

MESA DE TRABAJO CCV:

PROCESO DE REVISIÓN DEL POT EN CARTAGENA

El pasado 20 de noviembre “Cartagena Cómo Vamos (CCV)” llevó a cabo la mesa de trabajo “Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial- POT en Cartagena” en las instalaciones de la Universidad Tecnológica de Bolívar sede de Manga. La mesa de trabajo, que es el espacio formal de CCV para la interacción entre representantes del gobierno distrital, expertos y sociedad civil, tuvo como objetivo propiciar una discusión sobre los elementos técnicos y jurídicos del proceso de revisión del POT en Cartagena.

Asistieron a la mesa funcionarios de Planeación Distrital, representantes del equipo conformado para coordinar el proceso de revisión del POT en Cartagena, funcionarios de Secretaría de Infraestructura, Corvivienda, EPA, Acuacar, TransCaribe. También fueron invitados por CCV representantes de la Universidad Tecnológica de Bolívar y de ANDI Bolívar, consultores ambientales, arquitectos urbanistas y abogados con experiencia en planeación urbana de la ciudad.

Como experto invitado para exponer los lineamientos del proceso de revisión del POT, participó José Alfonso Salazar Ferro, arquitecto de la Universidad de los Andes con postgrado en Historia del Urbanismo en École des Hautes Études en Sciences Sociales de París, Francia. Profesor de la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional y de la Especialización en Arquitectura y Ciudad de la Universidad de los Andes. Ganador en dos oportunidades del Premio Nacional de Arquitectura en la categoría de Investigación Urbana. Consultor en múltiples estudios, planes y proyectos urbanos, entre los cuales se destacan: Proyecto de Apoyo a la política de vivienda y la gestión urbana (DNP-MDE-PNUD) para la concepción de una política urbana nacional, uno de cuyos resultados fueron las pautas para la elaboración de la Ley 388 de 1997, ley de Desarrollo Territorial (1.992/95); Lineamientos para una Política Urbana Nacional (2004), Plan de Gestión del Suelo (2007) y Estándares Urbanísticos Nacionales (2008) para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Introducción de CCV

Alicia Bozzi Martínez coordinadora de “Cartagena Cómo Vamos (CCV)” realizó una breve presentación de CCV, que incluyó el objetivo de la mesa, los participantes y algunos aspectos que desde CCV se consideran fundamentales para el proceso de revisión del POT como son los siguientes:

1. La revisión del POT es un procedimiento establecido legalmente para actualizar, ajustar o modificar el POT vigente de modo que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el Distrito. Es una oportunidad para mejorar aquellos aspectos, normas y contenidos que, de acuerdo con un seguimiento continuo y evaluación previa, se requieran para garantizar la consecución de los objetivos y metas de largo plazo.
2. Debe soportarse en una alta capacidad técnica del recurso humano participando en el proceso.

3. Debe ser el resultado de una eficiente articulación interinstitucional entre Planeación, EPA, Espacio Público, Corvivienda, Macroproyectos (TransCaribe, Bazurto, Cerro de la Popa), Infraestructura, IPCC, empresas de servicios públicos, etc.
4. Requiere del máximo liderazgo y compromiso de parte de la Alcaldesa.
5. Requiere también de una alta capacidad técnica que soporte al Concejo Distrital en su revisión y/o aprobación.
6. Para el adecuado desarrollo del proceso, se necesita que se complete y perfeccione el sistema de indicadores de la ciudad, por ejemplo: áreas de suelo de expansión urbana, metros cuadrados de espacio público por habitante, niveles de contaminación, metros cuadrados de espacio público recuperado, etc. Sólo así es posible su diagnóstico, seguimiento, ajustes y evaluación.

Presentación de José Alfonso Salazar, experto invitado como ponente

Tema de la relatoría: Marco Técnico de la Revisión del POT

La revisión un procedimiento establecido por ley para actualizar el POT después de un periodo de aplicación, tomando en consideración los cambios que se registran en las ciudades al crecer. Bogotá por ejemplo, revisó su POT a los tres años de vigencia. Lo importante del proceso es que la ciudad en conjunto se pregunte qué es lo que se debe revisar y por qué, más allá incluso del marco jurídico; es decir, tener muy clara la esencia de la revisión.

La ley establece causas y procedimientos para la revisión del POT: Revisión Ordinaria, al cumplirse la vigencia del mismo y Revisión Extraordinaria, al existir condiciones de fuerza mayor y casos excepcionales, como por ejemplo la inclusión de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (ej. TransCaribe), y por ende, los impactos del mismo en la ciudad.

Es fundamental preguntarse qué fue lo que el POT pudo hacer y qué es lo que hace bien, para que de esta forma se puedan descubrir cuales son sus ventajas y desventajas. La revisión del POT no es volver a hacer uno nuevo, es evaluar que ha cambiado en la ciudad desde que inicio el POT. En términos generales, la evaluación del POT en las ciudades colombianas no ha sido fácil.

Primera generación de POT en el país

Los POT de la primera generación en Colombia fueron demasiado ambiciosos, ya que estaban estructurados para “cambiar” las ciudades. No obstante, desde que fueron aprobados, sólo una pequeña proporción de ciudades ha cambiado por lo establecido en los POT. Lo que imperaba en estos POT era la planeación de normas.

Con el Ordenamiento Territorial, se buscó entonces cambiar de una planeación cerrada y de normas, a una planeación que orientara y programara la inversión en la ciudad. Sólo si la planeación se basa en las posibilidades reales de inversión (pública y privada) de las ciudades, puede efectivamente materializarse. En este sentido, resulta un reto lograr la articulación público-privada para realizar las inversiones con el mayor impacto.

La formulación de los POT implicó la adopción de nuevos instrumentos de regulación y gestión como planes parciales y planes zonales; instrumentos para orientar la inversión pública como planes maestros; e instrumentos de actuación.

Intervención de Gustavo Robledo, Gerente General de Acuacar:

En la zona norte de Cartagena hay un área en desarrollo y por desarrollar de 12 mil hectáreas. Hoy Cartagena ocupa 7 mil hectáreas, es decir, allí cabría casi dos veces la ciudad actual. La zona norte se ha ido desarrollando principalmente por promotores privados, actuando como "islas", sin comunicación entre sí.

Para todos los proyectos se han solicitado a Acuacar los servicios de acueducto y alcantarillado. Sin embargo, no hay certeza de las necesidades totales o de las unidades de vivienda que se construirán, por lo cual Acuacar no puede tener proyecciones claras al respecto ni tiene la posibilidad de dotar toda la zona con los servicios indiscriminadamente. Si los empresarios y los promotores privados no comunican sus planes de inversión, es muy difícil garantizarles respuestas oportunas. Se requiere de un trabajo coordinado entre el sector público y el privado.

Respuesta de José Salazar:

Este tipo de situación es complicada pero se puede manejar. Si ya se dio un derecho (acueducto y alcantarillado) a algunas personas de la zona, resulta difícil restringirlo. Lo que hay que hacer es sentarse con los propietarios del suelo, conocer sus proyectos y repartir cargas. Por ejemplo, en relación con la zona norte de Bogotá, Planeación Distrital y la empresa de acueducto decidieron conjuntamente restringir la urbanización teniendo en cuenta los recursos y capacidades reales de inversión. En España, existe el concepto de suelo programado y suelo no programado, lo cual determina hasta dónde puede construirse.

La lógica de todo esto es planificar de forma ordenada.

Hay que tomar una decisión política y definir quién es el que va a pagar por el desarrollo, si la ciudad o los urbanizadores; hay que repartir cargas y beneficios pues los recursos no son ilimitados.

Retoma la pregunta Gustavo Robledo, Gerente de Acuacar:

No es un tema sólo de Planeación. Hay que tomar la iniciativa y consultar a los propietarios de los terrenos sus expectativas de desarrollo. Me parece acertado lo que se menciona en relación con pactar una reunión entre las partes para así acercar al sector privado y Acuacar.

Responde José Salazar:

Planificar es establecer qué puedo y qué no puedo aceptar, y hasta dónde puedo llegar con los recursos que tengo.

Intervención de Alicia Bozzi, Coordinadora del Proyecto CCV:

Un ejemplo en la ciudad es la construcción de las 15 mil viviendas de interés social que se tienen previstas con el proyecto Bicentenario, el cual está incluido en el Plan de Desarrollo

Distrital 2008-2011. El año pasado se tenía estipulado construir las primeras 1.100 viviendas y este año 1.500, sin embargo hasta el momento se han entregado 200 aproximadamente. Al parecer, para trazar las metas faltó analizar la viabilidad y los tiempos de ejecución de las distintas etapas de un proyecto como éste.

El POT y el Plan de Desarrollo son por naturaleza instrumentos de planeación, por lo cual deben formularse y ejecutarse bajo esta premisa.

Intervención de Gustavo Robledo, Gerente de Acuacar:

El proyecto Bicentenario ya arrancó en forma y va muy bien. El Plan de Desarrollo no especifica cual es el año cero del proyecto, por esto se asume como tal el momento en que se empieza la construcción de las viviendas.

Intervención de Ligia Salazar, abogada con experiencia en planeación urbana:

En el proyecto Ciudad Bicentenario fueron modificadas normas de carácter nacional para poder desarrollar en zona rural de Cartagena la infraestructura requerida. Con los recursos invertidos para llevar servicios públicos a esta zona, hubiera podido financiarse la adecuación de terrenos en el perímetro urbano.

Continuación de la relatoría del arquitecto José Salazar:

Nuevos instrumentos para orientar y programar la inversión pública (Planes de Ejecución, Planes Maestros, Planes de Desarrollo):

El POT trae un programa de ejecución que debería ser foco de atención. Con las revisiones se espera que se empiecen a ajustar los POT con los Planes de Inversión de los Planes de Desarrollo, para que así puedan ser ejecutados efectivamente. En la práctica, lo que no esté en el Plan de Desarrollo no se puede ejecutar. Deben además tenerse en cuenta los planes maestros que orientan acciones en las ciudades a diez años y que es otra manera de programar la inversión pública.

Si se logra una adecuada articulación entre los instrumentos de planeación e inversión, las ciudades pueden emprender las acciones que generen el mayor impacto en la sociedad y pueden ahorrar recursos. Aquí el Concejo Distrital tiene un rol importante que asumir, pues es la entidad que debe revisar y aprobar el Plan de Desarrollo y también el POT. Pero si se logra además una articulación entre el sector público y el privado, se obtienen mejores resultados.

Por otra parte, los POT de segunda generación deben ser más realistas, más estratégicos y más eficientes. Deben incluir proyectos específicos y metas con indicadores para poderlos evaluar. Una de las grandes dificultades generales de los primeros POT es que no se realizó su adecuado seguimiento y evaluación. Es así como, los instrumentos de seguimiento y evaluación de los POT, denominados Expedientes Distritales, no fueron implementados en la mayoría de municipios.

Intervención de Javier Mouthón, Secretario de Planeación Distrital:

Hay que resaltar lo mencionado por José Salazar, en cuanto a que la ciudad tiene que ponerse de acuerdo en lo que se debe revisar del POT. Hay que mirar los aciertos y

dificultades del POT actual. Una de las dificultades principales es que no se hizo un adecuado monitoreo del mismo ni existe un Expediente Distrital actualizado que posibilite realizar una evaluación de lo cumplido o no cumplido. Desde la Secretaría de Planeación se está conformando un equipo de trabajo para la revisión del POT, el cual en principio realizará un diagnóstico del mismo.

Intervención de Miguel Desmoineaux, integrante del equipo coordinador del proceso de revisión del POT:

El equipo de trabajo que está coordinando el proceso de revisión del POT está preparando la justificación de la revisión que se desarrollará en Cartagena. Asuntos como el crecimiento de la ciudad, la intensificación de riesgos, entre otros, están siendo contemplados para el proceso.

Intervención de Luis Magín Guardela, abogado integrante del equipo coordinador del proceso de revisión del POT:

Se ha elevado una consulta al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para establecer si la revisión del POT en Cartagena sería de tipo Ordinaria (por vencimiento del plazo de vigencia de los diferentes componentes) o Extraordinaria (por razones excepcionales de interés público, fuerza mayor o caso fortuito). Desde su punto de vista, los contenidos del POT se vencen en 2011.

Intervención de Ligia Salazar, abogada con experiencia en planeación urbana:

Tenía entendido que el proceso de revisión del POT estaba abierto ya, considerando que debe abrirse antes de que se termine el año 2009. Frente a la vigencia del POT anterior, las autoridades deberán pronunciarse al respecto, pues aquí puede haber varias interpretaciones. Sin embargo, los actos administrativos que expida la Alcaldía Distrital, deben estar motivados en citas textuales de las disposiciones del POT, pues el artículo que se refiere a la vigencia de los contenidos, no dice lo que se señala en el proyecto de resolución que se presentó. Al señalar este artículo 549 "Aunque la vigencia del Plan esté ligada a la duración de períodos constitucionales de administraciones distritales, la visión del mismo y por tanto la cartografía, plantean la ejecución del modelo propuesto al año 2011, año en que la ciudad de Cartagena de Indias celebra 200 años de independencia", no quiere decir que la vigencia del mismo es el año 2011, sino que a 2011 la ciudad debería tener ejecutado el modelo territorial adoptado en el POT.

Intervención de Miguel Desmoineaux, integrante del equipo coordinador del proceso de revisión del POT:

Considerando que no hay Expediente Urbano, entre noviembre de 2009 y marzo de 2010 se realizarán el diagnóstico y la evaluación del POT. Esto se está llevando a cabo con un equipo de la Universidad de Cartagena. Simultáneamente se están montando mesas de trabajo con expertos por temas, por ejemplo, sobre la zona norte y sobre Mamonal.

Intervención de Pedro Ibarra, Arquitecto:

Si el diagnóstico arroja que se modifique el componente estructural del POT, ¿cuáles son los escenarios que han contemplado en Planeación?

Respuesta de Miguel Desmoineaux, integrante del equipo coordinador del proceso de revisión del POT:

Si está técnicamente sustentado, se puede modificar el componente estructural. El documento de diagnóstico debe estar listo en marzo, y el proyecto de revisión se estaría presentando más o menos en agosto.

Intervención de Ruth Lenés, Gerente del Establecimiento Público Ambiental- EPA:

Ante la falta de conocimiento en este ámbito tanto del sector público como del privado, es fundamental prepararse muy bien técnicamente para poder realizar una revisión adecuada del POT. El equipo coordinador del proceso debe estar altamente calificado en asuntos de planeación urbana.

Intervención de Orlando Ortiz, integrante del equipo coordinador de la revisión del POT:

Se han iniciado conversaciones con la Escuela de Gobierno de la Alcaldía para realizar capacitaciones enfocadas a fortalecer técnicamente los equipos de revisión del POT.

Intervención de Javier Mouthón, Secretario de Planeación Distrital:

En el Comité de Hábitat que fue conformado tienen asiento todas las entidades distritales que tienen competencia en este tema. Asimismo, se tendrán disponibles insumos como el Plan Maestro de Drenajes Pluviales y el Plan Maestro de Acueducto. También se contará con el apoyo de Planeación Nacional para realizar el Plan de Movilidad. Todos estos instrumentos serán claves en el proceso de revisión del POT.

Intervención Final de José Alfonso Salazar, experto invitado:

Un paréntesis: El modelo de los POT en Colombia está inspirado en la legislación española.

La conformación del equipo para coordinar el proceso de revisión del POT es fundamental. Éste tiene que llevar una posición inicial para comenzar la socialización y discusión en la ciudad; la discusión no parte de cero. Esto se ha aprendido en los últimos diez años, durante los cuales se ha avanzado mucho en la planificación en Colombia.

El diagnóstico se debe realizar con la conjunción de todas las entidades distritales, que son las que más información tienen de cada tema. La función de Planeación Distrital es coordinar estos saberes y garantizar que cada entidad (vivienda, medio ambiente, movilidad, espacio público, etc.) entregue su análisis. Por supuesto, el equipo de Planeación debe estar apoyado por expertos locales en planificación urbana.