxito para fijarla y lograr la alternativa deseada.

En ese sentido, las normas formales pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales, pueden reducir la información del monitoreo y los costos de cumplimiento obligatorio, esto es, la obligatoriedad por cumplir las normas, y por tanto hacer que las limitaciones informales sean soluciones posibles a un intercambio más complejo (North, 1993, p. 66). También, señala el autor, se pueden dictar reglas formales para modificar, revisar o sustituir limitaciones informales.

Elinor Ostrom (1986) al estudiar cuales son los tipos de normas formales que existen en los marcos institucionales, descompone la estructura de la regla en los siguientes específicos:

- ✓ Reglas de oposición: detallan conjunto de posiciones y la forma en que muchos participantes sostienen cada posición
- ✓ Reglas de límites: especifican como es escogido cada participante para defender esas posiciones y como los participantes dejan estas posiciones
- ✓ Reglas de campo: especifican el conjunto de resultados que pueden salir afectados y los alicientes externos y/o costos asignados a cada uno de estos resultados.
- ✓ Reglas de autoridad: especifican el conjunto de acciones asignadas a una posición en un nodo particular

- ✓ Reglas de información: autorizan canales de comunicación entre los participantes en posiciones y que especifican el lenguaje y forma en que ocurrirá la comunicación.

Por tanto, las reglas formales incluyen reglas políticas, reglas económicas y contratos. La función de las normas es facilitar el intercambio político o económico. Ahora, el grado de los intereses económicos y políticos influirá en la estructura de las reglas, por ejemplo, para la formación de coaliciones políticas.

En el caso de América Latina el conjunto de reglas formales son producto de reformas estructurales (políticas y económicas) al modelo económico – de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo económico neoliberal – que en algunos países coincidió con la transición a sistemas políticos democráticos en los países del sur del continente o por la mejora en la calidad de la democracia en Centroamérica y los países de la comunidad andina.

Comparten todos el ellos el sistema presidencial que se basa en separación de poderes, su independencia relativa y la relativa autonomía de los parlamentarios; el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, generando condiciones de balance en la gramática de gobierno (Lanzaro, 2001, p. 19) lo que conlleva a un juego de descentralización política, en el que la autoridad pública está limitada y marcada por el pluralismo político.

Ahora bien, los sistemas presidenciales son clasificables y ello depende, según Mainwaring y Shugart (1997), de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo, las facultades del presidente, el régimen electoral y el sistema de partidos, pero también los sistemas presidencialistas pueden inscribirse con base en dos bocetos típicos según Lanzaro (2001): los sistemas mayoritarios y los sistemas pluralistas. En los primeros, el que gana gobierna y la estructura política se arma para que se mantenga así; en los segundos, el que gana comparte su triunfo y está obligado a negociar los resultados del gobierno, así las mayorías deben ser construidas mediante transacciones, asociaciones, coaliciones.

No llegar a tener coaliciones en los sistemas presidencialistas ha sido una característica propia de algunos sistemas latinoamericanos desde los años

ochenta. El caso mexicano, peruano, brasileño o ecuatoriano ha llevado a hablar de gobiernos divididos a nivel nacional, sin embargo, a nivel subnacional, también es frecuente encontrar este panorama político si las reglas electorales y el sistema de partidos lo disponen. Por tanto, se entiende por gobiernos divididos un poder legislativo mayoritario que no es afín al ejecutivo, y que, en esa medida, para la aprobación de proyectos son necesarias las coaliciones.

Casar (2013) apunta que las causas que llevan a gobiernos divididos se dan por la combinación de las preferencias de los ciudadanos y las reglas electorales, pues estas últimas invitan o inhiben la pluralidad de partidos y, por tanto, pueden fragmentar el poder político. Ahora bien, en contraposición a esta figura están los gobiernos unificados, estos se caracterizan cuando el partido del ejecutivo tiene la mayoría de los escaños en la asamblea.

Dado que el concepto proviene de la literatura norteamericana, lo que implica estudiar sistemas bipartidistas, Lujambio (2001) propone una distinción entre gobierno dividido y gobierno sin mayoría. En el gobierno dividido, el partido del ejecutivo no cuenta con la mayoría, mientras que, en gobierno sin mayoría, ningún partido logra alcanzarla. Sin embargo, la mayoría de los estudios usan el concepto gobierno dividido de forma equivalente a gobierno sin mayoría.

En el momento en que las mayorías parlamentarias no pertenecen al partido de gobierno se comenzó a estudiar las consecuencias políticas de los gobiernos sin mayoría en los países de la región latinoamericana. Como señala Casar (2013), la composición de las comisiones, la formación de coaliciones, la disciplina partidaria y el posicionamiento ideológico de los partidos cobró importancia para definir la agenda legislativa. Para ella, estos gobiernos sin mayorías tienen unas consecuencias en los arreglos institucionales, la distribución del poder al interior del congreso y la organización y funcionamiento de los partidos y grupos parlamentarios en la construcción de acuerdo, es decir, como visto en el apartado anterior, en el marco institucional presente en los sistemas políticos latinoamericanos.

En la trayectoria latinoamericana se pensó que gracias a los sistemas dictatoriales y que los miembros del congreso eran afines a las políticas del

ejecutivo, los partidos existentes eran entonces disciplinados y estaban en función de sus líderes. No obstante, en un contexto de gobierno dividido las preferencias de los congresistas harían difícil alcanzar acuerdos entre estos dos poderes. Como apunta Casar (2013), las investigaciones sobre este tema iniciaron cuestionándose sobre la productividad legislativa, esto es, si en gobiernos divididos se aprobaban más o menos leyes. Posteriormente el cuestionamiento se enfatizó en las leyes consideradas “relevantes” siguiendo el modelo del viejo institucionalismo. Estudios académicos norteamericanos, validando empíricamente esta tesis, constataron que no había diferencias en la producción legislativa entre estos dos tipos de gobierno. El estudio de Mayhew (1991) señala, particularmente, que estas diferencias en la producción legislativa pueden ser producto del *timing*, es decir, que los presidentes suelen ser más exitosos al principio de sus mandatos gracias a la disponibilidad presupuestal.

De esta manera, los efectos de gobiernos divididos pueden ser analizados desde el nuevo institucionalismo y desde análisis del sistema de partidos. El primero se enfoca en las reglas formales, esto es el diseño constitucional y el efecto que tienen en la producción legislativa para gobiernos divididos, lo que a su vez representa los mecanismos que tiene el ejecutivo, como el veto, para impulsar sus iniciativas legislativas, las repercusiones sobre las estrategias con relación al legislativo y hasta el alcance que tendría en la producción legislativa.

Por otro lado, en el sistema de partidos también tiene implicaciones. Las posiciones ideológicas y sus preferencias (creencias como hemos abordado en el apartado anterior) también pueden decidir la productividad del legislativo, es decir, reglas informales. Como menciona Sánchez (2014), un sistema multipartidista fragmentado genera más dificultades en la relación ejecutivo-legislativo, ya que el ejecutivo difícilmente logra una mayoría en el parlamento, por lo que se ve obligado a recurrir a coaliciones, pero si el partido o los partidos de oposición son disciplinados será más difícil conseguir su apoyo. No en tanto, como muestra Cheibub, Figueiredo y Limongi (2002) para el caso brasilero, el legislativo tiene una influencia sobre los congresistas no solo vía reglas formales, sino a través de los incentivos. Esta línea es recuperada igualmente por Saiegh (2011) quien

destaca que la tasa de aprobación está en función de la conducta del legislador y de la “compra del voto”. Para Calvo (2007) existen variables coyunturales como la opinión pública, el ciclo electoral y la capacidad de distribuir recursos fiscales para explicar el éxito o no de la agenda ejecutiva, es decir, los eventos externos del modelo de coaliciones promotoras.

Finalmente, es necesario también estudiar el sistema electoral, pues como sostiene Casar (2013) influye en el sistema de partidos. Para ella, el sistema de representación mixto, por ejemplo, en el caso de México, ha dado como resultado un sistema tripartidista y coadyuva a la formación de gobiernos sin mayoría.

Estudios sobre gobiernos divididos, la formación de coaliciones y la toma de decisión de políticas públicas han sido ampliamente estudiados en el contexto latinoamericano, aunque el grado de pesquisa varía ampliamente entre estudios sobre gobiernos locales y nacionales.

Ello da cuenta de la falta de estudios que son necesario hacerse en contextos locales, especialmente sobre los grupos de interés y las motivaciones que llevan a los actores a tomar decisiones relevantes para los territorios locales. Por ello, proponemos estudiar el caso bogotano, estudiar la producción de políticas públicas en un contexto de gobiernos divididos y en especial, pretendemos estudiar una política esencial para el desarrollo local, el ordenamiento territorial.

Para resumir, este capítulo señaló que en el estudio de cualquier política pública y en particular, en el análisis de cómo y por qué se producen cambios a políticas públicas existentes, es necesario describir y analizar un conjunto de reglas (formales e informales), desde el sistema de partidos y sistema electoral hasta las creencias de los actores que congregan alrededor de coaliciones para posicionar sus convicciones.

Es por lo anterior que en esta investigación se analizan las reglas formales partiendo de un contexto específico de gobiernos divididos y en el caso de las reglas informales del modelo de coaliciones promotoras. Se considera, como señalan Sabatier y Weible (2010, p. 207), que casi toda la formulación de políticas ocurre dentro de los subsistemas de políticas y supone negociaciones entre especialistas, pero que el comportamiento de estos actores está constreñido por

un conjunto de factores externos, uno bastante dinámico (cambios en condiciones socioeconómicas, formación de coaliciones políticas y toma de decisión en otros subsistemas de políticas) y otro estable (sistema político, sistema electoral, valores culturales), es decir, por reglas institucionales. A continuación, abordamos estos elementos en el sistema político colombiano y en la alcaldía de Gustavo Petro.

2. Capítulo: el contexto político del régimen municipal colombiano y la alcaldía de Gustavo Petro

Este capítulo sostiene que el marco institucional introducido a partir de la expedición de la vigente Constitución colombiana constriñó el comportamiento de los actores políticos, pues fijó los incentivos para la toma de decisiones públicas. De hecho, como señala Ossa (2006), dependiendo de las características de estas instituciones formales, el comportamiento de los políticos tiende a ser más individual o más colectivo. Por lo tanto, se describen y analizan las transformaciones del sistema político y electoral colombiano a partir de la Constitución de 1991, su incidencia en régimen municipal y en la actuación de actores políticos producto de estas transformaciones. De igual forma, se analiza el primer año de gobierno de Gustavo Petro y los antecedentes institucionales, jurídicos y políticos para el estudio de la modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial.

2.1 El sistema político colombiano y su régimen municipal

Colombia es un Estado unitario, pero con una descentralización política, administrativa y fiscal. Esto permitió, a partir de la Constitución de 1991, darle un mayor grado de autonomía a las entidades subnacionales como los departamentos y municipios.

Con la firma de paz con cuatro grupos insurgentes en 1990 se planteó la necesidad de modificar la Constitución, escrita en 1886, para facilitar la entrada política de estos movimientos guerrilleros⁶. Este no fue el único cambio, pues la Constitución aprobada en 1991 permitió la apertura del sistema de partidos, tradicionalmente bipartidista, y su transformación en uno más pluralista. Tal como

⁶ Los grupos guerrilleros que participaron en este proceso de paz son: El Movimiento Quintín Lame (MQL), El partido Revolucionario de los Trabajadores (MRT), el Ejecito Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento 19 de abril (M-19).

señalan Botero, Losada y Wills-Otero (2016), fue gracias a los incentivos dados por la Constitución, en especial, los artículos 107 y 111 que se establecieron los derechos, garantías y requisitos para crear nuevos partidos.

A partir de este cambio institucional, el número de partidos que se crearon fue aumentando conforme avanzaban las elecciones. Señala Wills-Otero (2009) que para el 2002, casi 40 movimientos o partidos se presentaron a elecciones legislativas y que no todos los movimientos eran nuevos, y sí fracciones de los dos partidos tradicionales colombianos: el partido liberal y el conservador. Esto se vio reflejado en la conformación del legislativo a nivel departamental y local, pues el número de movimientos y/o partidos políticos presentes generó un marco institucional en la puesta de práctica del desarrollo territorial y en la adopción de toma de decisiones en política pública.

Para que sucediera esto, también fue necesario modificar el régimen electoral. A partir de 1991, para elegir el presidente se pasó a un sistema de mayoría absoluta y dos vueltas en caso de que ningún candidato tuviera más del 50% de los votos; en esta segunda vuelta, solo podrían ser elegibles los dos candidatos con mayor votación de la primera vuelta. Como apuntan Botero et al., (2016, p. 348), este diseño incentiva la competencia y debilita a los partidos ya que no hay incentivos para hacer alianzas en la primera vuelta. Lo mismo no puede decirse para el caso de autoridades locales, pues, aunque desde 1988 se escogían por voto popular los alcaldes, hasta la fecha, sigue siendo una única vuelta. Como veremos más adelante, esto no impidió que candidatos con un partido o movimiento pequeño, e incluso candidatos por firmas, llegaran a ocupar la alcaldía de Bogotá.

Tomando como referencia las elecciones para el período de gobierno 2000 – 2003, en el cual va a expedirse el primer plan de ordenamiento de la ciudad, se observa, como lo muestra la Tabla 2, que el número de partidos o movimientos políticos que obtuvieron escaños en el concejo de la ciudad eran numerosos, evidenciando la atomización producto de la Constitución de 1991, lo que impidió, de manera formal, que el alcalde de turno tuviera mayoría con su partido o movimiento político. Inclusive, gracias a esta fracción partidaria, y la crisis de

representación que tendrían estos viejos partidos, los candidatos a la alcaldía se apoyaban en discursos independientes, fuera de las maquinarias políticas para ganar apoyo electoral. En el caso de Bogotá, previo a la reforma de 2003, Antanas Mockus (1995-1997) y Enrique Peñalosa (1998-2000) se escogieron bajo este discurso.

Esto tuvo un contra efecto para las elecciones locales, dado que no existía segunda vuelta, y que no había incentivos para promover coaliciones electorales, los candidatos ganadores se escogen, aún en día, con menos del 50% de los votos válidos. Esto crea un problema de legitimidad para los alcaldes de turno, quienes se enfrentan desde el primer día de mandato a una oposición ciudadana.

Con la reforma política del 2003, y que tendrá efectos, para el caso bogotano, en las elecciones de 2007, el número de partidos disminuye, pasando a tan solo diez. Al igual que reseña Botero et.al (2016) para el caso nacional, los movimientos pequeños se unirán a los partidos tradicionales o se unificarán en torno a un gran nuevo partido político, como fue el caso del partido de izquierda, Polo Democrático Independiente⁷.

En segundo lugar, antes de la reforma, señala Ossa (2006), hay una ausencia de criterios de partido en la elección de las mesas directivas del concejo; por ejemplo la coalición mayoritaria “*La alianza por Bogotá*” que respaldaba al entonces alcalde Mockus, no comprendía a la totalidad de ningún partido político, pues simplemente era una alianza entre individuos. Posterior a la reforma, apunta el autor, el cambio más significativo que se vivió en el concejo de la ciudad fue la forma como se estableció la coalición mayoritaria: en esta oportunidad, las dos fuerzas con mayor representación en el Concejo, el Partido Liberal y el Polo Democrático Independiente, hicieron parte de una coalición electoral que contribuyó a la elección del alcalde, Luis Eduardo Garzón. Una vez se instaló el nuevo gobierno, la coalición se mantuvo, reflejando por primera vez en los últimos años, las alianzas políticas desarrolladas durante las elecciones (Ossa, 2006). El

⁷ Fue un movimiento político de izquierda fundado en el 2002 por miembros de la antigua ANAPO y del M-19. En el 2005, formando una coalición con el movimiento Alternancia Democrática, se formaría el Polo Democrático Alternativo.

autor también demuestra que, a partir de la reforma, el número de debates y citaciones a control político ya no se hacen de manera individual sino son presentados conjuntamente por miembros de la misma bancada. Es decir que con el nuevo marco institucional se dejó de lado el personalismo y pasó a fortalecerse el trabajo en conjunto al interior de los partidos políticos.

Con la reforma política del 2009 las modificaciones al sistema de partidos y régimen electoral introdujeron cambios que fortalecieron los partidos políticos, aunque también los castigaron si los entes de control encontraran delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, o por delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad (Congreso de la República, 2009). Ello modificó los artículos 107 y 134 de la Constitución al establecer que los partidos políticos serán sancionados con multas, devolución de recursos otorgados por el Estado para campañas políticas y/o pérdida de personería jurídica por avalar candidatos que resulten condenados por estos delitos. El partido no podrá reemplazar la curul del candidato y se aplicaría la silla vacía. A nivel nacional al primero en aplicarse fue al congresista del partido Cambio Radical, Javier Cáceres, por vínculos con grupos paramilitares.

Tabla 2 Número de escaños por partidos políticos para elecciones al concejo de Bogotá 2000 - 2011

2000			2003			2007			2011		
Partido	N. Escaños	%	Partido	N. Escaños	%	Partido	N. Escaños	%	Partido	N. Escaños	%
Partido Liberal Colombiano	11	26	Partido Liberal Colombiano	8	17,78	Polo Democrático Alternativo	11	24,44	Partido Social de la Unidad Nacional	8	17,778
Movimiento Apertura Liberal	1	2,4	Polo Democrático Alternativo	8	17,78	Partido Cambio Radical	11	24,44	Progresistas	8	17,778
MCC - PVS	1	2,4	Partido Cambio Radical	6	13,33	Partido Social de la Unidad Nacional	8	17,78	Partido Cambio Radical	8	17,778
Movimiento "Dejen jugar al Moreno"	2	4,8	Por la Bogotá que queremos	4	8,889	Partido Liberal Colombiano	6	13,33	Partido Liberal Colombiano	6	13,333
Movimiento Nueva Colombia	1	2,4	Movimiento de Salvación Nacional	3	6,667	Partido Conservador Colombiano	3	6,667	Partido Verde	5	11,111
ASI ANUPAC	1	2,4	Alas Colombia Equipo	3	6,667	Movimiento Mira	2	4,444	Polo Democrático Alternativo	4	8,8889
Partido Conservador Colombiano	5	12	Partido Conservador Colombiano	2	4,444	Partido Convergencia Ciudadana	2	4,444	Partido Conservador Colombiano	3	6,6667
Movimiento independiente de "renovación"	1	2,4	Movimiento Dejen Jugar al Moreno	2	4,444	Partido Verde	1	2,222	Movimiento Mira	2	4,4444
Partido Viraje Social	1	2,4	Partido Colombia Democrática	2	4,444	Alas Colombia Equipo	1	2,222	Partido de Integración Nacional	1	2,2222

Unión Patriótica	1	2,4	Movimiento Mira	1	2,222	Total	45	100	Alianza Social Independiente	1	2,222
Movimiento Cívico Independiente	1	2,4	Movimiento Convergencia Ciudadana	1	2,222				Total	45	100
PLC-PVS	1	2,4	Partido Nacional Cristiano	1	2,222						
PLC- Cambio Radical	1	2,4	Otros	4	8,889						
Movimiento Nacional Conservador	5	12	Total	45	100						
Movimiento Ciudadano	1	2,4									
Popular Colombiano	3	7,1									
Movimiento Vía Alternativa	1	2,4									
FP-PLC-PCC- Cambio Radical	1	2,4									
Movimiento Unión Cristiana	1	2,4									
Movimiento de Salvación Nacional	1	2,4									
Partido Nacional Cristiano	1	2,4									
Total	42	100									

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional

Aunque en Bogotá no se ha aplicado, se hizo mención de la implementación de esta figura en el 2013 al ser capturado y puesto en prisión al concejal del partido verde, Juan José Rodríguez, tras ser vinculado a lo que se conocería como el “*carrusel de la contratación*”⁸. De hecho, posterior a junio de 2013, fecha en la que sería discutida el MePOT, fue capturado por los mismos actos el concejal del partido de la Unidad Nacional, Orlando Parada, actor clave en la discusión del proyecto, pues en su momento hacía parte de la comisión del Plan de desarrollo y de Ordenamiento Territorial. Además, esta reforma electoral incluye un artículo transitorio que permitió por una sola vez cambiar de partido político sin incurrir en las sanciones previstas para la doble militancia.

Finalmente, es de destacar sobre esta reforma política la inclusión del voto nominal. Al contrario del famoso “*pupitrazo*”, mediante el cual se tomaba una votación se decidía por un golpe en el pupitre, se incorporó que todas las votaciones queden registradas y publicadas. Ello permitió mayor control político por parte de los medios de comunicación y ciudadanía al conocer el voto de cada representante frente a una iniciativa normativa.

2.2 El concejo y la alcaldía de Bogotá

El concejo es el cuerpo administrativo de la ciudad. No produce leyes o legisla, pues esa es una competencia exclusiva, por el sistema unitario colombiano, del congreso, sin embargo, todos sus actos administrativos se traducen en *acuerdos*. Este cabildo se estableció desde la fundación de Bogotá en 1853 y como primera y única autoridad civil. Con la Constitución de 1886, que centralizó el sistema político, se creó un Consejo Administrativo que reemplazó en sus funciones al concejo. Esta entidad quedó en manos del gobernador de Cundinamarca hasta 1905 cuando la ley 17 convirtió a Bogotá en Distrito Capital administrado directamente por el Gobierno Nacional y bajo la dirección de un gobernador.

⁸ El carrusel de la contratación fue el nombre que le dio la prensa a los hechos ocurridos durante la administración del alcalde Samuel Moreno (2008-2012). Según las investigaciones realizadas por la fiscalía, el alcalde cobraba una propina por cada contrato que fuese adjudicado para el sector de movilidad. Por estos hechos el alcalde fue destituido en el último año de su gobierno y sentenciado a 24 años de prisión.

A partir de 1909 el concejo fue reestablecido, pues Bogotá se convirtió en capital del departamento de Cundinamarca. En materia de ordenamiento territorial, el concejo tuvo facultades de determinar el perímetro urbano en 1936, al igual que se le concedió el establecimiento de obligaciones tributarias. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1945, la ciudad se organizó como Distrito Especial, con autonomía administrativa frente a la gobernación de Cundinamarca.

En 1968 se expidió el decreto nacional 3133 con el cual Bogotá dejó de depender administrativamente del departamento de Cundinamarca y estableció como organismo de administración al concejo. Posteriormente, al ser promulgada la Constitución de 1991, los municipios del país se convierten en la célula más importante del ordenamiento territorial al señalarlo como la entidad fundamental de la división político – administrativa del país y a los concejos, en las corporaciones públicas que tienen como función:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. (art. 313 Const., 1991)

Es importante observar como las funciones de los concejos municipales van en tres sentidos, mismos por los cuales se ha organizado Bogotá en sus comisiones: de hacienda, al aprobar y gestionar recursos públicos; política, al hacer control político y plan de desarrollo y ordenamiento territorial, al reglamentar los usos y actividades sobre el suelo.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el alcalde de su momento, Jaime Castro, impulsó la promulgación del decreto ley 1421 de 1993 que contiene el régimen administrativo, fiscal y político de la ciudad. Sobre esta norma, el concejo se estableció como suprema autoridad del distrito sobre la planeación y definición del presupuesto, control y vigilancia al gobierno distrital.

Por su parte, con la expedición de la ley 136 de 1994, se organizó la composición del concejo según el número de población del municipio, es decir, se categorizó. Sin embargo, por ser un distrito especial, Bogotá es el único municipio del país cuyo concejo está conformado por 45 concejales.

Posteriormente, con la expedición de la ley 974 de 2005, la cual reglamenta la actuación de bancadas políticas en las corporaciones públicas del país, el concejo se dividió a partir de 2006 en estas, las cuales, como sustenta la ley, tendrán derecho a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación, a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos (Congreso de la República, 2005).

Finalmente, el estatuto interno que ordena la ley para su funcionamiento es el acuerdo 348 de 2008, en ella se amplía las funciones que tiene cada bancada en la expedición y participación de una norma, se explica la estructura orgánica de la corporación, así como las funciones y tiempos de cada comisión frente a una iniciativa normativa. Esta norma buscamos analizarla en el último capítulo de esta investigación, pues nos permitirá medir y analizar el comportamiento político y las reglas formales utilizadas por los actores para la discusión del proyecto de MePOT.

2.3 La administración de Gustavo Petro y su relación con el concejo

Se ha explicado hasta aquí que Bogotá, pese que se ha mantenido como la ciudad capital desde su fundación, su régimen legal ha sido modificado y más aún a partir de la Constitución de 1991. Se ha señalado igualmente que los partidos y

movimientos políticos son la expresión de la representación en Colombia⁹ y la reglamentación basada en bancadas políticas generó un marco institucional que modificó los incentivos de los actores políticos, pasando de una actuación individual a una más colectiva.

El 1 de enero de 2012 llegaría a posesionarse Gustavo Petro como alcalde de Bogotá. Él ya era una figura conocida a nivel nacional; había pertenecido a la cámara de representantes durante el período 1998-2002 junto con Antonio Navarro Wolff y su Movimiento Vía Alterna, y repetiría este cargo entre el 2002 – 2006. Su período más importante y de mayor visibilidad se da entre el 2006 – 2010 cuando se convierte en senador de la república y es el primero en denunciar lo que el país conocería como la *parapolítica*, es decir, congresistas que habrían llegado a ganar su curul gracias al financiamiento de grupos paramilitares. Es en este momento de visibilidad cuando el país (re)conoce su pasado militante, pues había hecho parte de la guerrilla M-19¹⁰ y aunque este movimiento guerrillero se desmovilizó e inclusive hizo parte de la constituyente del 1991, muchos opositores e inclusive ciudadanos tenían y aún mantienen una opinión negativa sobre él por haber sido guerrillero.

Gracias a sus denuncias siendo senador, varios medios de comunicación lo nombraron personaje del año y se convirtió en uno de los principales opositores del gobierno de Álvaro Uribe, lo que le permitió postularse a la presidencia en el 2010 por el partido polo democrático alternativo¹¹. Ocuparía la cuarta posición llevando como ganador a Juan Manuel Santos, del partido de la Unidad Nacional.

Ese mismo año renunciaría al partido por diferencias programáticas con las directivas del partido, pero principalmente por la postura que asumió el polo frente

⁹ La ley estatutaria 1475 de 2011 (Congreso de la República, 2011) fortalece el régimen de partidos en Colombia. Entre otras medidas, no es posible de facto hacer política sin estar avalado por un movimiento o partido político reconocido ante el Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, reconoce la participación a través de la conformación de grupos significativos de ciudadanos que superen el 5% del censo electoral.

¹⁰ El movimiento 19 abril – M-19-, fue un grupo guerrillero marxista que nació en 1970, conformada por clase media urbana. Se desmovilizó en 1989 y participó posteriormente en la constituyente de 1991. La mayoría de sus miembros posteriormente militaron en el Polo Democrático y Alianza Verde.

¹¹ El Polo Democrático Alternativo- PDA- es un partido de izquierda en Colombia y tiene su origen de una unión de colaciones de izquierda, Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática.

a la alcaldía de Samuel Moreno en Bogotá y al *carrusel de la contratación*. Como consecuencia, formaría su propio movimiento político denominado Movimiento Progresistas y sería con él con quien ganaría la alcaldía de Bogotá un año después.

Durante su campaña, en el 2011, el discurso político fue de anticorrupción y sus propuestas giraron en torno a tres ejes: superar la segregación social, adaptación al cambio climático y la defensa de lo público. Para los tres planteó alternativas de solución que, en algunos casos, era obligatorio que contaran con el aval del concejo, primero a través de la aprobación del plan de desarrollo y segundo, adaptándolas como políticas públicas.

A pesar del margen de abstención electoral 52.59%, Gustavo Petro llegó con amplia aceptación ciudadana frente al segundo y tercer candidato al cargo público, ganando la alcaldía con 32,16% de los votos válidos (Registraduría Nacional, 2011). Como mencionamos anteriormente, dado que no hay segunda vuelta, los resultados dejan ver que, pese haber ganado, la legitimidad de su gobierno es poca y lo que haga en el primer año incidirá para fortalecer o debilitar la relación entre ciudadanía y gobierno local y también servirá para medir la relación entre concejo y gobierno municipal.

2.3.1 La formación de coaliciones políticas

Las primeras noticias de su administración se dieron el 2 de enero de 2012 (El Colombiano, 2012) (El Espectador, 2012a); en ellas se rescataba la primera decisión del alcalde al prohibir el porte de armas las 24 de horas del día así como la mayor participación que se le daría a las comunidades en la toma de decisiones. Inclusive, en alusión a la posesión, que sucedería el mismo día de los nuevos concejales de la ciudad, señaló que una de sus primeras tareas “es desarrollar el nuevo plan de ordenamiento territorial, que definirá la ruta de planeación de Bogotá y será fundamental para que el alcalde Petro consolide su propuesta de redensificación del centro de la capital” (El Espectador, 2012a), es decir, desde campaña, el alcalde electo había hecho mención a la modificación del plan de ordenamiento territorial.

Algunos medios de comunicación escritos rescataron que la conformación del gabinete del alcalde fuera técnico y académico (La República, 2012a)(El Nuevo Siglo, 2012b) e inclusive que Antonio Navarro Wolff, quien había sido su compañero en el M-19 y su fórmula para el congreso, estuviera ocupando la secretaria de gobierno, cuya labor sería manejar las relaciones con el concejo de la ciudad, un cargo político. Para las secretarías técnicas, el alcalde se rodeó de académicos que venían de la universidad pública y que tenían larga trayectoria académica, como Ricardo Bonilla quien lo acompañaría los cuatro años en secretaria de hacienda, Ana Luisa Flechas en la secretaria de movilidad y María Mercedes Maldonado como su secretaria de planeación y posteriormente secretaria de Hábitat. Esta decisión le valió los primeros cuestionamientos a la administración (Lewin, 2012), pues si bien los secretarios tenían una excelente trayectoria académica, se desconocía su gestión como funcionarios administrativos y gerentes.

Por el lado del concejo todavía los medios de comunicación especulaban si el alcalde tendría mayorías. Ningún partido político ajeno al del alcalde estaba representado en el nuevo gabinete -había llegado a la alcaldía sin realizar coaliciones electorales- e inclusive, como señalaba el periódico *El Nuevo Siglo* (2012a), ni el partido de la Unidad Nacional ni el Polo Democrático, que habían estado presentes en los gobiernos de los últimos ocho años, estaba en el gobierno de Petro. De hecho, la clara ausencia del partido de la unidad nacional se debe a que dos de sus concejales, Orlando Parada y Andrés Felipe Camacho, quienes tenían experiencia en la corporación, habían sido acusados directamente por el alcalde Petro en el *carrusel de contratación*. En ese mismo sentido, reseñaba el periódico *El Espectador* (2012b), serían estos dos concejales quienes buscaron aliarse con otros partidos para formar el bloque de oposición.

En una entrevista concedida el 23 de enero al periódico *El Nuevo Siglo* (2012c), el secretario de gobierno, Antonio Navarro, planteó la posibilidad de integrar en el gabinete distrital a los partidos políticos mediante cargos burocráticos y lo reafirmó en otra entrevista al periódico *El tiempo* al señalar que

Los gobiernos de coalición son universales. Eso hay que hacerlo de frente. Lo que no se puede hacer es hacerlo a escondidas. Nosotros estamos planteándoles a los partidos, con representación en el Concejo, que hagamos un gobierno con participación de ellos en cargos de responsabilidad y que respondan por esos cargos no solo ante el Gobierno, sino ante la opinión pública (El Tiempo, 2012a)

Es interesante para este análisis lo que el secretario de gobierno entiende por coalición, toda vez que la define como transparencia pública al ofrecer cargos administrativos a los partidos políticos para que haya representación y *accountability*; y en esa medida, como para él son necesarias y se hacen en todas partes, señala: “mire, no podemos satanizar las coaliciones, nos tendríamos que ir a vivir al polo sur” (El Tiempo, 2012a).

Justamente, por asumir esta postura, varios concejales se manifestaron en contra del secretario de gobierno, pues le acusaban de clientelista al proponerles cargos a los partidos políticos que decidieran integrar la coalición:

Navarro se reúne con concejales, con bancadas, ofrece puestos y no me cabe la menor duda de que ese ofrecimiento es para armar una coalición de gobierno. En eso creo que él está incurriendo en una contradicción con Petro, que ha dicho que su gobierno será anti clientelista. No nos han llamado para debatir programas; en cambio, si están llamando a la bancada y a los concejales de los distintos partidos para ofrecerles burocracia a cambio de coalición... esa es la manera como se disfraza el clientelismo, diciendo que es gobernabilidad y participación. Las coaliciones modernas son programáticas. [Alfonso Prada, representante a la cámara, partido verde] (El Tiempo, 2012b).

En la discusión sobre formación de coaliciones también participaría el alcalde Petro a través de Twitter: “quienes hoy critican que tengamos un acuerdo político sobre lo fundamental, ¿pueden explicar su clientelismo con el gobierno de Samuel Moreno?” (El Tiempo, 2012c), de hecho, defendió la coalición en la medida que permitiría sacar adelante las iniciativas de su gobierno. En contraposición se vio la posición del concejal Juan Carlos Flórez, y quién un año después pertenecería a la comisión del plan de ordenamiento al señalar “alcalde, ¿Por qué era malo el clientelismo de Samuel Moreno y sí es bueno el que usted ofrece? ...no hay clientelismo malo y clientelismo bueno, corrupción buena y corrupción mala” (El Tiempo, 2012c)

Esta situación ampliamente discutida en la prensa y a través de redes sociales ocasionó que se supiera un día antes del inicio de las sesiones del concejo que todos los partidos que inicialmente apoyarían al alcalde asumieran una posición independiente del gobierno distrital. Al final del día del 31 de enero de 2012, como reseña el periódico *El Espectador* (2012c), solo 14 concejales, ocho de los cuales hacían parte del partido del alcalde, apoyarían su gobierno. Abiertamente en oposición asumiría cambio radical, partido de la unidad nacional, MIRA, ASI, partido Conservador y partido Verde.

“Nos alistamos a tener Gobierno sin concejo”, escribió por Twitter el alcalde el 31 de enero a las tres de la tarde (El Nuevo Siglo, 2012d). Efectivamente, los ocho del partido de la U, siete de Cambio Radical, seis liberales, cinco verdes, tres conservadores y uno del PIN, sumando un total de treinta sobre los cuarenta y cinco del concejo formaron una coalición de oposición, la cual les permitió escoger a Darío Fernando Cepeda, de cambio radical, como presidente del concejo. Frente a esta situación, el nuevo presidente manifestó:

El mensaje para el alcalde Gustavo Petro es que aquí no conformamos una coalición de oposición. Nuestro propósito es dignificar el Concejo de Bogotá y eso es lo que prometemos. (El Nuevo Siglo, 2012e)

Inicialmente, según el secretario de gobierno, tanto el polo democrático como el partido liberal le habían dado su respaldo al gobierno distrital. Sin embargo, al ver que el secretario también estaba incluyendo a los verdes en la coalición, varios miembros del partido de la U, según cuenta el periódico *El Tiempo* (2012), alertaron a los presidentes de los partidos de la Unidad Nacional¹². Frente a este panorama, en el Hotel Tequendama, localizado en el centro de la ciudad, se reunieron el presidente de cambio radical, Germán Varón Cotrino, y los concejales de este partido; el concejal del partido verde, Antonio Sanguino, los concejales conservadores y el concejal del PIN y decidieron ser oposición en razón que el jefe

¹² Los partidos de la Unidad Nacional era una coalición política nacional formada alrededor del presidente Juan Manuel Santos en el 2010. Hacían parte de esta los partidos de la U, Cambio Radical, el Partido Verde, el Partido Liberal y Opción Ciudadana.

natural del partido cambio radical, Germán Vargas Lleras, en su momento ministro de vivienda, aspiraba a ser candidato presidencial para las elecciones de 2014.

El alcalde Petro no había ocultado sus intenciones presidenciales. Previamente lo había hecho, lanzándose a la competencia en el 2010 e incluso durante su mandato lo afirmó: “Cuando entré a la guerrilla, quise cambiar al país por fuera del Estado, y desde que dejamos las armas quiero cambiar al país desde el Estado. Para hacerlo, mi propósito inmediato es cambiar la ciudad” (El Tiempo, 2013d). Por tanto, buscar que al alcalde no le fuera bien garantizaría que Vargas Lleras fuera una opción viable presidencial en el futuro.

En el mismo sentido, Gustavo Petro reconoció que armar una coalición debilitaría las opciones presidenciables de los demás partidos, así lo mostró finalizando el 2012, cuando hizo una retrospectiva de su primer año gobierno:

Queríamos cogobernar con un pacto de partidos políticos, de democracia moderna. Fue algo que se les planteó a todas las bancadas en el mes de diciembre. Hubo un ataque de ciertos medios de comunicación que lo llamaron clientelismo. Luego la coalición se derrumbó gracias a los dirigentes nacionales de los partidos políticos, que se movieron para construir un sistema de oposición a la alcaldía. Temían que, si a mí me iba bien, me proyectaría políticamente por encima del interés de los candidatos de sus partidos.

Carlos Vicente de Roux, concejal progresista, sobre la conformación de esta coalición afirmó frente a la imposibilidad de progresistas de formar la coalición en torno a Petro:

La alta dirección de los partidos no se sentía cómoda con esa alianza y había un malestar de los concejales, sobre todo de la U, que fueron criticados por Petro por corrupción. (Lancheros, 2012)

Incluso en la misma entrevista, el concejal confirma que la oposición por parte de los líderes nacionales de los partidos políticos es con la finalidad de impedir que Gustavo Petro se crezca como figura nacional. Sin embargo, tal como reseña el concejal del ASI -Juan Carlos Flórez-, estos partidos eran los mismos que cogobernaron con la administración de Samuel Moreno:

La mayoría de los concejales del partido de la U, liberal, conservador, cambio radical, PIN, sostuvieron a Samuel Moreno. Hoy integran la coalición que manejará el concejo. ¿Qué autoridad moral tienen para

paralizar al alcalde Petro si fueron cómplices, por acción o por omisión del desgobierno de Moreno? (El Nuevo Siglo, 2012e)

Lo cierto era que esta situación – gobiernos divididos - se repetía por segunda vez, después de la administración de Antanas Mockus, pues en aquel gobierno el alcalde tuvo una relación nula con el concejo, lo que señalan para algunos medios de comunicación, le valió un reconocimiento como gesto de independencia.

De todas formas, no sería la única vez que la administración de Petro intentaría hacer coaliciones. Según el periódico *El Nuevo Siglo*, desde la primera semana de noviembre de 2012, el alcalde y su secretario de gobierno decidieron acercarse a varias bancadas políticas para intentarlo. Al respecto, el secretario de gobierno, Guillermo Asprilla¹³, manifestó:

Nadie nos va a arrinconar ni nos va a prohibir que hagamos acuerdos políticos de frente con los partidos que consideremos pueden compartir nuestro proyecto condensado en el plan de desarrollo. (El Nuevo Siglo, 2012i)

Y posteriormente, al asumir Guillermo Jaramillo¹⁴ como secretario de gobierno en mayo de 2013, también propuso hacer coaliciones y explicó por qué habían fracasado hasta el momento:

¿Cómo hace un gobierno minoritario? Ya lo hemos visto en este año y medio: tenemos a la gran prensa, a todos los medios, que no le ven nada bueno a Petro, tenemos unas presiones inmensas por sacar adelante esta ciudad y no llegamos a acuerdos con el Concejo, no se aprueban los proyectos que estamos presentando. (El Tiempo, 2013a)

Y al referirse a la esa diferencia entre clientelismo y coalición, Jaramillo explica:

Ustedes pueden ponerles todos los títulos que quieran y vuelvo y les repito: aquí no hay ningún problema de que Santos haya hecho la Unidad Nacional. Ahora, cuando nosotros estamos diciendo “Bogotá humana” para todos, vengan y participen, vengan y ayuden, entonces nos volvimos clientelistas. (El Tiempo, 2013a)

¹³ El 29 de marzo de 2012, fecha en el que no había cumplido la administración Petro 100 días de gobierno, renunció, por motivos personales, Antonio Navarro. Guillermo Asprilla asumiría la secretaria el 3 de mayo; anteriormente había sido director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)

¹⁴ En mayo de 2013 hubo cambios en el gabinete. Guillermo Jaramillo, quien había ocupado la cartera de salud se convirtió en el nuevo secretario de gobierno. Sería el tercer secretario en tan solo año y medio de gobierno. Su llegada, reseña *el Espectador*, transformó las relaciones con el concejo, pues el gobierno “pasó de tener un modelo de selección de sus figuras basado en la confianza, la militancia en el movimiento y la experiencia técnica, a un modelo de diálogo con grupos políticos opositores y de cogobernanza” (Segura, 2013c)

Argumenta el periódico *El Espectador* (2013d), al hacer un balance de la gestión del 2013, que la llegada de Guillermo Jaramillo a la secretaria de gobierno permitió que hubiera una agenda de gobierno más fluida en el concejo. En ese año, finalmente, recuenta el periódico, después de haberse rechazado en tres ocasiones el cupo de endeudamiento, este fue aprobado y hubo una derogación parcial al cobro por valorización. También fueron aprobados el presupuesto de 2014 y la creación del Instituto de Gestión de Riesgo y Cambio Climático. Interesante que el único proyecto relevante de la alcaldía discutido ese mismo año y que no tuvo aprobación fue el MePOT.

Bogotá en ese sentido y hasta el 2013 pasó por tres circunstancias en la relación concejo – administración: (i) con Antonio Navarro quien propuso coaliciones abiertamente, es decir, que partidos presentes en el concejo manejaran un sector de la ciudad y respondieran por ello, administrativa y políticamente; (ii) Guillermo Asprilla quien, por sus posiciones ideológicas, tuvo fuertes enfrentamientos con las bancadas políticas¹⁵ y (iii) Guillermo Jaramillo, quien tuvo un tono menos temperamental con el concejo y quien vivió el tema de las capturas por el cartel de la corrupción, lo que hizo las coaliciones más difíciles.

Esta situación política se ve reflejada en el trámite y aprobación de proyectos de iniciativa gubernamental en el concejal de la ciudad, comenzando por la relevancia que tuvo la conformación de las comisiones y la selección del presidente de la plenaria dada la unión de las mayorías de oposición en su elección.

Tabla 3 Distribución de curules y presidencias de comisiones permanentes (2012-2015)

Partido	Curules	% representación	2012	2013	2014	2015
Partido Social de la Unidad Nacional	8	17,77	Hacienda	Plan	Plan Gobierno /	Plenaria

¹⁵ En entrevista con el periódico *El Espectador*, el presidente del Concejo, Darío Fernando Cepeda señaló: “Asprilla se dedica a controvertir, no a defender las propuestas del alcalde Petro” (Segura, 2012)

Progresistas	8	17,77				
Partido Cambio Radical	7	15,55	Plenaria	Gobierno	Hacienda	Hacienda
Partido Liberal Colombiano	6	13,33	Plan		Plenaria	Gobierno
Partido Verde	5	11,11	Gobierno	Plenaria		
Polo Democrático Alternativo	4	8,88				
Partido Conservador Colombiano	3	6,66		Hacienda		Plan
Movimiento Mira	2	4,44				
Partido de Integración Nacional	1	2,22				
Alianza Social Independiente	1	2,22				
Total	45	100				

Fuente: Elaboración propia con base en informes de la secretaria general del concejo

Es interesante ver de la tabla la sobrerrepresentación que tuvo el partido conservador al obtener dos veces en los cuatro años la presidencia de diferentes comisiones (hacienda y plan de ordenamiento) con tan solo tres concejales y del otro lado, la nula representación del movimiento progresistas en liderar alguna de las comisiones del concejo, a pesar de ser bancada mayoritaria con el partido de la Unidad Nacional. Ello, en un sistema de reglas e incentivos donde presidir una comisión puede representar ventajas para un partido político, se evidenció en la producción normativa y en la parálisis que tuvo la discusión de proyectos importantes de iniciativa distrital. A continuación, lo detallamos.

2.3.1 Aprobación normativa en la alcaldía de Gustavo Petro

Definidas las coaliciones políticas en el concejo, en el tema de producción normativa, a pesar de que el gobierno no tenía mayorías, su principal proyecto en el primer año, fue aprobado. El Plan de Desarrollo es el documento que plasma las promesas de campaña en programas y proyectos de política pública, su aprobación la debe hacer obligatoriamente el concejo. Aunque inició con bajas

expectativas de éxito para que fuera aprobado, se aceptó el proyecto no sin aceptarse 663 modificaciones de las mil presentadas por los concejales (Bogotá, 2012).

El plan de desarrollo se organizó con los mismos tres ejes estructurales de campaña, con 472 metas para cuatro años de gobierno. El porcentaje de rublo al que más se le destino recursos fue al eje programático uno “una ciudad que supera la segregación y la discriminación”, en las cuales se incluían metas para la modernización e infraestructura de salud, la extensión de la jornada única y los subsidios a la oferta para la construcción de vivienda social, entre otros; sin embargo, como lo anotó el alcalde en una entrevista “ahora le corresponde a la administración lograr del concejo las formas de financiación, sobre todo en cuanto a la infraestructura, la cual iría a dos grandes sectores, el educativo y el transporte” (La República, 2012b).

En ese sentido, dos instrumentos de financiación también se colocarían en la agenda del concejo, pero sin igual resultado positivo. El primero de ellos es la reforma de modernización tributaria y el segundo es el ajuste al presupuesto del 2012.

Tabla 4 Proyectos de acuerdo presentados por administración distrital, período 2012-2013

	No.	Nombre	Comisión	Estado	Temática
2012	91	"Por el cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2012"	Hacienda	Archivado	Finanzas públicas, movilidad
	110	"Por el cual se crean el sector mujeres, equidad de género e igualdad de derechos y la Secretaría Distrital de Mujeres, equidad de género e igualdad de derechos y se expiden otras disposiciones"	Gobierno	Acuerdo	Gestión pública
	111	"Por el cual se modifica el Acuerdo Distrital 257 de 2006, se crea el Sector Administrativo de Coordinación de Seguridad Ciudadana, la Secretaría	Gobierno	Acuerdo	Gestión pública, seguridad

	Distrital de Seguridad Ciudadana y se dictan otras disposiciones"			
112	"Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 Bogotá Humana"	Plan	Acuerdo	Todos
206	"Por el cual se armoniza el presupuesto Anual de Bogotá, Distrito Capital, de la vigencia fiscal 2012 al Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C., 2012 - 2016 Bogotá Humana"	Hacienda	archivado	Finanzas públicas
217	"Por medio del cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2012"	Hacienda	archivado	Finanzas públicas
261	"Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 180 de 2005 que autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras modificado por los Acuerdos 398 de 2009 y 445 de 2010"	Hacienda	acuerdo	Finanzas públicas
266	"Por el cual se Moderniza el Sistema Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones"	Hacienda	archivado	Finanzas públicas
267	" Por medio del cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2012"	Hacienda	Acuerdo	Finanzas públicas
299	"Por el cual se Moderniza el Sistema Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones"	Hacienda	archivado	Finanzas públicas
300	"Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013 y se dictan otras disposiciones"	Hacienda	Acuerdo	Finanzas públicas

	301	“Por el cual se autoriza el cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”	Hacienda	archivado	Finanzas públicas
--	-----	---	----------	-----------	-------------------

Fuente: Elaboración propia con base informe secretaria general del concejo 2012- 2015

Para el ajuste al presupuesto del 2012 se citó a sesiones extraordinarias en marzo. Según reseña *El Espectador* (2012d), la alcaldía quería que se incorporara al presupuesto de ese año el cupo de endeudamiento que se había aprobado al exalcalde Samuel Moreno por \$800.000 millones. Dicho dinero no se había utilizado, y el alcalde quería usarlo para el metro ligero, cuya destinación inicial era para el metro pesado. Miguel Uribe, concejal del partido liberal, y quien en el año 2013 sería ponente del proyecto MePOT, señaló en aquella oportunidad que el cupo se había aprobado para metro pesado y era imposible cambiar su destinación, por lo que la administración, según sus palabras, improvisaba. No era la primera vez que se hablaba de improvisación, desde la formación de coaliciones políticas, la oposición señalaría a la administración y sería una palabra recurrente utilizada por la oposición en los cuatro años de gobierno¹⁶.

El proyecto sería aprobado en la comisión de hacienda el 25 abril, pero su debate en plenaria solo sería hasta el 15 de noviembre de 2012. El resultado sería objetado y se crearía una comisión accidental encargada de presentar un informe para lo cual fueron designados José Artur Bernal Amorocho, Miguel Uribe Turbay, Juan Carlos Flórez Arcila y Omar Mejía Báez, los cuatro de oposición; dicho estudio se entregó el 21 de febrero de 2013 y no contó con la votación calificada para rechazar las objeciones; por lo tanto, fue archivado.

En materia presupuestal ese año, en segundo período de sesiones ordinarias, fue debatido el presupuesto para el 2013, y aunque fue aprobado, según la administración, quedaron desfinanciadas varios proyectos. Según reseña *El Espectador* (2013), los 1,2 billones que provenían de recursos de endeudamiento

¹⁶ Señala Alfonso Prada, miembro de la Cámara de Representantes en representación al partido verde el 30 de enero de 2012: “[Petro] está cambiando el modelo de la planeación por el de la improvisación; está cambiando el estilo de gobierno que “los verdes” le imprimieron a la ciudad, el de las obras concretas, por el de las ilusiones irrealizables. Es un cambio de modelo dramático en la medida en que hace mucho anuncio sin el soporte técnico”

no fueron tramitados por el concejo durante las sesiones de fin de año y por eso el secretario de hacienda, Ricardo Bonilla, anunció la suspensión de gastos en proyectos de movilidad a comienzos del año 2013. Frente a este asunto, la discusión en el concejo giró en torno a críticas frente a la administración de dejar con recursos inciertos la mayoría de las obras de movilidad, a lo que la administración respondió “nuestra prioridad es el desarrollo humano, por eso, lo que necesita la gente se financia directamente. Otras obras, que son activos a largo plazo para la ciudad, se solventan con recursos de deuda”. (Segura, 2013)

Este suceso es un ejemplo de cómo un estricto cumplimiento de las normas formales influye en la producción normativa, pues el secretario de hacienda acusó al presidente del concejo por no dar trámite a los debates y por lo tanto no ser aprobado el proyecto: “no quiso agendar para las sesiones de noviembre y diciembre la discusión del proyecto. A pesar de que recibió cartas de siete concejales pidiéndolo que lo hiciera y de que el proyecto tenía las tres ponencias favorables” (Segura, 2013). Justificándose, Darío Cepeda, presidente del concejo, apuntó: “en ningún momento el secretario [de gobierno] se acercó a pedirme que agendara esas discusiones, y en reuniones con las bancadas quedó definida la agenda.” Sin embargo, dentro de la misma oposición, se confesó que hubo negligencia para desarrollar el debate, así lo reseñaba la concejal María Victoria Vargas: “yo no puedo negar que hubo diálogo con las bancadas para definir la agenda. Pero sí advierto que como presidente del Concejo uno debe garantizar el trámite a todas las iniciativas. Y con el cupo se debió hacer. Es cierto que de parte de Cepeda no hubo voluntad política” (Segura, 2013). Aquí se puede evidenciar que ya hay un claro discurso también de mostrar a la administración como inoperante, antitécnica y sin líder. Señala Cepeda: “esta alcaldía ha demostrado su incapacidad de gestionar y administrar, el cabildo no puede asumir esa responsabilidad” (Segura, 2013)

En ese sentido, pese a ser aprobado el presupuesto del año siguiente, el atraso en la aprobación de dos instrumentos de financiación - valorización y cupo de endeudamiento- postergaba la implementación de los proyectos consignados en el plan de desarrollo. Ambos habían sido presentados por la administración en

noviembre, pero no discutidos en el concejo. Dado que estos proyectos volverían a discutirse por las fechas del MePOT, los abordaremos en el siguiente apartado.

Este asunto de traba normativa no es la primera vez que se aplicaba para la administración. En septiembre de 2012, cuando la administración presentó el asunto de modernización tributaria, el proyecto se hundió. Este proyecto se radicó seis días pasados a la convocatoria de sesiones extraordinarias, el 28 de septiembre. Los ponentes, elegidos por sorteo, pidieron prórroga para presentar su ponencia, y aunque dos ellos rendirían ponencia positiva con modificaciones (Borys de Jesús Montesdeoca (progresistas) y Celio Nieves (Polo democrático)), el proyecto no alcanzó a discutirse en las sesiones extraordinarias, por lo que fue archivado. Posteriormente, sería remitido de nuevo a la comisión para que fuese estudiado en el cuarto período de sesiones, pero fue de nuevo archivado por no alcanzar a discutirse dentro del período.

Este proyecto era muy importante para la ciudad y la administración, en especial porque le permitiría al distrito disponer de recursos de financiación para el cumplimiento del plan de desarrollo. El proyecto consistía en incrementar el impuesto predial para los inmuebles de estratos altos. Señaló en su momento el secretario de hacienda:

El proyecto afectaría a todos los predios que superen un avalúo de 215 millones de pesos, independientemente de en qué estrato se encuentren. Lo que sabemos es que en los estratos 1, 2 y 3 se encuentran ubicadas algunas propiedades que superan ese valor, es decir, que muchos casos el estrato hoy está ocultando a inmuebles de una gran riqueza. (El Nuevo Siglo, 2012h)

Para la ciudad hubiese sido importante en la medida en que el impuesto predial, al ser un impuesto a una parte de la riqueza del contribuyente, se le definiría su progresividad, es decir, a mayor riqueza, mayor valor, y el estatuto tributario de Bogotá hasta la fecha no lo ha establecido. De hecho, comparado con otras ciudades, el valor máximo cobrado para inmuebles en Bogotá es 9,5 por mil, mientras que en Cali o Medellín el valor máximo es de 14 por mil, en Chía del 12 por mil y en Barranquilla del 11 por mil (Isaacs, 2012). La idea de la administración era subirlo al tope que ordena el Plan Nacional de Desarrollo de 2010, esto era, 16 por mil.

Finalmente, ese año, apelando a su promesa de recuperar lo público, Gustavo Petro, decidió modificar el modelo de recolección de basuras de la ciudad. A partir de diciembre comenzó su operación, sin embargo, una falta de medición de la implementación generó que varios días la ciudad tuviera problemas con la recolección. Ante esto, los concejales y los medios de comunicación fueron los más críticos.

Darío Fernando Cepeda, presidente del concejo, señaló:

Improvisación por todas partes. Falta experiencia del nuevo operador, se interpretó mal a la Corte Constitucional, no van a poder vincular a todos los recicladores. Y lo que más nos preocupa es que Petro llamó a la guerra, a la confrontación de clases sociales, y va a haber problemas de orden público. Hay que recordarle al alcalde que no está en campaña, que está para gerenciar y que, si no le va bien, los entes de control y el Gobierno intervendrán. (Segura, 2012)

Este suceso, sumado a las críticas a la administración por su mala gerencia y ejecución, pero sobre todo por la inestabilidad de los funcionarios de alto rango en la administración, fueron las razones que expuso el representante a la cámara Miguel Gómez para iniciar el proceso de revocatoria al alcalde en enero de 2013. Sería un proceso político que al alcalde le tomaría todo el 2013 y 2014.

2.3.2 Dos instrumentos de financiación para la ejecución de políticas

Una de las promesas de campaña de Gustavo Petro fue la realización del metro, pero no pesado, como estaban los estudios de la anterior administración, sino ligero, que lo haría si fuese aprobado un cupo de endeudamiento para la ciudad. En el primer semestre de 2012 fue aprobado en la comisión de hacienda por un valor de \$800.000 sin considerar el componente que le entregaba recursos para el sistema metro y principalmente para el ligero, argumentando que no había estudios previos para hacer la obra. Sin embargo, el 1 de agosto, en la plenaria quedó empatada la votación: 21 a 21. El gobierno Petro lo celebró:

“El que haya quedado 21-21 la votación significa que fue rechazado y además indica: primero, que la alcaldía tiene una fuerza en el Concejo que logró una victoria; y segundo que nos salvamos, porque se salvó el Metro Pesado y todos los proyectos del Conpes aprobados por el Gobierno Nacional hace 2 años. Se salvó el Transmilenio por la Boyacá y Avenida 68, además de las dos líneas de cable, e indudablemente, si

queremos hacerlo por endeudamiento, el metro ligero” (El Nuevo Siglo, 2012f)

Este empate significaba que de llegarse a realizar otro debate y votación en plenaria y terminara igual el proyecto quedaría archivado y la administración podría volver a presentar otra solicitud del cupo de endeudamiento por el valor por el discutiría hasta finales de 2013, \$4,3 billones de pesos.

El cupo de endeudamiento de \$4.3 billones estaba dividido en 3,1 billones para movilidad (1,8 billones para metro pesado) y 1.2 billones para infraestructura social (Cubillos, 2012). Entre las obras a diseñar y realizarse estaban 15 contempladas inicialmente por contribución de valorización; la alcaldía no consideraba justo que las obras se realizaran por esta vía, pues la mayoría iban a estratos más bajos y contribuían a la inequidad distributiva, por el contrario, vía endeudamiento permitiría realizar las obras y no recargarlas vía tributos a sectores vulnerables. No obstante, el proyecto fue obstaculizado en noviembre de 2012 al no llegar a discutirse en los tiempos de las sesiones. Frente a lo planteado el secretario de hacienda, manifestó.

No ha habido una decisión política del Concejo para tramitar más ágilmente los proyectos de la administración (...) ellos dicen que entregamos tarde y que no gestionamos la agenda, pero la agenda la impone el presidente del Concejo. (Cubillos, 2012)

Nuevamente el proyecto empezó a discutirse el año siguiente. Se esperaba que la sesión empezara el 13 de abril de 2013, sin embargo, el presidente de la comisión de hacienda – Omar Mejía (partido conservador) – canceló la sesión después de plantear posibles errores jurídicos al proyecto. Esto afectó la agenda normativa de la alcaldía, pues tenía hasta el 30 de abril para terminar las sesiones ordinarias y mostró el poder del presidente de la comisión. Señaló en su momento el secretario de gobierno: “¿hasta cuándo toleraremos que tres o cuatro concejales bloqueen el Plan de Desarrollo de Bogotá?” (El Espectador, 2013a).

Sobre esta situación, William Moreno, del movimiento progresistas, comentó

¿Qué tan coherente es que un Concejo que aprobó el Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana, no apruebe sus herramientas de financiamiento? Desde la exposición del plan se ha demostrado técnicamente que hay capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda. Además, exigir estudios

y diseños de obras para aprobar el cupo de endeudamiento no es permitente de acuerdo a la norma. (El Espectador, 2013b)

En junio de 2013 comenzaría nuevamente a ser debatido el cupo de endeudamiento. Roberto Hinestroza, concejal de cambio radical, radicó ponencia negativa aduciendo la prioridad en desarrollar otros temas prioritarios para la ciudad: “No sabemos qué es lo que quiere Petro, porque muchas veces ha objetado el proyecto del metro pesado (...) el cupo de endeudamiento está discriminado para una serie de deseos, así nuevamente nos quedaremos con estudios y sin construcción” (La República, 2013)

Olga Victoria Rubio, del MIRA, presentó una ponencia positiva con modificaciones, modificando el monto a un valor total de 3,7 billones en las que descartó incluir presupuesto para el metro ligero. El tercer ponente, Yesid García, de progresistas, rendiría ponencia positiva.

A las 11.45 de la noche la comisión le aprobó el cupo de endeudamiento, con nueve votos a favor y dos en contra para un cupo por valor total de 3,7 billones, de los cuales 2,5 billones están destinados a obras de movilidad y 498.000 a inversiones en el sector social. (El Nuevo Siglo, 2013e)

Sin embargo, el cupo de endeudamiento se archivó porque el concejal Javier Palacio (partido de la U) presentó una recusación contra los concejales que en la comisión aprobaron el proyecto. La presidenta del concejo remitió la recusación a los organismos de control y no la sometió a votación en plenaria. Dado ello, como el trámite demora 10 días hábiles en la procuraduría, el cupo no pudo ser votado en las sesiones extraordinarias (terminarían el 31 de julio), sino que debería empezar de nuevo el trámite en la comisión de hacienda. Al respecto, el concejal progresista, Carlos Vicente de Roux, indico:

En el recinto varios colegas coinciden en que la señorita Name es rehén de los concejales Darío Fernando Cepeda y Javier Palacio. Ambos, que juegan brusco para favorecerse políticamente son los principales líderes de la oposición y van a buscar a toda costa dilatar la discusión del cupo de endeudamiento hasta que logren consolidar mayorías para hundirlo. (El Espectador, 2013c)

Finalmente, en septiembre de ese año se aprobaría, de los \$4.3 billones inicialmente pedidos al concejo, solamente \$3,08 billones de pesos. Señaló Petro

La sanción de este acuerdo refleja que estamos construyendo la paz y la convivencia desde Bogotá, después de largas discusiones. Me hubiera encantado que al igual que la aprobación del cupo de endeudamiento, el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, hubiera sido por acuerdo. (El Nuevo Siglo, 2013h)

Los votos fueron 25 a favor, 11 en contra y 9 ausentes frente a la ponencia positiva en plenaria de las concejales Martha Ordóñez (partido de la U) y Olga Victoria Rubio (MIRA), frente a la ponencia negativa de Julio Cesar Acosta (Cambio Radical). De esta votación es interesante ver que la mayoría de los que votaron en contra del MePOT también lo hicieron aquí: Miguel Uribe, María Victoria Vargas, Juan Carlos Flórez, Marco Fidel Ramírez, Julio Cesar Acosta, Javier Palacio. Los otros que votaron en contra fueron Clara Sandoval, José Artur Bernal, Roberto Hinestroza y Omar Mejía.

El otro instrumento de financiación que fue discutido varias veces en los dos primeros años de la administración Petro fue la contribución de valorización. Este es un instrumento de financiación que tienen los municipios para obras de interés público, tiene una destinación específica para un conjunto de obras determinado y es pago por los propietarios y/o poseedores de bienes inmuebles que son beneficiados por la ejecución de dichas obras, ya que da como resultado que los bienes inmuebles adquieran un valor mayor (Concejo de Bogotá, 1991).

En junio de 2013, mediante sesiones extraordinarias, fue derogado el proyecto de valorización, acuerdo 180. Este proyecto también suspendió el acuerdo 451 de 2010 o Plan Zonal Norte y se ordenó la devolución del dinero recaudado (El Tiempo, 2013e). La iniciativa sobre la derogación es el mismo que había presentado la alcaldía un mes antes y por ello, justificó el concejal liberal Germán García, el mantenimiento de su ponencia negativa, pues según él se incurría en detrimento patrimonial si se derogaba. Yesid García y Antonio Sanguino rendirían ponencias positivas con modificaciones.

Este proyecto ya había sido hundido el 30 de abril al no discutirse dentro de las sesiones ordinarias; el que se aprobaría reducía el cobro de monto de cobro que era de 880.000 millones de pesos a 382.000 millones. La propuesta inicial del alcalde era derogar totalmente el cobro (El Nuevo Siglo, 2013f). La votación de este fue de nueve votos a favor y dos en contra, se acogieron las ponencias

positivas con modificaciones de Yesid García y Antonio Sanguino. Los votos a favor, además de los ponentes, vinieron de Julio Cesar Acosta (Cambio Radical), Carlos Vicente de Roux (progresistas), Nelly Mosquera (partido de la U), Martha Ordoñez (partido de la U) y Severo Correa (partido de la U), Orlando Santiesteban (polo democrático) y Venus Silva (polo democrático). Por el no, Olga Victoria Rubio del MIRA y Omar Mejía del partido conservador. Horacio José Serpa del partido liberal se abstuvo (El Nuevo Siglo, 2013d). Quedaron excluidos del pago la construcción de andenes y parques, así como la financiación por esta vía de metro ligero y una partida para metro pesado, los dos metro cables y la construcción de la troncal de Transmilenio por la avenida Boyacá (El Tiempo, 2013c). En ese sentido, solamente hasta final del año 2013, pese su plan de desarrollo haber sido aprobado un año antes, se tendrían recursos financieros para iniciar las obras públicas de la administración de Gustavo Petro.

Por lo anterior, este capítulo describió las reglas formales del sistema político colombiano y del régimen municipal. En particular, describimos el primer año de la alcaldía de Gustavo Petro con un concejo en oposición. Sus principales proyectos tuvieron un letargo normativo, aunque finalmente serían aprobados.

El otro proyecto remitido al concejo es la Modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial - MePOT, único proyecto relevante de la administración que no aprobó en esos dos años. Analizamos, en los siguientes capítulos, las reglas formales e informales que constriñeron la decisión de los actores políticos.

3. Capítulo: la formación de coaliciones promotoras y el sistema de creencias en el ordenamiento territorial

Sabatier y Jenkins, autores del enfoque de coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework, ACF*), apuntan un conjunto de hipótesis que permiten extrapolar el modelo en forma empírica al estudio de cualquier política pública y que fueron reseñadas en el capítulo 1. Adaptadas a este objeto de estudio, las hipótesis permiten extrapolar el conjunto de creencias que tienen los actores (reglas informales) dentro de un subsistema de política e identificar cuando hay cambio o estabilidad en una política pública. En este capítulo se analizan tres hipótesis que tienen que ver con las creencias de los actores y la formación de la coalición: la primera hipótesis señala que un subsistema maduro, las creencias del núcleo duro tienen a ser estables a lo largo de una década o más; la segunda está relacionada con que los actores mostraran un consenso en relación al núcleo de políticas y menos en relación a aspectos instrumentales; y la tercera, que un actor (o coalición) desistirá de aspectos instrumentales antes de asumir debilidades en el núcleo de política, es decir, son los elementos negociables.

Siguiendo este enfoque, dos coaliciones promotoras se formaron para discutir el proyecto de la MePOT (Ver Tabla 7): una coalición que buscaba que el proyecto no se aprobara, de la que hacían parte los concejales de oposición, los gremios económicos CAMACOL¹⁷, la lonja de propiedad raíz de Bogotá¹⁸, la cámara de comercio de Bogotá, FENALCO¹⁹, ANAFALCO²⁰ y columnistas y medios de comunicación escrita a la cual se ha denominado coalición pro statu quo; y una coalición formada por el gobierno distrital, el partido progresistas, el polo

¹⁷ Denominada Cámara Colombiana de Construcción, es una asociación gremial nacional que reúne empresas y personas naturales relacionadas con la cadena de la construcción.

¹⁸ Es una entidad gremial sin ánimo de lucro que reúne empresas asociadas al sector inmobiliario.

¹⁹ La Federación Nacional de Comerciantes, es una asociación gremial que reúne empresas asociadas al sector comercio.

²⁰ Asociación Nacional de Fabricantes de Ladrillo y Materiales de Construcción.

democrático y el gremio acopi²¹ que buscaba aprobar el proyecto²²; coalición promotora pro aprobación de modificaciones. El tema central de la política pública, ¿cómo se debía *producir* la ciudad?

3.1 Antecedentes institucionales para la formación de coaliciones promotoras en torno a la política territorial

El fenómeno de la urbanización acelerada en Colombia y que tendría una fuerte repercusión en Bogotá tuvo un incentivo a partir de la aplicación del plan Operación Colombia en 1961. Para Lauchlin Currie, coordinador de la iniciativa, la política económica debía orientarse en buscar empleos urbanos adecuados, en contraposición al sector agrícola cuyos rendimientos eran muy bajos en un campo bastante poblado; por tanto, la política implicaba “canalizar el ahorro hacia el sector de la construcción” (Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial, 2008, p. 22)

La apuesta del gobierno nacional fue fortalecer dos sectores, las exportaciones y la construcción y su sustentación económica tenía como eje el siguiente argumento, según reseña el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial (2008, p. 23):

Los gastos anuales en vivienda eran mayores que los gastos brutos empresariales en maquinaria de producción. El sector solo requería un 10% de elementos importados. Dicha actividad requería de mano de obra intensiva, no calificada y de poca maquinaria. Los requerimientos de empleo se localizaban en todo el país, mediante la demanda de pequeños proyectos individuales de vivienda.

Las industrias locales se activaban y los fondos de crédito para cubrir la actividad, siempre tendrían demanda. Como uno de los instrumentos de la lista de política macroeconómica, era el más recomendable. Era el sector más sensible a las tasas de interés y a la disponibilidad de fondos con relación a la inversión empresarial. El estímulo al sector no requería un aumento en el déficit fiscal, ni requería de una emisión monetaria. Se

²¹ Es una organización gremial que agrupa microempresas formales y que hace parte de la Federación Nacional Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

²² Si bien puede decirse que el partido de gobierno, progresistas, presentó modificaciones al proyecto original presentado por la administración, dichas modificaciones fueron en los aspectos secundarios de las creencias, por lo tanto, frente a las creencias más significativas estos actores formaban parte de la misma coalición.

podría reducir la tasa de aumento en los salarios bajo condiciones de estabilidad en el costo de la vida.

En razón a la aplicación de este plan, del proceso de industrialización en las ciudades y del desplazamiento producto del conflicto armado interno, existe un proceso de urbanización que transforma radicalmente la distribución espacial de la población. Para entonces, la planificación física se limitaba a la expedición de normas de uso y construcción sobre la “base de códigos normativos elementales” (Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial, 2008, p. 30) que no medían el efecto de desarrollos urbanísticos y cuyos procesos especulativos sobre el suelo giraban en torno al cambio de uso o de edificabilidad de un predio. El desarrollo urbanístico, entonces, se realizaba predio a predio y los costos de la urbanización como el mejoramiento integral, la distribución de redes de servicios públicos para barrios informales localizados en zonas periféricas eran asumidos por el Estado.

Con la ley 388, adoptada por el congreso de la república en julio de 1997²³, se modifican los instrumentos de planeación, gestión y financiación que utilizaban los municipios para planificar sus territorios con la finalidad de garantizar la utilización del suelo de acuerdo a su función social y ecológica y contener el crecimiento desordenado producto de la acelerada urbanización, por tanto incorpora en el ordenamiento territorial lineamientos para planificar tanto el suelo urbano y rural de los municipios colombianos.

Además, una de más notorias modificaciones fue reforzar la facultad a los concejos locales para que fueran el órgano decisor de los planes de ordenamiento territorial; entonces el ordenamiento territorial de los municipios ya no sería competencia exclusiva del ejecutivo sino sería producto de un consenso entre este

²³ Sin embargo, la primera ley a nivel nacional que se expide sobre legislación urbana es la ley 9 de 1989 que buscaba, entre otras medidas, que los municipios formularan “técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano regional” (Congreso de la República, 1989) y para ello incluye aspectos técnicos sobre la vivienda de interés social, mecanismos de compensación por obligaciones urbanísticas y tratamientos urbanísticos.

y el órgano administrativo, los concejos municipales, competencia que asumió cuando se aprobó la Constitución Política de 1991 su artículo 313²⁴.

Otro de los cambios significativos radicó en modificar los planes de desarrollo simplificado que implementaban los alcaldes locales por planes de ordenamiento dándole un carácter más de urbanismo y de planeación urbana. Para ello, la ley define el ordenamiento territorial como

un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5, Congreso de la República, 1997)

Con base en esta definición el congreso determinó que existe en el país una función pública del urbanismo, que tiene unos fines, entre ellos posibilitar el acceso a los servicios e infraestructuras públicas, atender el cambio del uso del suelo en armonía con la función social y ecológica de la propiedad, buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales (Art. 3, Congreso de la República, 1997).

Además, esta ley permite que sea el Estado, y en especial, los municipios quienes puedan regular los mercados inmobiliarios al incluir regulaciones frente a la provisión de bienes públicos (Art. 15, numeral 2), al reparto equitativo de cargas y beneficios (art. 38) y la provisión de mecanismos de financiación como la participación en plusvalía (art. 73 a 86) a través de los planes de ordenamiento territorial. En esta línea, a esta herramienta de planeación la define como “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

²⁴ Art. 313. Corresponde a los concejos: (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a Vivienda.

administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Art. 9, Congreso de la República, 1997)

Específicamente, el congreso faculta a los municipios a elaborar este instrumento de planeación y este deberá estar constituido por tres componentes: un componente general que incluye los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; un componente urbano, que estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y un componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo (Art. 11, Congreso de la República, 1997).

En este orden de ideas, esta ley inspirada, según Maldonado (2008), en la legislación española del suelo de 1992, asume el ordenamiento territorial como una función pública, de competencia municipal o de las áreas metropolitanas y garantiza la provisión de bienes públicos y al hacerlo, aumenta los instrumentos de los municipios frente a la actuación de los actores privados en la gestión del suelo, lo cual fortalece la gestión pública municipal, pero sobre todo, la ley “no excluye la necesidad de tener en cuenta el papel que juega el Estado y la necesidad de regular e intervenir el mercado del suelo” (Maldonado Copello, 2008, p. 21)

Por lo anterior, el Plan de Ordenamiento Territorial - POT define lo que se puede hacer en el suelo de la ciudad. Regula, entre otros temas, hacia donde crecer, zonas que se deben proteger, la relación de la ciudad con municipios vecinos, usos del suelo por sector, dónde y cómo deben ser sus vías, el transporte público, parques, servicios públicos, colegios, hospitales, y proyectos más importantes (Gómez Torres, 2013) y además, incorpora instrumentos de gestión y financiación para desarrollar los proyectos urbanos.

Aunque la ley 388 faculta a que sea el concejo municipal quien expida, vía acuerdo municipal el POT, en el caso de Bogotá, hasta el momento ningún POT ha salido vía esta normativa, pues por falta de tiempo el concejo en ninguna adopción pudo discutir y aprobar el proyecto. El distrito capital adoptó el primer

POT en el 2000 mediante el decreto 619, se revisó por primera vez en 2003 mediante el decreto 469 y posteriormente se adoptó el decreto 190 de 2004, el cual compila el decreto 619 y las revisiones adoptadas en el 469; esta norma es la que actualmente rige en la capital del país. Cada decreto ha tenido su respectiva reglamentación, pero cerca del 20 por ciento de la ciudad aún se rige por normas urbanísticas anteriores a la expedición del primer POT como el acuerdo 6 de 1990 o el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá (Isaacs, 2013).

3.2 La posibilidad del cambio en la política de ordenamiento territorial

Dada la importancia que se le da a este instrumento y su repercusión en la actividades económicas de quienes la habitan, para hacer revisiones o modificaciones excepcionales es necesario, previo a su etapa de discusión en el concejo (Ley 388 de 1997, art 29 - Decreto 4002 de 2004, artículo 9 y Decreto 879 de 1998, artículo 31), que se involucren a otros actores que tienen competencia, por jerarquía superior (como la autoridad ambiental del municipio) o por principio de participación ciudadana de incidir en la formulación en la formulación del proyecto, como lo muestra la Tabla 5.

Tabla 5 Procedimiento para modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial

ETAPAS DEL PROCESO DE REVISIÓN		SEGUIMIENTO Y EVALUACION	FORMULACION		CONCERTACION INTERINSTITUCIONAL		PRESENTACION	ADOPCION	
ACTIVIDADES / RESPONSABLES		CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL	OFICINA DE PLANEACION	OFICINA DE PLANEACION y CONSEJO DE GOBIERNO	OFICINA DE PLANEACION y AUTORIDAD AMBIENTAL	OFICINA DE PLANEACION y JUNTA METROPOLITANA	CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION	ALCALDE	CONCEJO MUNICIPAL
1	SEGUIMIENTO Y PROPUESTA DE AJUSTE AL POT VIGENTE								
2	FORMULACION								
3	SOMETER A CONSIDERACION DEL CONSEJO DE GOBIERNO								
4	SOMETER A CONSIDERACION DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL PARA APROBACION								
5	CONCEPTO CONSEJO TERRITORIAL								
6	SOLICITUD DE OPINIONES A LOS GREMIOS								
7	CONVOCATORIAS PUBLICAS								
8	PRESENTAR A CONSIDERACION DEL CONCEJO								
9	ADOPCION								
TIEMPOS		Permanente	Segun tipo de revision		30 días hábiles		30 días hábiles	30 días hábiles	90 días calendario

Por otra parte, en la ley 388 de 1997 no se incluyen los tiempos para hacer ajustes o modificaciones a los planes de ordenamiento territorial (salvo modificación general del plan), y no define de qué tipo o cuál es el alcance de dichas modificaciones. Posteriores reglamentaciones definirían estos dos temas: por un lado, la ley 902 de 2004 *“por la cual se adicional algunos artículos de la ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”* que redefine las normas urbanísticas²⁵ y establece las diferencias entre las normas urbanísticas generales y estructurales (ver anexo 4) y el Decreto Nacional 4002 de 2004 *“por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997”* en su artículo 6 que permite hacer modificaciones excepcionales a las normas urbanísticas, así:

Artículo 6°. Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, 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 Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran [subrayado nuestro] (Presidencia de la República, 2004).

En razón del anterior artículo, es posible que las administraciones locales incorporen modificaciones excepcionales a las normas urbanísticas con la finalidad de conseguir los objetivos de largo y mediano plazo de los planes de ordenamiento territorial; se denominan excepcionales dado que, conforme expresado en el artículo 1 de la ley 902 de 2004 y reglamentado por el Decreto

²⁵ Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación. (Art 1, ley 902 de 2004)

Nacional 4002 de 2004 en su artículo 6, esta modificación podrá realizarse en cualquier momento “con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados” (Congreso de la República, 2004)

Bogotá en el POT del 2004 deja señalada su vigencia temporal al cual depende del contenido: el contenido general, esto es, los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo y los contenidos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial tienen una vigencia a cuatro (4) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones (art. 149 de decreto 190/2004); el contenido urbano de mediano plazo, tendrá una vigencia igual a tres (3) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones y los contenidos urbanos de corto plazo, tendrán una vigencia igual a dos (2) periodos constitucionales (art. 150 de decreto 190/2004), en ese sentido es posible hacerle modificaciones parciales y excepcionales al POT vigente.

En la primera revisión, hecha en el año 2003, se buscó incorporar en el POT una visión integral de desarrollo territorial regional y para ello se introdujeron objetivos de largo plazo con visión regional²⁶ y, en segundo lugar, se establecieron tres estructuras principales como eje articulador del planeamiento de la ciudad: la

²⁶ Art 1. Decreto 469 de 2003. Son objetivos de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., los siguientes: 1. Planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo, 2. Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial; 3. Vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional; 4. Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural; 5. Avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios; 6. Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región; 7. Desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región; 8. Equilibrio y Equidad Territorial para el beneficio Social.

estructura ecológica principal²⁷, la estructura funcional y de servicios²⁸ y la estructura socioeconómica y espacial²⁹.

El decreto 190 de 2004 compiló las normas del POT del 2000 vigentes y la revisión adoptada en el 2003, con la finalidad de “garantizar los principios de simplicidad y transparencia establecidos en el artículo 100 de la Ley 388 de 1997” (Alcaldía de Bogotá, 2004). Sin embargo, este POT no planteó una estrategia concreta de seguimiento y evaluación al mismo y las entidades distritales no articularon los instrumentos de seguimiento a la ejecución de los proyectos estipulados en el POT. No obstante, para dar cumplimiento a los objetivos y componentes del POT se han generado, según datos de la secretaria de planeación, 1274 actos administrativos reglamentarios, entre ellos, la adopción de las operaciones estratégicas y planes maestros e instrumentos de planeación a escala zonal y local incorporando la metodología de planeación en cascada. (ver Anexo 3)

En razón a los lineamientos nacionales, en el 2010, durante la alcaldía de Samuel Moreno, adscrito al partido Polo Democrático Alternativo, se inició el proceso de una nueva revisión del POT, no obstante, por el sumario que le inició

²⁷ Está constituida por una red de espacios con alto valor ambiental que proporcionan servicios ambientales y ecosistémicos, y que buscan garantizar la sostenibilidad y la habitabilidad en la ciudad. Componen esta estructura el sistema de áreas protegidas, las áreas de especial importancia ecosistémica y los elementos conectores complementarios; los cuales se articulan funcionalmente con la estructura ecológica regional.

Por sus valores ambientales, paisajísticos y culturales, los elementos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se constituyen en el sustrato de base para el ordenamiento de la ciudad. La recuperación, preservación, integración y tutela son las determinantes que gobiernan la regulación que se fija para cada uno de ellos.

Los cerros orientales y el río Bogotá, conjuntamente con los suelos rurales del D. C conforman un continuo ambiental y protegido alrededor de la ciudad, cuya finalidad principal es contribuir con el equilibrio ambiental de la ciudad y la región, evitando los procesos de conurbación con los municipios vecinos. (Art 16, proyecto de acuerdo 118 de 2013).

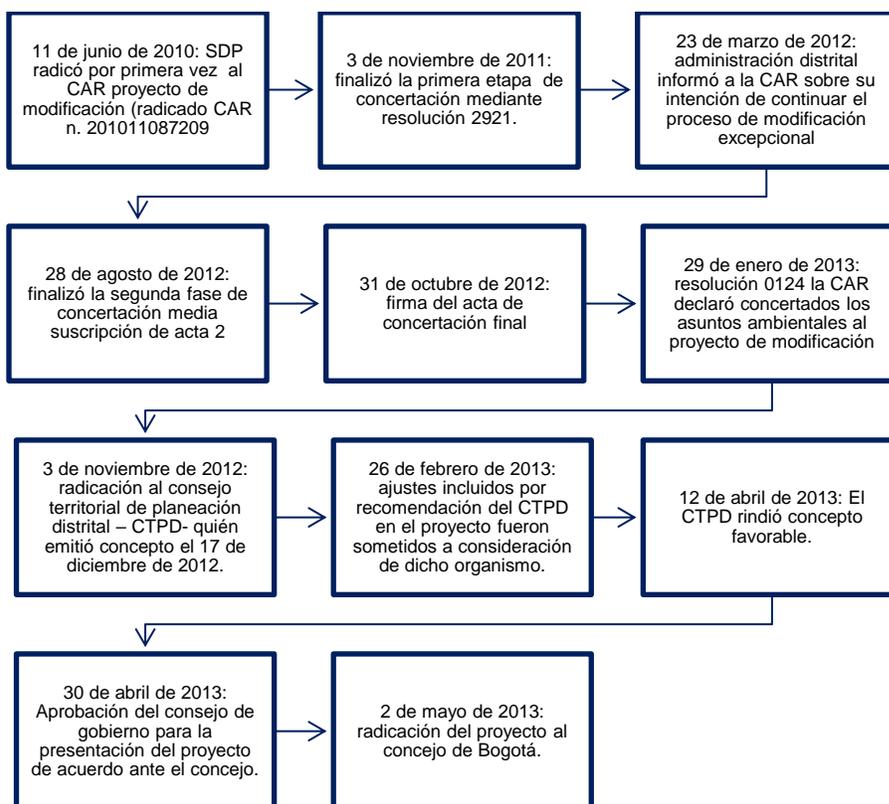
²⁸ está conformada por los sistemas generales de servicios públicos, de movilidad, de espacio público construido y de equipamientos, cuya finalidad es garantizar que el centro y las centralidades que conforman la estructura socio económica y espacial y las áreas residenciales cumplan adecuadamente sus respectivas funciones y se garantice de esta forma la funcionalidad del Distrito Capital en el marco de la red de ciudades. (Art 16, proyecto de acuerdo 118 de 2013)

²⁹ está constituida por el centro y la red de centralidades que concentran actividades económicas y de servicios, y que se disponen sobre todo el territorio del Distrito Capital para garantizar el equilibrio urbano y rural en la prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas en el marco de sus relaciones funcionales en los ámbitos regional, nacional e internacional, y el desarrollo económico para todos los habitantes del D.C. y de la región. (Art 16, proyecto de acuerdo 118 de 2013)

la fiscalía por el carrusel de la contratación y que se relató en el capítulo anterior, el alcalde no terminó su período constitucional y asumió como alcaldesa encargada Clara Rojas. Ello truncó el proceso de modificación del POT.

Posteriormente, en el gobierno de Gustavo Petro y revisando los tiempos en los que es posible realizar modificaciones, la secretaria de planeación, dirigida inicialmente por María Mercedes Maldonado y después por Gerardo Ardila, empezaron un nuevo proceso de modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial. Según reseña el periódico *El Nuevo Siglo* (2012g), el MePOT inicialmente debía iniciar trámite en el mes de noviembre para que la discusión en el concejo fuera en febrero, sin embargo, se aplazó hasta mayo de 2013, debido a que las consultas en el Consejo Territorial de Planeación Distrital se terminaron en abril de 2013.

Ilustración 2 Cronología del trámite del proyecto de acuerdo 118 - MePOT



3.3 La hegemonía del sistema de creencias pro- *statu quo*

Sin desconocer la diversidad existente de creencias al interior de los actores que participaron en esta discusión de la MePOT en el 2013, un punto general y cuatro ideas específicas compartía esta coalición: en la producción de la ciudad el Estado debe generar incentivos para la construcción de vivienda con la finalidad que el privado asuma su promoción y en ella (a) promover una distribución de cargas urbanísticas, (b) la obligatoriedad para la construcción de VIP³⁰ debe ser a través de incentivos al sector privado, (c) las nuevas zonas destinadas a la renovación urbana no deben impedir la construcción en zonas de expansión urbana y (d) las condiciones para crear y/o aumentar la edificabilidad deben ser incentivos para el promotor, no obstáculos.

La *producción* de la ciudad desde los años 1980 es competencia del sector privado. Como señala Jaramillo y Cuervo (2013, p. 3) cuando se instaura la política neoliberal en Colombia se apuntó a la desregulación, el retiro de la acción estatal y a las privatizaciones, así es el privado quien hoy asume la producción de vivienda a través de la eliminación del Estado como promotor de vivienda³¹ y se sustituye por subsidios directos al consumidor. Esta producción de vivienda de interés social (VIS), incentivada a través del subsidio de la demanda, siguiendo la lógica del mercado, se localiza en la periferia. En el caso colombiano dos resultados producto de esta política son visibles en el mercado de la vivienda (Jaramillo & Cuervo, 2013): (1) la informalidad sigue siendo alta o ha disminuido mucho menos de lo

³⁰ La legislación colombiana considera una diferencia frente a la vivienda social: la Vivienda de Interés Social (VIS) que tiene un costo entre 70 y hasta 135 SMLV (desde 17.300 usd a 33.200 usd aproximadamente) y la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) que tiene un valor máximo de 70 SMLV (hasta 17.00 usd aproximadamente). Esta última va dirigida exclusivamente a población pobre, con prioridad para las víctimas de desplazamiento forzado y damnificados de eventos naturales.

³¹ La acción del Estado era directa en la implementación de vivienda de interés social. En esta línea, fueron creados el Banco Central Hipotecario (1932) y el Instituto de Crédito Territorial (1937). Las acciones estatales incluían asesoramiento técnico, préstamos directos a propietarios, programas de mejoramiento de mejoramiento y construcción directa de vivienda

que se espera y (2) los programas habitacionales profundizan la segregación y homogenizan a la población pobre.

En esa línea, como ha descrito la literatura (Sabatini & Brain, 2008) (Libertun, 2018a) este modelo (re)produce segregación residencial, debilita los vínculos sociales y eleva los tiempos de desplazamiento entre los lugares de residencia y empleo. Su producción en dichas áreas se justifica a partir del bajo costo del suelo y la preferencia de los urbanizadores por las economías de escala (Libertun, 2018b).

Aunque estas son características compartidas de las ciudades latinoamericanas, Sabatini y Brain (2008) exponen que aunque no hay que homogenizar el proceso en todas las ciudades en el caso de América Latina, es claro que existen unos padrones comunes en la segregación residencial y ellos son: (i) la marcada concentración espacial de los grupos altos y los medios ascendentes en el extremo en una sola zona de la ciudad y una dirección de crecimiento definida hacia la periferia; (ii) la conformación de amplias áreas de alojamiento de los grupos pobres, mayoritariamente en la periferia lejana y mal servida, pero también en sectores deteriorados cercanos al centro; (iii) la significativa diversidad social de los “barrios de alta renta”, en los que viven, además de la virtual totalidad de las elites, grupos medios e incluso bajos, con la importante excepción de “gañanes”, “peones”, “informales” o “marginales”, como se ha denominado a los grupos más pobres en distintos periodos (Sabatini & Brain, 2008, pp. 7–8).

De igual forma, Abramo (2012, pp. 36–37) rescata como a partir de los años 1980 comenzó un proceso que muchos autores han denominado “nueva política pública” y consistió en la institucionalidad de la ciudad neoliberal. En este, se evidencia una caída del financiamiento estatal a los servicios urbanos y equipamientos de la ciudad y el mercado asume la producción de la ciudad, ya sea a través de la privatización de las empresas públicas o por la hegemonía del capital privado en la producción de las materialidades residenciales y comerciales urbanas. La ciudad responde a un modelo anglosajón donde hay una producción espacial difusa con un uso del suelo fuertemente extensivo y una baja densidad

predial (por lote) y residencial (por vivienda) y en ese sentido, hay una producción de ciudad *com-fusa*, es decir, el funcionamiento de los mercados del suelo produce simultáneamente una estructura urbana compacta y difusa. Así, como plantea Leal (2002), el mercado de vivienda es uno de los mecanismos de distribución de los hogares de acuerdo con sus características sociales, sus ingresos y su patrimonio, siendo imposible comprender la segregación sin comprender la manera cómo actúa el mercado de vivienda en cada ciudad.

En ese sentido, si bien el Estado otorga subsidios al comprador también regulan la política del suelo, a través de los planes de ordenamiento territorial, quienes orientan la localización de vivienda social nueva y que vía mercado se realiza; que sea el sector privado quien la promueva tiene una explicación ideológica que es restada por Jaramillo y Cuervo (2013, p. 13,14) al señalar que dada la ineficiencia y burocracia de los organismos estatales en la que buena parte de los recursos públicos se desvían (corrupción) o se desperdician (no se destina a los usuarios que son lo más necesitados) se recurre a los subsidios directos al usuario, de tal manera que los habitantes más pobres puedan acceder a la demanda; en ese sentido, lo que antes producía una entidad estatal ahora será atendido por empresas, en libre competencia.

En un artículo posterior, Jaramillo y Cuervo (2014) detallan cómo la distribución de los rangos del precio del suelo y la capacidad monetaria de las familias han condicionado que la producción de vivienda social se realice en las localidades periféricas y con baja calidad en los productos.

El segundo punto de relevancia y en concordancia con lo anterior tiene que ver con la financiación de la ciudad. Si bien la Constitución política y la ley 388 de 1997 hicieron avances significativos sobre la regulación de la propiedad y que ha contribuido a la obligatoriedad de construcción vivienda prioritaria al sector privado, frente al tema de la financiación para construir los soportes de la urbanización (parques, vías, equipamiento, redes de servicios públicos) ha sido más difícil. Como reseña Montaña (2013, p. 87), los propietarios de la tierra deben contribuir a través de obligaciones urbanísticas y tributos sobre la propiedad, los urbanizadores o constructores a través de obligaciones o tasas urbanísticas, los

ciudadanos como contribuyentes a través de impuestos sobre las rentas producidas y los ciudadanos como usuarios, a través de las tarifas de servicios públicos. Lo anterior, denominado en derecho urbanístico como reparto de cargas y beneficios se traduce en instrumentos como las compensaciones entre las cargas (aportes del suelo, costos de infraestructura) y beneficios (aprovechamientos urbanísticos), en los CEPACS – certificados de potencial adicional de construcción aplicado en São Paulo-, o compensaciones económicas a fondos por mayores aprovechamientos.

En este contexto existe una relación entre fiscalidad y financiamiento. Sin embargo, en la lógica del mercado y la *producción* de la ciudad neoliberal, es necesario exceptuar impuestos para lograr atraer el desarrollo u otorgar mejores aprovechamientos a los suelos para atraer inversiones, además de asumir una posición en la cual el reparto de cargas y beneficios son impuestos y no ingresos no tributarios no constitutivos de precio, es decir, que no son asumidos como contraprestación que adquiere el suelo gracias a decisiones colectivas.

Para el caso colombiano, según la ley 388 en su artículo 2, son principios del ordenamiento territorial (i) la función social y ecológica de la propiedad, (ii) la prevalencia del interés general sobre el particular y (iii) la distribución equitativa de las cargas y beneficios. Atendiendo a este tercer elemento el distrito capital adoptó en el plan de ordenamiento territorial la forma en que iban a ser repartidas las cargas generales y locales emprendidas en un desarrollo urbanístico: las cargas generales (art. 34, decreto 190/2004) serán asumidas por el distrito y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalías y se constituyen por (1) la infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción (2) las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción, (3) los elementos de la estructura ecológica principal de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción, (4) las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas específicas en

materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción y (5) los costos asociados a la formulación y gestión del plan zonal.

Las cargas locales (art. 35, decreto 190/2004), estas son (1) el sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público, (2) las redes secundarias, locales y domiciliarias de servicios públicos domiciliarios, (3) las cesiones y la dotación de equipamientos de educación, salud, cultura, centros asistenciales, seguridad y demás servicios de interés público y social, (4) los costos asociados a la formulación y gestión del Plan Parcial y (5) la cesión del suelo para espacio público, su adecuación y dotación serían asumidas por todos los propietarios de una Unidad de Actuación Urbanística o cualquier otro sistema de gestión individual o asociada, que para efectos reales, termina siendo el desarrollador urbanístico.

Al introducirse la MePOT tres cuestiones colocan en consideración los actores de esta coalición: i) hay incremento en los recursos y obligaciones destinados a la Vivienda de Interés Prioritario (VIP); ii) a la adquisición de suelos destinados a incrementar la provisión de parques, equipamiento, espacio peatonal y sistemas viales y iii) al el desarrollo de los sistemas de acueducto y alcantarillado; lo que afectaría, para ellos, la distribución equitativa cargas y beneficios. Esto es señalado en el informe del Centro de Estudios Económicos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras:

Por ejemplo, las exageradas cargas urbanísticas a los constructores amenazan con encarecer el precio de venta final de los proyectos; en una ciudad como Bogotá que ya ostenta el penoso tercer lugar en encarecimiento y caos urbanístico, después de São Paulo y Rio de Janeiro. También cabe recordar que propuestas similares de redensificación fueron implementadas en Shenzhen, cerca de Hong Kong (China), las cuales resultaron en fracasos. Allí surgieron los denominados “handshake buildings”: edificios de 10 pisos con menos de un metro de espacio entre ellos; única forma de hacerlos viables económicamente (ANIF, 2013)

Para estos actores es un cambio drástico en la forma en que es (des)incentivado el privado a la *producción* de la ciudad. Si se observa, en el POT del 2004 queda establecido que habría incentivos para proyectos habitaciones que se enmarquen en suelos de expansión urbana (art. 288 decreto 190/2004) como

fue el caso de la adquisición económica del suelo, reducción en impuestos para adquisición de materias primas y que las cargas generales serán asumidas por el distrito. Gracias a lo anterior, Metrovivienda, la entidad distrital encargada de orientar la política de vivienda social en Bogotá, junto con el emprendimiento privado, a través de planes parciales de desarrollo han desarrollado el mayor de viviendas en la periferia de la ciudad.

En el caso de planes parciales de renovación urbana, el POT del 2004 no estableció obligaciones para la construcción de vivienda social o prioritaria y aunque estableció las áreas que serían objeto de intervención, ninguno de los que se estaba realizando hasta el 2012 incorporaba áreas de suelo para la vivienda social o prioritaria. Posteriores reglamentaciones, como el decreto 075 de 2013, introducirían obligaciones mínimas para la vivienda prioritaria, pero únicamente en planes parciales de desarrollo, es decir en los suelos de expansión urbana.

Con el gobierno nacional de Juan Manuel Santos, se inició en el 2012 el programa de las 100.000 unidades de vivienda social gratuitas. El programa seguía los lineamientos generales de producción de vivienda que se estaba realizando y se ejecutaba en tres direcciones diferentes: construcción de viviendas en lotes de propiedad del distrito, la adquisición de proyectos privados y mediante un convenio de cooperación con algunas entidades del distrito. Este proyecto coincidió con la administración de Gustavo Petro, quien con creencias diferentes de donde debía estar localizada la vivienda social generó una discusión política y técnica entre estos dos órganos de gobierno.

En la lógica de mercado de suelo, desarrollada por Jaramillo y Cuervo (2013), para el gobierno nacional la función de los municipios consistía en habilitar suelo con la finalidad de realizar planes parciales de desarrollo y en ese sentido, no importa la localización, importa la producción de vivienda. Por el contrario, para el gobierno local, era la oportunidad de localizar vivienda social en el centro ampliado, zona que dispone de mejor infraestructura física. Germán Vargas Lleras, ministro de vivienda en aquel momento, sostuvo una pelea con el gobierno local y

su bancada política, cambio radical, trasladaría su molestia a la discusión de la modificación del POT:

En construcción de Vivienda, Bogotá tiene uno de los niveles más bajos. De 2010 a la fecha, este sector pasó de representar el 25% del PIB a solo el 16% y eso se nota en metas que no han sido cumplidas. Esta administración dijo que iba a construir las 70 mil viviendas de Interés Prioritario y habilitar 470 hectáreas y ninguna se cumplió. En materia de Vivienda de Interés Social (VIS) no se ha llegado al 20% de la meta y en la habilitación de suelo ni siquiera tenemos un 20%. De las casas gratis en Bogotá solo pudimos hacer 2.600 cuando el cupo que habíamos asignado era de 10 mil [entrevista a Germán Vargas Lleras](El Nuevo Siglo, 2015).

En ese sentido, siguiendo el modelo de coalición promotora, la coalición está compuesta de un sistema de creencias con las siguientes características: el núcleo duro contiene la idea fundamental y generalizada que el Estado debe intervenir en política del suelo cuando sea necesario, cuando su objetivo sea impulsar el crecimiento económico del país vía sector construcción por el porcentaje de empleo que crea, por tanto, la localización de la vivienda importa si el precio del suelo es asequible para el promotor. Esta idea no solo es visible en la habilitación del suelo para la realización de las viviendas gratuitas del gobierno nacional, sino para la discusión que incorporaría el MePOT:

no solo se perdería suelo para reducir el déficit de vivienda, sino la posibilidad de desarrollar cerca de más de 54 millones de metros cuadrados y sigue disminuyendo el aporte de empleo de la construcción de la ciudad [Entrevista a Martha Moreno sobre el impacto de la MePOT, presidenta de Camacol, 3 de junio de 2013] (El Nuevo Siglo, 2013c).

Por encima de las discusiones jurídicas y políticas, la cuenta mayor a la fecha es la parálisis de la construcción en Bogotá durante lo que lleva la administración Petro, quien con la mira puesta en el plan del centro ampliado, atrofió la actividad en los ejes principales de la construcción - el plan zonal norte, Usme, el borde occidental, entre otros.- Y contuvo la construcción de vivienda de interés social, incluidas las casas gratis con el Gobierno Nacional, todo lo cual ha ocasionado la pérdida de 80 mil empleos y de 9% del PIB del país en 2012 [Editorial periódico El Colombiano, 18 de junio de 2013] (El Colombiano, 2013).

Esto va a generar algo muy grave y es que se sigan perdiendo empleos, más de 79mil puestos de trabajo se han perdido en la ciudad, se presentará un desplazamiento de la capacidad productiva de la capital a otras ciudades perdiendo años en el desarrollo de la misma [Luis Felipe

Henao, Ministro de Vivienda, 29 de mayo de 2013] (El Nuevo Siglo, 2013b)

Como se observa, las opiniones no solo provinieron del gobierno nacional, sino de los gremios asociados al sector constructor, como Camacol, pero también de la prensa; es una coalición conformada por unos actores nacionales y locales lo cual demuestra la repercusión de políticas nacionales a nivel local (ver anexo 6). En segundo lugar, también es posible observar una posición ideológica de estos actores, es decir que no solo se trataba de la discusión de la MePOT y la reducción de un negocio económico sino de un proyecto ideológico alrededor de Gustavo Petro:

Entrevistadora: ¿Qué no gustaba de la MePOT?

Mauricio Rico: ¿qué no gustaba? ¿para mí? Gustavo Petro.

Entrevistadora: Ah, entonces era porque era la modificación de Gustavo Petro

Mauricio Rico: tal cual (Mauricio Rico - director de corporación séptima-, conversación personal, 17 de agosto de 2018)

Fernando Rojas, asesor del concejal de oposición Juan Carlos Flórez, también lo manifiesta con la posición de algunos concejales frente a las iniciativas normativas de la administración y que participarían en la discusión del proyecto MePOT:

Si en una comisión estaban Miguel [se refiere a Miguel Uribe], María Victoria [Se refiere a María Victoria Vargas del partido liberal] y Juan Carlos [Se refiere a Juan Carlos Flórez del movimiento ASI] ya tenía tres votos negativos porque ellos habían planteado la oposición a la administración desde antes (Fernando Rojas, asesor concejal Juan Carlos Flórez, comunicación personal, 24 de julio de 2018).

Aunque también es evidente su propia posición ideológica:

Yo ya tenía una predisposición a lo que venían haciendo los gobiernos de izquierda en Bogotá (...) tenía clara una oposición a Lucho y cuando llega la campaña de Petro ya no era peñalosista ...yo sí creo que Lucho, Samuel y Petro le dieron forma a un clientelismo de izquierda muy fuerte (Fernando Rojas, asesor concejal Juan Carlos Flórez, comunicación personal, 24 de julio de 2018)

Finalmente, comparten que es necesario crear incentivos para la producción de vivienda social, sea a través de la excepción tributaria o la facilidad para adquirir

suelo, en ningún caso, el promotor deberá incurrir en costos adicionales a la construcción de vivienda

En lo que respecta a la política de modificación al ordenamiento territorial, según estos actores, al introducir nuevas estrategias para la modificación de los objetivos del POT vigente se cambia el modelo de ordenamiento territorial y se modifican los incentivos de los emprendedores urbanos trasladándoles mayores cargas urbanísticas que las que tienen con el POT actual:

Este POT se basó en una mentira piadosa, pero no por eso mentira. Una mentira que puede ser válida desde el punto de vista de mis creencias por el modelo de ciudad, pero no por eso deja de ser una mentira. ¿y cuál es la mentira? Señores, yo los invito señores concejales, léanse toda la propuesta de modificación excepcional. Cuando se la lean van a encontrar que en el articulado no existe un solo objetivo de largo y mediano plazo que se conserve (...) esta administración no cree en el modelo de ciudad que se hizo en el año 2000 y se modificó en el 2003 y eso es válido, lo que pasa eso que es válido, lo que no es legítimo es que con esa mentira yo haga una modificación excepcional de normas urbanísticas. Ahí está el problema. Es una mentira que se convierte en una violación de una ley. [Juan Manuel González, abogado urbanista, asesor de Camacol, sesión del concejo del 24 de mayo, 2013]

El MePOT es regresivo: reduce las posibilidades de acceso a una vivienda de toda la población, pero especialmente la de menores ingresos [Presentación de Camacol en el concejo, 24 de mayo, 2013].

Y que, por lo tanto, aumentar cargas urbanísticas encarece el precio del suelo, este sería asumido por el usuario final y a largo plazo disminuiría la compra de vivienda.

A nivel de implementación o aspectos secundarios (1) es necesario seguir generando nuevos suelos de expansión para la producción de vivienda dado que, si bien el número de personas puede disminuir, eso no significa que el número de hogares disminuya en la misma proporción y de todas formas, la densificación del centro no debe ser excluyente del desarrollo urbano en otros sectores de la ciudad (2), la mezcla de usos de suelos puede ser necesaria para la ciudad, pero inconveniente si genera desorden urbanístico y discrecionalidad de la administración para la localización de los equipamientos, (3) no hay estudios científicos exactos sobre el calentamiento global y su afectación a Bogotá, por tanto, disminuir las zonas de expansión actuales de la ciudad y modificarlas por

suelo de protección, es antitécnico, (4) no se puede disminuir la actividad extractiva, no solo porque va en contravía a lineamientos nacionales sino porque disminuye la productividad de la ciudad.

Estas creencias son reafirmadas a la partir la propuesta de modificación excepciones que a continuación se explica.

3.4 La emergencia de una coalición promotora de modificaciones al ordenamiento territorial

Con la aprobación del plan de desarrollo en el 2012 de la administración de Gustavo Petro se decretaron las iniciativas de gobierno que irían a implementarse durante los próximos cuatro años. En lo que tiene que ver con vivienda, los artículos 7, 12 y 21 tenían como objetivo mejorar la accesibilidad y para ello la localización de vivienda social y prioritaria debía ser en el centro ampliado³².

Ello también quedó plasmado en la modificación excepcional que fue puesta en la agenda no solo por la posición ideológica del alcalde electo, Gustavo Petro, sino por varios de sus funcionarios que venían del sector académico y habían trabajado, durante años, estos temas: Gerardo Ardila, secretario de planeación y coordinador del proyecto ante el concejo es doctor en antropología y sus investigaciones estaban dirigidas al tema ambiental; María Mercedes Maldonado, coordinadora programática del Plan de Desarrollo, secretaria de planeación y posterior secretaria de hábitat, es abogada urbanística y sus investigaciones vienen en línea con los valores del Lincoln Institute of Land Policy y Susana Muhamad, secretaria de ambiente y maestra en desarrollo sostenible. Si bien los tres tenían experiencia en consultoría sobre temas urbanos y ambientales, es la primera vez que ocupaban un cargo público; por tanto, trasladar las discusiones académicas a un ámbito político fue el mayor reto para los funcionarios de la administración.

³² Así la define el secretario de planeación: una decisión puramente organizativa que tomamos para tratar de ver cómo logramos hacer un desarrollo, una implementación, un fortalecimiento de la densificación de estas áreas que han tendido a abandonarse y en la medida en que se han tendido a abandonar también han entrado procesos muy graves de deterioro urbano (Concejo de Bogotá, 2013b)

Iniciando las sesiones en el concejo, el 19 de mayo de 2013, se acordó presentar el contexto general de la modificación, comenzando por los cinco puntos que, a juicio de la administración distrital, era motivos jurídicos y técnicos para plantear una modificación. Así lo señaló el secretario de planeación, Gerardo Ardila:

Yo quiero empezar por plantear que tenemos que aceptar que la ciudad de Bogotá debido a decisiones que se tomaron en el pasado, no lleva el camino que debería llevar su construcción y su crecimiento. Y que además de esa circunstancia que hemos venido discutiendo desde el año 96- 97 sin tomar realmente decisiones de fondo, a pesar de que tanto el plan de ordenamiento territorial que se aprobó o que se adoptó por decreto en el año 2000 como la revisión del 2003, apuntaron a una visión y a unos los objetivos particulares de ciudad que creo que en general todos compartimos, pero los instrumentos las estrategias para alcanzar esos objetivos se diluyeron en el camino e hicieron muy difícil realmente que nos moviéramos en el camino correcto y en la dirección en la que creemos que tenemos que movernos. Por esa razón estamos planteando esta propuesta de modificación excepcional del plan que tiende fundamentalmente a fortalecer las decisiones que tome la ciudad para poder cumplir con los objetivos fundamentales que nos propusimos en el año 2000 que siguen siendo objetivos básicos de construcción de esta ciudad y que siguen estando vigentes por lo menos en la lógica de la construcción urbana y en la lógica de las relaciones con la región, con el país mismo y con las relaciones mismas internacionales que tiene la ciudad (Concejo de Bogotá, 2013b)

En esa línea, una de las motivaciones que llevaba a modificar el POT tenía que ver con los cambios en la estructura demográfica. De acuerdo con la administración distrital y cálculos del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) el número de habitantes en la ciudad ha disminuido en los últimos quince años, y así, como menciona el secretario de Planeación, era necesario ajustar las estrategias del POT a la nueva realidad poblacional:

Hoy en día estamos creciendo muy por debajo de 1.8, lo que podría traducirse o podríamos decir simplemente que implica que la mayoría de las mujeres en edad reproductiva o no están teniendo hijos o están teniendo muchísimo menos de dos hijos, lo cual implica que en el mediano y en el largo plazo la población de la ciudad, desde la perspectiva de su crecimiento endógeno, tiende a disminuir, pero al mismo tiempo también eso implica otra cosa importante y es que tiende a envejecer en la medida en que naturalmente cada vez vamos a tener muchísimas más personas en edad madura y muchísimas menos personas jóvenes dentro de la ciudad y eso tiene implicaciones importantes naturalmente. (Concejo de Bogotá, 2013b)

Esto significaba que las cifras de crecimiento de población utilizadas para elaborar el POT del 2000 estaban sobreestimadas. Para realizar ese POT se utilizaron las proyecciones de demanda de agua realizadas en 1997 por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB basadas en los resultados finales del Censo de Población de 1993, publicadas en ese mismo año, estimando para el año 1999 una población de 6.322.702 habitantes y 8.086.532 para el año 2010, lo que suponía un incremento de población entre dichos años de 1.763.830 personas, es decir aproximadamente 160.348 nuevos habitantes por año, a una tasa de crecimiento promedio anual de 2,2% (Secretaria de Planeación, 2013c, p. 9). Posteriormente, con la realización del censo nacional de 2005, el DANE estimó una población oficial para ese año de 6.840.116 habitantes (DANE, 2013), ello mostró que había disminuido a 1.48% el crecimiento poblacional anual (Secretaria de Planeación, 2013c, p. 11).

En razón de lo anterior, y de las proyecciones municipales de 1985 a 2020 que realizó el DANE con base en el censo del 2005, la tasa de crecimiento promedio anual que para el período 2000-2005 había sido estimada por la EAAB en 2,32% descendió, según la proyección del DANE, a 1,68% anual y por lo tanto, para el caso de los cálculos del POT del 2000 se habría sobreestimado en 577.979 nuevos pobladores (Secretaria de Planeación, 2013c, p. 14).

En segundo lugar, la tasa de migración también había disminuido pues, como señala la alcaldía, ello tiene lugar en razón a la reducción de costos de habitación y la facilidad de conseguir trabajo en labores de mano de obra no calificada en los municipios vecinos de Bogotá a partir de los años noventa (Secretaria de Planeación, 2013c, p. 19) en oposición a los altos precios de los alquileres de vivienda en Bogotá. Además, el secretario de planeación agregó que las costumbre y formas de vida actuales estaba llevando a formación de hogares unipersonales y de familias monoparentales.

Dos elementos introducía el secretario de planeación a partir de la afirmación anterior: por un lado, dado esa disminución de personas y también de la composición de los núcleos familiares, era necesario ajustar las áreas de localización de las viviendas que se construyen cumpliendo con el objetivo de

control a los procesos de expansión urbana, pero, por otro lado, que los espacios que usufructúan los ciudadanos deberán también ajustarse a esta condicionalidad de vida. A ambos aspectos la modificación excepcional introducía nuevos lineamientos.

La modificación más relevante a partir de estos datos censales es la localización de las nuevas viviendas, sobre todo de interés social y prioritaria, que se realicen en la ciudad. Dadas dos variables, el déficit cuantitativo de vivienda y la densidad de personas por hectárea, la modificación excepcional prevé dos estrategias para garantizar la producción de vivienda de interés prioritario en el centro de la ciudad:

1. Producto de una obligación urbanística que fue reglamentada por el decreto 075 del 2013 del gobierno nacional donde es indispensable que se definan los porcentajes mínimos de suelo útil destinado a la producción de vivienda interés prioritario. Así, en el marco de esta modificación se propone que en los predios objeto de tratamiento urbanístico³³ de desarrollo se destine mínimo el 30% del área útil con uso residencial a la producción de VIP y en los predios objeto del tratamiento urbanístico de renovación urbana por redesarrollo, es decir, que impliquen la elaboración de planes parciales de renovación urbana, la obligación sería del 20% sobre el total del área útil del proyecto.
2. Y a partir de la edificabilidad condicionada, ello quiere decir que a partir del índice de construcción base para acceder al índice de construcción máximo que plantea la norma, la edificabilidad adicional está condicionada a la producción de VIP. En esa línea, solo es posible acceder a edificabilidades mayores a 2 siempre y cuando se genere VIP.

³³ Los tratamientos urbanísticos orientan las intervenciones en el territorio mediante una respuesta diferenciada, según características físicas de cada zona, para consolidar, mejorar, revitalizar los espacios físicos del municipio. En Bogotá se aplican cinco: conservación para proteger el patrimonio construido; mejoramiento integral, para las regularizaciones de origen informal; consolidación, para consolidar transformaciones en la ciudad desarrollada; desarrollo, aplicado a las zonas de expansión urbana y; renovación urbana, para mejorar zonas que tienen condiciones de subutilización.

Ambas opciones, tanto para la condición para acceder a mayor edificabilidad como producto de una obligación en el marco del cumplimiento del decreto 075, tiene tres alternativas para su cumplimiento, a seguir: se puede localizar en el sitio de construcción o se puede trasladar a otro proyecto o se puede pagar el equivalente en dinero donde también queda explícito que es la administración quién será la administradora de estos recursos y la empleará para producir vivienda interés prioritario, también en el marco del programa de revitalización.

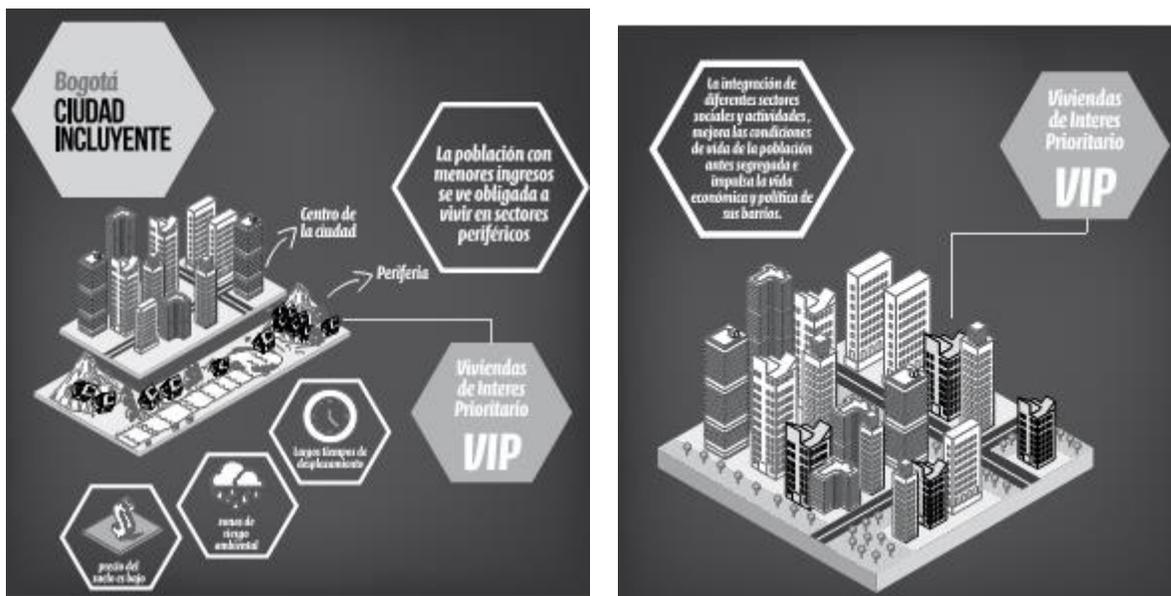
No obstante, los proyectos que superen los 3000 m² de área útil deberán incorporar la VIP en el lugar del proyecto, de otra manera es posible trasladarlo otro proyecto siempre y cuando el proyecto se localice en el ámbito de actuación del programa revitalización que es básicamente el centro ampliado o las manzanas de influencia peatonal de los corredores de transporte de alta y media capacidad.

Esta propuesta se realiza porque para la administración existen unos desequilibrios territoriales que hacen que algunas normas urbanísticas tengan ventajas comparativas frente a la construcción en periferia que en el centro ampliado:

Hoy, para un urbanizador es claro que, si compra un predio que no ha sido urbanizado, para poder edificar, tiene que urbanizarlo; es decir, tiene que construir las redes, las vías, los parques y tiene que ceder el suelo para equipamientos. Hoy, eso no es cuestionable para ningún urbanizador, pero que pasa con los procesos de redensificación que se están dando en la ciudad construida. Estamos siendo inequitativos desde las normas urbanísticas porque les estamos exigiendo la construcción de infraestructura pública, pero no la estamos exigiendo en los procesos de redensificación donde hay procesos de reurbanizar para albergar mayor población (Concejo de Bogotá, 2013e).

Además, se crean lineamientos para aumentar espacio público en las áreas donde se localizará la nueva vivienda, es decir, en la zona central.

Ilustración 3 Pieza comunicativa ciudad incluyente y medidas para vivienda nueva en centro ampliado



Fuente: Cartilla POT digital, (Secretaría de Planeación, 2013a), p. 9

Así, redensificar es el corazón de la propuesta de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (ver Ilustración 3 e Ilustración 4). Es en esta zona donde se localizarían las principales apuestas de la administración por generar más espacio público, nueva vivienda de interés social y prioritaria aprovechando la oferta de equipamientos y servicios que tiene este sector con respecto a la periferia de la ciudad. En esta línea se expresa William Camargo, funcionario de la secretaria de planeación y quién acompañaría a Ardila en la explicación del proyecto MePOT en el concejo, que describe las características de este espacio geográfico:

Hay, digamos, algunos retos que planteó el 190 [se refiere al actual POT] son comunes a muchos de las ciudades y es la forma como equilibramos la oferta de servicios urbanos frente a la forma cómo se localizan las poblaciones. La mejor ilustración que la hemos repetido en varios foros, en varios escenarios, tiene que ver con el centro ampliado que tiene 11000 hectáreas, una densidad poblacional de 168 habitantes por hectárea y unos indicadores de equipamientos de 5.3 metros cuadrados por habitantes, en comparación con zonas fuera de Centro ampliado que tiene un área de 3 veces el centro ampliado a 33000 hectáreas, una densidad poblacional mucho más alta 214 habitantes por hectárea y con picos como los de la zona la zona Sur occidental cercana a Corabastos, donde tenemos densidad de 580 habitantes por hectárea y una oferta de

equipamientos de la mitad que existe en el centro ampliado (...) lo que está promoviendo la modificación excepcional, es que en la zona donde tenemos mayor oferta de equipamientos, el centro ampliado, invitemos al sector privado y también el sector público con apuestas de dotación de vivienda a ocupar de mejor forma ese suelo, mientras que con los incentivos y las obligaciones urbanísticas que van a un fondo, el 75% de esos recursos permita dotar de equipamiento las zonas fuera de Centro ampliado que han venido siendo y son hoy en día las zonas más deficitarias en la prestación de los servicios urbanos, tanto por actores públicos como por actores privados (Concejo de Bogotá, 2013d).

Para la administración, la modificación excepcional del POT, buscaba consolidar los objetivos del POT del 2004, fortaleciendo la protección de la estructura ecológica principal y la identificación de las condiciones de riesgo, como soporte y determinante del ordenamiento territorial, con visión de sostenibilidad ambiental y reducción de la vulnerabilidad derivada del cambio climático (Secretaría de Planeación, 2013c, p. 50), para ello era central la revitalización de las zonas centrales urbanas y la prohibición de nuevos asentamientos humanos en zonas de riesgo. Al incorporar nuevas áreas de protección y limitar el desarrollo urbanístico el principal afectado eran los propietarios del suelo en estas zonas, lo cual tocaba intereses específicos de urbanizadores y promotores inmobiliarios que contaban con la aprobación del Plan Zonal Norte o el predio campo verde que fue declarado como suelo de protección por riesgo y en el cual se buscaba hacer vivienda social³⁴.

Para ello, se establecieron dos grandes tipos de estrategias: las de mitigación y las de adaptación. Las primeras apuntaban fundamentalmente a disminuir la producción de gases de efecto invernadero vía incentivo de transporte público sostenible; las segundas, con la localización de viviendas nuevas en centralidades y con la prohibición de nuevas actividades extractivas.

³⁴ Con la suspensión del MePOT en el 2014 y la llegada de Enrique Peñalosa como alcalde para el período 2016-2020 estos dos proyectos se habilitaron para urbanización.

Ilustración 4 Pieza ilustrativa de la renovación del centro ampliado

La Bogotá que quiere Petro

Según el gobierno distrital, si se aprueba la norma, en los próximos diez años se construirían 31,5 millones de metros cuadrados en las áreas con mayor posibilidad de edificabilidad (café y azul). La carrera 7, la calle 26 y el centro se llenarían de edificios altos.



Fuente: “Noticias varias sobre el POT”, Publicación del periódico *El Espectador* (2013)

En la medida en que obliga a pensar la densificación de la ciudad también la MePOT introduce estrategias en torno a los corredores de movilidad, adelantándose a los impactos que van a existir en los intercambiadores y en los portales por la localización de nuevos centros comerciales, de las nuevas posibilidades de empleo, de necesidades, de nuevos grandes equipamientos que se construyan en la ciudad. Por ello, densificar a lo largo de los corredores de las líneas del metro y Transmilenio, “que junto con la adecuada mezcla de usos (equilibrio entre residencia y zonas de trabajo), mejore el acceso a servicios” (Secretaría de Planeación, 2013c, p. 43).

Lo anterior buscaba favorecer la reducción de viajes de los vehículos particulares y con ello mejora la calidad del aire y del suelo priorizándose el transporte sostenible no motorizado, peatonal y en bicicleta en áreas de actividad económica intensiva (áreas centrales) a la vez que limitar la oferta de parqueaderos, “servicio que encontraría su compensación en áreas de integración

donde existan intercambiadores modales de transporte, promoviendo de esta manera el uso de transporte diferente al vehículo motorizado” (Secretaria de Planeación, 2013c, p. 43)

En ese sentido, incorporar lineamientos para mejorar la movilidad, reducir tiempos también se ajusta a la política principal, mencionada anteriormente, la densificación en áreas centrales añadiendo, en esta ocasión, que incentivar la movilidad vía transporte público, también genera cambios positivos para mitigar los efectos del cambio climático:

También el POT vigente nos obliga a reducir los niveles de contaminación ambiental por fuentes móviles e incorporar criterios ambientales para producir un sistema de movilidad ecoeficiente ¡y a eso le estamos apuntando! con el privilegio que le damos al transporte público y no motorizado en la propuesta, desde luego eso tiene algunos artículos que son difíciles, que implican tomar decisiones difíciles, como por ejemplo todo lo que está en torno del manejo los parqueaderos, implementación de intercambiadores modales integrando tecnologías ecoeficientes de transporte por una parte, pero también integrándolas al desarrollo mismo de la ciudad, definición de estacionamientos desde lo público y, como ya lo había planteado hace un rato, un diseño en todo estos procesos que esté orientado a esa visión que se llama la visión orientada al transporte sostenible (Intervención del secretario de planeación, Concejo de Bogotá, 2013b).

Es por esta razón que, justifica Ardila, la única forma posible de hacerlo es limitando el crecimiento en áreas de protección e incentivando la densificación:

Desde esa perspectiva de lo que estamos planteando es invirtamos con un sistema de estímulos y desestímulos a la ciudad a que traiga y a que se genere la vivienda en las áreas que tienen menor densidad de las zonas centrales y desestimulan la localización sobre esas zonas que están siendo sujetas a procesos de riesgo en muy poco tiempo. ¿cómo lo hacemos? de la única manera en que podemos, hacerlo limitando las edificabilidades en las zonas de borde, limitando las posibilidades de grandes construcciones y además concentración de viviendas en esas zonas y generando estímulos en las zonas centrales (Concejo de Bogotá, 2013b).

Por tal motivo, la administración incorporó, en concertación con la autoridad ambiental, la Corporación Autónoma Regional – CAR, las siguientes modificaciones a la estructura ecológica principal (Secretaria de Planeación, 2013b, p. 14) siendo ella el principal soporte que tiene la ciudad, en materia ambiental, para prevenir, mitigar y ser el corredor ambiental de la ciudad:

- Reclasificación de 730 hectáreas como suelo de protección.
- Incorporación de nuevas categorías en la estructura ecológica principal
 - Revisión de las categorías de manejo y régimen de usos de las áreas protegidas, con el fin de planificar su uso y manejo en virtud de los objetivos de conservación, reducción del riesgo y al aumento de la capacidad de resiliencia de cada una de estas áreas.
- Incorporación de los lineamientos en torno a las áreas de amenaza por remoción en masa en la zonificación del suelo rural según el Decreto Nacional 3600 de 2007, a partir de la información técnica de los POMCA de las cuencas hidrográficas.
- Introducción de lineamientos para el manejo de las áreas de amenaza alta de inundación por desbordamiento en el borde occidental, incorporándolas en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del río Bogotá.
- Prohibición de nuevos desarrollos urbanísticos en zonas de amenaza media de inundación por desbordamiento.
- Creación de dos nuevas áreas de aislamiento ambiental para el manejo del relleno sanitario Doña Juana, declarado como suelo de protección con el fin de amortiguar los impactos y posibles riesgos hacia centros poblados rurales.
- Incorporación de criterios para localización del manejo de los escombros en la ciudad, atendiendo a condiciones de riesgo, en especial en las zonas que han sido objeto de actividades extractivas.
- Y la prohibición de nuevas actividades de minería en el Distrito, las cuales generan condiciones de riesgo a las poblaciones que se localizan en las zonas aledañas.

Frente a esta última la administración proponía limitar la actividad minera en la ciudad:

Actividades como la minería y la construcción, agotan rápidamente el suelo disponible para la producción de alimentos y la protección de zonas que amortiguan el impacto de eventos climáticos como sequías o intensas lluvias, por esto necesario generar un anillo de protección alrededor de la ciudad que impida su expansión hacia zonas de las cuales depende la calidad del aire y del agua de la población que reside en ella (Secretaría de Planeación, 2013c, p. 50).

Para cumplir con lo anterior, la administración propone la reducción de las áreas de expansión urbana del municipio e incorpora nuevas áreas a la estructura ecológica principal:

Tabla 6 Clasificación del suelo en perspectiva comparada - decreto 190 y MePOT 2013 - en hectáreas

Clasificación del Suelo	POT 190 en Ha	MEPOT 2013 en Ha	Variación
SUELO URBANO	38431,2	37567,9	-863,3
SUELO RURAL	122257,7	124314,5	2056,7
SUELO DE EXPANSIÓN	2974,1	1780,7	-1193,4
TOTAL	163663,1	163663,1	0,0

Fuente: secretaria de planeación, 2013, p.15

Un quinto punto que propone la administración como punto técnico para proponer modificaciones al POT es reducir las normas urbanísticas de la ciudad:

A partir del análisis efectuado sobre el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., se constató que gran parte de la ciudad se construye sin dar cumplimiento a las normas urbanísticas contenidas en este instrumento. La cantidad de normas que existen en la actualidad y que reglamentan el Plan, han restado claridad y eficiencia en los trámites y actividades de la administración distrital; situación que en últimas refleja el incumplimiento de las estrategias de largo plazo y de las políticas formuladas en el Plan (Secretaría de Planeación, 2013b, p. 16).

La administración también propone la modificación de los usos de los suelo, en oposición a mantener usos exclusivos en la ciudad. En contrapartida, se definen tres categorías que corresponden tres grados o niveles de mezcla de usos (Secretaría de Planeación, 2013c, p. 84).

1. Área de Núcleos de Actividad económica intensiva: el que permite el mayor grado de mezcla de usos.
2. Área de Integración: Permite un grado medio de ciertos usos y
3. Área de Proximidad: Permite el menor grado de mezcla de usos. El uso predominante es el residencial.

Se concentra la mayor actividad en el centro ampliado, de esta forma, permitiría de forma legal algo que ya existía en la práctica (por ejemplo, bares que burlaban las restricciones horarias bajo la figura de club):

hoy la ciudad de por sí es una ciudad donde las actividades urbanas coexisten de manera combinada, aquí no estamos poniendo el filtro si

tienen licencia, si no tienen licencia, si están en el marco de la legalidad o no, sino la realidad de la ciudad y lo que nos evidencia es que el 96% del área urbana del territorio distrital hoy presenta mezcla de usos y eso es importante tenerlo en cuenta para la discusión que se viene sobre la propuesta normativa (Intervención de Liliana Ospina, Concejo de Bogotá, 2013e).

Justamente, Acopi, el único gremio visible que acompaña a la administración en su propuesta general, la respaldó al considerar que “da ventajas y aportes en el tema del uso del suelo mixto, en las pequeñas y medianas empresas en que estamos, tendremos la oportunidad de entrar a la legalidad” (El Nuevo Siglo, 2013g). Sin embargo, no fue el único actor que adoptó posición positiva frente a la legalización de usos mixtos, Fenalco que hacían parte de la otra coalición, también lo hizo:

La mezcla de usos no es permitir de una manera indiscriminada como lo ha interpretado la gente de permitir que las actividades comerciales y económicas en la ciudad que son una realidad, como lo demuestra parte del documento del plan de ordenamiento territorial, muchas personas ejercen actividad en sus hogares: los arquitectos, los abogados, muchos barrios que eran tradicionales y consolidados se fueron transformando lentamente con sus tiendas de barrio, sus comercios vecinales y posteriormente fueron generando mayores tipos de comercio. Eso se lo aplaudimos y se lo reconocemos a este proceso de revisión de POT que está reconociendo las realidades económicas de la ciudad. No es tan cierto que en Bogotá existan varios netamente residenciales y que no exista o no se permite o no se pretenda que ni siquiera una tienda de barrio, una lavandería o una peluquería no exista, entonces frente al sistema de mezcla de usos no estamos hablando de actividades restringidas ni de comercio pesado sino que la mezcla de usos implica también actividades de comercio y servicios que se encuentran presentes en la ciudad (Concejo de Bogotá, 2013g)

Diferencias al interior de las coaliciones también son visibles, por ejemplo, frente a la temática de restricción de número de parqueaderos para incentivar el uso del transporte público, la Asociación Colombiana de Arquitectos en cabeza del arquitecto Camilo Santamaría se mostró a favor: “celebramos, es una buena intención de la Administración, pero no se puede generalizar para toda la ciudad. Qué maravilloso sería que en el centro Bogotá se aplicará lo que está diciendo para desestimular el automóvil, pero esa misma Norma no puede ser para todos los sitios y desarrollos” (Concejo de Bogotá, 2013g). Sin embargo, Fenalco se oponía: “el doctor Camilo Santamaría aplaude, pues nosotros no aplaudimos

porque nosotros no queremos centros comerciales sin parqueaderos nosotros. La ciudad es dinámica y sí es cierto el centro la ciudad puede generar algún tipo de actividad para restringir el uso del automóvil, pero hay muchas zonas y muchos establecimientos de comercio que requieren que se permita la construcción y adecuación de zonas de parqueo y áreas de cargue y descargue de movilidad que permita la mitigación propia de los impactos” (Concejo de Bogotá, 2013g).

Ambas situaciones pueden explicarse desde el modelo de coaliciones promotoras como la discusión respecto a un aspecto secundario, en donde es posible que los actores que conforman la coalición no tengan una posición conjunta sobre aspectos operacionales dado los intereses propios de sus actores. Sin embargo, como señala la segunda hipótesis, los actores muestran un consenso con relación al núcleo de la política y menos en relación con los aspectos instrumentales.

Por otro lado, dada la cantidad normativa y que, según la administración, los instrumentos se aplicaban de forma discrecional dado la similitud entre varios, la modificación proponía cambios a las unidades de planificación zonal – UPZ.

el componente normativo de las unidades de planeamiento zonal al igual que los planes maestros, sube a las normas de la modificación del plan de ordenamiento territorial, por lo tanto las UPZ dejan de ser unas fichas reglamentarias de usos edificabilidad y volumetría y se concentran en unos ámbitos de planeación de escala zonal donde lo que buscan es consolidar la estructura urbana; definir cuáles son los proyectos prioritarios para suplir déficit en materia de vías, servicios públicos, espacio público y equipamientos y empieza a tener una importancia muy fuerte en el ámbito local donde planeación distrital a través de un proceso de coordinación con las alcaldías locales. Lo que se prevé es que se empiecen a definir cuáles son los proyectos que deben ser prioritarios para ser contemplados en los presupuestos locales de cada siguiente administración y reforzando el ámbito la UPZ como un ámbito de participación ciudadana que ayude teatralmente a tomar decisiones frente a sus proyectos que se consideran necesarios de escala zonal. (Concejo de Bogotá, 2013f, p. Intervención de Liliana Ospina)

También se crea un nuevo instrumento para la planificación y gestión en la periferia informal y son los planes de mejoramiento urbanístico, con él se definirán las intervenciones que serían objeto de cualificación urbana y se acompañaría de los planes de mejoramiento integral.

Finalmente, concluye la memoria justificativa: “se integran en un solo cuerpo aproximadamente 370 actos administrativos que hoy reglamentan las actuaciones urbanísticas. Adicionalmente se eliminan más de 1.000 actos administrativos de normas anteriores, que hoy están vigentes con los actuales criterios del Plan” (Secretaría de Planeación, 2013b, p. 18,19).

Estas modificaciones, entrelazadas, como se ha visto, apuntaban, según la administración a consolidar los objetivos de largo plazo del POT del 2004. Así lo resumiría Gerardo Ardila, secretario de planeación, en la discusión del MePOT ante el concejo:

El plan de ordenamiento territorial vigente hoy tiene un objetivo que se llama o qué... o qué está denominado “equilibrio y equidad territorial para, para el beneficio social” y es objetivo es muy poderoso en el plan de ordenamiento territorial vigente porque congrega o compila la mayor cantidad de aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el momento de definir una reglamentación urbanística en la ciudad, pero que las normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente, ya en su detalle no lo concreta y esto tiene que ver con la diapositiva de equilibrar la ciudad y ¿qué es equilibrar la ciudad en materia de usos, por ejemplo? posibilitar la localización de vivienda en las áreas centrales donde hoy es la tasa desplazamiento de la población residente en los, en el, en el área central de Bogotá viene siendo sistemático, es decir venimos viviendo un proceso de despoblamiento de población residente en las áreas centrales y de manera sistemática, venimos viviendo un proceso de hacinamiento y redensificación desordenada en las áreas de periferia; en ese sentido es importante que las normas urbanísticas se acompañen con los objetivos de largo plazo del plan de ordenamiento, posibiliten la localización de vivienda en las áreas centrales y posibiliten la localización de equipamientos y de actividades productivas actividades económicas en la periferia. Si no es así y si por la vía las normas urbanísticas no existe una articulación con esas decisiones, el patrón de transformación y de ocupación del territorio no se va a transformar sino que va a seguir aumentando la tendencia de un patrón desequilibrado de ocupación y apropiación del territorio (Concejo de Bogotá, 2013e).

Siguiendo el modelo de ACF, la coalición promotora del sistema de creencias de cambio al ordenamiento territorial presenta la siguiente estructura: en el núcleo duro se considera que el Estado debe y puede intervenir en la política del suelo al asegurar accesibilidad a todos los grupos socioeconómicos. Las normas que introduce el Estado, en este caso, vía modificación excepcional no encaren el precio de la vivienda sino modulan lo social, pues el precio ya lo ha fijado el mercado.

En el núcleo de la política, modificar el POT no es cambiar el modelo polifuncional de la ciudad, sino las estrategias introducidas buscan cumplir los objetivos plasmados en el POT, así también lo señala Alex Araque, académico que fue invitado a uno de los foros realizados en el concejo:

Por ejemplo, en Quinta Paredes, la presión del mercado es tan fuerte que esa zona se volvió ya comercial, pero desde la norma eso es residencial, eso quiere decir que el mercado ya le subió los precios del suelo, ahora que si se localiza una vivienda eso es una ineficiencia económica, pero si la administración cambia la norma en Quinta Paredes ahí no va a subir los precios de suelo porque cambie la norma, ya el mercado la cambió. Claro ¿qué es lo que hace la norma entonces? la norma lo único que hace es modular lo social no lo económico. Si ustedes se dan cuenta en una localización de esas, por ejemplo mucha gente quiere localizarse ahí, la ciudad o planeación, en este caso, puede decir el lugar de que en lugar de localizarse una persona se puede localizar 10 personas ¿eso que significa? que si se localizará sólo una persona pagaría todo el precio de la localización individual ahí, pero si la ciudad dice se localizan 10 lo que significa es que esos diez pagan la localización, pero el precio del suelo no cambió, eso no lo cambia la norma, eso lo hace el mercado, el mercado es el que presiona. Claro, en algunos momentos la ciudad puede direccionar las fuerzas de mercado cuando tiene suficiente control urbano, creo que la principal conclusión aquí es que la norma modula lo social no lo económico, la norma no encarece el suelo. (Intervención Alex Araque Concejo de Bogotá, 2013h).

Y respecto a sus aspectos secundarios, con la finalidad de hacer cumplimiento al objetivo de desarrollo territorial se busca una ciudad compacta, y para ello la estrategia es concentrar el crecimiento de la ciudad al interior del perímetro urbano y potenciar la densificación. Para cumplir con la anterior y buscando reducir la segregación residencial, la administración incrementa los instrumentos de planeación, gestión y financiación utilizados para promover la construcción de vivienda de interés prioritario – VIP en el centro ampliado; se incluyen lineamientos para prohibir las actividades extractivas, aumenta las áreas de protección, e incorpora lineamientos para el transporte eléctrico; elimina los tratamientos urbanísticos como norma urbanística, aparecen nuevos instrumentos como la edificabilidad condicionada, permite la mezcla de usos y modifica instrumentos de planificación zonal y local.

Los actores que participan en esta coalición son los funcionarios técnicos de la administración municipal encabezada por el alcalde y sus secretarios de gobierno, partido progresistas y polo democrático, académicos y Acopi.

A partir de la información analizada de ambas coaliciones es posible corroborar la primera hipótesis del modelo de coaliciones promotoras toda vez que ambas coaliciones conforman un conjunto de creencias de política que no son coyunturales; algunas de estas creencias se forman con las políticas de gobierno nacional impulsadas en el proceso de neoliberalismo y otras formadas a partir de la experiencia en la academia. Ambos actores, con un conjunto de recursos que tienen a su disposición buscan posicionar sus creencias en la política de ordenamiento. La Tabla 7 esquematiza el sistema de coaliciones promotoras.

Tabla 7 Formación de coaliciones promotoras para la discusión del proyecto MePOT

Subsistema de políticas públicas		Subsistema de política del suelo en Bogotá	
Coalición promotora	Coalición promotora pro-statu quo	Coalición promotora pro aprobación de modificaciones	
Núcleo duro	<p>(1) El Estado debe intervenir solo cuando sea necesario; uno de sus deberes ser facilitar inversiones para la construcción, pues produce empleo, genera rentabilidad, atrae capital.</p> <p>(2) El mercado ajusta el precio del suelo. Introducir normas encarece el precio del suelo.</p> <p>(3) Importa la localización por la fijación del suelo, dado esto, importa reducir el déficit cuantitativo de vivienda, así se localice en periferia.</p>	<p>(1) El Estado debe intervenir en política del suelo al definir lineamientos de ordenamiento para garantizar el acceso de todos los grupos socioeconómicos. La construcción debe impulsarse con responsabilidad ambiental y social.</p> <p>(2) La norma no cambia el precio del suelo, modula lo social</p> <p>(3) Importa la localización de la vivienda social, el Estado debe asegurar el acceso al suelo a todos los grupos socioeconómicos.</p>	
Núcleo de la política	<p>(1) El MePOT es un nuevo POT. Cambia el modelo de ciudad al buscar la redensificación y transforma la dinámica económica de los actores que <i>producen</i> en ella.</p> <p>(2) Al aumentar las cargas urbanísticas, aumenta el precio del suelo y se traslada al usuario final.</p>	<p>(1) El MePOT es un ajuste a las estrategias para el cumplimiento de los objetivos del POT vigente. Su principal estrategia es redensificar el centro ampliado de la ciudad, ello no modifica el modelo de ciudad sino convierte en realidad el objetivo del POT actual.</p> <p>Las cargas urbanísticas no aumentan el precio del suelo, se trasladan es al dueño del predio, no al usuario final.</p>	
Aspectos secundarios	<ul style="list-style-type: none"> - Dinámica poblacional (ha disminuido, pero hay que generar nuevos suelos de expansión) - No hay pruebas científicas del cambio climático en la ciudad, por tanto, no puede ampliarse las áreas de protección de la ciudad y limitarse la construcción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dinámica poblacional ha disminuido, potenciar crecimiento en centro de la ciudad - La ciudad debe prepararse al cambio climático. Aumentar áreas de protección ambiental. - La simplificación normativa aumenta la eficiencia administrativa. 	

Actores	<ul style="list-style-type: none"> - La simplificación normativa genera incertidumbre jurídica y alta discrecionalidad del gobierno local. - No se pueden restringir actividades extractivas, pues disminuye la productividad de la ciudad. - La mezcla de usos favorece el caos urbanístico y genera conflictos de convivencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe limitar las actividades extractivas por cuestiones ambientales y de seguridad laboral. - La mezcla de usos favorece la integración; legaliza algo que ya está en la práctica urbana y reduce tiempos de desplazamiento
	<p>Concejales en oposición a la administración, Lonja de Propiedad Raíz, Camacol, Asociación Colombiana de Arquitectos, Cámara de Comercio de Bogotá, FENALCO, Anafalco, gobierno nacional.</p>	<p>Gobierno Distrital Partido polo democrático Partidos progresistas Acopi Académicos</p>

Fuente: Elaboración propia con base en sesiones desarrolladas en concejo y registro de prensa

3.1 Actores, posiciones y consenso en torno a la modificación en la política pública

Señala Dahl (2009) que en los sistemas democráticos, los grupos de interés son actores relevantes para la formación e implementación de políticas públicas. Ello radica en que movilizan recursos, algunos con más peso que otro, que influyen en la toma de decisiones de los actores político – institucionales. Sin embargo, como hemos reseñado en la formación de coaliciones, estos actores, si bien se movilizan por recursos económicos, también las creencias axiológicas permiten que su integración no sea simplemente basada sobre la lógica racional.

Los actores visibles, políticos y gremiales asumen posiciones y las visibilizan en la prensa y con la finalidad de trasladar el debate a la ciudadanía, buscan declarar (i)legítimo el plan y conseguir más apoyos³⁵. Por ejemplo, Enrique Peñalosa, quién había firmado el primer POT en el año 2000, el 31 de marzo 2013, aprovechando una entrevista que estaba dando sobre política nacional y posibles coaliciones electorales para la contienda presidencial del 2014, se expresó también sobre la modificación que iba a discutirse dos meses después en concejo:

Hace algunas semanas Petro dijo que construiría un centro ampliado, y hasta el día de hoy no han tumbado ni una sola casa para hacer esa renovación. Es más, con las normas del POT lo que se va a hacer es frenar lo que se venía haciendo. Y ahora, hablar de 600 hectáreas, que se incluye hasta la Casa de Nariño, prácticamente lo que sugiere es que se hará vivienda hasta en la casa presidencial. Y luego dice que hay sectores desocupados, sectores como Sanandresito, como si fuera fácil construir ahí. Sanandresito tiene el precio por metro cuadrado más caro de Colombia. Es absurdo, por ejemplo, que del POT vayan a quitar la ALO, que es la vía que va a tener más tráfico en Colombia.(El Nuevo Siglo, 2013a).

Y colocó un punto que también sería abordado por el sector constructor en prensa y en la comisión del concejo:

El tema de vivienda del alcalde Petro es todavía más grave. El alcalde ha contribuido a que incrementen terriblemente los precios de la vivienda popular en Bogotá, al congelar la tierra para urbanizar en la ciudad sin

³⁵ Si bien este análisis no profundiza en la facilidad (o no) para que se integren nuevos actores a la coalición, es decir, si es una coalición promotora abierta o cerrada, investigaciones más profundas sobre este tema han sido analizadas por Vicente (2012).

ningún conocimiento. Por ejemplo, al comienzo salió a decir que no se necesitaba mucha vivienda porque la población en Bogotá no estaba creciendo, cuando la demanda de vivienda tiene que ver con el crecimiento de hogares y no con la sobrepoblación. Entonces, Bogotá en los próximos 40 años va a crecer fácilmente 4 o 6 millones de habitantes y el tamaño de hogares será más pequeño. Entonces: con la misma población se necesitan más viviendas (El Nuevo Siglo, 2013a) .

De hecho, aún sin conocerse el articulado del proyecto de modificación, la primera posición conocida por el sector gremial la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá³⁶ se dio en marzo de 2012 en el periódico *La República*, más de un año antes de la discusión en el concejo. Ante los rumores por la eliminación de las Unidades de Planificación Zonal - UPZ y la nueva edificabilidad que se permitirá, se hace un cuestionamiento por el modelo de crecimiento de la ciudad y la participación que tendrán la sociedad civil en la toma de decisión:

Expresa su preocupación por la desaparición de las UPZ como instrumento de planeación, asunto que resulta "muy preocupante", haciendo salvedad que la utilización de dichos instrumentos generaba dificultades operativas en su manejo, pero que ya había sido superada por la práctica. Ahora resulta importante preguntarnos si las fichas normativas van a llegar al mismo nivel de detalle que las UPZ, ya que ahora pasamos de 112 UPZ a 37 planos.

No es claro el manejo de la edificabilidad permitida sobre un inmueble y menos la distribución de la misma en las diferentes zonas de la ciudad. No es comprensible el bajo índice de edificación para el centro de la ciudad por limitaciones en la construcción de las redes matrices, cuestión que reprimirá el distrito central de negocios. Este asunto es prioritario si tenemos en cuenta que estamos a las puertas del TLC (Araújo, 2012).

Incluso el título de esta columna de opinión “Alerta por proyecto de modificación del POT” ya dejaba ver la molestia del sector gremial por las posibles modificaciones al ordenamiento territorial.

Ante la visibilidad de posiciones de gremios, concejales de oposición, del gobierno nacional, el gobierno distrital también recurre en diferentes momentos a la prensa para defender el proyecto.

El POT no les gusta a algunos porque le disminuye utilidades a gente que tiene extensiones de tierra, que han comprado con fines de especulación. A esos especuladores no les gusta el POT. (El Tiempo, 2013g).

³⁶ Es un sector gremial, fundada en 1945, que reúne el sector inmobiliario y de la construcción de Bogotá.

Nos quieren hundir el POT en el concejo solamente porque no produce las ganancias para tres grandes constructoras a las que no les importa "ni cinco" si la familia pobre que va a vivir en esa vivienda va a tener el río Bogotá hasta el cuello (El Tiempo, 2013b).

Los precios de la vivienda son exageradamente altos porque las utilidades de los constructores son muy altas y porque el precio del suelo es alto. Por eso, si usted quiere reducir el precio del suelo debe, en el caso de Bogotá, verticalizar la construcción. Eso es precisamente lo que propongo en el POT y es a lo que se oponen en el Concejo los mismos voceros políticos del exministro Vargas (El Tiempo, 2013d)

Trasladar el debate que era función de la comisión del plan de desarrollo y ordenamiento territorial a la prensa funcionó para la coalición promotora pro- *statu quo*, pues creo la sensación que la MePOT no era un proyecto viable, que no tenía unas motivaciones técnicas y que no buscaba consolidar objetivos del plan de desarrollo vigente, sino que era proyecto ideológico, que respondía a “caprichos” del alcalde por implementar medidas que afectan al sector constructor. Esta imagen se creó (i) por las diferencias entre el gobierno nacional y local alrededor de la localización de la vivienda social y que mostraban a la alcaldía como inoperante para la producción de vivienda, (2) porque los gremios se movilizaron también por fuera del concejo y la prensa replicó sus inquietudes sobre el proyecto, pero también porque (3) el alcalde tenía diferencias ideológicas con algunas líneas editoriales, lo que hizo difícil que el mensaje se transmitiera con mayor fuerza por estos medios:

Uno de los medios de negociación entre los medios y la administración es la pauta y generalmente la pauta está dispersa y Petro logró concentrarla en un solo punto y eso digamos que le mejoró su capacidad de negociación con los medios, pero había unos medios que no estaban con Petro que eran los más grandes, pero eso no fue porque sí. Claro, hay una cosa que puede ser ideológica, pero también hay un montón de cosas en las que Petro no respondía; el tema de la crisis de las basuras, el tema de la prórroga de los contratos de Transmilenio, el tema de los contenedores (Fernando Rojas, asesor concejal Juan Carlos Flórez, comunicación personal, 24 de julio de 2018).

Por otro lado, los concejales de la comisión asumieron como defensa la construcción e inclusive algunos de ellos definieron su votó antes, previo al inicio del debate en el concejo:

Hoy estamos citados a un foro, hay una cantidad de personas citadas; tranquilos voy a dejar una sola sesión, concejal Angélica, para que usted pueda expresarse con toda tranquilidad, pueda dar todos sus pronunciamientos; concejal Angélica, me permite llevar a cabo un foro para la ciudad de Bogotá que va a afectar a ocho millones y medio de habitantes, en donde estamos viendo que los constructores van a ser afectados y usted si quiere hacer protagonismo...si quiere usted que no lo tengamos yo les pido a ellos respetuosamente que dejemos la sesión para otro día [subrayado nuestro], sesión del 24 de mayo, 2013 (Intervención del concejal Javier Palacio Concejo de Bogotá, 2013g)

Lo cual generó la inquietud de quienes eran aquellos que defendían al sector y cuáles los intereses para hacerlo:

Tenemos que tomarnos los noventa días [para debatir el MePOT], Dr. Uribe, porque los intereses son bastantes, son muchos. Pero también me causa curiosidad, Dr. Palacio, por eso de aquí al martes quiero despejarlas, es ¿por qué todos los que critican no dan ninguna alternativa al urbanismo de Bogotá?, sino únicamente critican tanto los especialistas, los gremios. Es como sigamos en el problema de urbanismo, sigamos sin reglamentar para beneficiar ¿quiénes, quienes se benefician y quienes son los que tienen ese miedo? (...) yo no he escuchado a nadie de los gremios que esté interesado por los bogotanos, están preocupados por sus intereses, por los intereses de sus constructores, por los intereses de los dueños de las tierras, por los intereses de determinados sectores, pero no por la ciudadanía. Intervención del concejal Venus Silva, sesión 2 de junio de 2013, (Concejo de Bogotá, 2013c).

Que intervinieran gremios específicos no es un problema, por el contrario, en la *producción* de la ciudad es necesario escuchar a todos los sectores. Sin embargo, en este caso en particular es visible que algunos concejales acompañaban las inquietudes del sector constructor.

Yo no veo cuál es el problema de que los gremios defiendan a su sector. ¿es que los gremios no son bogotanos? ¿es que esas empresas no pagan impuestos aquí en Bogotá? (...) El alcalde diciendo que los gremios, los constructores no quieren a los pobres de esta ciudad. Habrase visto eso, cuando la construcción le ha dado la mano a esta administración y a las pasadas. En la construcción de vivienda, ¿cuántos de ellos no han llegado a su oficina (se dirige al secretario de planeación) a solicitar que les dejen desarrollar esta ciudad? Intervención del concejal Darío Cepeda, sesión 2 de junio de 2013, (Concejo de Bogotá, 2013c).

De hecho, Darío Fernando Cepeda, concejal de cambio radical, fue el concejal que más se movilizó por el sector constructor. Una de las razones ya explicada anteriormente es por provenir del partido cambio radical, de quien su jefe político era Germán Vargas Lleras y no solo había impulsado el programa de viviendas

gratuitas en el país siendo el ministro de vivienda y posteriormente vicepresidente, sino que gracias a la popularidad que había adquirido impulsando el programa se visibilizó como posible candidato presidencial para las elecciones de 2014, es decir, que hay intereses políticos en la discusión del MePOT:

Los constructores estuvieron muy metidos y ahí cambio radical fue clave porque Germán Vargas tiene una gran cercanía con Camacol. Y Camacol entregó una cantidad de información para explicar porque eso iba más allá de su competencia y en muchos casos era inapropiada (Fernando Rojas, asesor concejal Juan Carlos Flórez, comunicación personal, 24 de julio de 2018)

Si bien participaron otros actores privados (ver Ilustración 5), fueron los constructores los actores más visibles dentro y fuera del concejo:

Yo creo muy en el fondo que ellos [los constructores] fueron los que hicieron que este proyecto se hundiera (...) Así como los constructores, los *valleros* presionan, presionan y no se lo logra (...) no es que hayan sido frenteros, pero si movieron muchas cosas, en los medios ellos jugaron un papel...los medios en lugar de aclarar desinformaban. Se convirtieron en caja de resonancia de la oposición (Diana Alejandra Rodríguez -concejal partido progresistas-, comunicación personal, 9 de julio de 2018).

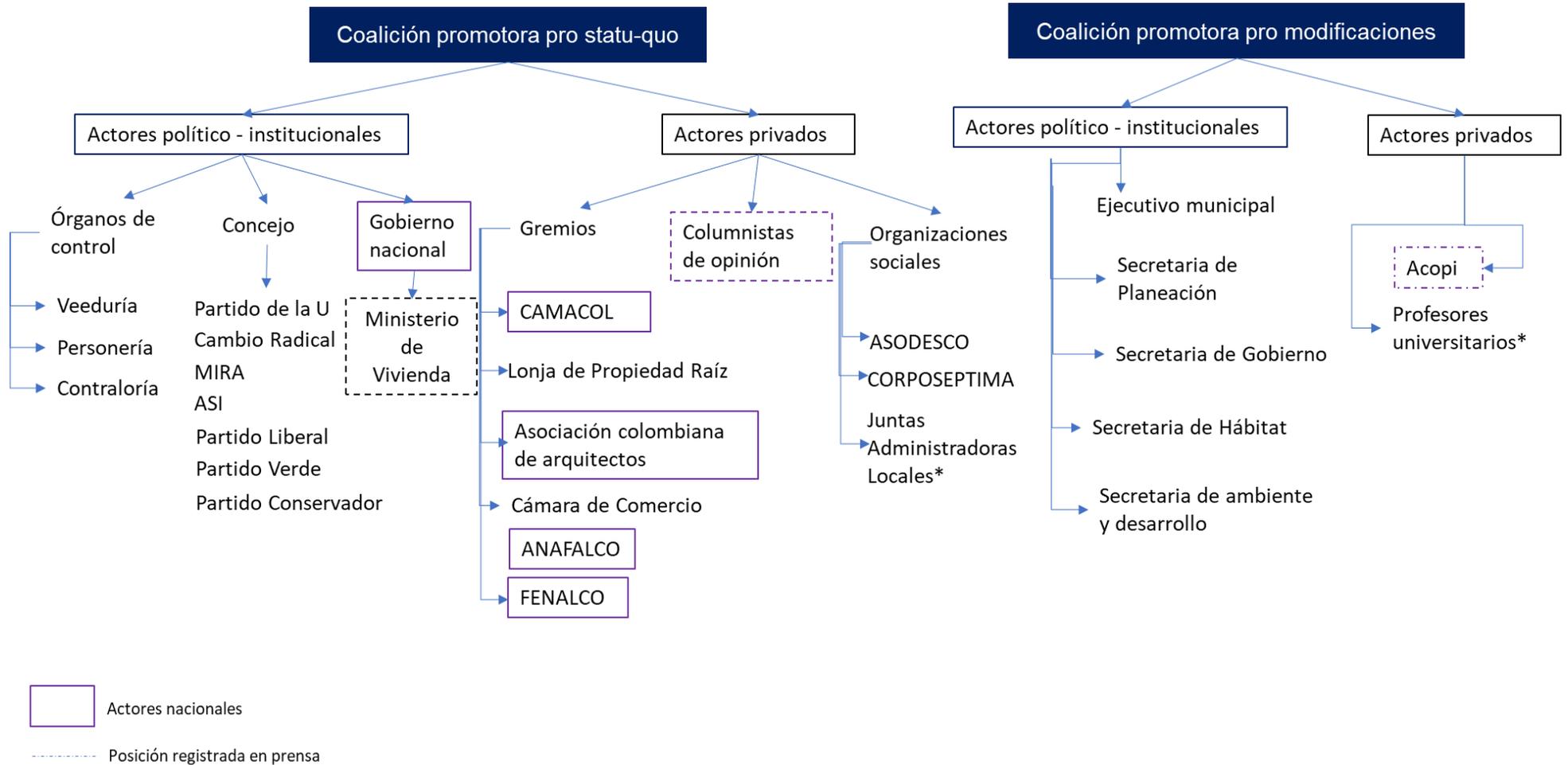
Como reseñamos mantener el POT del 2004 era su objetivo. Algunos temas no fueron relevantes en la discusión justamente porque a este gremio, el que más se posicionó, no lo afectaba (la reglamentación de los usos mixtos como se reseña anteriormente), aunque para deslegitimar a la otra coalición recurren a la prensa utilizando los valores morales de la ciudadanía. En ese sentido, la tercera hipótesis puede ser corroborada a partir de la discusión que generó en el concejo la localización de prostíbulos en el ciudad³⁷, pues si bien aclaró el secretario de planeación que estos servicios no se harían en cualquier parte del territorio e incluso propuso corregir la redacción el artículo que reglamentaba estos usos, la

³⁷ Según la coalición pro *statu-quo*, el MePOT incorpora actividades de prostitución dentro de los centros comerciales, lo cual atentaba moralmente con las prácticas culturales de los ciudadanos. Esto se debió a la redacción de artículo 278 que decía “se permiten al interior de Centros Comerciales con área construida superior a 3200 m², siempre que los locales donde se desarrolle el uso restringido no tengan acceso directo desde el espacio público, y las áreas comunes al interior del centro comercial superen el 35% de su área construida”. Por el contrario, para la administración esto significaba que esta actividad se regula mediante la categoría “actividades económicas de uso restringido de alto impacto” lo que significa que solo pueden ubicarse sobre corredores viales de alta capacidad y en áreas de actividad económica intensiva y de integración.

coalición promotora pro *statu-quo* ganó legitimad cuando visibilizó este error en la prensa.

En el caso específico de esta investigación el conflicto entre la coalición promotora *statu quo* y la coalición de modificaciones excepcionales se resolvió a favor del primero con una votación 9-6 el día 7 de junio en la comisión del plan de desarrollo y ordenamiento territorial. Su éxito, creemos, proviene de la participación de actores sociales que tuvieron más recursos y se movilizaron activamente dentro y fuera del concejo, lo que incidió negativamente en la percepción ciudadana que se sumó a una mayoría de concejo en oposición. A continuación, en el último capítulo, analizamos los recursos de los actores y se analiza la principal estrategia utilizada por estos actores, es decir, como las normas formales fueron un instrumento para negar la iniciativa del gobierno en la comisión del concejo.

Ilustración 5 Identificación de actores en cada coalición promotora



Actores nacionales
 Posición registrada en prensa

* Solo algunas de las JAL

Fuente: Elaboración propia con base en sesiones desarrolladas en el Concejo y registro de prensa

4. Capítulo: el comportamiento político en la discusión de la MePOT

Se ha explicado hasta aquí que cambios en las reglas formales incentivaron a los concejales a actuar como bancada política en la discusión de proyectos, que las coaliciones políticas tienen a mantenerse por más tiempo y que ello influye en la producción normativa. También se ha reseñado como los dos primeros años de la alcaldía de Gustavo Petro mostraron, por un lado, que los proyectos relevantes de su programa de gobierno tuvieron dificultades para ser promulgadas, y de otro lado, muestra la poca gobernabilidad con la que contaba su gobierno frente al consolidado grupo de concejales en oposición. Posteriormente, se ha señalado que la modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial fue negado y archivado por la comisión del concejo y que aducimos que, entre otras razones, el peso, por la cantidad de actores relevantes presentes en la coalición promotora pro- *statu quo*, influyó en la toma de decisión.

Así, al buscar de entender al Estado «en acción», a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, los recursos que estos utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones, permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político administrativo (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

En razón a la afirmación anterior, otras tres hipótesis del modelo de coaliciones se analizan para dar respuesta al porque no se aprobó el proyecto en la corporación: según la primera hipótesis, la política de ordenamiento territorial no puede ser analizada significativamente mientras sigan en el poder los promotores de la política original, a menos que el cambio provenga de una jerarquía superior. La segunda hipótesis supone que los cambios significativos a la política de

ordenamiento está precedido por perturbaciones sustanciales y externas al subsistema de la política urbana como, por ejemplo, cambios sustanciales en las condiciones socioeconómicas del sistema o afectaciones en otros subsistemas de políticas; y una tercera hipótesis es que los actores forman coaliciones y se mantienen en ellas cooperando entre ellos cuando agrandan al opositor y lo visualizan como alguien más poderoso y con más recursos a su disposición.

En el caso específico de este estudio los actores de oposición presentes en el concejo tuvieron un peso más relevante por su posición en el subsistema y en el sistema político por las alianzas que tenían con órganos y actores nacionales y por la cantidad de recursos con los disponían y que movilizaron dentro y fuera del concejo (ver Ilustración 5). En esta línea, siguiendo a Subirats, et.al (2008, p. 69), existen unos recursos que tanto actores públicos y privados utilizan para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores intereses en las diferentes etapas de políticas públicas. Como se afirma, los recursos de que dispone cada actor influyen en los resultados intermedios y finales de una política.

En ese sentido, se trata de recursos que los actores tratan de producir y movilizar (o no) durante el proceso de política pública. Como señala Knoepfel (1997) y Crozier y Friedberg (1997), los recursos se encuentran repartidos de manera desigual y son usados de diferente forma por los actores. En nuestro caso de estudio en particular, se observa que la cantidad de recursos que disponía la coalición pro- *statu quo* influyó en la decisión adoptada por la comisión.

Tabla 8 Uso de recursos utilizados por coaliciones promotoras para el rechazo de la MePOT

Recurso	Descripción	Coalición promotora statu- quo	Coalición promotora cambios
Derecho	Recurso Jurídico	A disposición en la presentación del proyecto ante el concejo y al promulgarlo por decreto si el concejo no lo discute.	Puede ser cuestionado por tiempo de iniciativa normativa y posterior a la adopción por decreto

Información	Recurso cognitivo	La obtiene a partir de la información de las secretarías de gobierno	La obtiene a través de grupos de interés y del material de la secretaria de planeación.
Consenso – opinión pública	Recurso confianza	Lo obtiene a través de la información que distribuye a través de medios de comunicación	Lo obtiene a través de los foros organizados en la comisión
Tiempo	Recurso cronológico	Depende de la comisión de ordenamiento	Depende de sí mismo para determinar cuándo votar el proyecto
Apoyo político - liderazgo hábil	Recurso mayoría	No la tiene	Generada por coalición de oposición

Fuente: Elaboración propia

El recurso de apoyo político, definido por Subirats et.al (2008, p. 88) como legitimidad y que consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue por parte de una mayoría parlamentaria o popular, puede variar dependiendo de cada proyecto normativo discutido en el concejo de la ciudad, ello depende de la cantidad de actores político-institucionales y privados que participen y de los intereses locales que afecte positiva o negativamente. Como se ha analizado en el capítulo 2, si bien el gobierno de Gustavo Petro nunca tuvo mayorías en el concejo, dos de sus proyectos relevantes para comenzar a ejecutar obras públicas en la ciudad (cobro por valorización y cupo de endeudamiento) fueron aprobados. En el caso de objeto de estudio de esta investigación, la modificación excepcional, no llegó siquiera a debatirse en plenaria de la corporación, dado que en comisión fue archivado. Por tanto, este recurso fue administrada por la coalición de oposición.

Sobre el recurso de consenso y que es abordado por Sabatier y Jenkins (1993) como opinión pública, este puede ser valorado en dos fases de la política pública que se estudió: en la fase del diseño de la política y en la socialización que se realizó en las localidades sobre las modificaciones que tendría el proyecto, pero, particularmente, en la fase de toma de decisión, el recurso fue prácticamente exclusivo de la coalición promotora pro *statu quo*, dado que la posición de negar

el proyecto provino de un número de actores mayor a los políticos del concejo, sino que fue integrado por los gremios y los órganos de control y su posición fue visibilizada en medios de comunicación. (Ver Anexo 6 y último subapartado del capítulo anterior).

Por otro lado, el recurso jurídico, aquel que constituye la fuente de legitimación de la acción pública fue usado por ambas coaliciones. Por un lado, porque, como se ha reseñado, el gobierno local tiene la posibilidad de hacerle modificaciones al ordenamiento territorial siguiendo unos criterios jurídicos. Sin embargo, también fue usado en la comisión como estrategia por parte de la oposición porque las reglas del concejo fueron usadas para ajustar el cronograma de las sesiones, la participación de los actores externos, el número de sesiones exclusivamente dedicadas a las ponencias, al voto de los concejales y posteriormente en la discusión de la plenaria. Por tanto, al igual que este, el recurso del tiempo, exclusivo en la discusión de un proyecto normativo de la mesa directiva, se transformó en una regla informal para decidir los tiempos de cada intervención, la apertura y finalización de las sesiones e incluso para cerrar el debate por “suficiente ilustración” e invitar a los concejales de la comisión a votar.

Por lo anterior, este capítulo analiza la participación de todos los actores implicados en la discusión de este proyecto en el concejo de la ciudad, se analizan tres recursos en particular (tiempo, cognitivo, legal) y el resultado del proyecto. Argumentamos que la mesa directiva, conformada por concejales de oposición al gobierno distrital, utilizó las reglas formales como estrategia para favorecer su posición en el proyecto y que, sumado a los otros recursos que tenía a su disposición, fue posible negar el proyecto en el concejo de la ciudad.

4.1 Una discusión política a un proyecto técnico

Se ha apuntado en el capítulo anterior que el proyecto inició su trámite normativo en las sesiones ordinarias de mayo de 2013³⁸. Siguiendo las reglas del concejo, el

³⁸ Art. 42, acuerdo 348 de 2008: “durante el período para el cual fue elegido el Concejo Distrital se reunirá por derecho propio cuatro (4) veces al año en períodos de sesiones ordinarias, así: el primer día calendario de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre”

proyecto de modificación fue asignado a la comisión primera del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, cuya presidencia era liderada por el concejal de oposición, Javier Palacio, del partido de la unidad nacional. Dos concejales más conformaban la mesa directiva: como primer vicepresidente el concejal del partido cambio radical, Cesar Vargas, y como segundo vicepresidente, del partido PIN, Marco Fidel Ramírez, ambos opositores al gobierno de Gustavo Petro³⁹.

La mesa directiva es el órgano de dirección de la comisión. Su principal función es coordinar el trabajo de la comisión y que se desarrollen sus labores, pero es su presidente quien tiene las mayores responsabilidades dentro de la comisión. Entre ellas (Art. 39 Concejo de Bogotá, 2008):

- (i) convocar y presidir las sesiones de la comisión permanente, elaborar el orden del día y ordenar los asuntos para la sesión,
- (ii) Vigilar el buen desempeño de la Comisión y velar porque se cumplan los términos de presentación de las ponencias sobre los proyectos de Acuerdo que hayan sido repartidos a los concejales de su Comisión,
- (iii) Repartir los asuntos que sean radicados en la Comisión,
- (iv) Remitir a través del secretario de la Comisión dentro de los tres (3) días calendario siguientes a su aprobación en primer debate, los proyectos de Acuerdo a la Secretaría General, para que sean incluidos en el orden del día de la sesión Plenaria,
- (v) Vigilar que el secretario de la Comisión permanente lleve actualizado el control de asistencia de los concejales a las sesiones de la Comisión y que oportunamente certifique la misma para el reconocimiento de los honorarios a que tienen derecho los concejales,
- (vi) Declarar abierta o cerrada en sus respectivos casos la discusión o la votación y las sesiones de la Comisión Permanente,
- (vii) Ordenar el trámite que debe dar el secretario de la Comisión a las comunicaciones y demás documentos que se reciban en la Secretaría,

³⁹ En el capítulo 2 relatamos la formación de las mesas directivas y porqué la conformación de las mesas directivas quedó casi exclusivamente en la oposición. Ver Tabla 3

- (viii) A través del secretario de la Comisión pedir a las entidades públicas los documentos que se requieran para el normal desempeño de la misma y los que soliciten los concejales,
- (ix) Vigilar que el secretario de la Comisión y demás funcionarios asignados cumplan sus funciones y deberes,
- (x) Presentar informe semestral por escrito al Concejo sobre su gestión,
- (xi) Integrar las comisiones accidentales o transitorias que se requieran y distribuir los asuntos de la Comisión entre las subcomisiones,
- (xii) Fijar las fechas para adelantar los debates teniendo en cuenta el orden en la priorización que fije la Junta de Voceros,
- (xiii) Asistir sin voto a la Junta de Voceros,
- (xiv) Desempeñar las demás funciones que le asigna este reglamento o las que determinen la Plenaria, la Mesa o el presidente del Concejo Distrital.

Ahora bien, como también se ha señalado en el capítulo 1, las reglas formales determinan el comportamiento de los actores, de manera particular influye en los incentivos que tienen para tomar decisiones. Esto es visible en las comisiones. El presidente y la mesa directiva, a través de las normas que le son fijadas en el concejo de Bogotá, tiene un poder que se ejerce en la forma como un proyecto normativo es abordado para su discusión y que es utilizado en función del resultado que se quiera, así lo señaló Diego García: “Yo creo que no hubo ningún momento mayor de estudio del reglamento del concejo que ese para poder mirar en donde podían entonces ellos manejar los tiempos y acomodaban lo que querían” (Diego García, comunicación personal, 17 de julio de 2018)

En este caso en particular, dos aspectos son cruciales a analizarse en este apartado y su relación con la mesa directiva: por un lado, el uso del tiempo, es decir a quién se le da la palabra para argumentar, interpelar o intervenir, pero también cuánto es el tiempo que da la mesa directiva para hacer dicha intervención y, en segundo lugar, en el uso del recurso legal para ambas coaliciones. Estas dos son herramientas importantes porque determinan el tránsito de un proyecto en los tiempos y forma que ha determinado la ley.

4.1.1 El recurso legal y la utilización por ambas coaliciones

El recurso legal puede ser usado por ambas coaliciones en tanto la legitimidad y legalidad del proyecto lo requiera. Ambas coaliciones recurrieron a él para frenar o retomar la discusión del proyecto, pero también se usó como estrategia por la coalición pro- *statu quo* para evadir las discusiones técnicas. Se desarrolla a continuación estas dos ideas.

En primer lugar, puede ser analizado desde la formulación del cronograma y como esto serviría para ambas coaliciones para interponer recursos legales. Una vez se radicó el proyecto de acuerdo ante la comisión, se designó, por sorteo (art. 69, acuerdo 348 de 2008), tres concejales miembros de la comisión que expondrían el proyecto: Diana Alejandra Rodríguez, Diego García Bejarano, ambos del partido progresistas y Miguel Uribe, del partido liberal.

Mientras se cumplía con el tiempo de entrega de las ponencias ante la secretaria de la comisión (se entregarían el 30 de mayo después de haberse solicitado una prórroga) se hizo una presentación previa (art. 70, acuerdo 348 de 2008) del proyecto de acuerdo No. 118 de 2013 *“por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004”*. Igualmente, en la primera sesión fueron aprobadas las proposiciones, es decir, la posibilidad de hacer foros para discutir el proyecto con la participación de gremios, academia y ciudadanos. Las dos proposiciones presentadas para aprobación por parte de la comisión provinieron del partido de la U y quedaron integradas en las sesiones cinco y seis⁴⁰. Una tercera proposición fue propuesta por Cesar Vargas, del partido cambio radical y quedó programada para la sesión ocho. Ver Tabla 9.

⁴⁰ Inicialmente serían tres los foros a realizarse liderados por el partido de la U: Fortalezas y debilidades de las modificaciones el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- en las localidades; el segundo desarrolla el mismo tema, pero con la academia; y el tercero, también el mismo tema, pero con los gremios.

Tres situaciones de importancia para la discusión del proyecto pueden ser analizadas en la aprobación de estas proposiciones: en primer lugar, el texto suscrito por el partido de la U en las dos proposiciones da cuenta que lo que se quiere discutir es sobre un nuevo POT, no sobre una modificación:

En el uso de facultades de control político consagrada en el artículo 14 del decreto ley 1421 de 93 su reglamento interno acuerdo 348 2008 interesado por los fenómenos sociales que afectan en medida alguna a la ciudad, se realizará un foro que permita conocer la posición de los gremios frente *al nuevo plan de ordenamiento territorial* presentado por la administración distrital [cursiva fuera del texto original], sesión del 19 de mayo de 2013 (Concejo de Bogotá, 2013b).

Esto es relevante porque presenta, previo a la discusión e inclusive previo a la presentación del proyecto por parte de la administración municipal, la posición de los concejales del partido de la U que pertenecían a la comisión. Para ellos, los documentos que había radicado la administración ante la comisión no se referían a modificaciones excepcionales, sino a un nuevo plan de ordenamiento territorial.

En segundo lugar, dado que las proposiciones fueron propuestas por el partido de la U, ellos designaron quienes participarían en estos foros y aunque en su momento, los demás partidos subscribieron la corresponsabilidad en la proposición, la mayoría de los actores externos que participaron en estos días fueron críticos hacia la MePOT (ver anexo 6).

Finalmente, y aunque en ese momento en la comisión no se habían discutido los tiempos, realizar foros atrasaría la discusión del proyecto. Esto fue mencionado por el concejal Omar Báez, del partido conservador, pues para él lo único que hacían los foros eran dilatar y postergar la discusión del proyecto; la petición de que fueran postergados fue negada por comisión. Ahora bien, en ninguna de las sesiones donde se desarrollaron las proposiciones, la administración pudo contraargumentar los comentarios hechos por los actores externos, dado que, según la presidencia de la comisión, la palabra la habían tenido por cuatro sesiones consecutivas.

En la sesión del 2 de junio, día en que se iniciaron la presentación de las ponencias, Jorge Durán, del partido liberal, analizando la anterior situación, señaló:

¿Qué metodología va a usar usted en este procedimiento de modificación del plan de ordenamiento territorial? Le voy a decir porqué. Aquí por parte de su señoría, invitó a la academia, invitó a los gremios, que son los que tienen que ver con este tema, invitó a abogados expertos en derecho urbanístico. Entonces, quedan las críticas, señor presidente, de los gremios, quedan las críticas de los abogados, de expertos en tema, pero no hemos escuchado a la administración para contradecir esas críticas que hicieron aquí, para hacer un paralelo entre las críticas y la posición. Hemos escuchado la presentación de la administración, pero no la contra visión a las críticas de desarrollo urbanístico y desde el punto de vista jurídico. Entonces, no sé si su señoría, le daría la oportunidad para que profundicen (...) si usted le da la oportunidad a la administración para que contrataque, desbarate esas críticas, si son legales jurídicamente y desde el punto de desarrollo urbanístico, entonces van a decir los gobiernistas que usted le está poniendo un palo a la rueda para que se venza el termino, pero quedaría la discusión unilateral de los que critican, quedaría cojo el tema porque ellos no van a tener la posibilidad de contradecir si los gremios, los abogados tienen razón o no tienen razón [subrayado nuestro], sesión del 2 de junio de 2013 (Concejo de Bogotá, 2013c).

Las primeras cuatro sesiones del proyecto de acuerdo 118 estaban programadas junto con la secretaría de planeación para que esta se ocupara de presentar y exponer el proyecto. En las sesiones iniciales y de las cuales dispondría la administración, el cronograma no se compartió con los demás miembros de la comisión, lo que dejó ver en la primera sesión la molestia de los concejales de oposición:

pues yo no sé qué clase de presentación es la que nos están planteando aquí y termino, termino diciéndole lo siguiente, porque yo sí quiero dejar constancia ya que lo tengo aquí porque yo no voy a reuniones privadas y cuando habló de que hubo, qué cuadro algo, que...que... que llegó a acuerdos con personas de la comisión de cómo iba presentarlo yo no estuve, en mi caso particular y no tengo ni idea. Estas son las únicas reuniones que pienso tener porque me parece fundamental escucharlo aquí se exponga. Sesión del 19 de mayo de 2013 (Intervención de Miguel Uribe Concejo de Bogotá, 2013b)

Y aunque el vicepresidente le aclaró a la comisión la forma en que serían abordadas las primeras sesiones⁴¹, lo anterior muestra que, si bien hubo

⁴¹ Apuntó Cesar Vargas en respuesta al concejal Miguel Uribe: “concejal Miguel Uribe, usted mismo lo decía, se hizo una programación en cuanto a la presentación del plan y en eso estamos eeeee un cronograma estructurado eeee precisamente lo vamos a distribuir antes de iniciar la sesión el día de mañana para que todos lo tengan, en ese sentido entonces está interviniendo el señor secretario, pero le puedo contar entonces el día de hoy los temas: estamos exponiendo cinco motivos para la modificación, el modelo de ciudad compacta, la concertación ambiental y finalmente la participación

concertación en cómo se iba a explicar el proyecto entre la mesa directiva y la administración, esta información no fue compartida con los demás concejales de la comisión, lo que dejó en el ambiente que la secretaria de planeación estaba improvisando con la exposición del proyecto y en la forma como lo estaba presentando ante la comisión.

En estas sesiones, no solo intervino el secretario de planeación, sino que él decidió dejar puntos específicos de la modificación, los más especializados, a sus funcionarios técnicos y a la secretaria de hábitat, María Mercedes Maldonado, la explicación jurídica de la modificación. Esta situación también generó malestar en la oposición, especialmente por el principal opositor político visible al proyecto, el concejal del partido liberal Miguel Uribe, e incluso fue usada por la mesa directiva para frenar la intervención del gobierno distrital, en especial de sus funcionarios técnicos.

Ello es evidente desde la primera sesión, cuyo objeto era la presentación general del proyecto, pues una vez finalizada la intervención del secretario, al darle la palabra al concejal Miguel Uribe, este sostuvo:

Gracias, señor presidente. Tengo entendido, pues, ya terminó, ya estaba ahí invitando a la secretaría a pasar [dirigiéndose al secretario de planeación], pero yo sí quiero decir lo siguiente: lo primero es que veo con mucha preocupación que el centro de la presentación [se refiere a la parte jurídica que sustenta la viabilidad del proyecto] la haga la doctora María Mercedes y no quién debe hacerla que es el secretario planeación. A mí sí me gustaría que nos explique ¿por qué, por qué ella es la que va a intervenir cuando no hemos escuchado nada de fondo de todo el proceso de planeación que debería hacerlo el secretario de planeación primero? Sesión 19 de mayo de 2013 (Intervención de Miguel Uribe Concejo de Bogotá, 2013b)

Esta intervención produjo que el secretario de planeación, quién había dejado el tema jurídico de la modificación para el final tuviera que ser explicada por él inmediatamente y muy rápidamente.

ciudadana. Estamos en la presentación, hoy no se inició al debate y en eso estamos” (Concejo de Bogotá, 2013b)

Posteriormente, en la sesión del 22 de mayo, también intervino el concejal, molestándose porque las preguntas jurídicas que le habían hecho al secretario de planeación las contestaría la secretaria de hábitat aduciendo que el proyecto no era coordinado por el secretario, que este no conocía las razones jurídicas que justificaban una posible modificación y que, de hecho, el proyecto lo había escrito la secretaria de hábitat:

Gracias, señor presidente, yo simplemente quiero dejar constancia de lo siguiente y es que el día domingo yo efectivamente hice una intervención pidiendo que la presentación estuviera a cargo del secretario y después entendí que está bien que presentarán por sectores las diferentes personas. Con mucho respeto, señor secretario [dirigiéndose al secretario de planeación] yo si le quiero pedir lo siguiente: yo creo que usted tiene que ser el encargado, el vocero de responder las preguntas porque es bien diferente responder preguntas a presentar; ya presentó, ya presentó la administración. Se lo digo porque quisiera yo que esa fuera la regla general y sin excepciones, no hoy sino en el resto presentación (..) porque usted es el vocero único de la elaboración del plan de ordenamiento territorial o la modificación, entonces lo que no puede pasar es que cuando uno le haga una pregunta al Señor secretario la respuesta sea que la que más sabe de este tema es María Mercedes Maldonado (..) porque entonces creo que están invertidos los papeles. Con mucho respeto si me gustaría que usted sea quien responde y se encarga de ser el vocero en este concejo sobre ese tema. Muchas gracias señor presidente. [subrayado nuestro], sesión 22 de mayo de 2013 (Intervención del concejal Miguel Uribe, Concejo de Bogotá, 2013f)

A diferencia de la sesión anterior, en esta ocasión, Cesar Vargas, quién presidía la mesa directiva en ausencia de Javier Palacio, sí permitió que la secretaria participara e inclusive le contestó al concejal Uribe porque iba a permitir su intervención:

Me parece que importante tener elementos de juicio porque es un tema técnico, es un tema de cara la ciudad; entre más discusiones más elementos de juicio tenemos para poder controvertir, aprobar, modificar etcétera. Ya lo decía el concejal Jorge Durán, es importante los funcionarios que necesiten para que tengamos sus elementos de juicio y por eso, por lo menos de manera personal nosotros estamos asistiendo a cuanta reunión nos invitan siempre y cuando sea de carácter técnico para poder tomar la mejor decisión, pero le voy a pedir un favor muy especial secretaria, que sea concreta, 5 minutos, 10 minutos para poder nosotros también ocupar los temas que tenemos en la agenda del resto del día, entonces en el uso de la palabra hasta por 10 minutos. Sesión 22 de mayo de 2013 (Intervención del concejal César Vargas, Concejo de Bogotá, 2013f).

Ahora bien, como se observa en la Tabla 9, la presentación de la administración no se hizo explicando el articulado, sino explicando los cinco puntos que justificaban la modificación y desmitificando posibles afectaciones a los gremios, ello generó molestia en los concejales que pidieron se discutiera el artículo y los temas que allí se introducían:

Dr. Javier (se dirige al presidente de la comisión) a ver si me pone atención, que usted es el que manda, a ver si es posible que nos expliquen artículo por artículo para que nosotros los concejales no expertos, que nos expliquen con mucha responsabilidad, doctor Ardila y le voy a decir que esta metodología va a ser muy importante, la que planteo. ¿por qué? porque los colegas, así seamos muchos ignorantes, no somos expertos en planeación y urbanismo...si se explica articulo por articulo para el conocimiento sobre el verdadero plan de ordenamiento territorial. -yo quería saber si es posible utilizar esta metodología y así ganamos tiempo. ¿por qué? cuando nosotros vayamos a intervenir ya tenemos muy claro el articulado y no tenemos que devolvernos. Sesión 20 de mayo de 2013 (Intervención concejal Jorge Durán, Concejo de Bogotá, 2013d).

La administración esperaba que posteriormente a esta presentación y en la fase de discusión del proyecto de acuerdo, se abordaran el articulado y especialmente los artículos considerados sensibles:

después vamos a ver el articulado y obviamente cada cosa con detalle, para eso tenemos unos talleres programados, es la época, es todo el periodo de la discusión y pues ahí sí podemos explicar (...) podemos explicar por qué lo decidimos o porqué lo proponemos bien. Sesión 20 de mayo de 2013 (Intervención Gerardo Ardila, secretario de planeación, Concejo de Bogotá, 2013d).

Sin embargo, esto no sucedió y, por el contrario, estas fueron las únicas sesiones donde la administración pudo explicar el proyecto. Sus pronunciamientos, en las sesiones posteriores, se harían rápidamente y solo tocarían puntos específicos para contraargumentar aspectos puntuales de la modificación. Para suplir el tiempo que les fue negado en siguientes sesiones, se entregarían cartillas e información ilustrativa responder los puntos expuestos por la oposición.

Tabla 9 Sesiones y temáticas desarrolladas en la discusión del proyecto MePOT

Fecha sesión	Objeto de la sesión	Temática abordada
--------------	---------------------	-------------------

19 de mayo / 2013	Aprobación de proposiciones y presentación del proyecto por parte de administración	Presentación jurídica de excepcionalidad (motivos para la modificación)
20 de mayo / 2013	Presentación del proyecto por parte de administración (modificaciones)	Estructura Ecológica Principal Estructura Funcional y de Servicios Estructura Socioeconómica y Operaciones Estratégicas
21 de mayo / 2013	Presentación del proyecto por parte de administración (modificaciones)	Normas urbanísticas vigentes y sus problemas, Propuesta de normas en la modificación POT y Simplificación normativa, teniendo en cuenta: Usos y áreas de actividad, edificabilidad, Normas volumétricas obligaciones o cargas urbanísticas, Vivienda de Interés Prioritario y Tratamientos urbanísticos.
22 de mayo / 2013	Presentación del proyecto por parte de administración (Instrumentos y programas)	Modificación de instrumentos y programas VIS – VIP Centros de prostitución
24 de mayo / 2013	Foro: “Fortalezas y Debilidades del Plan de Ordenamiento Territorial” para los gremios, del Partido de la U,	Razones técnicas modifican el POT y no crean excepcionalidad Cargas y obligaciones urbanísticas
27 de mayo / 2013	Foro: “Fortalezas y Debilidades del Plan de Ordenamiento Territorial” para los gremios, del Partido de la U,	Razones técnicas, jurídicas de modificación del MePOT.
28 de mayo / 2013	Análisis jurídico de la modificación	
29 de mayo / 2013	Foro: “Fortalezas y debilidades del Plan de Ordenamiento Territorial” para los ediles de las 20 localidades, del Partido de la U, Foro: Realidad y necesidades del sector educativo en la propuesta de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)” del Partido Cambio Radical,	
2 de junio / 2013	Ponencia de Alejandra Rodríguez	

3 de junio / 2013	Ponencia de Diego García	
4 de junio / 2013	Ponencia de Miguel Uribe y se escucha la posición de las bancadas políticas	
7 de junio / 2013	Posición de concejales y votación	

Fuente: Elaboración propia con base en actas sucintas del concejo de Bogotá

El cronograma también se ve afectado al estudiarse el tiempo que dispondrían los concejales para estudiar la MePOT. Según el artículo 12 de la ley 810 de 2003, se le da excepcionalmente al concejo noventa días para aprobar o negar la iniciativa de ordenamiento territorial, caso contrario, podrá expedirlo el alcalde por decreto, pero, contrario a esta ley, el reglamento interno del concejo (art. 80) así como el estatuto de Bogotá, señala que serán archivados los proyectos que no fueren discutidos al termino de las sesiones en las que fueron presentadas. Una clara discusión frente a la interpretación de norma fue manejada entre oposición y gobierno el 2 junio (día que iniciaba la exposición de las ponencias) tanto para ampliar la discusión como frente a la posibilidad que la administración implementara por decreto la modificación excepcional:

Álvaro Argote (Polo democrático): En el procedimiento yo quiero reiterar y voy a pasar esta propuesta por escrito, sustentada también legamente, para que en aras de cumplir lo dicho por el artículo 12 de la ley 810 de 2003 sobre los noventa días para los concejos municipales se puedan pronunciar sobre los planes de ordenamiento territorial. Primero eso es competencia del concejo, no es responsabilidad del gobierno garantizar los noventa días, es responsabilidad del concejo. Mi interpretación de la norma es que el artículo 12 dice “hasta noventa días” y entonces el gobierno no está negando los noventa días, quien esta dificultado la extensión de los noventa días es el reglamento interno que tenemos aquí en la ciudad (...) que obliga que tengamos que tener una decisión el 9 de junio (Concejo de Bogotá, 2013c).

Darío Cepeda (partido de la U): Cuidado le vamos a echar la culpa a Petro (...) porque ellos ya están hablando de hundir o sacar por decreto. No sé qué pasa con la secretaria de gobierno de esta administración, esta secretaria no conoce los tiempos del concejo, era muy fácil para evitar el tema del reglamento interno haber radicado el proyecto de acuerdo el 9 de junio y corremos los noventa días, fácil y no tendríamos la talanquera

que se están venciendo los términos. Algo les pasa y no es de ahora. Es del día número 1, entonces si tiene responsabilidad política en este momento si llegase a hundirse o no discutirse el proyecto como lo dice el alcalde Petro en varias oportunidades (...) Están pensando con el deseo que esta comisión no vaya a debatir, a poner en consideración de la comisión a votación el proyecto de acuerdo (Concejo de Bogotá, 2013c).

Orlando Parada (partido de la U): La ley 810 estableció unas sesiones especiales para la discusión del POT que son diferentes a las sesiones ordinarias que normalmente se desarrollan en el concejo y son 90 días y empezó a correr desde que el consejo territorial de planeación inscribió su concepto y a partir de la radicación del proyecto en el concejo. Yo creo que el procedimiento a seguir es darle los noventa días, la discusión se ampliaría hasta el día 2 de agosto, sería ideal que el documento saliera por un acuerdo del concejo de Bogotá, sería pues un desperdicio histórico de no influir en la política de ordenamiento en los próximos años (Concejo de Bogotá, 2013c).

Finalmente, Javier Palacio, presidente de la comisión decidió cerrar el tema y llevar la votación de las ponencias el 7 de junio:

Bueno, ya he escuchado a los concejales, quiero decirles a los distintos concejales que han participado con el respeto debido que en el concejo existe un procedimiento. En el concejo existe un reglamento y ese reglamento establece que vamos hasta el día 9, esta presidencia no se puede tomar atribuciones que no le corresponde. Eso lo puede hacer la administración que está acostumbrada a interpretar la ley cuando le conviene, a saltarse la ley cuando le conviene y a no tener en cuenta la Constitución, pero aquí como presidente tengo una responsabilidad y la responsabilidad es discutir en tiempo los proyectos, que no vayamos a cometer ilícitos. (...) Quiero dejar varias constancias, la primera: decirle a la administración que aquí no vamos a trabajar con las presiones que está estableciendo y está acostumbrado a dar. (...) no dejaron más tiempo, esas son las sesiones que hay (Concejo de Bogotá, 2013c).

Interesante que solamente hasta iniciado el debate se hayan pronunciado los concejales frente a los plazos que tenía la comisión que tenía para discutir el proyecto, se habían realizado previamente ocho sesiones y en ninguna de ellas, tanto la administración, como los concejales gobernistas se movilizaron para que el cronograma fuera replanteado desde un comienzo y quien mencionó el tiempo que se requería para analizar la iniciativa normativa fue el presidente de la comisión, Javier Palacio:

Un total de más de 500 artículos, a razón de cinco minutos por concejal presentes en la comisión requiere un total de discusión de más de 12500 minutos, es decir, más de 208 horas, las cuales son imposibles a la fecha de deliberación, es decir, que para que los concejales interesados

podieran intervenir cinco minutos requeríamos más de tres meses de discusión, es decir que, si nosotros hiciéramos una discusión por encima, estaríamos llevando una discusión de un año. (Concejo de Bogotá, 2013g).

A partir de esto, es posible afirmar que hubo inexperiencia política de la coalición promotora pro modificaciones, pues su desconocimiento frente a la regla formal de trámite de un proyecto que, a pesar de conocer la excepcionalidad que da la ley frente a las modificaciones del ordenamiento territorial, no discute desde un comienzo ello con la mesa directiva de la comisión y sí plantea su inconformidad una vez han transcurrido más de la mitad de las sesiones.

Este cronograma había sido elaborado por la junta de voceros (art.8, acuerdo 348 de 2008), es decir, por los voceros generales de las bancadas, el presidente del concejo y los presidentes de las comisiones permanentes. Como menciona Olga Victoria Rubio en su intervención en comisión, los días 16 y 24 de mayo se hicieron ajustes a la agenda, pues en discusión también estaban otros proyectos, pero siendo estudiados por la comisión de hacienda: el cupo de endeudamiento y la eliminación del cobro de valorización (este apartado fue trabajado en el capítulo 2). Este hecho no pasó desapercibido en la discusión del cronograma de la comisión del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y fue usado por la presidencia de la comisión para justificar el poco tiempo que se tenía para la discusión del proyecto:

“esto no del concejo de Bogotá, esta es la improvisación de la administración que presentaron 3 proyectos que quieren venir a presentar” (Concejo de Bogotá, 2013c);

“Que la constancia aquí es que el problema no sea del concejo de Bogotá, sencillamente que son los tiempos en que la misma administración está haciendo correr en contrarreloj al concejo de Bogotá. Es que aquí el culpable no es el concejo de Bogotá, es la administración presentar tres proyectos importantes, tres proyectos para su discusión. Así es muy complicado” (Concejo de Bogotá, 2013c);

“No es que el concejal Palacio (se refiere a él mismo) no quiera (...) hagamos la discusión de los tiempos, concejales para que después no quede que el concejal Palacio quiere precisamente interferir, por el contrario, estoy dando todas las garantías, los tiempos y la discusión. Otra cosa es que la administración presentó tres proyectos, secretario de planeación. ¿cuál le importa más a la administración?” (Concejo de Bogotá, 2013c).

A partir del 2 de junio el cronograma avanzó rápidamente. El cuatro de junio, fue la sesión más larga frente a la discusión del proyecto, cuyo inicio fue en la mañana y tuvo que retomar en la noche para escuchar la posición de las bancadas y el siete de junio, último día de sesiones ordinarias se escuchó a los concejales de la comisión y se votó. Ello fue así porque dadas las reglas del concejo (art. 31, acuerdo 348 de 2008), únicamente se podrá citar a dos comisiones permanentes diarias, con un horario fijo, a las 9:00 a.m. y a las 2:00 p.m. y solo de manera excepcional y cuando así lo decida la respectiva comisión, podrá sesionar a las 6:00 p.m. Los días cinco y seis de junio, que pudieron ser fechas para discutir el proyecto, se usaron para abordar proyectos de acuerdo de las comisiones de gobierno y de hacienda.

En la última sesión de la comisión, 7 de junio, la concejal del partido progresistas, Diana Alejandra Rodríguez, y también el gobierno distrital solicitaron una reconsideración a la decisión adoptada por la comisión:

respetuosamente me permito solicitar al Concejo de Bogotá, se reconsidere el proyecto de Acuerdo No 118 de 2013 que acaba de votar negativamente la Comisión Primera Permanente Del Plan De Desarrollo de Ordenamiento Territorial, lo anterior teniendo en cuenta que es fundamental, para el desarrollo de la Ciudad y así lo considera la Administración Distrital, que la modificación excepcional de la norma urbanística del POT de Bogotá, sean adaptadas por el Concejo de la Ciudad, en coordinación por el Gobierno Distrital, es preciso anotar que todavía nos encontramos dentro del plazo de los 90 días calendario, de la Ley 810 su Artículo 12, le otorga los Concejos para que prueben la iniciativa de modificación del POT presentada por el Alcalde, igualmente la Administración Distrital está dispuesta a convocar al Concejo de Bogotá, a Sesiones Extraordinarias, para que se continúe con el debate del Proyecto de Acuerdo No 118 del 2013, lo anterior con el pleno convencimiento, de que se reúnen los requisitos legales para que se apruebe y adopte la modificación de las normas urbanísticas del POT (Concejo de Bogotá, 2013a, p. 66).

Sin embargo, en la plenaria del concejo, el presidente (José Arthur Bernal Amorocho del partido cambio radical) no sometió a votación dicha reconsideración al señalar que el proyecto fue negado en primer debate en la comisión y que, si desea volverlo a presentar, debía tramitarlo nuevamente y surtir todo el proceso.

En todo caso, la posición de Javier Palacio, un presidente de comisión de oposición al gobierno influyó para que la discusión al proyecto se realizará en el

menor tiempo posible y que los concejales de la comisión asumieran una posición a tan solo días de haberse expuesto las ponencias. En la tutela radicada por la concejal Diana Rodríguez para que, mediante vía judicial se pudiera discutir nuevamente el proyecto en el concejo, evidencia la afirmación anterior:

Debemos recordar que mediante Proyecto de Acuerdo N° 116 de 2003, la Administración del Alcalde Enrique Peñalosa, presentó Modificación del POT, entre sus ponentes estaba la actual integrante de la Comisión del Plan – H. Concejal Doctora María Victoria Vargas y el proceso de discusión he dicho oportunidad se tomó más de 90 días y el Alcalde Peñalosa adopto la Modificación del POT mediante Decreto; ahora y con simplemente 3 sesiones de debate, se decretó la suficiente ilustración y se pretende ordenar el archivo a sombreros de tal proyecto de acuerdo y para ello se ha cooptado el uso de la palabra entre los detractores del proyecto de acuerdo, se ha constreñido el uso de la palabra a la suscrita como Coordinadora Ponente del Proyecto de Acuerdo y se han tomado decisiones que no son discrecionales sino arbitrarias, conculcando mis derechos fundamentales, que espero por vía de amparo de tutela, sean objeto de restablecimiento (Rodríguez Cortés, 2013) .

La segunda razón tiene que ver con el uso del recurso legal como estrategia para no abordar asuntos técnicos. En las intervenciones de la mayoría de los concejales, los argumentos negativos se fueron por el lado legal y poco o nada abordaron las temáticas que habían sido abordadas por la secretaria de planeación o por las ponencias. Frente a esta situación, Diego García, en la entrevista dada a la autora explicó:

Pasa a discutir lo jurídico no lo técnico. Yo no te voy a discutir las cargas porque eso suena a defender los constructores, no te voy a salir a decir que ese POT es malo o bueno porque al parecer el tema de equidad territorial en el proyecto es interesante, entonces ven y hablamos desde un campo donde yo puedo ganar. ¿cuál es el campo? creo que me estás entregando un POT de revisión ordinaria, creo que la modificación excepcional posiblemente no la estás cumpliendo. Entonces, cuando te llevan a esa cancha, pues en esa cancha todo tipo de interpretaciones puede darse (Diego García Bejarano -concejal partido progresistas-, comunicación personal, 17 de julio de 2018).

Efectivamente, en las sesiones es posible identificar ese elemento en común de los concejales de oposición: lo presentado por la administración no es una modificación excepcional dado que altera los objetivos y estrategias de largo plazo; lo presentado por la administración era un nuevo POT. Sin embargo, este es un argumento que se presenta, como se señaló en el apartado anterior, desde la

formulación de las proposiciones y que después incorporarían los gremios, principalmente Camacol, en los foros y en la prensa (ver anexo 6).

4.1.1 El recurso del tiempo: una herramienta para demorar o apresurar el proyecto

El tiempo es la mejor herramienta de la cual dispone una mesa directiva para agilizar o dilatar un proyecto normativo. Como se mencionó, la administración tuvo cuatro sesiones para exponer el proyecto; la metodología de la exposición fue exclusivamente responsabilidad del coordinador del proyecto, Gerardo Ardila, secretario de planeación, así que en las sesiones abordó junto con su equipo técnico lo que consideraban los puntos más relevantes en la discusión.

En atención a lo anterior, reconociendo que los temas abordados en el MePOT eran densos, decidió que no se iba a extender en el tiempo dado, pues estaba saturando de información a los concejales, la mayoría de ellos inexpertos en asuntos de planificación urbana:

“En el día de hoy voy a hacer yo prácticamente toda la presentación, pero hay una parte jurídica en la que me acompañará la señora secretaria de hábitat, la doctora María Mercedes Maldonado, de manera que vamos a intervenir los dos y trataré de hacerlo en el tiempo más corto posible para que podamos salir con claridad y para no sobrepesarlos a ustedes en un día como hoy” (Intervención Gerardo Ardila, secretario de planeación, Concejo de Bogotá, 2013b)

“Yo podría demorarme con estos temas un poco más, pero pasemos al siguiente, a la siguiente razón por la cual creemos que es necesarísimo emprender este proceso de modificación excepcional del plan” (Intervención Gerardo Ardila, secretario de planeación, Concejo de Bogotá, 2013b)

“Después estudiamos el articulado punto por punto; cómo el articulado responde a estos problemas que lo estoy planteando de manera general. Esa es la idea” (Intervención Gerardo Ardila, secretario de planeación, Concejo de Bogotá, 2013d)

La molestia provino de Miguel Uribe, quien señaló que la intervención del secretario de planeación se estaba realizando de forma muy rápida y sin explicaciones profundas a varios temas:

¿por qué por ahí cinco veces dijo “eso, eso, eso después lo ven ustedes con detalle, ahí les dejamos para que ustedes vean con detalle”? ¿Cómo

así? Si está ahí parado es precisamente para que nos exponga con detalle cada una de las cosas, pero entonces dice "no, ahí les vamos a ir dejando, les dejamos, les dejamos", entonces. Además de eso, varias veces también le digo "yo me puedo demorar, pero no me demoro" aquí nadie tiene afán, yo no sé si usted les puso límite de tiempo o no, pero tampoco lo hizo. Pero además me, quiero dejar, entonces que, quisiera primero señor presidente, quien tiene que hacer la presentación es el secretario de planeación de cada uno de los componentes del POT y tiene que empezar, yo no sé ni siquiera porque tampoco nos hicieron un índice de cómo va a ser la presentación por parte de la administración, y si es ahí a la tolalolondra (Concejo de Bogotá, 2013b),

A pesar de que es una regla forma dar la palabra a los que quieran intervenir e incluso el reglamento interno señala el máximo número de intervenciones y el número de minutos de los que dispone el actor participante, es el presidente de la comisión, quien, a su discreción, decide si amplía o sigue estrictamente la norma. Lo sucedido en esta primera intervención entre el secretario de planeación y Miguel Uribe, su principal opositor, y la siguiente respuesta que daría el presidente de la comisión, Javier Palacio, da cuenta de cómo, en esta primera fase, es decir, antes de la exposición de las ponencias, el tiempo de las sesiones se usó para dilatar la discusión del proyecto normativo:

Señor secretario un segundo por favor es que... si hacemos este diálogo entre usted y los concejales pues se los pone muy complejo el tema, entonces secretario: ya estamos pasados cinco minutos del tiempo que habíamos planteado, entonces siga secretario (retoma la palabra el secretario de planeación. Posteriormente lo vuelve a interrumpir)

secretario.... en cinco, mañana vamos a continuar para que los concejales sepan que mañana vamos a continuar con la presentación, entonces en cinco minutos cerramos o deja ir para que el día de mañana continuemos con la presentación, entonces eeee cinco minutos para que el secretario concluya en cinco minutos y mañana seguimos con la presentación (Concejo de Bogotá, 2013b)

El tiempo que se le dio al secretario de planeación, bastante amplio y sin restricciones, no fue el mismo una vez empezaron a discutirse los temas específicos con los funcionarios técnicos de la secretaria de planeación:

Vicepresidente: ¿Usted es William Camargo? ¿cuánto tiempo requiere para su intervención?

William Camargo: vamos a comprimir esto en 45 minutos es un tema bastante denso. Son las tres estructuras de soporte de las actividades en la ciudad.

Presidente: yo le pido la mayor concreción posible (Concejo de Bogotá, 2013d).

Lo anterior puede interpretarse en alusión a dos razones: porque la intervención no era del secretario de planeación y sí de uno de los funcionarios, es decir, no es actor “relevante” en el micropoder y segundo porque los temas tratados eran demasiado especializados y se estaba recargando de información a los concejales frente a la propuesta de modificación.

La situación más llamativa frente a este tema se presentó el 24 de mayo, en el momento en que estaba llamando a lista y previa a la respuesta de Álvaro Argote, concejal del polo democrático, hace una interpelación Hosman Martínez de partido verde:

Álvaro Argote: Presente, presente, presente. Yo creo...

Javier Palacio: Pida la palabra

Álvaro Argote: Pido la palabra. Igual que lo hizo Hosman. Y si no me la da, usted tiene que ser respetuoso, igual que lo hizo con el concejal Hosman. Usted no me va a volver a hacer eso. Si no le gusta que discutamos este tema, lo vamos a tener que discutir (...) [le apagan el micrófono, pero el concejal continúa hablando, después de unos minutos lo vuelven a prender] Si me lo apagaron de allá. Es que yo sé de dónde se apaga el micrófono (...)

Javier Palacio: concejal Argote, algo más que decir, agregar o que desea expresar. Con libertad. Concejal Argote...ya con tranquilidad.

Álvaro Argote: Es que yo no puedo hablar a voluntad suya. Cuando a usted le da la gana que yo hable. Usted tiene que tener un mismo racero, usted cuando les permite a otros, sin la venia suya hablar, usted no puede usar el micrófono, manipular el micrófono para ver si puedo hablar o no. (Concejo de Bogotá, 2013g)

El tiempo destinado a los foros, por el contrario, fue mayor a cualquiera de las sesiones en las que se presentó la administración distrital⁴². De interés especial el foro que retrató desde la academia la modificación excepcional, pues allí, el tiempo

⁴² Si bien el tiempo de sesión fue extensa para que participaran todos los actores invitados, el tiempo que se destinó a cada uno fue diferente. Así lo señala Mauricio Rico, actor invitado a uno de los foros desarrollados: “A todos nos dieron cinco o diez minutos, al señor [se refiere a Juan Manuel González, defensor de Camacol] le dieron una hora y pico. Indudablemente uno se da cuenta por donde está cargada las cosas, entonces el reparto del tiempo no es equitativo, pero además hay poder de por medio, hay economía de por medio”. (Mauricio Rico, comunicación personal, 17 de agosto de 2018)

fue demasiado extenso para cada ponente y el presidente, en más de una ocasión, lo manifestó: "tranquilos. Tienen tiempo. Que se relajen para que puedan hacer las presentaciones" (Concejo de Bogotá, 2013h).

También el tiempo es usado de manera libre por los ponentes:

Todo el día me dieron. Hablé todo lo que me dio la gana. Hablé las horas que quise, pero sin ningún tipo de restricciones. Dije todo que quería decir. Y después me preguntaron ¿quiere seguir hablando? Y volví y seguí hablando (Diego García, comunicación personal, 17 de julio de 2018)

No obstante, el uso del tiempo se modifica una vez terminan las ponencias y el presidente de la comisión determina que la votación se realizará el 7 de junio. El día cuatro de junio, una vez han terminado las ponencias de tres concejales, según el artículo 74 del acuerdo 348 de 2008, se abrió oficialmente el debate. Según este mismo artículo era obligación de la mesa directiva dar al vocero de la iniciativa, en este caso al secretario de planeación, la palabra "hasta por diez (10) minutos". La aplicación de esta regla llevó a una molestia entre la presidencia y los concejales de gobierno:

Presidente Javier Palacio: Ha expuesto la administración, presentó el proyecto en los distintos foros que hemos hecho ha hablado la administración, entonces, como dice el reglamento, hasta por diez minutos tiene la palabra, señor secretario.

Yesid Reyes (concejal progresista): Creo que podemos ampliar ese tiempo si usted tiene un criterio generoso como lo ha tenido en otras ocasiones o como lo ha tenido con los sectores privados que han cuestionado el POT.

Presidente Javier Palacio: tuvieron todo el tiempo para expresarse, nunca los interrumpimos, no los limitamos en el tiempo, ya hemos venido dando la discusión y yo diría que seguir en el mismo planteamiento yo creo que no es serio porque necesitamos escuchar a los concejales. ¿por qué? porque los concejales no han tenido la oportunidad de expresarse y si necesitamos la claridad a la administración en la siguiente sesión iniciamos con la administración [subrayado nuestro] (Concejo de Bogotá, 2013i)

Varios concejales, inclusive de partidos de oposición, manifestaron que la discusión del proyecto se estaba haciendo de forma muy rápida y que la intervención de la administración era mínima frente a las intervenciones de los demás actores. Los siguientes fragmentos, realizados en diferentes días,

muestran el uso del tiempo que se le destinó a la administración para debatir el proyecto:

Jorge Durán (concejal partido liberal): Mire Dr. Palacios, deje que hable la administración, que hablen todo lo que quieran (...) el Dr. Ardila tiene que ser por lo menos diez o quince días para que nos explique, con sus funcionarios, porque él tampoco es experto en todas las áreas, por ejemplo, no experto en áreas jurídicas. Por el bien de esta corporación. ...y que nos dejen intercambiar ideas con los ponentes, que me dejen un mano a mano con los dos ponentes progresistas y que, si quiere venir el alcalde, que venga, pero no con su discurso populista sino técnico, económico. ... para que después no vayan a decir, que como usted es oposición, le puso una mordaza a los funcionarios de la administración, le puso una mordaza a los concejales progresistas, a sus ponentes (Concejo de Bogotá, 2013d).

Antonio Sanguino (concejal partido verde): Un proyecto de esta naturaleza no puede tramitarse sin un debate lo más ampliamente posible por parte de las bancadas del concejo (...) yo si le solicito a la junta directiva y a usted señor presidente se abran la mayor cantidad de sesiones para debatir en detalle y a profundidad que van a afectar la vida de la ciudad para los próximos años (...) esto no se puede tramitar sin la suficiente profundidad del concejo de Bogotá (Concejo de Bogotá, 2013c).

Juan Carlos Flórez (concejal ASI): Aquí hubo un tiempo razonable para cada uno de los ponentes que les permitió exponer modificaciones (...) entonces yo si pediría muy respetuosamente a la mesa directiva, como lo han hecho muy bien en todo el debate, que se le conceda un tiempo más amplio a la administración, me parece que eso no obstruye el debate, permite que se responda con argumentos (Concejo de Bogotá, 2013i).

E incluso en la última sesión, en donde se expondría el voto de cada concejal de la comisión, en intervención del concejal Orlando Parada, del Partido de la U, se escucha una referencia al presidente de la Comisión, Javier Palacio, de quien se dice que dijo:

Les voy a demostrar que en este concejo no se va poder debatir el POT porque no hay tiempo y solamente hay una sesión (Concejo de Bogotá, 2013j)

El tiempo también se usa como excusa para iniciar o finalizar sesiones de discusión de la comisión. Por un lado, el presidente puede extenderse lo que él requiera necesario para abrir las sesiones. En la primera sesión, realizada el 19 de mayo, posterior al llamado a lista y verificación el quórum, el presidente de la comisión, Javier Palacio, inició la sesión refiriéndose al nuevo secretario de

movilidad - que había tomada posesión días antes- y señalando que contrario a lo que la prensa decía, el partido de la U no había recomendado ningún candidato para ocupar el puesto; por el contrario, que el partido se mantendría en oposición al alcalde. Los demás concejales, de los demás partidos de oposición, apoyaron a Palacio y aunque no se discutiría más en esa sesión el asunto, la mayoría de las veces iniciaron las sesiones con comentarios sobre el nuevo secretario de movilidad y sugiriendo que la administración estaba entregando puestos a la oposición para que le fueran aprobados los proyectos que actualmente estaban siendo discutidos en el concejo. Este era un tema ajeno a la discusión del proyecto de modificación excepcional, pero el presidente, en su discrecionalidad tenía el tiempo que él consideraba necesario para hablar de cualquier tema.

También en la sesión del 24 de mayo, mientras se llamaba a quorum, se observa como la mesa directiva decide usar el inicio de la sesión para permitir intervenciones, que tomarían más de una hora de la sesión, de los concejales sobre la medida de detención domiciliaria del concejal Juan Rico, del partido verde, después de ser acusado de corrupción⁴³. Incluso llama la atención de la sesión, la cual estaba destinada a la participación de los gremios, como son interrumpidos los concejales por la presidencia de la comisión para que no hagan preguntas a los participantes y solo serían permitidas hasta el final de la sesión. Sin embargo, dada la cantidad de actores que participaron y las intervenciones que se hicieron comenzando la sesión, al finalizar la sesión ningún concejal realizó preguntas.

En ese sentido, se observa como el uso del tiempo puede ser estricto para dar la palabra y para silenciar el micrófono cuando el presidente lo considere necesario, por ejemplo:

⁴³ En uno de los apartes de dicha discusión se observa como Palacio corta el micrófono de una de las concejales: Javier Palacio: “eso lo haría alguien bajo, alguien ruin, alguien que no tiene carácter, me imagino que es una persona sin carácter, con falta de educación y con nada de principios podría llegar a hacer eso, no creo que exista en este concejo alguien capaz de hacer eso, personas ruines, bajas, que les falta algo de educación. Vamos a ver y averiguar quien fue ese personaje calabro”, Angélica Lozano: “mi solidaridad es con Bogotá, mi solidaridad es que la justicia actúe, por su supuesto en derecho, mi solidaridad y mi deber es exigir justicia, porque si, Javier Palacio, hay personas tan ruin y baja... (es interrumpida por Palacio) Palacio: Si quiere le doy la palabra (...) Pero por favor, sea educada. Cuando usted la pida, le doy la palabra (...) continúe con el llamado a lista” (Concejo de Bogotá, 2013g)

Álvaro Argote (concejal polo democrático): una moción de aclaración.

Presidente Javier Palacio: no, ya habló.

Álvaro Argote (concejal polo democrático): un minuto.

Presidente Javier Palacio: no, concejal Argote. Esperemos porque de verdad llevamos una hora y media en aclaraciones...

Álvaro Argote (concejal polo democrático): Yo no estoy interesado en molestar aquí, yo quiero buscar soluciones a esto [se refiere a hacerle ajustes al cronograma de las sesiones].

Presidente Javier Palacio: ya habló. Le he dejado hablar y no lo interrumpí cuando usted habló.

Álvaro Argote (concejal polo democrático): no, es que no es por eso. Es que quiero hacer una aclaración de lo que han dicho los concejales.

Presidente Javier Palacio: pero, concejal, pero me permití dejarlo hablar. Registre concejales. (Concejo de Bogotá, 2013c)

Como se ha intentado demostrar, la mesa directiva, especialmente el presidente tiene poder para dilatar o apresurar la discusión de un proyecto normativo. En este caso específicamente, al ser un presidente en oposición, que desde el comienzo cuestionó el proyecto, usó las reglas formales para incidir en el tránsito de la modificación excepcional. Sin embargo, en este caso particular, el éxito o fracaso del proyecto no puede reducirse a la aplicación estricta o laxa de las normas. Intereses de sectores privados se movilizaron en la discusión de este proyecto, su influencia en los concejales se manifestó en la posición que algunos de ellos adoptaron cuando pronunciaron su voto.

Esta participación externa se había dejado ver en los foros, en los actores externos que habían participado en ellos, el concejal Venus Silva (partido polo democrático), lo manifestó:

[solicito] Que me inscriba también para hablar en este proyecto que tiene demasiados intereses, se queda uno asombrado de ver todos los interesados en este tema, por ejemplo, me sorprendí de ver a un abogado que vino y habló hermosísimo acá [se refiere a Juan Manuel González y que intervino en el primer foro como actor académico] y después me doy cuenta que es el que tiene más demandas contra el distrito en este tema, entonces creo que no era muy ético que viniera a explicarnos cuando tiene demandado al distrito justamente por temas urbanísticos (...) Entonces son demasiados los intereses de todos los sectores, veo que están citando a una marcha muy grande el 5 de junio y pagan páginas

enteras en los diarios nacionales. Habrá que mirar que es lo que realmente hay de intereses económicos detrás de la revisión de este POT (Concejo de Bogotá, 2013c).

A seguir, abordamos las creencias frente al proyecto presentado.

4.2 La información técnica y la desvirtualización de creencias

Una última hipótesis que surge del modelo de coaliciones promotoras y que es adoptada por Sanjurjo (2013) en el estudio de la política de drogas en Uruguay, apunta a que para que haya cambios o revisiones significativas en la política es necesario fundamentar el aprendizaje cognitivo a la desvirtualización de las creencias de la otra coalición promotora, pues aunque el recurso cognitivo puede facilitar el aprendizaje en el nivel instrumental, no la creencia sobre las políticas (Sabatier & Zafonte, 2001). Lo desarrollamos a continuación.

En marzo de 2013, el alcalde Gustavo Petro, anticipándose a la discusión que tendría el proyecto en el concejo en mayo de ese año, publicó una columna de opinión en el periódico *El Tiempo* que mostraba que aprobar el proyecto movilizaría una suma de intereses poderosos en la ciudad y que, por las modificaciones que introducía, no sería fácil su aprobación:

Miremos el punto donde se encuentran Bogotá y Soacha: a un lado está el barrio El Recreo, en Bosa, al otro, Soacha, con el barrio La María, construido sobre la base de los escombros tirados al humedal Tibanica. A su alrededor no está sino la pobreza, porque la pobreza lucha por tener un espacio donde vivir. Esa es la realidad de Bogotá. Una segregación que se perpetúa expulsando a los pobres cuanto más lejos, mejor, en una política de vivienda que se supone debemos acoger y que lleva a la depredación y a la construcción de guetos de la pobreza.

En Bogotá, los ciudadanos tenemos que movernos grandes distancias, unos pocos en carro, otros mucho en transporte público o a pie. Consolidamos un modelo irracional que no permite tener calidad de vida. Bordes llenos de edificaciones, cuando la mayor parte de la gente trabaja en el centro. Esto produce depredación y segregación social, desigualdad y violencia. El POT quiere cambiar eso. Según expertos, Bogotá tiene una de las “densidades” más grande del mundo, pero en Patio Bonito o en el Rincón de Suba. Matemáticamente, para que eso sea posible es porque en casas de dos pisos -sin calles, parques o espacio público – viven cuatro o cinco familias. Lo que tenemos, entonces, está lejos de ser densificación; es hacinamiento. En cambio, nuestro centro es uno de los más desocupados del mundo: incluye 600 hectáreas de edificaciones vacías en Santa Fe, en Plaza España, en los Sanandresitos, en la zona

industrial; 600 hectáreas cruzadas por las principales troncales de Transmilenio, la Caracas por el oriente, la 26 por el norte, la 30 por el sur, la sexta, la Jiménez, todas cruzando un área deshabitada por las noches. Tenemos que cambiar esa lógica (Petro, 2013).

Como señala Sanjurjo (2013, p. 24), el modelo de coaliciones promotoras concede una importancia a los aspectos cognitivos en los procesos de toma de decisión en política pública, pues con el objetivo de alcanzar sus fines, las coaliciones y los actores que la conforman, utilizan la información técnica y el análisis de políticas públicas para promocionar y justificar las posiciones que han adoptado.

Además, uno de los recursos que hacen válido es trasladar su recurso cognitivo en los medios donde pueda visibilizar su problema. En el caso particular de esta investigación, las noticias periodísticas, así como las columnas de opinión, tocaron los temas de estos actores, cuya tarea principal fue abordar los puntos sensibles del proyecto y discutirlos. Las noticias en prensa pueden tener dos sentidos: para describir el proyecto y sus modificaciones y, en segundo lugar, para sentar posiciones de actores a los que impacta la política (una recopilación textual de las creencias registradas en prensa se encuentra en el anexo 6)

Sobre el primer grupo, en una entrevista concedida al periódico *El Tiempo*, cuyo objeto principal era la defensa frente a una posible revocatoria, el alcalde manifestó que el MePOT hacía parte de lo que él entendía por transformar la ciudad. Al cuestionársele la cantidad de artículos que tenía el proyecto y sugerir el periodista que eso significaba un nuevo POT, el alcalde contestó:

La reforma del POT es un ordenamiento de los artículos del POT vigente, fundamentalmente. Por eso tiene casi todos los mismos artículos. El POT del 2000 es el producto de un pulso entre el proyecto de Peñalosa y el de los ambientalistas. Los ambientalistas ganaron ese pulso; por eso yo no cambié el POT, solo lo reformo. (El Tiempo, 2013).

En el segundo grupo de noticias, la cual contiene un número mayor que el primero, se colocan posiciones y se trasladan inquietudes a la administración. El periódico *El Tiempo* en las dos editoriales que destina al tema, plantea interrogantes sobre los alcances de la propuesta; por un lado, frente a los usos mixtos y frente al aumento de edificabilidad:

En Bogotá, la falta de planificación de los últimos gobiernos de izquierda impidió la adquisición de grandes extensiones de tierra que aseguraran vivienda para los más pobres. Esto trajo como consecuencia que las pocas áreas disponibles quedaran en manos de privados y que hoy su precio sea exorbitante. De ahí que cualquier iniciativa que contribuya a cerrar esta brecha merezca ser respaldada, pero no a cualquier precio.

El otro tema, el de las zonas para usos múltiples, es más complejo. Aunque Planeación ha dicho que se trata de que en áreas residenciales se permita el funcionamiento de actividades de bajo impacto -panaderías, droguerías, etc.-, ha faltado claridad sobre los alcances de dicha propuesta (El Tiempo, 2012d) .

En el caso de la coalición pro-*statu quo*, dos puntos sustentaban no cambiar las normas urbanísticas vigentes: por un lado, por la falta de estudios técnicos que sustenten las motivaciones de la modificación excepcional:

Mire, yo no sé, como miden esos cambios poblacionales. No podemos tener la certeza de un cambio poblacional en Bogotá (...) Entonces sustentar un motivo en proyección en mi criterio es antitécnico y segundo lugar, antitécnico porque no tiene bases científicas, tiene base estadística, pero segundo es ilegal porque es un elemento sustancial para cambiar el modelo de largo y mediano plazo (...) Se convierte en una confesión simple de un cambio de modelo de ciudad.

Yo no conozco nadie (...) que sea capaz de decir que hay que afectar el medio ambiente en la construcción de la ciudad (...) ¿que no hay cambio climático y elementos de gestión de riesgo? Todos lo sabemos (que existe). Lo que pasa es que el cambio climático no se resuelve con normas urbanísticas en el territorio de Bogotá. Eso es mentira. Porque el análisis del cambio climático son regionales no por ciudad. Lo grave no es eso. (...) resulta señores que estamos cambiando toda la estructura ecológica principal de la ciudad (...) en todo el articulado se le otorgan facultades a todo el mundo para que a través de actos administrativos se modifique la EEP [Juan Manuel González, abogado urbanista, sesión del concejo del 24 de mayo, 2013].

Razones de inexistencia de estudios técnicos para justificar el cambio climático fueron presentados por el concejal Miguel Uribe en la ponencia que solicita rechazar el proyecto:

Acerca de los artículos sobre la estructura ecológica, la gestión del riesgo y el cambio climático, no hay un solo estudio que sustente las conclusiones. Solo concluyen que tocará hacer dichos estudios. Debió haber sido al revés: que unos estudios ya hechos justifican modificar el POT. Nos van a meter en un limbo jurídico. Con el pretexto de que el cambio climático existe, lo cual es cierto, se van a poner a manipular el ordenamiento territorial. Claro que hay que prepararnos. Pero lo que está en este articulado indica que no tenemos los estudios ni los instrumentos

y que, muy por el contrario, van a cambiar el POT actual, que es muy juicioso y tiene certezas jurídicas, algo que se les reconoce a tanto a Peñalosa como a Carmenza Saldías [Miguel Uribe, 4 de junio, 2013] (Rueda, 2013)

Y también son retomados por columnistas de opinión:

Considerar el efecto del cambio climático como eje articulador de la planificación de la ciudad resulta altamente riesgoso dado que, a la fecha, simplemente no contamos con las herramientas analíticas que permitan una cuantificación precisa y rigurosa de dichos efectos. Como consecuencia, estaremos tomando decisiones trascendentales sin el apropiado sustento técnico, económico o científico [Eduardo Behrentz, columnista periódico *El Tiempo*] (Behrentz, 2013)

En el nuevo POT se pretende decretar, sin un soporte técnico, una zona de reserva forestal que no hay cómo pagar, y al resto se le pone la etiqueta de rural. Además, este hecho implica un corte drástico en una serie de vías importantes del plan vial que ha sido tema de muchos estudios, y especialmente de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), que súbitamente se detiene, cortando la conexión regional para la cual fue diseñada [Jacques Mosseri, columnista periódico *El Tiempo*] (Mosseri, 2013).

Y, en segundo lugar, porque para los actores participantes de esta coalición al modificar las estrategias se modifican los incentivos para el sector constructor, y ello atenta contra la configuración de reglas formales establecidas en el ordenamiento territorial colombiano.

Si Bogotá aprueba un sistema inequitativo de cargas y beneficios, sino que ahora resulta que del costo final de la vivienda para la clase media y para todos los habitantes tenemos que pagar dentro del precio de la vivienda, estamos haciendo un acto inconstitucional [Juan Manuel González, abogado urbanista, sesión del concejo del 24 de mayo, 2013]

Si bien algunos profesores universitarios que asistieron a la sesión del 27 de mayo expresaron su posición sobre la formación de precios del suelo, señalando que modificaciones a la norma no afectan los precios y si generan incentivos a la producción de vivienda social en centralidades o explicando desde la economía la incidencia que el aumento de las cargas urbanísticas se trasladan a los propietarios del suelo y no a quienes construyen, la posición de los órganos de control y de los constructores iba en sentido contrario:

Vamos a tocar el tema de reparto de cargas y beneficios: el principio de cargas y beneficios planteado es imposible de cumplir con normas como las propuestas en los artículos 335 y 336, las cuales congelarían el suelo

urbano en el centro de la ciudad dado que las cesiones adiciones por mayor edificabilidad se podrían trasladar a otros sectores de la ciudad o compensar en dinero por lo que se disminuiría la cantidad y calidad del espacio público en la ciudad. [Intervención del contralor, sesión del concejo del 28 de mayo, 2013] (Concejo de Bogotá, 2013g)

Que prevé un aumento en cargas urbanísticas al pasar del 15 al 30% puede impactar el desarrollo de nuevos proyectos urbanísticos como consecuencia de las cargas que se generan. Se puede aumentar el costo de la construcción en Bogotá con los siguientes posibles efectos: a nivel del mercado inmobiliario invitaran a la especulación del suelo, desplazamiento de los desarrollos industriales por el incremento de cargas. (Concejo de Bogotá, 2013g)

Sin embargo, como señala Diego García:

Tuvimos un espacio de discusión política entre los ponentes. Sin embargo, en el concejo no es un espacio donde lo técnico prima, tú te basas en unas condiciones técnicas para tener una posición política, pero lo técnico te da para cualquier posición política, entonces técnicamente se dieron unas discusiones cuando al final era política (Diego García Bejarano -concejal partido progresistas-, comunicación personal, 17 de julio de 2018).

Siguiendo esta hipótesis se demuestra que las revisiones significativas de la política de ordenamiento territorial se fundamentan en la existencia de conocimientos que descalifican la política anterior y, de hecho, que a pesar de cantidad información cognitiva que hoy domina el debate académico, no fue posible trasladarla y que fuera apropiada por la coalición pro-*statu quo*, ello en razón a que modificaba creencias normativas que estos actores utilizaban para defender el modelo de ciudad actual y que modificarlas implicaba al mismo tiempo, afectar intereses económicos de algunos actores de esta coalición.

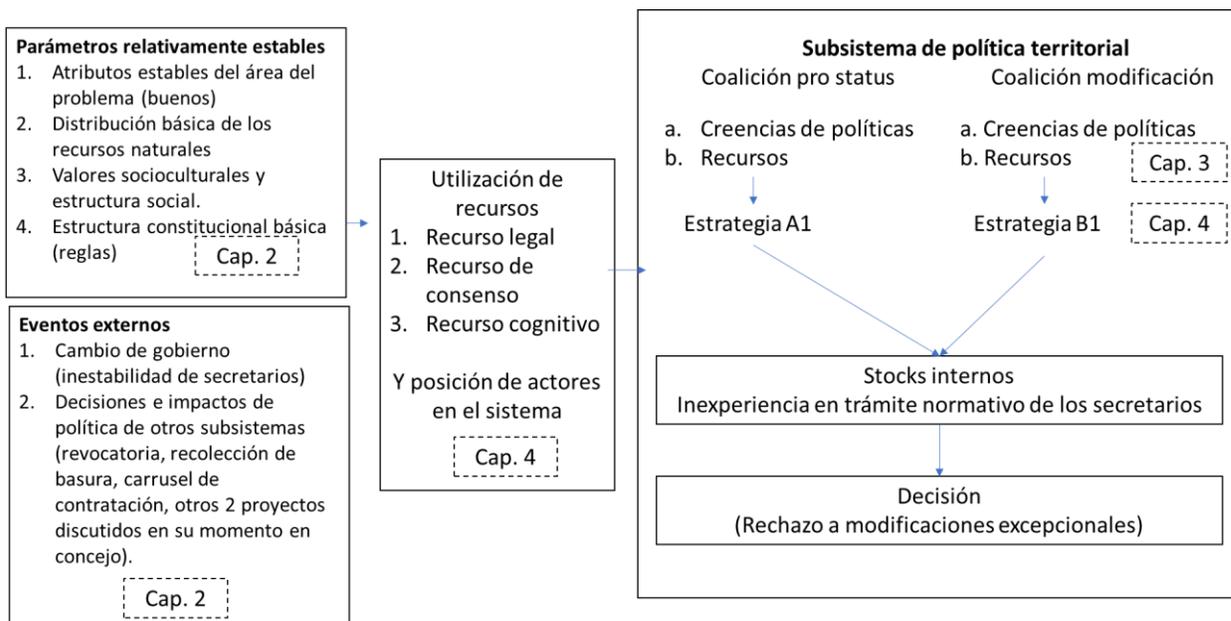
4.3 Externalidades de *politics* y *policies* para la estabilidad del subsistema

Retomando el modelo de Sabatier, este subapartado describe los factores que impidieron que la coalición promotora que impulsaba cambios en el ordenamiento no tuviera éxito.

A pesar de que el proyecto de modificación fue rechazado en la comisión del concejo, es posible corroborar las hipótesis planteadas por el modelo de

coaliciones promotoras. Según la primera hipótesis, la política de ordenamiento territorial no podría ser revisada significativamente mientras estuvieran en el poder los promotores de la política original. Esto es cierto, dado que solo con la administración de Gustavo Petro, un político de izquierda fue posible colocar en la agenda la modificación a normas urbanísticas, pero ello también se debe al gabinete de la administración, pues que estuviese conformado por académicos que habían trabajado por décadas varios de estos temas hizo posible que se introdujera en la agenda pública la posibilidad de introducir modificaciones. Sin embargo, el modelo no comenzó a implementarse dado que el subsistema siguió dominado por la coalición promotora *pro-statu quo*.

Ilustración 6 Aplicación del modelo de coaliciones promotoras al caso de estudio



Fuente: Elaboración propia

En el caso particular, la revocatoria que se estaba tramitando coincidió con discusión de este proyecto y, según los concejales de gobierno, este fue una motivación política y con ello impedir la aprobación de proyectos normativos, así

lo señala Diana Alejandra Rodríguez en la tutela⁴⁴ radicada ante un juez para que dé reapertura a la discusión del proyecto:

Es preciso advertir que el Concejal **JAVIER PALACIO MEJÍA**, pertenece al **PARTIDO DE LA U**, que es la misma agrupación política a la cual pertenece el Representante a la Cámara por Bogotá – Doctor **MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ**, quien promueve el referendo revocatorio en contra del Alcalde Distrital Gustavo Petro y la posibilidad de evitar que por cual medie, inclusive ilegítimo, se discuta el POT de Bogotá, es un triunfo político, para mostrar de cara a la una eventual votación de revocatoria del mandato.

La finalidad de torpedear una posible discusión de la Revisión del POT, busca dar un golpe de opinión, que aliente dicha iniciativa y por ello mismo, se promueve un discurso en medios de comunicación que hablan de la supuesta ilegalidad del trámite, sin que medie pronunciamiento de fondo del Concejo de Bogotá y sin que la máxima autoridad en materia de declaración de la legalidad de los actos administrativos, como el Contencioso Administrativo, se haya pronunciado [subrayado y negrilla del texto original] (Rodríguez Cortés, 2013) .

Y aunque al final el proceso de revocatoria murió en la registraduría nacional y no se llevó a cabo la votación, la administración pasó a asumir una posición de defensa frente a todas las iniciativas de política pública que quería implementar y en especial frente al proceso destitución por parte de la procuraduría por el manejo del programa de basura cero, también reseñado en el capítulo dos.

No obstante, a partir de este proceso, la imagen de la administración disminuyó. Según la encuesta Gallup su favorabilidad en el 2013 decreció hasta 16 puntos porcentuales frente a la imagen positiva que tenía su gobierno cuando empezó en 2012 con un 48% de favorabilidad y terminaría en el 2015 con tan solo un 18% de confianza en el alcalde (Caracol, 2015). Es interesante observar que, a partir de negativa en el concejo de la ciudad de las modificaciones excepcionales, los concejales de oposición tuvieron mayor visibilidad en la prensa nacional, que palabras como “improvisación” o “autoritarismo” fueron registradas en esta y que, sumado al breve período de destitución del alcalde en enero de 2014, las relaciones con el concejo se debilitaron aún más.

⁴⁴ Uno de los recursos utilizados por los concejales gobiernistas fue la tutela (contemplada en la Constitución política colombiana) argumentando violación al debido proceso y participación política. Esta en particular, radicada el 18 de junio de 2013 y con ella buscaban que el proyecto fue discutido nuevamente en el concejo.

En contrapartida, la imagen favorable de la oposición aumentó. Sus resultados se vieron en la siguiente elección de alcalde (salió ganador Enrique Peñalosa quien se había opuesto a la modificación del POT) quien resultó elegido de una coalición de partidos de oposición al alcalde Petro y el número de escaños a la oposición en el concejo también aumentó (pasó a 39 concejales) y hubo una reducción de concejales del movimiento progresista (1 concejal de 7 que tuvo durante el período 2012-2015) lo que terminó con el gobierno sin mayorías e inició un tránsito más fácil para el alcalde electo.

Otro factor externo que contribuyó a la no aprobación de este proyecto fue que al mismo tiempo se estaban discutiendo otros dos proyectos para la ciudad: cupo de endeudamiento y valorización y aunque, como se mencionó en el capítulo dos, estos serían aprobados, afectaría el cronograma de las sesiones de la MePOT, como se detalló.

Un stock interno que afectó el trámite y resultado del proyecto fue la inexperiencia política de los actores más visibles de la administración: el secretario de planeación, Gerardo Ardila; la secretaria de hábitat, María Mercedes Maldonado; y la secretaria de ambiente, Susana Muhammad. Las entrevistas realizadas apuntan que la forma en que fue abordado el proyecto por la administración, así como la inercia con la que dejaron cursar el proyecto en la comisión afectó el resultado:

La forma como presentó Gerardo el proyecto a los concejales los mató, pero cuando iba Liliana [se refiere a Liliana Ospina, subsecretaria de planeación], ella se paraba. Tanto que al final terminó siendo la vocera de la MePOT. Liliana fue la que se apropió del tema (...) porque finalmente fue más hábil ella en esa relación. Si, yo si siento que pesó mucho obviamente el papel de Gerardo para eso, no por él sino porque el tema técnico se volvió un tema político cuando debió ser siempre un tema técnico (Diana Alejandra Rodríguez -concejal partido progresistas-, comunicación personal, 9 de julio de 2018).

Ellos [se refiere a la secretaria de Hábitat, María Mercedes Maldonado y del secretario de planeación Gerardo Ardila] no tenían liderazgo político ni tenían relación fuerte con el concejo (Diego García Bejarano -concejal partido progresistas-, comunicación personal, 17 de julio de 2018).

(a la pregunta de la inexperiencia) ...Puede ser, pero hay algo más que pasa en la administración y es cuando las personas tan inteligentes y

preparadas no logran tener independencia (...) Se juntaba inexperiencia, tampoco un poco el creer que como les habían aprobado cosas, eso también estaba listo, no tender puentes. Nunca tendieron puentes, siempre fue a pelear (...) Para el gobierno "esto es lo que hay que hacer. Si no les gusta son oposición y hacen parte de alguna mafia" (Fernando Rojas -asesor concejal Juan Carlos Flórez-, comunicación personal, 24 de julio de 2018).

Aunque como hemos señalado también es producto de un desconocimiento frente a los períodos de sesiones del concejo y que pudieron haberse aprovechado para estudiar el proyecto los noventa días:

Si Gustavo presentó, cuando él presentó el proyecto de acuerdo lo presentó justo cuando estaban empezando las sesiones ordinarias, eso no da solamente un tiempo de treinta días más diez días adicionales de sesiones ordinarias, eso da cuarenta días, por ningún lado te de los noventa. Entonces, él lo que debía hacer era citar en extraordinarias para agarrar los dos meses de extraordinarias más el mes adicional de sesiones ordinarias. Los tiempos no dan. (Diana Alejandra Rodríguez, comunicación personal, 9 de julio de 2018)

Aunque también se evidencia la inexperiencia en el concejo de los concejales del partido progresistas (los tres concejales progresistas que hacían parte de la comisión no habían ocupado anteriormente una curul en el concejo) y esta fue clave para que no se promulgara el acuerdo:

Ellos ganaron por habilidad política. La mayoría de nosotros éramos primerizos en el concejo (...) ellos me veían como una niña (Diana Alejandra Rodríguez, comunicación personal, 9 de julio de 2018).

A pesar de lo descrito anteriormente, el gobierno distrital decidió expedir por decreto, en agosto de ese año, la modificación excepcional. Rápidamente sería demandado por quienes se opusieron, Camacol y Fenalco y quedaría suspendido en abril de 2014 por el Consejo de Estado mientras un juez administrativo adoptaba una decisión de fondo. La administración concluye en el 2015 sin MePOT, pero con reglamentaciones sobre densificación.

Mas allá de la utilización nuevamente de un recurso legal por parte de la coalición promotora pro statu quo, fue una oportunidad perdida para discutir sobre el cómo debía ser *producida* la ciudad o, visto de otra forma, fue una discusión ganada por los que ya habían decidido como *producirla*.

5. Consideraciones Finales

Esta investigación analizó las reglas institucionales que influyeron en la decisión acerca de un instrumento de planeación que debe ser aplicado obligatoriamente en Bogotá. En particular, nos centramos en demostrar como las creencias (reglas informales) de los actores que participaron determinaron la toma de decisión y cuáles fueron los recursos y estrategias utilizadas dentro de un mecanismo formal de discusión de un proyecto normativo. De manera general, pueden ser descritas seis conclusiones:

- (a) Las normas formales constriñen el comportamiento del actor político; su actuación puede ser más individual o colectiva dependiendo de los incentivos del marco institucional. En el caso colombiano, de una participación más individual y sin *accountability*, auspiciado por una atomización de partidos, se movió a una participación en bancadas políticas, con castigos a la indisciplina de los partidos, pero también más flexibles para formar coaliciones políticas.
- (b) Las coaliciones pueden ser electorales, políticas y promotoras, estas últimas entendidas en esta investigación, como actores con una variedad de posiciones (políticos, grupos de interés, líderes sociales, investigadores académicos, formadores de opinión) que comparten un conjunto particular de creencias, de valores básicos, presunciones causales y percepciones de problemas y que muestran un nivel de actividad coordinada en el tiempo para tomar decisiones de política pública (Sabatier, 2007). Las coaliciones políticas son necesarias en marcos institucionales como el colombiano, dado que conseguir mayorías, en un sistema pluripartidista y con una autoridad limitada, son relevantes para alcanzar objetivos, y las coaliciones promotoras son relevantes en la medida en que visibilizan actores, creencias y recursos que los actores juzgan necesarias para hacer o modificar políticas públicas.

- (c) Las coaliciones políticas de oposición al gobierno de Gustavo Petro no solo fueron programáticas sino ideológicas, para algunos concejales solo es válida una de ellas, para otros, ambas. En el caso bogotano, dos intereses claros formaron la coalición política que le haría oposición en el concejo: la razón programática, vinculada a un interés político, y es impulsar la candidatura del entonces vicepresidente Germán Vargas Lleras y la Unidad Nacional a la presidencia de Colombia y, en consecuencia, impedir que su candidato de oposición más próximo, Gustavo Petro, tenga éxito. Y una razón ideológica, por la cual formarían parte de la coalición concejales como Juan Carlos Flórez del ASI o Marco Fidel Suárez del PIN, que consiste en rechazar proyectos políticos para la capital ideológicos de izquierda. Esta segunda razón es posible de evidenciar en las votaciones a los proyectos presentados por la alcaldía esos años y, en especial, a la MePOT.
- (d) Una de las consecuencias más estudiadas dentro de la literatura de gobiernos divididos es la producción normativa. Se argumenta que el tiempo es una variable relevante, dado que la autoridad suele ser más exitosa al inicio de su mandato por la disponibilidad presupuestal, inclusive que, en algunos casos, no se afecta la productividad normativa. En el caso bogotano esta afirmación no es válida. La explicación puede estar en las reglas electorales con el sistema de partidos. La inexistencia de la segunda vuelta no asegura legitimidad a los gobiernos locales cuando hay fragmentación partidaria, por tanto, en el primer año de gobierno la autoridad local busca generar legitimidad. En cuanto a las normas consideradas relevantes por la administración se evidencia un freno o letargo a su discusión y aprobación. En ese sentido, las coaliciones, pero sobre todo las posiciones de los actores políticos en las mesas directivas de las corporaciones públicas son relevantes para definir el tránsito de un proyecto normativo. Aquí, las normas informales adquieren más relevancia que las normas formales.
- (e) El MePOT es el único proyecto relevante de la administración que no se aprueba en el 2013. Ello se debe a varias razones: (1) la coalición

promotora pro-statu quo incluyó un conjunto de actores más amplio con posiciones relevantes en el sistema político, estos tenían mayores recursos y lograron transmitir su mensaje a la opinión pública; (2) la ausencia de un operador político que coordinara el proyecto (3) la poca coordinación de prioridades que le dio el gobierno distrital a su agenda normativa, y en especial el secretario de gobierno (quien es el encargado de las relaciones políticas entre concejo y la administración) que centró su atención en la aprobación del cupo de endeudamiento y la valorización que también se discutían en el concejo; (4) la poca experiencia política dentro de la corporación de algunos de los concejales gobiernistas; (5) el desconocimiento de las reglas formales del concejo por parte de quienes lideraban el proyecto en el concejo.

- (f) La argumentación técnica nunca es suficiente, pero es necesaria en la discusión de proyectos normativos (Innes & Booher, 2014). Al analizarse el caso de estudio es posible identificar que, aunque ambas coaliciones recurrieron a aspectos técnicos para defender su posición frente a la iniciativa, es difícil modificar las creencias de los actores, sobre todo aquellas que son ideológicas y ontológicas y que podrían ser afectadas por proyectos normativos.

En ese sentido, buscamos mostrar que una cadena causal de hechos ha producido, en este caso, un resultado de no decisión (Bachrach & Baratz, 1963) y que características específicas de este proceso, como lo son gobiernos divididos, son cruciales para determinar el resultado. En ese sentido, siguiendo las hipótesis planteadas por el modelo de coaliciones promotoras para explicar porque hubo continuismo con la política existente y se negaron las modificaciones se señala que:

1. Las creencias sobre cómo debe ser *producida* la ciudad son formadas a lo largo del tiempo, es decir, no se crean durante la discusión del proyecto, sino que vienen formándose desde hace más de una década. El debate lo que hace es posicionar las creencias de los actores y los actores políticas buscan situarlas en las políticas públicas.

2. Los actores que participan en la discusión del proyecto mostraron un consenso con relación al aspecto general de la política (policy) y menos en relación con aspectos instrumentales, aquellos que pudieron ser objeto de posible negociación entre ambas coaliciones. En ese sentido, aunque hubo aspectos instrumentales que pudieron compartir actores de ambas coaliciones, estos se centraron más en aprobar (o no) en general la política.
3. Por lo anterior, los actores partícipes en la discusión de la política prefirieron desistir de aspectos instrumentales antes que asumir que su posición sobre el núcleo de la política estaba errada. Así, el proyecto no discutió de manera específica aspectos técnicos y sí, un argumento jurídico que posibilitó negar el proyecto de acuerdo.
4. La modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial fue colocada en el escenario político cuando llegó al poder un alcalde que no promovió la política original. La regla formal de permitir cambios excepcionales fue el recurso utilizado para motivar dicha modificación en el concejo.
5. Una de las razones por las que no se modificó la política fue por las afectaciones externas al subsistema de la política: (i) la discusión de otros dos proyectos relevantes para la administración, (ii) el proceso de revocatoria en curso al alcalde y (iii) inestabilidad de los secretarios del ejecutivo municipal en la permanencia de sus cargos públicos.
6. Agrandar al opositor (recurso del diablo) posibilitó mantener la coalición de oposición al gobierno de Gustavo Petro, inclusive aún terminado el proceso de trámite normativo en el concejo del proyecto. Para la coalición promotora pro statu quo era necesario visibilizar al alcalde como un político sin resultados, como una persona poco gerencial, populista e improvisador. Ello, posteriormente, tuvo réditos económicos y políticos para los actores partícipes.

Ahora bien, específicamente, quinientos sesenta y dos artículos conformaban el proyecto 118, radicado en el concejo de Bogotá en el 2013 y cuyo objetivo era

introducir modificaciones excepcionales a algunas normas urbanísticas del POT vigente. Más de cuatrocientas hojas tenía el proyecto en solo el articulado, sin contar con los documentos de soporte que incluía, y fue tomada una decisión en menos de un mes de radicar el proyecto. Es posible señalar que este no se discutió ampliamente desde lo técnico, al contrario, se recurrieron a recursos legales, cognitivos y de tiempo para que la iniciativa fuera negada en la comisión, es decir, fue una discusión política.

No obstante, incorporar modificaciones al ordenamiento territorial tenía una discusión de fondo y fue puesta de manera explícita por los funcionarios de la administración Petro: la vivienda no se puede limitar al derecho a tener vivienda propia; ella debe ir acompañada de otras variables como la localización, la accesibilidad y la calidad de vida. Quienes *producen* la ciudad deben generar mejores localizaciones, que no se construya sobre áreas de riesgo, con mejor accesibilidad a la infraestructura de la ciudad. Ello solo es posible si el Estado impone incentivos para esto. Sin embargo, pese a voluntad política esta fue insuficiente dada la influencia de los actores externos que participaron en el concejo sobre los concejales y por las creencias inamovibles de los actores. Modificar el conjunto de creencias de estos actores no solo toma tiempo, no solo es cuestión de aprendizaje, sino que se van modificando al mismo tiempo que se modifican las reglas formales, es un proceso de retroalimentación entre las reglas institucionales.

Por lo anterior esta investigación ha corroborado la hipótesis general: en un concejo en oposición (gobiernos divididos) se abordó un proyecto de modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial, en el cual es posible identificar que algunos actores participantes tenían unos intereses económicos y otros intereses políticos con fines electorales. Bajo esta circunstancia fue necesario archivar el proyecto de acuerdo para impedir que el alcalde, que tenía unas intenciones de ocupar un mayor cargo en el país, tuviera éxito y que lo mostraran como un político gerencial. La discusión fue política y no técnica; las creencias de estos actores y la recursividad a las reglas formales hicieron posible esta no decisión.

Las investigaciones clásicas de la ciencia política recurren a los procesos formales (sistema político, sistema electoral, producción normativa) para explicar quién y cómo se gobierna. Sin embargo, esta investigación demostró que, si bien es necesario describirlas, es menester estudiar el uso de las reglas informales, pues estas coadyuvan en la elaboración de las posiciones de los actores políticos sobre un proyecto normativo, re(significan) creencias de los actores y ayudan a explicar el porqué y el cómo se producen políticas públicas.

Esta investigación posibilita otros campos de investigación asociados por un lado a coaliciones promotoras y de otro, a la formación de los gobiernos urbanos: en primer lugar, frente a la participación social. Si bien hay un conjunto de reglas que obligan al Estado a emprender políticas públicas con la legitimidad de la participación, esta solo se da de manera formal, su incidencia es mínima en la formulación e implementación de políticas públicas. Si hubiese un marco normativo que regulara la efectiva participación de este actor en el diseño de las coaliciones promotoras, su peso y relevancia sería más fuerte, podría movilizarse y tendría a su disposición, creemos, mayores recursos y estrategias que la coalición opuesta. Sin embargo, en la *producción* de la ciudad, como ha resaltado en esta investigación, los actores externos a los concejales son los grupos gremiales, aquellos que se movilizan con intereses económicos y que, hasta el momento, son los que disponen de mayores recursos para modificar (o no) las reglas formales.

Un ejercicio comparado sobre las creencias de los actores puede hacerse a nivel latinoamericano: ¿es posible encontrar transformaciones en otros contextos como las que buscaba el MePOT?, ¿qué negociaciones se realizan para eso sea posible? ¿qué actores, cuáles recursos y qué incentivos tienen para fomentar modificaciones a la ciudad neoliberal?

Un recurso que esta investigación no considero por factores de tiempo y de disponibilidad de información es el económico que puede, a futuro, ser profundizado en dos sentidos: por el lado de la financiación de campaña y como afecta las decisiones de los agentes públicos recibir aportes privados. Por otro lado, el recurso económico puede ser estudiado directamente sobre el proyecto, es decir, el dinero invertido para socializar, publicitar y generar opinión favorable

en medios de comunicación. Al observar el registro en prensa, es claro que a los gremios se les dio mayor tiempo y publicidad que a la administración distrital. Un análisis sobre pauta publicitaria de las políticas emprendidas por la administración podría ayudar a darnos luces sobre la legitimidad y favorabilidad que estas podrían tener ante la opinión pública y más cuando se trata de proyectos técnicos.

Desde el punto de vista teórico también es necesario fomentar investigaciones sobre el mantenimiento de las coaliciones promotoras, es decir, su origen y formación, la posibilidad de que la coalición sea más receptiva a recibir nuevos actores y la permanencia de la coalición en el tiempo bajo unas reglas formales específicas, por ejemplo, la reelección de funcionarios públicos

Finalmente, los gobiernos urbanos hoy discuten sobre cómo debe *producirse* la ciudad y en esa producción, como se financian. Sin embargo, creemos igual de importante cuestionarse sobre cómo fomentar relaciones amables con los otros órganos públicos y deliberativos de la ciudad, porque si algo demostró este estudio de caso es que puede que haya voluntad política del gobierno municipal, pero si no hay buenas relaciones con las otras corporaciones, el proyecto será difícil de implementar.

6. Epílogo

“*Los gremios se unen para demandar al POT*” tituló el periódico *El Tiempo* el 18 de septiembre de 2013, pues finalizando el mes de agosto de ese año, Gustavo Petro firmó el decreto 364 de 2013 que implementaba las modificaciones excepcionales al plan de ordenamiento territorial a pesar de la negativa en la comisión del concejo de Bogotá. Los gremios, asociados a la construcción, no eran los únicos molestos con la firma del decreto; el gobierno nacional, a través del ministro de vivienda, Luis Felipe Henao, mencionó tres puntos para defender la demanda: no se sabe dónde se construirán las viviendas de interés prioritario, aumentarían los costos y los trámites para construir y se generaría inseguridad jurídica para los constructores (El Tiempo, 2013f).

Con la demanda (un recurso legal) que fue instaurada por la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol), la Cámara de Comercio de Bogotá, la Cámara Colombiana de la Infraestructura, Fenalco y la lonja de Propiedad Raíz y que tendrían respaldo de la Asociación de residentes de Santa Ana Oriental, el concejal Julio Cesar Acosta de cambio radical (quién participó como primer vicepresidente en la comisión del plan de desarrollo y ordenamiento territorial), y cuatro arquitectos del Centro de Estudios Urbanos de la Universidad de los Andes; Juan Manuel Camacho, Luis Eduardo Barbosa, Francisco Pardo Téllez y Benjamín Gaitán Villegas (El Tiempo, 2013h) comenzó un nuevo capítulo sobre la política territorial. Un nuevo actor (institucional) aparece en el escenario y es poder judicial a lo que, como señala Ferejohn (2002), se manifiesta en la *judicialización de la política* y se constituye en una transformación de la producción de políticas, toda vez que hay una transformación en el papel que juegan los tribunales en asuntos políticos y sobre todo en la expedición de política pública.

En consiguiente, el consejo de estado, órgano administrativo de mayor autoridad en el país, decretó la suspensión provisional de los efectos del decreto distrital 364 de 2013 en abril del año, mientras se estudiaba toda la iniciativa y la

incursión en posibles errores de fondo y forma durante el trámite del proyecto en el concejo de la ciudad. El fallo jurídico motivó nuevas discusiones, principalmente políticas. En el concejo se radicalizó la oposición; Miguel Uribe adquirió un papel protagónico como líder de esta y llegaría tras las elecciones locales siguientes a ser el secretario de gobierno de Enrique Peñalosa; la prensa se mantuvo como oposición al alcalde Petro, llegó a promover la revocatoria del alcalde y cuestionar los resultados de la alcaldía⁴⁵, pero también algunos concejales que habían sido del movimiento político del alcalde llegarían a ser oposición de este. Se dibujó un nuevo escenario para la política local.

No obstante, el gobierno municipal no desistió y durante el último año de su gestión llegó a implementar, vía normativa del ejecutivo municipal, algunas de las medidas que promovió en la MePOT, por ejemplo, el decreto 564 de 2014 que promovió la redensificación del centro ampliado y la resolución 575 de 2015 que modifica el reglamento operativo para el otorgamiento del subsidio distrital de vivienda en especie para viviendas de interés prioritario. A la llegada del nuevo alcalde, Enrique Peñalosa en el 2016, rápidamente, estas fueron derogadas.

Finalmente, el 20 de mayo de 2019, un juez segundo administrativo de Bogotá anuló el decreto 364 de 2013 al considerar que el alcalde se extralimitó en sus competencias para reglamentar el uso del suelo, pues esta pertenece al concejo y ya se había pronunciado de manera negativa en junio de 2013. Una victoria adicional para la coalición pro *statu-quo*.

Actualmente está en curso una nueva modificación al plan de ordenamiento territorial que, en líneas generales, comparte iniciativas de la MePOT como la regularización de los usos mixtos, la densificación urbana, la eliminación de obligaciones para la construcción de parqueaderos, la simplificación normativa. Esta iniciativa viene siendo apoyada por la coalición pro *statu-quo*, lo que reafirma el carácter político de la oposición frente a la MePOT antes que motivaciones técnicas para rechazar la iniciativa.

⁴⁵ Por ejemplo, Yesid Lancheros, quién había sido redactor jefe del periódico *El Tiempo* de la sección Bogotá durante la administración Peñalosa pasó a ocupar la dirección del canal institucional de la ciudad: canal capital.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, 38(114), 35–69.
- Achury, R. (2018). Planes de Ordenamiento Territorial (POT) urbanismo y arquitectura. Producir espacio público en tejido urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(1), 125–132.
- Alcaldía de Bogotá. Decreto 190 de 2004 (2004). Bogotá.
- Alcaldía de Bogotá. Decreto 364 de 2013 (2013). Bogotá.
- ANIF. (2013). La Redensificación de Bogotá y la MEPOT. *ANIF - Comentario económico del día*, 1.
- Araújo, A. (2012, marzo 9). Alerta por proyecto de modificación del POT. *La República*, p. 21.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review*, 57(3), 632–642.
- Baumgarther, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Behrentz, E. (2013, mayo 29). Que no se decida por decreto. El concejo debe hundir el POT. *El tiempo*, pp. D34, B63.
- Bogotá, como vamos. (2012). *Informe de monitoreo, seguimiento y evaluación al concejo de Bogotá 2012-I*. Bogotá.
- Botero, F., Losada, R., & Wills-Otero, L. (2016). Sistema de partidos en Colombia, 1974-2014: ¿la evolución hacia el multipartidismo? En *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* (pp. 339–399). México: INE.
- Buitrago, Ó., & Carvajal, N. (2011). La dimensión regional en los planes de ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá. *Perspectiva Geográfica*, 1(11), 21–56.
- Buitrago Restrepo, C. M. (2007). *Los efectos de la reforma política y la ley de bancadas en el Concejo de Bogotá: una corporación que se debate entre la nueva y la vieja política* (1a ed.). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Caracol. (2015, octubre). Solo el 18% de los ciudadanos confía en Petro: Encuesta Bogotá Cómo Vamos. *Caracol Radio*.
- Carrasco, R. (2004). Barrios marginales en el ordenamiento de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(8), 56–63.
- Cerqueira, K. C. (2010). *As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa*. Universidade de Brasília.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo distrital 287 de 1991 (1991). Bogotá.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo distrital 348 de 2008 (2008). Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013a). *Acta transcrita 032 “sesión plena ordinaria, 9 de junio de 2013”*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013b). Sesión 19 de mayo de 2013. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013c). *Sesión 2 de junio de 2013*. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013d). Sesión 20 de mayo de 2013. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013e). Sesión 21 de mayo de 2013. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013f). Sesión 22 de mayo de 2013. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013g). Sesión 24 de mayo. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013h). Sesión 27 de mayo de 2013. Bogotá.

- Concejo de Bogotá. (2013i). Sesión 4 de junio. Bogotá.
- Concejo de Bogotá. (2013j). Sesión 7 de junio. Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 9 de 1989 (1989). Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 388 de 1997 (1997). Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 902 de 2004 (2004). Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 974 de 2005 (2005). Bogotá.
- Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 2009 (2009). Bogotá.
- Congreso de la República. Ley estatutaria 1475 de 2011 (2011). Bogotá.
- Const. (1991). *Constitución Política de Colombia* (2da ed.). Bogotá: Legis.
- Cubillos, N. (2012, diciembre 11). Concejo no le cree a los planes de Petro. *La República*, p. 7.
- Cuenya, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 21(21), 167–194.
- Dahl, R. A. (2009). *la poliarquía*. Tecnos.
- DANE. (2013). *Proyecciones de Población y Estudios Demográficos*. Bogotá.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T., & Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVU*, 29(80), 17–51.
- Diamond, L., & Gunther, D. (2002). *Political Parties and Democracy* (The Johns). Baltimore.
- Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Duverger, M. (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. *Diez textos básicos de ciencia política*, 37–76.
- Easton, D. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 221–230). Barcelona: Ariel.
- El Colombiano. (2012, enero 2). Petro quiere a Bogotá sin armas. *El Colombiano*, p. 11A.
- El Colombiano. (2013, junio 18). El disparate del POT en Bogotá. *El Colombiano*, p. 21.
- El Espectador. (2012a, enero 2). La Bogotá humana de Petro. *El Espectador*, pp. 2–3.
- El Espectador. (2012b, enero 13). Oposición vs coalición de gobierno. El pulso por el concejo. *El Espectador*, p. 7.
- El Espectador. (2012c, enero 31). Petro no logra coalición. *El Espectador*, p. 6.
- El Espectador. (2012d, marzo 27). Concejo le diría no al metro de Petro. *El Espectador*, p. 8.
- El Espectador. (2013a, abril 15). Disputa por cupo de endeudamiento. *El Espectador*, p. 20.
- El Espectador. (2013b, abril 22). Concejo se reunirá con la administración. *El Espectador*, p. 6.
- El Espectador. (2013c, julio 23). El poder de María Clara Name en el Concejo. *El Espectador*, p. 7.
- El Espectador. (2013d, diciembre 30). Un mal año para el Concejo. *El Espectador*, p. 12.
- El Nuevo Siglo. (2012a, enero 2). El alcalde tendría la coalición mayoritaria en el concejo. *El nuevo siglo*, p. 11A.
- El Nuevo Siglo. (2012b, enero 3). Un gabinete técnico y político designó Petro. *El*

- Nuevo Siglo*, p. 12A.
- El Nuevo Siglo. (2012c, enero 23). No se parcelará el gobierno: Navarro Wolff. *El nuevo siglo*, p. 10A.
- El Nuevo Siglo. (2012d, febrero 1). Incertidumbre por coalición de Petro. *El nuevo siglo*, p. 12C.
- El Nuevo Siglo. (2012e, febrero 2). No es coalición de oposición: Presidente del Concejo. *El nuevo siglo*, p. 12A.
- El Nuevo Siglo. (2012f, agosto 2). Coalición de Petro midió su fuerza en el Concejo. *El nuevo siglo*, p. 15A.
- El Nuevo Siglo. (2012g, septiembre 10). “El POT no funcionó”: Secretario de Planeación. *El Nuevo Siglo*, p. 15A.
- El Nuevo Siglo. (2012h, septiembre 26). Insisten en incremento del impuesto predial. *El nuevo siglo*, p. 17C.
- El Nuevo Siglo. (2012i, noviembre 19). Petro ajustaría gabinete para coalición de apoyo. *El nuevo siglo*, p. 14A.
- El Nuevo Siglo. (2013a, marzo 31). Verdes no deberían estar en Unidad Nacional: Peñalosa. *El Nuevo Siglo*, pp. 9A-10A-11A.
- El Nuevo Siglo. (2013b, mayo 29). Construcción de vivienda vs. POT. *El Nuevo Siglo*, p. 15A.
- El Nuevo Siglo. (2013c, junio 3). Quiero reforma del POT por acuerdo del concejo: Alcalde. *El nuevo siglo*, p. 15A.
- El Nuevo Siglo. (2013d, junio 10). Este año no se cobrará el tributo de valorización. *El nuevo siglo*, p. 15A.
- El Nuevo Siglo. (2013e, junio 10). Petro logró primer triunfo político en el Concejo. *El nuevo siglo*, p. 14A.
- El Nuevo Siglo. (2013f, junio 22). Valorización: lo que aprobó el Concejo. *El nuevo siglo*, pp. 2A-3A.
- El Nuevo Siglo. (2013g, septiembre 20). Concejo insiste hoy en críticas al POT. *El Nuevo Siglo*, p. 17A.
- El Nuevo Siglo. (2013h, septiembre 21). Petro tiene para financiar obras de infraestructura. *El nuevo siglo*, p. 14A.
- El Nuevo Siglo. (2015, septiembre 3). Bogotá ha retrocedido en rehabilitación del suelo. *El nuevo siglo*.
- El Tiempo. (2012a, enero 29). La tentadora oferta de Navarro a los concejales. *El tiempo*, p. B61.
- El Tiempo. (2012b, enero 30). “Navarro nos ha ofrecido puestos”: Partido Verde. *El tiempo*, p. B63.
- El Tiempo. (2012c, enero 31). Petro defiende dar cargos a partidos. *El tiempo*, p. B101.
- El Tiempo. (2012d, noviembre 6). Densificar para ganar. *El Tiempo*, pp. D34, B61.
- El Tiempo. (2013a, mayo 12). “El proyecto es llevar a Petro a la presidencia”. *El Tiempo*, p. B61.
- El Tiempo. (2013b, junio 1). Alcalde cuestiona a críticos del POT. *El Tiempo*, p. B61.
- El Tiempo. (2013c, junio 9). El Concejo redujo el cobro de valorización. *El Tiempo*, p. D32.
- El Tiempo. (2013d, junio 16). “Si no hay fraude, no habrá revocatoria de mi mandato”. *El tiempo*, p. B61.
- El Tiempo. (2013e, junio 21). Parques, en vilo por la valorización. *El Tiempo*, p. D32.
- El Tiempo. (2013f, agosto 27). “El ministro de Vivienda no se leyó el decreto del POT”:

- Petro. *El tiempo*.
- El Tiempo. (2013g, agosto 28). Incertidumbre urbanística en Bogotá. *El tiempo*, pp. D34, B61.
- El Tiempo. (2013h, septiembre 18). Gremios se unen para demandar el POT de Petro. *El tiempo*, pp. D34, B61, D95.
- Ferejohn, J. (2002). Judicialización de la política, politización de la ley. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 45(184), 13–49.
- García Bejarano, D. (2013). *Ponencia para primer debate el proyecto de acuerdo n. 118 de 2013*. Bogotá.
- Gómez Torres, Y. (2013, mayo 5). Noventa días para definir el futuro de Bogotá. *El Tiempo*, p. D34. B63.
- Guzmán, T. (2005). El deterioro de los partidos como vía de transformación del Concejo de Bogotá entre 1970 y 2000. ¿El proceso de la destrucción creadora? *Estudios Políticos*, 27, 169–198.
- Hernández, A., Ceballos, M., & Lozano, O. (2013). Las grandes polémicas sobre la modificación excepcional del POT. *Secretaría de Planeación*, 60.
- Herrera, J. S. (2013, septiembre 4). Preguntas varias sobre el POT (Parte 1). *El espectador*.
- Hoyler, T. (2019). Regulando a incorporacão imobiliária em São Paulo: burocracia, instrumentos e negociações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais Metrics*, 21(1), 80–97.
- Innes, J., & Booher, D. (2014). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory*, 14(2), 195–213.
- Isaacs, A. (2012, julio 16). Paquete económico pone a prueba la coalición del concejo. *El nuevo siglo*, p. 15A.
- Isaacs, A. (2013, mayo 6). Hoy el POT se hundiría en el Concejo de Bogotá. *El nuevo siglo*, p. 14A.
- Jaramillo, S., & Cuervo, N. (2013). *Colombia: un caso paradigmático de la política neoliberal de vivienda en América Latina* (Seminario Internacional: A cidade neoliberal na América Latina). Rio de Janeiro.
- Jaramillo, S., & Cuervo, N. (2014). *Precios inmobiliarios de vivienda en Bogotá 1970-2013*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Facultad de Economía, CEDE.
- Jolonch, J. (2013). Análisis del transporte masivo y la movilidad en Bogotá. *Universidad y Empresa*, 15(24), 15–23.
- Kelman, S. (1987). *Making Public Policy*. New York: Basic Books.
- Klink, J. (2018). Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais. *Cadernos Metrópole*, 20(43), 717–742.
- Kübler, D. (2001). Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: an Application to Swiss Drug Policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623–641.
- La República. (2012a, enero 3). Navarro trabaja de nuevo para Bogotá. *La República*, p. 16.
- La República. (2012b, mayo 31). Concejo dio vía libre a 472 promesas que Petro deberá cumplir hasta 2016. *La República*, p. 9.
- La República. (2013, abril 27). Concejo de Bogotá, el otro escollo por superar para tener por fin metro pesado. *La República*, p. 2.
- Laís Forti, T. (2016). *As coalizões de defesa e as mudanças na política externa comercial e energética dos Estados Unidos para o etanol em 2011*. Universidade Estadual Paulista (UNESP).

- Lancheros, Y. (2012, febrero 6). "Unidad Nacional tema que Petro se les crezca". *El tiempo*, p. B63.
- Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En *tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Larsen, J., Vrangbaek, K., & Traulsen, J. (2006). Advocacy Coalitions and Pharmacy Policy in Denmark. *Social Science and Medicine*, 63(1), 212–224.
- Leal, J. (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *Revista Española de Sociología*, (2), 59–75.
- Lewin, J. E. (2012, enero 2). El gabinete de Petro es académico, petrista y libre de cuotas (y de gerentes). *La silla vacía*, p. 1.
- Libertun, N. (2018a). The social housing burden: comparing households at the periphery and the centre of cities in Brazil, Colombia, and Mexico. *International Journal of Housing Policy*, 18(2), 177–203.
- Libertun, N. (2018b). Why there? Developers' rationale for building social housing in the urban periphery in Latin America. *Cities*, (72), 411–420.
- Lulofs, K., & Hoppe, R. (2006). *ACF on the other side of the Atlantic: suggestions based on European applications*. Enschede: Center for Clean Technology and Environmental Policy.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Maldonado Copello, M. M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE: Architecture, City and Environment*, 388. <https://doi.org/10.5821/ace.v3i7.2438>
- Matias, S. (2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD reforma y democracia*, (63).
- Mény, Y., & Thoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial. (2008). *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia - una práctica colectiva hecha realidad-*. Bogotá: Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial.
- Mondragón, H. (2011). Arquitectura, modernización económica y nacionalismo. Una visión a partir de dos revistas de arquitectura latinoamericanas de posguerra: *Arquitectura y Construcción* [Chile] y *Proa* [Colombia]. *Bitácora Urbano Territorial*, 18(1), 55–73.
- Montaña Murrillo, M. (2013). Instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. En *Definición de políticas del suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica*. (pp. 85–94). Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy.
- Mosseri, J. (2013, abril 21). Pensando en el POT. *El tiempo*, pp. D34, B61.
- Niño, C. (2003). *Arquitectura y Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olivera, G. (2018). Continuidad de la urbanización informal en los espacios de pobreza metropolitanos, rémora del desarrollo y déficit de la política de vivienda: Cuernavaca, México. *Territorios*, 39, 97–133.
- Olson, M. (2001). La lógica de la acción colectiva. En *Diez textos básicos de Ciência Política* (p. 269). Barcelona: Ariel.
- Ossa, J. P. (2006). El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: el caso del Concejo de Bogotá. *Colombia Internacional*, 182–191. <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.01>

- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, (48), 3–25.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Paez Ibáñez, O. (2008). *Composición socioeconómica y demográfica de Bogotá y resultados electorales: concejo 1988 – 2007*. Universidad Nacional de Colombia.
- Patton, M. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Services Research*, 34(5), 1189–1208.
- Petro, G. (2013, marzo 17). El Plan de Ordenamiento Territorial. Dos maneras de entender el mundo. *El tiempo*, p. D34. B61.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República. Decreto Nacional 4002 de 2004 (2004). Bogotá: Decreto Nacional.
- Quattrone, G., & Tversky, A. (1988). Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice. *American Political Science Review*, (85), 719–736.
- Registraduría Nacional. (2011). Historico de resultados. Recuperado el 11 de diciembre de 2017, de <https://www.registraduria.gov.co/>
- Rodríguez Cortés, D. A. (2013). *Acción de tutela por violación al derecho fundamental al debido proceso y la participación política*. Bogotá.
- Romero, J. J. (1999). Estudio introductorio. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 7–29). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rueda, M. I. (2013, junio 4). ¿El POT de Petro es un planteamiento ideológico? *El Tiempo*, pp. D34, B63.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning therein. *Policy Sciences*, (21), 129–168.
- Sabatier, P. (2007). The advocacy coalition framework. Innovations and clarifications. En *Theories of the policy process* (pp. 189–211). Cambridge: Westview Press.
- Sabatier, P. (2010). Se necesitan mejores teorías. En *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 5–19). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la nación.
- Sabatier, P., & Jenkins-smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Western Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En *Theories of the policy process of the Policy Process* (pp. 117–166). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. En *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203–238). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la nación.
- Sabatier, P., & Zafonte, M. (2001). Policy Knowledge, Advocacy Organizations. En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 11563–11568). Amsterdam, Nueva York: Elsevier.
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Eure*, 34(103), 5–26.
- Saldarriaga, A. (2006). *Bogotá siglo XX: urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.
- Salinas-Arreortua, L. A. (2017). Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política. *Papeles de población*, (21), 143–169.
- Sanjurjo García, D. (2013). *La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al*

- cambio en las políticas drogas en Uruguay* (IV congreso internacional en gobierno, administración y políticas públicas GIGAPP-IUIOG). Madrid.
- Santos, A. C. S. dos. (2016). *Meio ambiente e democracia: uma análise da questão ambiental na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988*. Universidade Federal de Juiz de Fora.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Barcelona: TAUROS.
- Schlager, E. (1995). Policy Making and Collective Action : Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, 28(3), 243–270.
- Schlager, E. (2010). Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas. En *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 319–348). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Presidencia de la nación.
- Secretaria de Planeación. (2013a). *Cartilla POT digital*. Bogotá.
- Secretaria de Planeación. (2013b). *Proy. 118-13. Exposición de motivos*. Bogotá.
- Secretaria de Planeación. (2013c). *Proy. 118-13 Memoria Justificativa*. Bogotá.
- Segura, C. (2012, diciembre 15). Dice el presidente del Cabildo, Dario Fernando Cepeda “Petro busca culpables de sus desaciertos”. *El Espectador*, p. 20.
- Segura, C. (2013, enero 6). Polarización contra la ciudad. *El Espectador*, pp. 16–17.
- Sewell, G. (2005). *Actors, coalitions and the framework convention on climate change*. Massachusetts Institute of Technology.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Vicente, V. M. B. (2012). *Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)*. Universidade de Brasília.
- Wills-Otero, L. (2009). El sistema político colombiano: las reformas electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos. En *¿Juntos pero no revueltos? Partidos, candidatos y campañas en las elecciones legislativas de 2006 en Colombia* (pp. 11–46). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Zafonte, M., & Sabatier, P. (2004). Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process. *Policy Studies Journal*, 32(1), 75–107.
- Zambrano, F. (1988). *Historia de Bogotá, siglo XX*. Bogotá: Villegas editores.
- Zambrano, F., & Bernard, O. (1993). *Ciudad y territorio: el proceso de poblamiento en Colombia*. Bogotá: Academia de Historia de Bogotá - Instituto Francés de Estudios Andinos.

Anexo 1 – Relación de entrevistas

Entrevistado	Organización	Cargo o función	Fecha entrevista	Duración de entrevista
Gerardo Ardila	Secretaría de Planeación	Secretario de planeación y coordinador del proyecto de acuerdo	6 de julio de 2018	
Diana Alejandra Rodríguez	Concejo de Bogotá	Concejal del partido progresista (oficialista)	9 de julio 2018	1h.24.54
Diego García Bejarano	Concejo de Bogotá	Concejal del partido progresista (oficialista)	17 de julio de 2008	28.32
Fernando Rojas	Concejo de Bogotá	Asesor del concejal Juan Carlos Flórez (oposición)	24 de julio de 2018	1h.14m
Mauricio Rico	Corposéptima	Director	17 de agosto de 2018	49.06

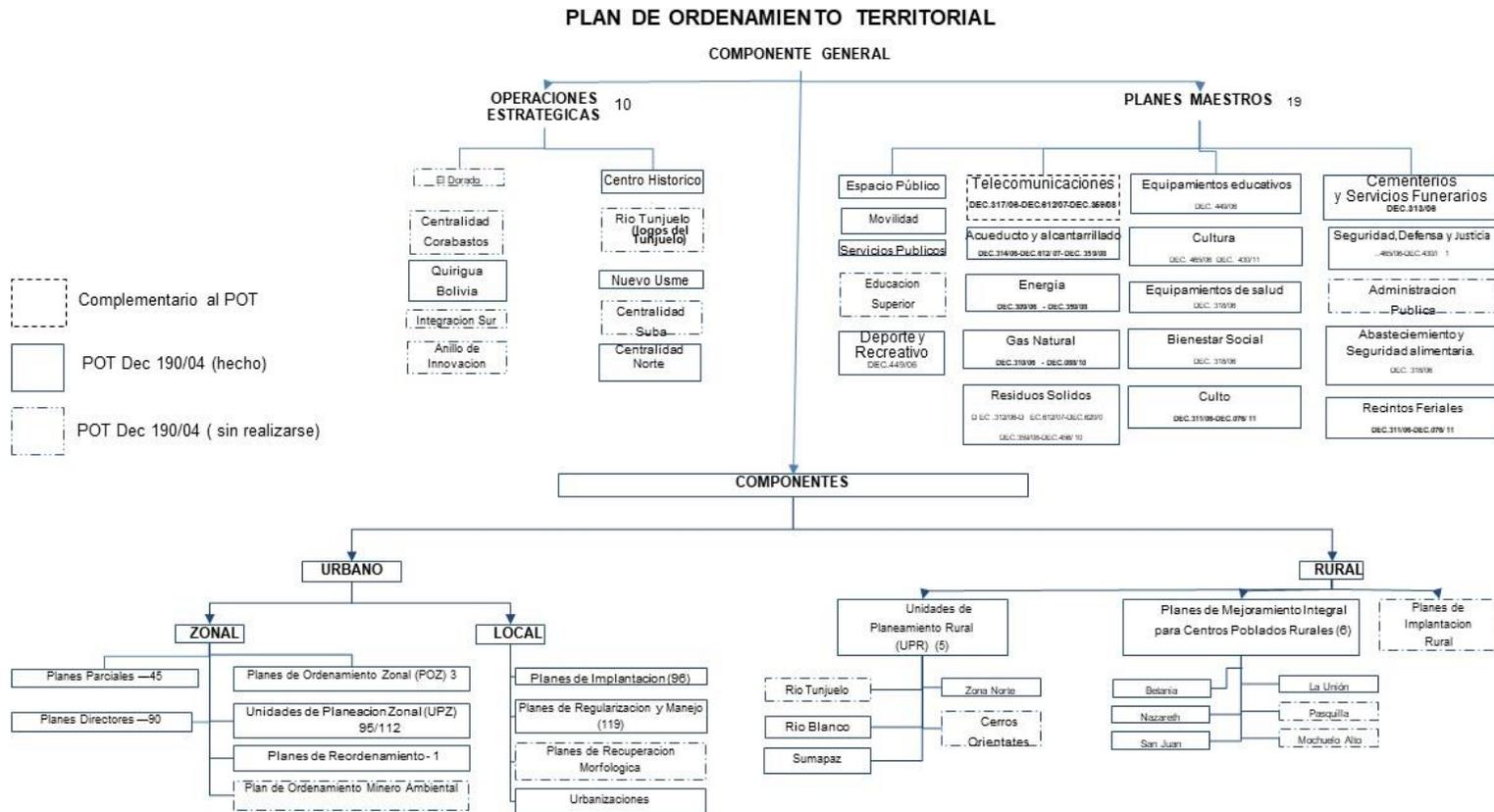
Fuente: Elaboración propia

Anexo 2 - Instrumento de análisis para identificación de creencias de los actores

Sistema de creencias	Preguntas Orientadoras
Núcleo duro	<p>¿Qué temas para usted eran inamovibles en la discusión del proyecto? ¿Por qué? ¿Considera que sus argumentos fueron escuchados y aprobados por la comisión? ¿Por qué? ¿Cuál debe ser el papel del Estado en la construcción y desarrollo de la ciudad? ¿qué debe hacer y que le debe dejar a los privados? Se siente identificado con algún partido y/o movimiento político? ¿y con respecto a este partido o coalición, diría usted que se siente muy cercano, bastante cercano o algo cercano? Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. ¿En qué casilla se colaría usted? (izquierda) 1 – 10 (derecha)</p>
Núcleo de la política	<p>- En el momento en que llega el proyecto a la discusión en la comisión, ¿cómo eran las relaciones del gobierno con el concejo? ¿Cuáles considera los temas más relevantes en la discusión del proyecto? ¿por qué? ¿Cree que hubo más argumentos políticos que técnicos para el rechazo del proyecto?</p>
Aspectos secundarios	<p>¿La prensa como se posicionó frente al proyecto? ¿Y cómo reaccionó la administración? ¿No pesó a la hora de discutir y votar el proyecto, la falta de trayectoria política y de cargos de administración pública de los funcionarios públicos? ¿influyó las investigaciones que se estaban haciendo a algunos concejales sobre el carrusel de contratación en la votación o la discusión del proyecto? ¿influyó en la votación y discusión que se estaba discutiendo valorización? ¿Influyó el tema de las basuras?</p>

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3 – Desarrollo de componentes del POT – decreto 190 de 2004



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación.

Anexo 4 – Definición y clasificación de normas urbanísticas

Tipo de normas urbanísticas	Definición y composición
Normas urbanísticas generales	<p>Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:</p> <p>1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.</p> <p>1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.</p> <p>1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.</p> <p>1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.</p> <p>1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales, en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación. (Subrayas y negrilla fuera del texto original y hechas por la administración en documento “memoria justificativa”)</p>
	<p>Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus</p>

<p>Normas urbanísticas estructurales</p>	<p>constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.</p> <p>En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:</p> <p>2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.</p> <p>2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.</p> <p>2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.</p> <p>2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.</p> <p>2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.</p> <p>2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.</p> <p>2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales. (...). (Subrayas y negrilla fuera del texto original)</p>
--	--

Fuente: ley 902 de 2004

Anexo 5 – Actores público – privados presentes en las sesiones de la comisión

Fecha sesión	Objeto de la sesión	Actores que intervinieron
19 de mayo / 2013	Aprobación de proposiciones y presentación del proyecto por parte de administración	Gerardo Ardila – Secretario de Planeación Miguel Uribe – Concejal Partido Liberal Álvaro Argote – Concejal Polo Democrático
20 de mayo / 2013	Presentación del proyecto por parte de administración (modificaciones)	Gerardo Ardila – Secretario de Planeación William Camargo - Director de Vías, Transporte y Servicios de la Secretaría Distrital de Planeación Octavio Fajardo - Subsecretario de Planeación Socioeconómica
21 de mayo / 2013	Presentación del proyecto por parte de administración (modificaciones)	Liliana Ospina - Subsecretaria de Planeación Territorial Distrital Marco Fidel Suárez – concejal PIN Gerardo Ardila – Secretario de Planeación Juan Carlos Flórez –concejal ASI
22 de mayo / 2013	Presentación del proyecto por parte de administración (Instrumentos y programas)	Liliana Ospina - Subsecretaria de Planeación Territorial Distrital Juan Carlos Flórez –concejal ASI Jairo Cardozo Salazar – concejal MIRA Cesar García – Concejal Cambio Radical Gerardo Ardila – Secretario de Planeación María Mercedes Maldonado – Secretaria de Hábitat
24 de mayo / 2013	Foro: “Fortalezas y Debilidades del Plan de Ordenamiento Territorial” para los gremios, del Partido de la U,	María Victoria Vargas – Concejal Partido Liberal Javier Palacio- Concejal Partido de la U Diego Ardila – Contralor Adriana Córdoba – Veedora Distrital Danilo Vega – Personero Auxiliar Martha Moreno – Gerente de Camacol Andrés Mauricio Martínez Umaña – Lonja de Propiedad Raiz Camilo Santamaría - Asociación Colombiana de Arquitectos Plinio Alejandro Bernal – Cámara de Comercio de Bogotá Elizabeth Rico – Anafalco Mabel Perezza – FENALCO Diego Fernando Hernández – Universidad Nacional de Colombia

		<p>Edgar Oliveros - Intervención de Solucionemos la construcción</p> <p>Fernando Amaya - Asociación de vecinos para el desarrollo integral para la zona de influencia para la vía Suba-Cota (ASODESCO)</p>
27 de mayo / 2013	<p>Foro: “Fortalezas y Debilidades del Plan de Ordenamiento Territorial” para los gremios, del Partido de la U,</p>	<p>Alex Esmit Araque - representante de la Universidad Sergio Arboleda</p> <p>Juan Pablo Bocarejo – Universidad de los Andes</p> <p>Juan Manuel González - Universidad Javeriana y Rosario</p> <p>Patricia Acosta – Universidad el Rosario</p> <p>Olga Palacios y Juan Carlos Alarcón– Universidad Distrital</p> <p>Mauricio Rico – Corposeptima</p> <p>Jorge Iván González – Universidad Nacional</p>
28 de mayo / 2013	<p>Análisis jurídico de la modificación</p>	<p>María Mercedes Maldonado – Secretaria de Hábitat</p> <p>Roberto Hinestroza – Concejal Cambio Radical</p> <p>Jairo Cardozo - concejal MIRA</p> <p>Miguel Uribe – Concejal Partido Liberal</p> <p>Javier Palacio -concejal partido de la U</p> <p>Álvaro Argote – concejal partido polo</p> <p>María Victoria Vargas – concejal partido liberal</p>
29 de mayo / 2013	<p>Foro: “Fortalezas y debilidades del Plan de Ordenamiento Territorial” para los ediles de las 20 localidades, del Partido de la U, Foro: Realidad y necesidades del sector educativo en la propuesta de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)” del Partido Cambio Radical,</p>	<p>Clara Lucia Sandoval – MIRA</p> <p>Julio Ramos - edil de la Junta Administradora de Fontibón</p> <p>Arturo Silva – presidente de conaced</p> <p>Pedro Luis Espinosa - representante de la Asociación de Colegios Privados</p> <p>Jorge Enrique Pérez - edil de la Junta Administradora de Antonio Nariño</p> <p>Enrique Marcella Cardona - edil de la Junta Administradora de los Mártires</p> <p>Martha Patricia Borda - edil de la Junta Administradora de Teusaquillo</p> <p>Martha Triana - presidenta del Consejo Territorial de Planeación</p> <p>Luz Amparo García - edil de la Junta Administradora de Suba</p> <p>German Ricaurte - edil de la Junta Administradora de Chapinero</p> <p>José L. Gutiérrez - edil de la Junta Administradora de San Cristóbal</p>

		<p>María Victoria Lamini - edil de la Junta Administradora de Usaquén</p> <p>Ana María García Sierra - edil de la Junta Administradora de Usaquén</p> <p>Alexander G - edil de la Junta Administradora de Sumapaz</p> <p>Lilia Abella - Junta Administradora de Antonio Engativá</p> <p>David Monsalve - edil de la Junta Administradora de Tunjuelito</p> <p>Orlando Hernández - edil de la Junta Administradora de Santa Fe</p> <p>José Barrera - edil de la Junta Administradora de Puente Aranda</p> <p>Roberto Esquivel - edil de la Junta Administradora de Rafael Uribe</p> <p>Sergio Fernández Vocero de los estudiantes de la Universidad Nacional</p>
2 de junio / 2013	Ponencia de Alejandra Rodríguez	
3 de junio / 2013	Ponencia de Diego García	
4 de junio / 2013	Ponencia de Miguel Uribe y se escucha la posición de las bancadas	<p>Miguel Uribe</p> <p>Gerardo Ardila</p> <p>María Susana Muhammad</p> <p>Jairo Cardozo – Bancada MIRA</p> <p>Álvaro Argote – Bancada Polo</p> <p>Javier Palacio – Bancada partido U</p> <p>María Victoria Vargas – Bancada Partido Liberal</p> <p>Juan Carlos Flórez- Partido ASI</p> <p>Diego García – Bancada progresista</p>
7 de junio / 2013	Posición de concejales y votación	

Fuente: Elaboración propia con base en actas sucintas del concejo

Anexo 6 - Identificación de creencias de las coaliciones en prensa

NÚCLEO DE CREENCIAS DURO		NÚCLEO CREENCIAS POLÍTICA	
Vivienda nueva y localización	Cargas Urbanísticas	Modificaciones vs Nuevo POT	
Coalición promotora pro statu-quo	<p>"Destacó que 550,000 unidades de vivienda estarían en riesgo, el 80% de las cuales se identifican como VIP y VIS. En la misma medida, Moreno aseguró que la producción que se dejaría de hacer tendría un impacto de 83,5 billones y el distrito dejaría de percibir en el impuesto predial 2,2 billones" <u>Actor: Camacol</u>, Título: "Nación, gremios y ciudadanos le dicen "no" al Plan de Ordenamiento de Petro", La República, 7 junio de 2013</p>	<p>"No es claro el manejo de la edificabilidad permitida sobre un inmueble y menos la distribución de la misma en las diferentes zonas de la ciudad. No es comprensible el bajo índice de edificación para el centro de la ciudad por limitaciones en la construcción de las redes matrices, cuestión que reprimirá el distrito central de negocios. Este asunto es prioritario si tenemos en cuenta que estamos a las puertas del TLC" <u>Actor: Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá</u>, Título: "Alerta por proyecto de modificación del POT", La República, 9 de marzo de 2012</p>	<p><i>Si bien la administración realizó eventos de difusión en múltiples ámbitos, ni en estos ni en sus documentos de soporte ni en el articulado propuesto es posible entender con precisión cual es el nuevo "modelo" o los nuevos lineamientos, si hablan del cambio, o los ajustes normativos contemplados en la modificación. Además, la propuesta no establece cuáles serán los impactos del cambio, los costos de la transacción normativa, las estimaciones de número de vivienda, entre otros. (...) en cuanto al cambio climático, su incorporación en el ordenamiento territorial implicaría, antes que una modificación excepcional, un cambio estructural en la organización política y administrativa del país, o al menos de la región, para asumir de manera suficiente el manejo de los ecosistemas y componentes de su estructura ecológica en condiciones de sustentabilidad. En movilidad más que modificar el POT, sería suficiente con cumplir o ajustar el Plan Maestro de Movilidad. <u>Actor: Veeduría Distrital</u> Título: ¿conviene modificar el POT?, El Espectador, 4 de mayo de 2013</i></p>
	<p>"Es muy probable que la más fuerte pelea que exista sobre el POT sea la de los porcentajes de vivienda de interés prioritaria (VIP), del 20% al 30%, que tienen que construir o pagar ahora los constructores en cada uno de sus proyectos. Antes la norma era más laxa (podían construir vivienda de interés social, que es más rentable), así que hoy el gremio sostiene que la medida subirá tanto los costos que terminará o disparando el precio de la vivienda o espantando a los constructores de la ciudad" <u>Actor: Camacol</u>, título: "La ciudad,</p>	<p>"Las nuevas cargas urbanísticas que el decreto impone a los constructores aumentarán el precio de las viviendas y perjudicarán al sector". <u>Actor: Camacol</u>, título: "La ciudad, en manos de un juez", El Espectador, 29 de septiembre de 2013</p>	<p>Evaluar qué de lo que necesita la ciudad puede concretarse en el marco del POT vigente, vía decretos y otros instrumentos y qué, por el contrario, requiere su modificación. Pues el POT vigente ya define una ciudad compacta, densa, con perímetro urbano cerrado y definido, integrada a la estructura ecológica, al sector rural y al sistema de ciudades en perspectiva regional, en proceso de redensificación vía renovación urbana, en proceso de superar los riesgos y vulnerabilidad de la ciudad construida y en búsqueda de superar la segregación por medio de la consolidación del sistema de centro y centralidades, que reconoce la mezcla de usos, pero procura la conservación de zonas de vivienda al interior de los barrios y zonas. ¿cuál</p>

<p>en manos de un juez", El Espectador, 29 de septiembre de 2013</p>		<p>entonces el nuevo modelo de ciudad que se plantea en la reforma propuesta? <u>Actor: Veeduría distrital</u>, Título: Valorización y POT en las ordinarias del Concejo, El Nuevo Siglo, 2 de mayo de 2013.</p>
<p>no solo se perdería suelo para reducir el difícil de vivienda, sino la posibilidad de desarrollar cerca de más de 54 millones de metros cuadrados y sigue disminuyendo el aporte de empleo de la construcción de la ciudad. <u>Actor: Camacol</u>, título: "Quiero reforma del POT por acuerdo del concejo", El Nuevo Siglo, 3 de junio de 2013</p>	<p>La administración ha tenido paralizadas innecesariamente 3,619 hectáreas por falta de articulación entre la propuesta de modificación y los proyectos que están en curso. Con esto lo que se evidencia es Bogotá no ha tenido una institucionalidad frente a este tema y con esta propuesta se desdibujan los lineamientos de la ciudad. <u>Actor: Camacol</u>, título: "Quiero reforma del POT por acuerdo del concejo", El Nuevo Siglo, 3 de junio de 2013</p>	<p>La ciudad estaba organizada según centralidades de desarrollo y ahora en uno solo: "el centro ampliado" y "la ley exige que para ser una modificación excepcional no se varíen los objetivos y estrategias". <u>Actor: Camacol</u>, título: Nación, gremios y ciudadanos le dicen "no" al Plan de Ordenamiento de Petro, La República, 7 de junio de 2013</p>
<p>Las cargas con que quieren gravar los proyectos los hacen absolutamente inviables. La vivienda de interés social se incrementaría en un 25 por ciento. Esa cantidad de imposiciones nuevas, la manera como se obliga a construir las redes de servicios públicos, inviabiliza las iniciativas. <u>Actor: Camacol</u>, título: "Hay demagogia y politiquería con el POT", dice Camacol", El Tiempo, 30 de agosto de 2013</p>	<p>Impone unas cargas -sesión de espacio público, construcción de redes de servicios públicos - a los constructores que terminara reflejándose en el precio de la vivienda. Ese modelo jamás le dará a Petro para vivienda de interés prioritario. <u>Actor: Miguel Uribe</u> "¿El POT de Petro es un planteamiento ideológico? El tiempo, 4 junio de 2013</p>	<p>Lo que se propone en el documento no es aplicable o quizá no es lo que la ciudad necesita: "confuso y contradictorio" "son muchos los anuncios sobre la modificación excepcional del POT, pero los ciudadanos de a pie aún no entienden cómo se desarrollará esta modificación, ni como los va a beneficiar (artículo que supuestamente habilitaba todos los puntos de la ciudad para la práctica de la prostitución y especialmente con la pretendida propuesta de centros comerciales de 3,200 metros cuadrados de construcción donde se podrían incluir este tipo de servicios), Esto, a pesar de que la administración ha dicho en varias oportunidades que el articulado es el resultado de un trabajo hecho en consenso por los bogotanos" <u>Actor: Camacol</u>, Cambios al POT, confusos y excluyentes: Camacol, El Nuevo Siglo, 20 de mayo de 2013</p>
<p>Mientras el alcalde defiende un ordenamiento más equitativo, el plan reduce la meta de espacio público de 10 a 6 metros cuadrados por habitante, dispara el precio de la vivienda y ofrece los beneficios de edificabilidad solo a grandes constructores en perjuicio de los propietarios originales. <u>Actor: Miguel Uribe</u> "Más desorden e improvisación", El Tiempo, 10 de agosto de 2013</p>	<p>Fenalco se opone a la norma del alcalde por cuestiones como la obligación que tendrán los nuevos centros comerciales de más de 25.000 m2 de construir viviendas o la política de reducción de parqueaderos para reducir el uso del carro que plantea el POT modificado. <u>Actor: Fenalco</u>, título: "La ciudad, en manos de un juez", El Espectador, 29 de septiembre de 2013</p>	<p>El modelo de ciudad que hoy tenemos consiste en unas centralidades que deben ofrecer unos servicios de acuerdo con una escala y una vocación. Pero la propuesta de la administración las desmonta y las desarticula. Además, se reorganizan y modifican los instrumentos con los que actualmente cuenta el POT: las operaciones estratégicas no cumplirían los mismos propósitos y desaparecerían las UPZ, por ejemplo. <u>Actor: Miguel Uribe</u> "POT: ¿hundirlo o discutirlo?", El Espectador, 7 de junio de 2013</p>

<p>Este nuevo POT acaba con los cerramientos de la propiedad horizontal, aumenta significativamente el valor de la vivienda e indetermina las zonas de riesgo y elementos ambientales; lo que convertiría a Bogotá en una ciudad de tercer nivel, con un mayor desorden territorial, riesgos de corrupción y un difícil control urbanístico. <u>Actor: Miguel Uribe</u> "El POT se hundiría el viernes en primer debate", El Nuevo Siglo, 5 de junio de 2013</p>	<p>Cargas como la exigencia de entregar el 35% del área a Vivienda de interés Prioritario para los proyectos de gran extensión y la restricción de construcción de parqueaderos, entre otras, desestimularán el desarrollo de grandes complejos como centros comerciales, grandes superficies y almacenes de cadena. <u>Actor: Fenalco</u> "Modificación de Petro al POT es negativa: Fenalco", El Colombiano, 28 de agosto de 2013</p>	<p>Sobre movilidad quiere meter al SITP en el ordenamiento territorial, pero deja gran parte de los argumentos del tema de movilidad por definir en el futuro a través de estudio. Se vuelve una cosa reiterativa, sistemática, que en todo el POT se diga que en Bogotá deberá reglamentar cosas muy importantes en el futuro y muchas de esas cosas con base en estudios técnicos que también se harán en el futuro. (...) resulta que Bogotá es una de las ciudades más densas del mundo y redensificar lo redensificado se llama hacinamiento. Un proceso de renovación y revitalización urbana es muy largo. las redes de servicio del centro no dan abasto. (...) aquí quieren plantear una ideología, un cambio de modelo de ciudad. Las motivaciones no tienen sustento técnico, que por ley lo requieren. El cambio de modelo ciudad es grave, porque desconoce los logros de Bogotá alcanzados hasta hoy. Estamos dejando de construir sobre lo construido. <u>Actor: Miguel Uribe</u> "¿El POT de Petro es un planteamiento ideológico?", El tiempo, 4 junio de 2013</p>
<p>el precio de la vivienda se va a disparar para ricos y para pobres. Ya está pasando y el precio del suelo no discrimina. <u>Actor: Miguel Uribe</u> "¿El POT de Petro es un planteamiento ideológico?", El tiempo, 4 junio de 2013</p>	<p>Lo que hay que preguntarse es que tan viable es. Buena parte de la respuesta pasa por la real disponibilidad de suelo en la zona del centro ampliado. Aunque la administración insiste en que tiene un inventario de bodegas que le permitirá liberar terrenos en esta área, no es claro si podrá controlar los precios. (...) hay que ver también su impacto en el ámbito nacional. Si la idea de prescindir de la Avenida Longitudinal de Occidente no lesionará la competitividad del país, por ejemplo. También debe verse desde una perspectiva regional. Considerar que de poco sirve un modelo que frene la urbanización de la sabana y busque consolidarla como despensa agrícola, cuando los municipios vecinos se encuentran incursos en dinámicas de crecimiento que no tienen marcha atrás. <u>Actor: Editorial El Tiempo</u> "El futuro de la capital", 26 de marzo de 2013</p>	<p>Asegura que la propuesta modifica por completo la norma vigente en temas como el modelo de ocupación que el Distrito busca concentrar en el centro ampliado con la redensificación. "Esto es absurdo si se tiene en cuenta que el promedio de densidad en la capital es el mayor en América" <u>Actor: Miguel Uribe</u> "Comienza la batalla por el POT en el Concejo", 31 de mayo de 2013</p>

<p>La insistencia en continuar densificando lo que ya es el centro urbano con la mayor densidad poblacional del continente (20,000 habitantes por kilómetro cuadrado) es una equivocación con múltiples implicaciones negativas, en especial, al verse acompañada de mayor diversidad y mezcla en los usos del suelo. Es fácil imaginarse el complejo escenario de zonas con muy altas densidades en donde convivan usos residenciales y comerciales de alto impacto, que en el contexto de debilidad institucional que nos caracteriza terminara generando toda suerte de conflictos y enfrentamientos. <u>Actor: Eduardo Behrentz - columnista</u> "Que no se decida por decreto. El concejo debe hundir el POT", El Tiempo, 29 de mayo de 2013</p>	<p>Hace algunas semanas Petro dijo que construiría un centro ampliado, y hasta el día del hoy no han tumbado ni una sola casa para hacer esa renovación. Es más, con las normas del POT lo que se va a hacer es frenar lo que se venía haciendo. Y ahora, hablar de 600 hectáreas, que se incluye hasta la Casa de Nariño, prácticamente lo que sugiere es que se hará vivienda hasta en la casa presidencial. Y luego dice que hay sectores desocupados, sectores como Sanandresito, como si fuera fácil construir ahí. Sanandresito tiene el precio por metro cuadrado más caro de Colombia. Es absurdo, por ejemplo, que del POT vayan a quitar la ALO, que es la vía que va a tener más tráfico en Colombia. <u>Actor: Enrique Peñalosa</u> "Verdes no deberían estar en Unidad Nacional: Peñalosa", El Nuevo Siglo, 31 de marzo, 2013</p>	<p>Impacto fiscal del POT: Esta modificación pondría en riesgo la sostenibilidad de las finanzas distritales ya que el 83 por ciento de los recursos que plantea obtener la administración en lo que resta del actual gobierno no se encuentra garantizado. De los 22 billones de pesos que planea invertir el POT al plan de desarrollo "Bogotá human" solo tiene 3 billones de pesos provenientes de recursos ordinarios e ingresos propios de establecimientos públicos, equivalentes al 16,5 por ciento del proyecto. La obtención de los restantes 18 billones de pesos que requiere el POT son inciertos. Cargas urbanísticas, condición VIP, certificados, asociaciones público-privadas, cupo de endeudamiento y valorización dependen de aspectos técnicos, reglamentaciones y autorizaciones. <u>Actor: Miguel Uribe</u> "Dos ponencias positivas y una negativa para cambiar POT". El Nuevo siglo, 31 mayo de 2013</p>
<p>Por encima de las discusiones jurídicas y políticas, la cuenta mayor a la fecha es la parálisis de la construcción en Bogotá durante lo que lleva la administración Petro, quien con la mira puesta en el plan del centro ampliado, atrofió la actividad en los ejes principales de la construcción -el plan zonal norte, Usme, el borde occidental, entre otros.- Y contuvo la construcción de vivienda de interés social, incluidas las casas gratis con el Gobierno Nacional, todo lo cual ha ocasionado la pérdida de 80 mil empleos y de 9% del PIB del país en 2012. <u>Actor: Editorial El Colombiano</u>. El disparate del POT en Bogotá, El Colombiano, 18 de junio de 2013</p>	<p>En Bogotá, la falta de planificación de los últimos gobiernos de izquierda impidió la adquisición de grandes extensiones de tierra que aseguraran vivienda para los más pobres. Esto trajo como consecuencia que las pocas áreas disponibles quedaran en manos de privados y que hoy su precio sea exorbitante. De ahí que cualquier iniciativa que contribuya a cerrar esta brecha merezca ser respaldada, pero no a cualquier precio. <u>Actor: Editorial El Tiempo</u> "Densificar para ganar", El Tiempo, 6 de noviembre de 2012.</p>	<p>Preocupa también la ausencia de una verdadera visión de ciudad - región en donde se conjuguen y articulen los objetivos y necesidades de Bogotá con los de los municipios que conforman su entorno. Mientras se sigue acumulando evidencia internacional acerca de la necesidad de dicha articulación para lograr los objetivos de sostenibilidad de las megaciudades, el POT ignora por completo los ejercicios de planeación de la región circundante. <u>Actor: Eduardo Behrentz - columnista</u> "Que no se decida por decreto. El concejo debe hundir el POT", El Tiempo, 29 de mayo de 2013</p>

<p>El tema de vivienda del alcalde Petro es todavía más grave. El alcalde ha contribuido a que incrementen terriblemente los precios de la vivienda popular en Bogotá, al congelar la tierra para urbanizar en la ciudad sin ningún conocimiento. Por ejemplo, al comienzo salió a decir que no se necesitaba mucha vivienda porque la población en Bogotá no estaba creciendo, cuando la demanda de vivienda tiene que ver con el crecimiento de hogares y no con la sobrepoblación. Entonces, Bogotá en los próximos 40 años va a crecer fácilmente 4 o 6 millones de habitantes y el tamaño de hogares será más pequeño. Entonces: con la misma población se necesitan más viviendas. <u>Actor: Enrique Peñalosa</u> "Verdes no deberían estar en Unidad Nacional: Peñalosa", El Nuevo Siglo, 31 de marzo, 2013</p>	<p>no se indica cómo y cuándo se producirá la sustitución de las ineficientes y obsoletas infraestructuras viales, de acueducto y alcantarillado, energía, transporte y telecomunicaciones, sin la cual la densificación y compactación no son posibles, sin que el precario funcionamiento actual de la ciudad colapse. <u>Actor: CTPD</u> "Consejo Territorial da concepto negativo al POT de Bogotá", El Tiempo, 7 de febrero de 2013.</p>	<p>El alcalde Petro debe superar los delirios del centro ampliado y acometer un plan de choque para reactivar la construcción y devolver la confianza sobre las bases firmes del pasado. <u>Actor: Editorial El Colombiano</u>. El disparate del POT en Bogotá, El Colombiano, 18 de junio de 2013</p>
<p>Con mapas de la ciudad, el ministro Luis Felipe, reveló cómo la modificación del Plan contradice el modelo de articulación regional y concentra todo el desarrollo urbano de los próximos años en el "centro ampliado". "Esto va a generar algo muy grave y es que se sigan perdiendo empleos, más de 79mil puestos de trabajo se han perdido en la ciudad, se presentará un desplazamiento de la capacidad productiva de la capital a otras ciudades perdiendo años en el desarrollo de la mismos" <u>Actor: Luis Felipe Henao, Ministerio Vivienda Construcción de vivienda vs. POT</u>, El Nuevo Siglo, 29 de mayo de 2013</p>	<p>A propósito del artículo 338: "Así como está pensada esta norma, lo que hace es establecer un criterio ideológico y no funcional. ¿quién en su sano juicio va a solicitar licencia de construcción para un proyecto comercial de más de 10.000 metros cuadrados a sabiendas de que el 30 por ciento del área dotacional quedará bajo el control de una entidad pública que asignará esos espacios para el ejercicio de aleatorias actividades económicas populares?" <u>Actor: Camilo Ayerbe Posada, "La bomba del POT"</u>, El Tiempo, 3 de junio de 2013</p>	<p>Bogotá no puede tener un POT que -como el que promovió Petro-sobre el papel tenga las mejores intenciones para generar equidad pero que en su aplicación desincentive la inversión priva, pues esta solo servirá para promover la informalidad y aumentar el costo de vida de todos (lo cual impacta especialmente a los más pobres). A su vez, no se puede permitir un modelo de desarrollo que privilegie el interés particular frente al general, donde cada cual haga más o menos lo que quiera sin considerar las externalidades positivas y negativas que cualquier intervención sobre el tema. Pero tampoco podemos permitir el statu quo, que permite caos aberrante, como rascacielos que no aporta nada para mitigar el impacto de su construcción. <u>Actor: Carlos Galán</u> "POT: se perdió una oportunidad", El Espectador, 9 de junio de 2013</p>
<p>Dónde se van a hacer (VIP), los suelos de expansión están paralizados, no existen proyectos en el programa de revitalización para trasladar obligaciones y el pago en efectivo no garantiza el desarrollo de las viviendas. <u>Actor: Luis Felipe Henao, Ministerio Vivienda Construcción de vivienda vs. POT</u>, El Nuevo Siglo, 29 de mayo de 2013</p>		

<p>Se cayó la VIP por falta de gestión. No se ha formulado un solo plan parcial que genere nuevo suelo para VIP. Se está generando inseguridad jurídica para VIS frene a los trámites del acueducto, porque una vez construida la obra no les aseguran que tengan servicios. Antes, Metrovivienda generaba suelo y hoy no se está haciendo. Todo se ha llevado a renovación y revitalización, y aun cuando compartimos esos programas, son de mediano y largo plazo. <u>Actor: Luis Felipe Henao</u>, "Se necesita plan de choque para vivienda", El Tiempo, 16 de junio de 2013</p>		
<p>La ANDI, Camacol y otros gremios coinciden en que desmotiva la construcción en la ciudad y la creación de nuevas empresas. <u>Actor: Luis Felipe Henao</u>. Incertidumbre urbanística en Bogotá, El Tiempo, 28 de agosto de 2013.</p>		
<p>EL Pot del alcalde Petro implica serias cargas impositivas a los constructores y promotores inmobiliarios y genera nuevos trámites para el desarrollo urbanístico. <u>Actor: Luis Felipe Henao, Ministerio Vivienda</u>, Decreto nacional se le atravesaría al POT, El Tiempo, 29 de mayo de 2013</p>		

<p>Otra norma estilo manifiesto es la que obliga a ceder un 30 por ciento del suelo edificable para vivienda de interés prioritario (VIP). Se contempla compensar la sanción (porque de eso se trata) pagando en dinero el valor del terreno que se va a ceder o construyendo la vivienda prioritaria en otro sector de la ciudad, pero solo cuando el área del terreno es inferior a 3.000 metros cuadrados. (...) Nadie niega que el déficit de vivienda popular en Bogotá es dramático, pero confiar la solución de este drama a una simple fórmula de álgebra social que obliga a vivir bajo un mismo techo a una mayoría de ciudadanos "emisores" de impuestos con unas minorías de ciudadanos "receptores" del mismo es por lo menos injusto para los unos y humillante para los otros. <u>Actor: Camilo Ayerbe Posada</u>, "La bomba del POT", El Tiempo, 3 de junio de 2013</p>		
<p>Que esas sanciones las vayan a pagar solo los constructores y que esto causara una reducción en el precio del suelo es otro sofisma que nos quiere vender esta administración. En todas las economías del mercado, el mayor costo de la materia prima siempre se traslada al usuario final, en este caso, al comprado de la vivienda. <u>Actor: Camilo Ayerbe Posada</u>, "La bomba del POT", El Tiempo, 3 de junio de 2013</p>		
<p>Entre los inconvenientes que presenta el POT para los constructores está su concentración en el centro ampliado, lo que elimina unas áreas donde se podía construir: "no nos parecen convenientes estas medidas porque en algunas zonas que en están en desarrollo quedaron muy castigados algunos lotes". <u>Actor: Carlos Arango, presidente constructora Bolívar</u>. Incertidumbre por el POT impulsó alza del 41% en licencias, La República, 20 de noviembre 2013</p>		

<p>El POT propuesto no permite construir en áreas inundables. Privilegia al ser humano y a la naturaleza de la ganancia rápida. <u>Actor: Gustavo Petro</u>, título: "Quiero reforma del POT por acuerdo del concejo", El Nuevo Siglo, 3 de junio de 2013</p>	<p>El actual POT permite que el constructor junte dos casas, haga un edificio y no entregue espacios públicos ni vías. Al exigir cargas de espacio público, vías y dotación escolar al constructor, logra un mejor vivir para los bogotanos. <u>Actor: Gustavo Petro</u>, título: "Quiero reforma del POT por acuerdo del concejo", El Nuevo Siglo, 3 de junio de 2013</p>	<p>En Bogotá, los ciudadanos tenemos que movernos grandes distancias, unos pocos en carro, otros mucho en transporte público o a pie. Consolidamos un modelo irracional que no permite tener calidad de vida. Bordes llenos de edificaciones, cuando la mayor parte de la gente trabaja en el centro. Esto produce depredación y segregación social, desigualdad y violencia. El POT quiere cambiar eso. <u>Actor: Gustavo Petro (Alcalde de Bogotá)</u> El POT. Dos maneras de entender el mundo, el tiempo, El Tiempo, 17 marzo de 2013</p>
<p>El POT no les gusta a algunos porque le disminuye utilidades a gente que tiene extensiones de tierra, que han comprado con fines de especulación. A esos especuladores no les gusta el POT. <u>Actor: Gustavo Petro (Alcalde de Bogotá)</u> "Incertidumbre urbanística en Bogotá", 28 de agosto de 2013</p>		<p>La ciudad llegó al tope. No se puede seguir expandiendo. Hay que mirar sobre la ciudad construida como se recupera y en qué manera. <u>Actor: Gerardo Ardila</u>, "El POT no funcionó": Secretario de Planeación", El Nuevo Siglo, 10 de septiembre de 2012</p>
<p>Según expertos, Bogotá tiene una de las "densidades" más grande del mundo, pero en Patio Bonito o en el Rincón de Suba. Matemáticamente, para que eso sea posible es porque en casas de dos pisos -sin calles, parques o espacio público – viven cuatro o cinco familias. Lo que tenemos, entonces, está lejos de ser densificación; es hacinamiento. En cambio, nuestro centro es uno de los más desocupados del mundo: incluye 600 hectáreas de edificaciones vacías en Santa Fe, en Plaza España, en los Sanandresitos, en la zona industrial; 600 hectáreas cruzadas por las principales troncales de Transmilenio, la Caracas por el oriente, la 26 por el norte, la 30 por el sur, la sexta, la Jiménez, todas cruzando un área deshabitada por las noches. Tenemos que cambiar esa lógica. <u>Actor: Gustavo Petro (Alcalde de Bogotá)</u> El POT. Dos maneras de entender el mundo, El Tiempo, 17 marzo de 2013</p>		<p>¿Los problemas del POT podrían resolverse por decreto o con el desarrollo de otros instrumentos? Al responder el anterior interrogante, a la veedora se le olvidó que Bogotá cada día se aleja más de los objetivos y la estrategia territorial definida en el POT, en parte por las normas urbanísticas. El marco legal establece que todo ajuste a las normas urbanísticas se realiza con una "modificación excepcional" que debe ser presentada a los concejos municipales y distritales. <u>Actor: Diego García</u> "lo que no ve la veedora", El Espectador, 10 de mayo de 2013</p>

<p>Nos quieren hundir el pot en el concejo solamente porque no produce las ganancias para tres grandes constructoras a las que no les importa "ni cinco" si la familia pobre que va a vivir en esa vivienda va a tener el rio Bogotá hasta el cuello. <u>Actor: Gustavo Petro</u> "Alcalde cuestiona a críticos del POT". El Tiempo, 1 junio de 2013</p>		<p>La modificación excepcional lo que plantea es que las centralidades se quedaron chiquitas para una ciudad dinámica y cambiante. Actualmente tenemos una ciudad que nos dice, por ejemplo, que un lugar determinado es suelo de desarrollo, otro que es suelo de conservación, y así seguirá siendo toda la vida, porque así lo define el POT vigente. Es bastante rígido y no permite que la ciudad vaya adaptándose a sus cambios y dinámicas. Las centralidades están bien, lo que se propone es caracterizarla en tres tipos: actividad económica intensiva (donde hay muchos servicios y pocos habitantes), proximidad (las que están sobre las avenidas principales de la ciudad) e integración (los barrios, donde vive la gente). <u>Actor: Alejandra Rodríguez</u> "POT: ¿hundirlo o discutirlo?", El Espectador, 7 de junio de 2013</p>
<p>No es una ciudad densa de manera homogénea, sino una ciudad que tiene las mayores densidades en las áreas periféricas. <u>Actor: Gerardo Ardila</u>, "Ante la reforma del POT de la capital dos visiones sobre espacio público", El Espectador, 12 de mayo de 2013</p>		<p>Dinámicas como el uso comercial de los antejardines se quedan sin marco normativo. Probablemente estos sitios dende algunas veces almorzamos o tomamos un café deban desaparecer. Otros vacíos que tienen que ver con la aplicación de normas, especialmente sobre el control de la muy publicitada mezcla de usos, aislamientos, la imposición de cargas urbanísticas y otras infraestructuras necesitaban mayor claridad, para que los curadores y alcaldes locales puedan concretar las disposiciones que lo motivaron. <u>Actor: Angélica Lozano</u> "POT: no hubo discusión", El Tiempo, 31 de agosto de 2013.</p>