

CONTENIDO

Editorial: Los Planes de Ordenamiento Territorial

Los fallos de la Corte Constitucional sobre minería

Juliana Peña Niño

El Ordenamiento Territorial de Bogotá, un asunto pendiente

Melissa Arce

Jenny Carolina Cortés

El papel de la sociedad civil en la adopción y el seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial de Barranquilla

Luis Eduardo Solano

Cali en su soledad, Cali como sub-región: ¿realidad o ilusión del Plan de Ordenamiento Territorial?

Katherine Escobar

Boletín del Eje Programático Institucionalidad Política, Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Director y Editor

Fabio E. Velásquez C.

Diagramación

Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

Nº 68

BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Abril 2017

LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE MINERÍA: UNA NUEVA Y NECESARIA PAUTA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR

Juliana Peña Niño

Coordinadora

Eje de Inclusión Social

Foro Bogotá

Gran controversia y opiniones diversas ha suscitado el Alto Tribunal con sus pronunciamientos sobre la política minera del país. Según los cálculos¹, entre 2010 y 2016, la Corte ha emitido veinticinco (25) fallos relacionados con el sector, la mayoría de ellos sustentados en la necesidad de garantizar y/o restituir derechos colectivos e individuales y proteger el medio ambiente.

Con estas cifras se hace evidente el derrotero de esta entidad por la defensa de nuestra “Constitución ecológica”, principio que ha sido relegado a un segundo plano por los diferentes gobiernos con respecto a la apuesta de desarrollo y la consecuente definición de las políticas públicas en el país. En este 2017, siguiendo la misma línea y en tan solo una semana, la Corte emitió dos (2) decisiones sobre demandas a dos grandes proyectos, Cerrejón y Marmato, a favor de los derechos de los pobladores de las regiones.

¿Qué opina el sector privado y el gobierno nacional?

Estas decisiones han sido consideradas por el sector privado minero como adversas, por lo que aseguran que han puesto en jaque el margen de certidumbre jurídica, indispensable para el desarrollo de su actividad en el país. Las determinaciones de inexequibilidad total o parcial sobre los contenidos normativos han sido interpretadas como un cambio en las reglas de juego.

Para varios empresarios, esta Corte tiene un sesgo ideológico, y se hace evidente su postura en contra de la minería, lo cual genera mucha inestabilidad². En particular, el tema de consulta previa es uno de los más delicados, pues en varios casos las empresas denuncian que sus proyectos no impactan esas comunidades y de todas formas se les ordena surtir dicho procedimiento.

Además, en un sector más amplio de la sociedad, se percibe que los magistrados no han llegado a dimensionar las consecuencias de sus decisiones sobre la economía, el desarrollo de las regiones y las inversiones futuras del sector privado para el posconflicto; esto se reflejaría en la disminución de la Inversión Extranjera Directa en 2016. Por su parte, el gobierno afirma que, debido a las sentencias, la autoridad minera se encuentra en un limbo, por lo que desde 2014 no ha podido expedir títulos mineros –a pesar de que la ANM reportó 302 nuevos títulos otorgados entre septiembre de 2015 y septiembre de 2016-, dándole supuestamente más paso a la ilegalidad que no paga impuestos ni regalías.

La jurisprudencia reciente en materia minera

El cuadro siguiente contiene algunas de las sentencias recientes de envergadura nacional que dan cuenta de la tendencia y los efectos de estas decisiones sobre la política pública:

¹ Véase: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-activismo-judicial-de-la-corte-constitucional-en-materia-minera> ;

² Véase: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallos-en-contra-de-la-mineria-en-la-corte-constitucional/16620528>

Sentencia	Tema demandado	Decisión
C-123/2014	Artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Código de Minas y del artículo 2 (parcial) del Decreto 934 de 2013: las entidades territoriales no pueden prohibir la actividad minera en sus territorios.	Exequible condicionado. El proceso de titulación minera debe estar acordado con los municipios para garantizar ambiente sano, cuencas hídricas, salubridad, condiciones económicas, sociales y culturales, aplicando principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la CP
	Discusión frente a los principios de Estado Unitario y autonomía territorial	
T-766/2015	Áreas Estratégicas Mineras: declaratoria de zonas aptas para minería en territorios ancestrales de las comunidades afrodescendientes	Revocó estas áreas por no haber realizado la consulta previa .
C-035/ 2016	Artículos 20, 49, 50, 51, 173 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 1753 de 2015 y artículo 108 de la Ley 1450 de 2011	Artículo 20 (áreas estratégicas mineras) es exequible pero condicionado a que el gobierno nacional deberá concertar con las autoridades locales con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva. Ello con el fin de garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo. Artículo 173, sobre actividades de explotación en páramos. Lo declara inexequible pues en lugar de establecer restricciones para proteger los páramos y atribuir facultades a las autoridades públicas con parámetros de protección claros, lo que persigue es aumentar el margen de discrecionalidad de dichas autoridades , con lo cual lo que hace el artículo es desproteger los páramos.
C-389/2016	Artículos 16,53, 270 y 271 de Ley 685 de 2001	Son exequibles estos artículos pero la autoridad minera deberá verificar los mínimos de idoneidad laboral y ambiental antes de entregar un título minero, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana .
C-273/2016	Artículo 37 de Ley 685 de 2001	Inexequible pues desconoce la reserva de ley orgánica, tanto por tratarse de la restricción a una competencia de las entidades territoriales, cuya regulación requiere de la expedición de una ley de esa categoría, como por desconocer lo previsto en la Ley 1454 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial que radicó en las entidades territoriales la competencia para regular los usos del suelo , sin hacer ninguna diferenciación respecto de la explotación minera
T-445/2016	Consulta popular en Pijao (Quindío)	Precisa que las entidades territoriales pueden prohibir la minería y garantizar la protección al medio ambiente . Ordena que se conforme una mesa de trabajo interinstitucional con el objeto de construir una investigación científica y sociológica en el cual se identifiquen y se precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio Colombiano.
SU 133/2017	Mineros tradicionales de Marmato	Según el comunicado 8 del 28 de febrero de 2017, la Corte suspendió la resolución de amparo administrativo que ordenó el cierre y desalojo de la mina Villonza, porque la solicitud de amparo correspondiente no se notificó a los afectados; ordenó agotar un proceso participativo con la población de Marmato, los mineros tradicionales y los demás actores involucrados y un proceso de consulta previa con las comunidades indígenas y afrocolombianas de la zona.



Al dar una mirada rápida a las diferentes sentencias, se puede resaltar dos aspectos reiterados en ellas:

1. La necesidad de vincular a las poblaciones en los procesos de decisión, pues son los directamente afectados en sus medios de vida. El alto tribunal exige la garantía del derecho a la participación ciudadana y a la consulta previa, libre e informada, ya que este elemento es imprescindible para el desarrollo armónico y responsable de esta actividad en los territorios.
2. Reconocimiento y respeto por el principio de la autonomía territorial. A pesar de que los recursos del subsuelo son de propiedad del Estado, la discusión –que aún no se considera concluida- pasa por el hecho de reconocer que la propiedad del suelo tiene otra lógica, en donde la entidad territorial posee una competencia clara para su regulación y uso, y además, su población es en últimas quien lo define.

Sin duda, el sector minero debe ser abordado con especial atención, ya que como lo ha dicho la Corte, las externalidades e impactos que produce su actividad en términos económicos, ambientales y sociales, deben ser sopesados de manera especial. Según sus disertaciones y pronunciamientos, estos impactos no se han dimensionado con la rigurosidad que se requiere para garantizar que el país se desarrolle pero que a su vez pueda proteger el ambiente y garantice las condiciones para generaciones futuras. En este punto es importante

recordar que según cifras del Atlas de Justicia Ambiental, Colombia ocupa el primer lugar en A.L. con conflictos socio-ambientales derivados de la extracción minera y de combustibles fósiles.

El mensaje no puede ser más claro. Se debe hacer un alto en el camino y dejar de lado la idea de que el gobierno central sigue tomando las decisiones de manera unilateral y conduciendo a puerta cerrada el rumbo del sector, sin incorporar los dictámenes de la jurisprudencia de las altas cortes. Esto no implica que no se deba promover el sector, pues es evidente que hay territorios del país con vocación minera y que es un renglón importante dentro de la canasta productiva del país.

Además, en este momento de post-acuerdo, las entidades territoriales deben ocupar el lugar que les asignó la Carta Magna, por lo que surge la necesidad de revivir los principios constitucionales de coordinación y descentralización para este nuevo escenario. Es imperativo que el gobierno nacional reconozca e incorpore no sólo en la retórica sino es sus acciones el enfoque de derechos y los mandatos de la Corte para el sector minero; de lo contrario, difícilmente se podrán construir territorios con una paz estable y duradera.

Gran expectativa se respira en el ambiente con la renovación de magistrados de la Corte Constitucional y el posible viraje de enfoque que ésta pueda adoptar, sobre todo para los temas mineros y de implementación del acuerdo de La Habana.

LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: HACIA VISIONES COMPARTIDAS DE TERRITORIO

La expedición de la ley 388 de 1997 constituyó sin duda un importante avance en la planeación territorial en Colombia. Surgió, como se sabe, de un debate sobre la ley 9^a de 1989, cuyos resultados no fueron los esperados desde el punto de vista de la intervención del suelo por los gobiernos locales con propósitos de redistribución de las rentas urbanas derivadas del crecimiento y creciente complejidad de los territorios, especialmente a nivel local.

La ley 388 estableció los criterios para la formulación de los planes de ordenamiento territorial (llamados esquemas y esquemas básicos de ordenamiento para el caso de los municipios medianos y pequeños), en la mira de ordenar los usos del suelo y prever arreglos que permitieran un crecimiento equitativo de los núcleos poblados, en particular de las grandes ciudades. Tres de esos criterios tienen una especial relevancia: en primer lugar, la distribución equitativa de cargas y beneficios; en segundo lugar, la función ecológica de la propiedad, lo que dio primacía a los parámetros ambientales en las decisiones sobre el ordenamiento del territorio; y, finalmente, la participación ciudadana como un ingrediente infaltable de la planificación territorial, en el marco de un régimen de democracia participativa.

Estos tres elementos tenían como telón de fondo la necesidad de que los planes de ordenamiento fueran el resultado de un ejercicio de construcción colectiva de una visión del territorio que iluminara las decisiones estratégicas de los planes, así como los instrumentos para su ejecución. Dicha visión compartida implicaba crear de manera participativa un modelo de ciudad acorde con su vocación económica y social y con la articulación de intereses particulares alrededor del bien común.

El ejercicio inicial, realizado durante el cambio de siglo, que dotó de planes de ordenamiento a los municipios del país, fue una experiencia de aprendizaje que no necesariamente se acogió al ideal contenido en la ley, pero que de todos modos sirvió para ordenar el territorio municipal y su crecimiento en el mediano plazo (doce años, por lo menos). Hoy día el país se encuentra en la tarea de modificar esos planes, al tenor de los cambios ocurridos en el territorio a nivel nacional, regional y local, y según las tendencias económicas y culturales marcadas por la globalización. Temas como los cambios demográficos, las nuevas dinámicas sociales, la movilidad, la explotación de recursos naturales y las relaciones inter-locales e inter-regionales parecen señalar la ruta de prioridades, pero también el campo de tensiones entre intereses diversos en la formulación de las reformas a los planes. La dificultad para asegurar la participación de todos los sectores económicos y sociales del territorio y para construir visiones compartidas de territorio aparece como el obstáculo de mayor envergadura en esta nueva fase de formulación de los POT.

A ello se suma la comprobación de que los problemas del territorio no pueden ser resueltos únicamente a escala municipal, lo que implica tener visiones compartidas con municipios vecinos y con la región de la cual el territorio hace parte. Y allí surgen nuevas dificultades para la planeación del territorio. Por eso, el gran reto consiste en construir esas visiones compartidas multi-escalares, dando prioridad a los mecanismos de colaboración entre las autoridades y su población, así como entre las autoridades municipales, de manera que problemas de fondo como el desarrollo económico local, la movilidad o el cuidado del medio ambiente sean tareas asumidas colectivamente. Lo contrario será tomar un camino equivocado que podrá traer consecuencias negativas para el futuro de los territorios y de sus gentes.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ, UN ASUNTO PENDIENTE

Melissa Arce

Jenny Carolina Cortés
Institucionalidad Política Democrática
Foro Bogotá

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento de planeación definido por la Ley 388 de 1997, la cual da potestad a las administraciones distritales y municipales para definir en el corto, mediano y largo plazo el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que orientan la disposición de los usos del suelo, el crecimiento de la ciudad, las áreas de protección ambiental, la movilidad, los equipamientos colectivos, las actividades productivas y culturales. El POT ordena el área rural y urbana durante un mínimo de doce años. De allí la importancia de contar con una visión a futuro de la ciudad que comprende la estructura y la forma urbana así como la garantía de los derechos de quienes viven y habitan el territorio.

Crecimiento, tamaño de los hogares e integración regional

¿Cómo está Bogotá en materia de ordenamiento territorial? Para empezar, existen tres temáticas de debate. En primer lugar, *el crecimiento*. Para el 2050, la Secretaría Distrital de Planeación señala que Bogotá va a crecer 1.1 veces y contará con un déficit cuantitativo y cualitativo de 306.708 viviendas. Esta entidad también proyecta un aumento poblacional de 1,2% anual, razón por la cual en ese año la ciudad contará con 3.6 millones de habitantes sumados a la población residente. A partir de este argumento, la alcaldía de Enrique Peñalosa ha planteado la necesidad de intervenir la Reserva Forestal Thomas Van Der Hammen y la construcción de la ciudadela Ciudad Río, además de extender la malla vial y de equipamientos urbanos. Esta propuesta ha generado el rechazo de diferentes sectores sociales, organizaciones y colectivos, quienes se han movilizado para exigir a la administración la preservación de este ecosistema. Aquí, la discusión que se ha planteado está entre la disposición de suelo y la sostenibilidad del medio ambiente, sin una solución a la vista en el corto plazo.

En segundo lugar, está la *reducción en el tamaño de los hogares*. La ciudad pasará de tener 3.2 a 2.4 personas por hogar, lo que implica que el número de familias se multiplicará en 2.1 para el 2050 (Secretaría de Planeación Distrital, 2016). Bogotá no cuenta con *suelo de expansión* para atender esta demanda y la

alternativa que se ha planteado es la densificación hacia arriba para garantizar mayores espacios, habitabilidad y zonas verdes¹. Sin embargo, se ha dejado de lado en esta discusión la ausencia de planes de renovación urbana, la expulsión de residentes hacia las áreas periféricas y la equidad en el acceso al suelo, en el marco del ejercicio de derechos contemplado en la Constitución y la Ley 388 de 1997.

En tercer lugar, se encuentra la *integración regional*. Si bien la ciudad ha establecido una ruta para integrarse con los municipios y departamentos de la zona andina, denominada Bogotá Ciudad Región y, actualmente se encuentra en discusión la creación de una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) que integra además de la capital a los municipios de la Sabana, hay debilidades en la institucionalización de la planeación regional para abordar los temas del POT. Un ejemplo de ello es la movilidad.

Otro aspecto que preocupa es la ausencia de una visión integral sobre el territorio para *comprender las dinámicas de cambio económico*, que plantean nuevas dimensiones de ocupación; ejemplo de ello es el desplazamiento de la industria hacia los municipios vecinos, principalmente, hacia Soacha, Fusagasuga, Chía, Zipaquirá y Facatativá². Además, el 15% de las personas que trabajan en la ciudad viven en municipios aledaños. Por último, la concertación entre las administraciones locales sobre proyectos y planes de acción ha sido difícil y no se observan avances en temas de usos del suelo, la distribución de las finanzas públicas, la preservación del medio ambiente y el transporte, por mencionar algunos temas.

La reforma del POT

Para enfrentar estos problemas las últimas alcaldías han propuesto la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial

1 Propuesta de la administración Petro para la reorganización del suelo en la ciudad.

2 Molina, H. (2015), Caracterización económica y empresarial de diecinueve municipios de Cundinamarca, [en línea], disponible en: http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/OficPrensa/Mauricio_Molina_Foro_Logros_Integracion.pdf, recuperado: 28 de febrero de 2017.

(POT), reglamentado a través del Decreto 619 de 2000, y ajustado a través del Decreto 469 de 2003³. En 2008⁴, el alcalde Samuel Moreno inició un proceso de revisión conocido como “Modificación Excepcional del POT”⁵ (MEPOT) con el cual se buscaba incorporar en el ordenamiento de la ciudad aspectos en relacionados con la gestión de riesgo, el cambio climático, las nuevas condiciones de ordenamiento rural, la articulación del Sistema Integrado de Transporte Público y la simplificación de la normatividad vigente. Por otro lado, la administración del alcalde Gustavo Petro planteó la modificación excepcional del POT a través del Decreto 364 de 2013, suspendido por orden del Consejo de Estado⁶, quedando en vigencia nuevamente el Decreto 190 de 2004⁷ (Ver Tabla 1).

En su corto tiempo de vigencia, el Decreto 364 fue protagonista de grandes controversias en sectores económicos y del comercio, debido a la visión que proponía del ordenamiento territorial alrededor del agua y el medio ambiente. Para lograr esto la norma proponía la mezcla de usos en diferentes áreas de actividad promoviendo la eliminación de la estratificación; el proyecto de densificación en el centro ampliado, el establecimiento de cargas y cobro de plusvalías al sector de la construcción, la definición de límites al crecimiento de la ciudad protegiendo la estructura ecológica principal y, la incorporación de nuevos instrumentos técnicos y jurídicos⁸. De igual forma, se contempló la inclusión de acciones en el plan de desarrollo 2012-2016 en materia de ordenamiento territorial para avanzar hacia una ciudad justa, equitativa e incluyente.

La reforma del POT

La administración Peñalosa por su parte, inició en el 2016 un proceso nuevo de modificación del POT que tiene como punto de partida una visión de ciudad muy diferente a la propuesta por Petro, más ligada a la expansión y la conurbación. Esta propuesta incluye aspectos como amplios espacios públicos integrando los componentes de la estructura ecológica principal, en particular los cerros orientales y el

³ Ambas disposiciones dadas su complementariedad fueron compiladas en el Decreto 190 de 2004.

⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá, (2016), Lo esencial del POT, Secretaría Distrital de Planeación, p. 11.

⁵ El Decreto 4002 de 2004 establece que en cualquier momento del proceso de implementación del POT, se pueden realizar ajustes por motivos de excepcional interés público.

⁶ La Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos “por el posible desacato de norma constitucionales, legales y reglamentarias”, desacato en que el Alcalde habría incurrido al adoptar el MePOT con el decreto 364 del 2013, a pesar de que el Concejo de Bogotá hundió el proyecto de Modificación Excepcional. También, se planteó que Gustavo Petro, Alcalde de Bogotá, habría hecho caso omiso a la normatividad otorgada al Concejo en competencias para la reglamentación del uso del suelo.

⁷ Alcaldía de Bogotá, “Lo Esencial del POT -Plan de Ordenamiento Territorial”

⁸ Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, “Las Grandes Polémicas sobre la Modificación Excepcional del POT (MEPOT)”, disponible en línea: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Que_Es/Cartilla-Polemicas-12122013-digital.pdf

Tabla 1. Normas vigentes en materia de ordenamiento territorial en Bogotá

Normatividad	Objeto
Ley 388 de 1997 (Vigente)	Establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio o distrito, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos alto riesgo.
Decreto 619 de 2000 (Vigente)	Adopta el primer POT de Bogotá.
Decreto 469 de 2003 (Vigente)	Revisión del POT.
Decreto 190 de 2004 (Vigente)	Decreto compilatorio de las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.
Decreto 4002 de 2004	Establece en el artículo 5 que puede llevarse a cabo la revisión y ajuste del POT por vencimiento de vigencia, por motivos de excepcional interés público y modificación excepcional de la norma urbanística.
Ley 902 de 2004 (Vigente)	Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997
Decreto 492 de 2007 Modificado parcialmente por el Decreto 172 de 2010	Adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo.
Decreto 019 de 2012	Artículo 189. Incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los planes de ordenamiento territorial. Condiciona la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del POT o la expedición del nuevo plan: delimitación y zonificación de las áreas de amenaza, delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo, determinación de las medidas específicas para su mitigación.
Ley 1537 de 2012	Artículo 47. Transitorio. Incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, que implica ajuste del POT para incorporar suelo para VÍS y VIP.
Decreto 364 de 2013 (Suspendido por orden del Consejo de Estado)	Por el cual se modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del POT de Bogotá.
Decreto 562 de 2014 (derogado)	Reglamenta las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones
Decreto 575 de 2015	Modifica el decreto 562 de 2014.
Decreto 079 de 2016	Actualiza y unifican las normas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal y se dictan otras disposiciones. Deroga el Decreto 562 de 2014 y el Decreto 575 de 2015.

Fuente: Elaboración Propia



Fuente: Bogota, Colombia U.S. Department of State, 198

rio Bogotá; adicionalmente⁹, se plantea la construcción y adecuación de ciudadelas habitacionales en las zona norte y las localidades de Usme y Bosa; la modernización y la construcción de zonas verdes (desarrollo urbanístico con sostenibilidad ambiental), la expansión de altura; la recuperación de andenes, la disminución de parqueaderos para desestimular el uso y la compra de vehículos; y, la construcción de nuevas troncales, ciclovías y las obras del metro (renovación urbana sin sobredensificar).

Pese a esto, Bogotá continúa con un modelo de ordenamiento territorial que requiere la revisión y ajuste para responder a las dinámicas actuales y futuras de organización urbana, rural y de protección de los recursos naturales. Este proceso se debe desligar de las disputas económicas y políticas, y plantear escenarios amplios para el diálogo y la concertación con los habitantes, organizaciones y demás actores que hacen parte del distrito capital¹⁰.

Actualmente, la estrategia de participación en la propuesta de modificación del POT es liderada por la Secretaría de Planeación Distrital¹¹. Este proceso ha tenido varias críticas: la poca apertura a recibir las propuestas de la ciudadanía; la revisión y ajuste del POT en un tiempo corto, cuando en otras partes del mundo la concertación de una visión de ciudad ha tardado más de siete años¹²; el ajuste del instrumento en manos de técnicos que no cuentan con un escenario de diálogo directo con la comunidad; la ejecución de talleres sin la entrega de la sistematización de la

⁹ Tomado de la intervención de Andrés Ortiz, Secretario de Planeación Distrital en el marco del Foro: *El POT de Bogotá: Hacia una visión ambiciosa y compartida de ciudad*, organizado por Pro Bogotá, noviembre 3 de 2016, Bogotá, Club el Nogal.

¹⁰ Otros actores centrales son la Corporación Autónoma Regional y la comunidad representada a través del Consejo Territorial de Planeación, quienes deben emitir concepto del POT antes de ser aprobado por el Concejo Municipal o Distrital: Si no se cumple el tiempo establecido, lo puede aprobar el Alcalde a través de un decreto.

¹¹ La Secretaría realizó un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para promover la participación ciudadana en el POT.

¹² Foro: *El POT de Bogotá: Hacia una visión ambiciosa y compartida de ciudad*, organizado por Pro Bogotá, noviembre 3 de 2016, Bogotá, Club el Nogal.

información; y, la restricción de participación al concepto por parte del Consejo Territorial de Planeación Distrital(CTPD).

Ante esta realidad, es urgente retomar la discusión sobre una apuesta integral de ordenamiento territorial para Bogotá, por fuera de las disputas partidistas y las visiones sectarias, considerando la ciudad desde su diversidad. Para ello, se debe incorporar nuevas escalas en la planeación (regional, intermedia, zonal) y las dimensiones de la cultura, la apropiación del territorio y la perspectiva regional en la formulación de proyectos conjuntos como el agua y el transporte público. Igualmente es necesario ampliar los escenarios y las herramientas para la participación ciudadana en este proceso a través de un pacto social o ciudadano. Finalmente, es importante que el POT busque garantizar el bien común antes que el interés particular, a través de plusvalías equitativas, mayores exigencias a los sectores económicos sobre temas como el cambio climático y una discusión con la nación sobre los efectos de los macroproyectos en la gestión del suelo y la sostenibilidad ambiental.

Bibliografía

- Alcaldía de Bogotá (2016). “Lo Esencial del POT -Plan de Ordenamiento Territorial”. DAPD.
- Molina, H. (2015), Caracterización económica y empresarial de diecinueve municipios de Cundinamarca, [en línea], disponible en: http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/OficPrensa/Mauricio_Molina_Foro_Logros_Integracion.pdf, recuperado: 28 de febrero de 2017
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, “*Las Grandes Polémicas sobre la Modificación Excepcional del POT (MEPOT)*”, disponible en línea: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Que_Es/Cartilla-Polemicas-12122013-digital.pdf, recuperado 03 de marzo de 2017

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ADOPCIÓN Y EL SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BARRANQUILLA

Luis Eduardo Solano
Universidad del Norte
Barranquilla

A comienzos de la presente década muchos municipios y distritos de Colombia emprendieron la revisión general de sus planes de ordenamiento territorial (POT) de primera generación, es decir, aquellos instrumentos de planificación que habían sido expedidos en cumplimiento de la ley 388 de 1997, durante los años subsiguientes a la entrada en vigor de dicha norma. En el caso de Barranquilla se alegó que el POT de 2000, modificado por el Acuerdo 003 de 2007, se vencía en 2012; sin embargo, la ciudad tuvo que esperar hasta 2014 para contar con uno nuevo (llamado POT 2012-2032), y esta vez se le confirió una vigencia de 18 años.

La larga duración de la vigencia de los POT está condicionada por la misma ley, la cual establece un mínimo de tres períodos administrativos para el contenido estructural, aquel que aglutina las estrategias y políticas generales. Esto pone de manifiesto la tamaña importancia que tienen los POT, puesto que integran un conjunto de directrices y normas que orientan o rigen la forma de ocupación del espacio, afectando no solo a varias administraciones, sino a todos los habitantes del territorio por un largo tiempo.

Dado el gran alcance de estos instrumentos, la ley obliga a que la consulta democrática se garantice en todas las fases del POT, desde su diagnóstico hasta su evaluación. Asimismo, conforme al modelo de planeación estratégica promovido por instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos —ONU-HABITAT—, las ciudades deben dotarse de una visión estratégica mediante procesos participativos en los que también se establezcan las acciones que conduzcan a la materialización de dicha visión. Por tanto, un plan estratégico debe propender por la integración de las visiones sectoriales, la formación de coaliciones y el fomento de la participación de los agentes locales desde el primer momento del proceso, todo esto con énfasis en este último, más que en el producto final¹.

Construcción del POT en Barranquilla: ¿ejercicio colectivo?

En el marco de la elaboración del POT de Barranquilla 2012-2032, la participación democrática estuvo limitada a la etapa obligatoria de concertación de que trata el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, previa a la presentación del proyecto de Acuerdo ante el Concejo. Esto quiere decir que la visión de ciudad consignada en el POT no fue construida mancomunadamente y, por tanto, no pudo edificarse con base en ella un pacto sociopolítico que coadyuvara en la consolidación de la gobernanza territorial, en consonancia con lo expresado por González².

A la luz de los preceptos de la planificación urbana estratégica la visión del POT 2012-2032 sería demasiado ambigua al incluir ocho pilares temáticos, o demasiado estrecha si se toma como central el pilar de competitividad que prioriza la logística, ya que las vocaciones y potenciales de la ciudad están más relacionados con el sector servicios y con el comercio por sí mismo. En este orden de ideas, la visión de Barranquilla como la «plataforma logística de Colombia», esgrimida por la Administración para la promoción del POT 2012-2032, no genera cohesiones a partir de las actividades y motivaciones de los múltiples grupos sociales que componen la sociedad³.



Fuente: Barranquilla, Colombia original scale 1:20,000, Edition 2-NIMA, Series E973. National Imagery and Mapping Agency, 1997

Una vez formulada la propuesta, el Distrito de Barranquilla surtió la etapa de concertación para el POT 2012-2032 mediante reuniones que se sostuvieron con los gremios, asociaciones cívicas, cuerpos consultivos y otras entidades públicas. Asimismo, se hizo un llamado a las universidades para que lo analizaran y se realizaron varios encuentros con la ciudadanía en las distintas localidades. No obstante, dado que la complejidad del fenómeno urbano y el tecnicismo para su entendimiento y regulación suponen un obstáculo para que la participación sea fluida y eficiente sin ningún tipo de capacitación, solo el sector académico pudo presentar una crítica estructurada⁴.

Según el Informe Final de Socialización del POT para la Concertación⁵, la duración de las reuniones con la ciudadanía no excedió las tres horas por localidad y el número total de asistentes fue de 735 personas, número que sólo representa cerca del 0,06% de la población de la ciudad. Por lo tanto, puede afirmarse que tales reuniones no fueron más que un vehículo para la divulgación de las líneas gruesas de la propuesta. No hubo profundización ni debate sobre la forma en que las acciones del plan afectarían particularmente a cada uno de los grupos sociales, pues no se realizó un proceso abierto de participación basado en el diálogo y la cooperación para la construcción conjunta de contenidos.

Más empoderamiento de la sociedad civil

Aunque el POT 2012-2032 ya fue adoptado, la participación ciudadana permanece como una facultad de la comunidad para incidir en los procesos de ejecución y seguimiento. Por lo anterior, es preciso recordar que el POT abarca componentes de largo, mediano y corto plazo que han de corresponderse con los períodos constitucionales de las administraciones y, por ende, los planes de desarrollo deben armonizarse con las disposiciones del POT. En consecuencia, cada vez que se instaure un nuevo gobierno, la comunidad tiene la potestad de exigir que el nuevo plan de desarrollo haga eco de las estrategias, políticas y normas territoriales consignadas en el POT vigente.

De otra parte, la norma prevé que el Consejo Consultivo de Ordenamiento, del que forman parte algunos representantes de la sociedad civil, despliegue funciones de monitoreo y evaluación, y que las organizaciones cívicas de los ámbitos locales o vecinales ejerzan acciones de veeduría ciudadana para garantizar el cumplimiento del POT. Sin embargo, el bajo empoderamiento de los actores sociales de Barranquilla impide que su participación produzca un verdadero impacto. En vista de la trascendental vocación que poseen los procesos participativos para la construcción y seguimiento de planes territoriales, es menester que las autoridades distritales, pero sobre todo la Academia y el tercer sector, sumen esfuerzos para dotar a la comunidad de aptitudes para el reconocimiento de su espacio geográfico y la apropiación social de los mecanismos democráticos instituidos para la defensa y el mejoramiento de su hábitat.

1 FERNÁNDEZ, JOSÉ (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales, XXXIX (154).

2 GONZÁLEZ, MONEYBA (2012). *La planificación estratégica de “nueva generación”: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?* Geopolítica(s), vol. 3, núm. 2, 271-291.

3 Según el Informe de Coyuntura Económica Regional 2015 del DANE, solo el 5,5% del PIB departamental se debía a actividades de transporte y almacenamiento, y en dicho sector solo trabajaba alrededor del 11,5% de los ocupados

4 En septiembre de 2013 la Universidad del Norte presentó un informe de 140 páginas con las consideraciones académicas de un equipo interdisciplinar de profesores que revisaron la propuesta del Distrito. Puede ser consultado en: <http://www.uninorte.edu.co/documents/73923/572211/UnNorte+Septiembre+2013/1d94e4fd-1b96-43e4-8a1f-8b8e48c81557?version=1.2>

5 Este informe está colgado en el sitio web del Distrito y acompaña a los documentos que componen el POT 2012-2032.

REGIÓN SUROCCIDENTE

CALI EN SU SOLEDAD, CALI COMO SUB-REGIÓN: ¿REALIDAD O ILUSIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Katherine Escobar H.
Coordinadora
Institucionalidad Política Democrática
Foro Valle del Cauca

“Una región es un área en la cual la gente baila lo mismo”.

Orlando Fals Borda

El POT como herramienta de gestión

El Plan de Ordenamiento Territorial, es la herramienta de gestión más importante que tienen las entidades territoriales, dado que permite planear las acciones de manejo del territorio a corto, mediano y largo plazo, a diferencia de lo que ocurre con los Planes de desarrollo, así:

En los últimos años, se ha resignificado el ordenamiento territorial gracias a la influencia de factores como la globalización y el nuevo orden económico mundial que, de forma contraria a lo que dictan estos factores, ha vuelto la mirada a lo local, buscando que los territorios se potencien, se asocien y creen ventajas competitivas sustentables que les permitan integrarse a los sistemas productivos nacionales e internacionales, así como a las redes de comunicaciones, desarrollo social e intercambio cultural.

Por otra parte, los múltiples cambios introducidos a nivel nacional en los diferentes mecanismos de gestión de recursos para la ejecución de proyectos, establecen como uno de sus criterios la asociación entre diferentes entidades territoriales y el impacto regional y subregional de la inversión; tal es el caso de los Contratos Plan² y de los proyectos financierables con recursos de regalías.

Esta herramienta no solo pretende ordenar la dimensión espacial y geográfica del territorio; va más allá pues es la “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global **cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones** y la organización física del espacio según un concepto rector”, como indica la Carta Europea de 1983¹.

1 Citada en el documento de “Elemento de formulación de la Política Pública para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de la directrices departamentales”, 2013, del Departamento

vecinas.”

En el Plan de Ordenamiento de Cali aparece la noción de integración regional en la visión contenida en el Acuerdo municipal 0373 de 2014³ “Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Santiago de Cali”. Señala el Acuerdo que se busca “consolidar la relación de Santiago de Cali con sus municipios vecinos, convirtiéndose en la ciudad líder de la región de la cuenca del Pacífico con centro de actividades de alcance subnacional, nacional e internacional, especialmente en relación con la Costa Pacífica y el Eje Cafetero, con un propósito que permitirá aprovechar sus ventajas económicas comparativas identificando y favoreciendo acciones sobre el territorio que impulsen su competitividad”.

Del mismo modo en el objetivo se habla de “Ordenamiento Regional. Ordenar el territorio municipal tomando en cuenta las condiciones de desarrollo de la región, potenciando el papel del municipio de Santiago de Cali como núcleo principal de la región de ciudades, integradas y complementarias y propendiendo por su aporte a un modelo regional, en la medida de sus potencialidades, restricciones y características propias. El sistema de ciudades, cuya principal apuesta es la consolidación de una agenda regional, constituida por una serie de pactos, acuerdos y compromisos, que requiere de una instancia que permita negociar, tomar decisiones conjuntamente y gestionar proyectos de beneficio común, teniendo al G11 como una instancia de concertación y trabajo de escala subregional, en el marco de la cual ha surgido la iniciativa de la formulación de un Plan de Ordenamiento Regional”.

Cali integrada regionalmente: una idea sin plan

No obstante, a pesar que en el documento se señala constantemente la importancia de la integración subregional, esto no tiene un desarrollo amplio en el Acuerdo, lo que implica preguntarse si Cali cuenta hoy con los instrumentos necesarios para una verdadera integración regional o para asumir el liderazgo que desde la misma Ley Orgánica de Ordenamiento le exige, cuando indica en el artículo No. 3º que las entidades de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán a aquellas de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo para elevar la calidad de vida de la población.

En el Acuerdo tímidamente se esbozan elementos de dicha integración en el apartado: “Política de Integración Regional. Santiago de Cali promueve la consolidación de infraestructuras que faciliten intercambios socioeconómicos eficientes y de calidad en la región”. Uno de los objetivos de esta política es “fortalecer las infraestructuras y espacios de alcance regional existentes en el municipio con el fin de potenciar la articulación de las ciudades

Sí se observa bien, su enunciado y su objetivo apuntan a que dentro de la ciudad se desarrolle aquellas infraestructuras, pero nada propone para desconcentrarlas. También se observa esa misma línea discursiva en el documento técnico anexo al Acuerdo, que indica: “Como el POT no puede proponer acciones de ordenamiento que trasciendan su competencia territorial, debe concentrarse en una agenda de concertación para el desarrollo y en definir actuaciones dentro del territorio municipal que puedan tener un impacto regional para que, producto de concertaciones, puedan prolongarse más allá de su territorio para conformar proyectos regionales”⁴, lo que se refuerza con los quince macro-proyectos que quedaron estipulados en el POT para los próximos años, ninguno de ellos tiene dimensión subregional. Adicionalmente, el Plan de Ordenamiento del Departamento del Valle refuerza la idea de concentración ubicando la mayoría de las redes de equipamiento para la competitividad y el desarrollo social en el sur del Departamento y en particular en Cali, como se observa en el mapa 1.

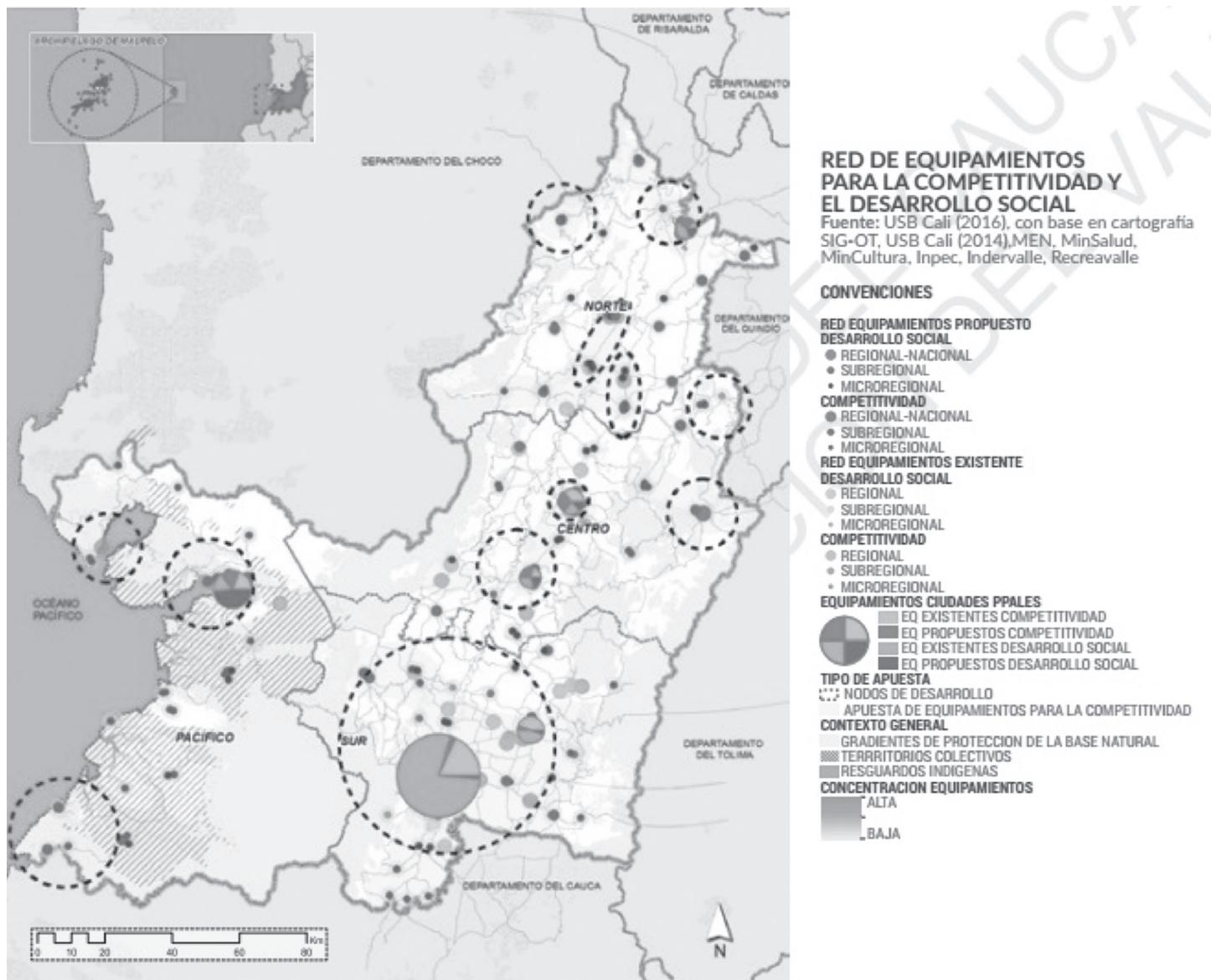
Cali de cara al contexto nacional

Es difícil pensar los retos del actual contexto nacional en términos de planificación del territorio, gestión de recursos cada vez más centralizados y condicionados a la asociatividad, competitividad y capacidad de inserción efectiva en el mercado nacional e internacional, agendas de integración internacional como la Alianza del Pacífico y las dinámicas de construcción de paz con un plan de ordenamiento territorial que propone *concentrar el desarrollo*. Parece una propuesta para mirarse el ombligo mientras las demás entidades están construyendo hacia afuera, con sus vecinos, como es el caso de Bogotá y Cundinamarca y el dinámico caso de Medellín y el área metropolitana del Valle de Aburrá. Esta postura del POT de Cali niega o invisibiliza lo que ya ocurre en la ciudad en términos urbanísticos, por ejemplo, donde las mayores áreas de construcción de vivienda están en el corredor norte en la vieja vía a Yumbo y en Palmira, en el nororiente en Candelaria y en el corredor sur pasando por Jamundí hasta Puerto Tejada. O en términos económicos, cuando muchas industrias de han mudado de la ciudad encontrando mejores condiciones para su funcionamiento en lugares como el municipio vecino de Yumbo.

En este contexto, la integración no puede verse como efecto secundario de la concertación del desarrollo. Cali requiere pensarse, proyectarse y tomar el liderazgo como la capital del Departamento y del Pacífico, retomar propuestas como

4 Departamento Administrativo de Planeación Municipal Subdirección del POT y Servicios Públicos.2014.Pág. 652. Documento Técnico de soporte REVISIÓN ORDINARIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SANTIAGO DE CALI. Recuperado en: https://planeacion.cali.gov.co/pot_adoptado/20141201_DTS_RAPOT.pdf

Mapa 1 – Valle del Cauca: red de equipamientos



Fuente: Cartilla Plan de Ordenamiento Territorial. Segundos y terceros talleres subregionales. Ejes Territoriales del modelo de ocupación territorial 2017-2037.

la constitución del área metropolitana, una alianza con la Gobernación del Valle por el desarrollo de la Región y en particular por la integración con el distrito de Buenaventura. Esto supone no solo contar con mejores instrumentos de gestión sino con una mentalidad institucional nueva, capaz de ver una Gran Cali, una Gran Región. Una ciudad líder. Una Ciudad que desde su potencialidad como centro urbano, económico y de pensamiento de la región construya una visión compartida de la misma. También requiere que el poder político y económico local, regional y nacional, es decir los alcaldes, la gobernación,

la representación en el congreso y en el gobierno nacional y las empresas se unan para viabilizar propuestas y acuerdos de desarrollo regional.

No vaya a ser que Cali sea el convidado de piedra de la Alianzas del Pacífico y de las alianzas de los Departamentos costeros del Pacífico, o de la construcción de paz del Suroccidente; y se quede sola como la capital de una región que baila sin ella.