

**LIMITACIONES EN LA GESTIÓN DE PLANES PARCIALES EN ÁREAS DE
RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.**

JENNIFER MAYORGA LAMOUREUX

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
BOGOTÁ D.C.**

2012

LIMITACIONES EN LA GESTIÓN DE PLANES PARCIALES EN ÁREAS DE RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.

JENNIFER MAYORGA LAMOUREUX

Trabajo presentado para optar de Grado en Maestría en Planeación Urbana y
Regional

Director
Arq. JAVIER PEINADO
Arquitecto M. Phil. (Housing), Hon. FRIBA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
BOGOTÁ D.C.**

2012

2

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	14
1.2 JUSTIFICACIÓN.....	14
1.2.1 Compleja gestión del suelo en Bogotá.....	14
1.3 OBJETIVOS.....	18
1.3.1 Objetivo General.....	18
1.3.2 Objetivos Específicos.....	18
1.4 PROPUESTA METODOLÓGICA.....	18
1.4.1 Alcances de la Investigación.....	19
1.5 HIPÓTESIS.....	20
1.6 GRUPO Y LÍNEA DE TRABAJO DE LA MAESTRÍA EN LA CUAL SE ENMARCA LA INVESTIGACIÓN.....	20
2. ESTADO DEL ARTE	22
2.1 ANTECEDENTES DE LA RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ	22
2.2 EL CONCEPTO. QUÉ SE ENTIENDE POR RENOVACIÓN URBANA?	24
2.3 TRANSFORMACIONES URBANAS EN EL CENTRO HISTÓRICO DE BOGOTÁ	33
2.3.1 Nueva Santa Fe	33
2.3.2 Plaza de San Victorino.....	39

2.3.3 Parque Tercer Milenio.....	45
2.4 MARCO LEGAL DE LA RENOVACIÓN URBANA.....	50
2.5 EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ADOPTADO POR EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LOS PLANES PARCIALES. ESTUDIO DE CASO: PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “CIUDAD KIRA” EN BOGOTÁ D.C	54
2.5.1 El esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios en el plan parcial	63
2.5.2 Modelo fiduciario con la participación de propietarios y demás actores involucrados.....	64
2.6 MEDELLÍN UNA DE LAS CIUDADES CON MAYORES AVANCES EN LA ADOPCIÓN DE PLANES PARCIALES.....	66
2.6.1 Escalas y ámbitos de aplicación de planes parciales en la ciudad de Medellín	69
2.6.1.1 Base Normativa de los planes parciales a nivel municipal.....	71
2.6.2 Estudio de Caso: Plan Parcial de Renovación Urbana Corazón de Jesús ...	73
2.6.2.1 Logros obtenidos durante el proceso de formulación y adopción del Plan Parcial de renovación urbana Corazón de Jesús	79
2.6.3 El principio de Participación Democrática responsable del destino colectivo durante el proceso de formulación de los planes parciales	80
2.6.4 Propuesta Metodológica para los procesos de participación y concertación estructurada por la Economista Urbanista Nidia Esperanza Acero Torres y el equipo técnico de planes parciales	84
2.6.4.1 El Rol de la Administración Pública dentro del proceso.....	85
2.6.4.2 Metodología empleada para la construcción de consensos.....	88
3. PROCESOS.....	90
3.1 PLANES PARCIALES COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN URBANA	90
3.2 ETAPAS PARA LA FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UN PLAN PARCIAL .	93

3.2.1 Etapa de formulación y revisión	94
3.2.2 Etapa de concertación y consulta	95
3.2.3 Etapa de adopción	96
3.3 EL REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS EN LOS PLANES PARCIALES.....	97
3.4 UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA	99
3.5 PARTICIPACIÓN DE DIVERSOS ACTORES EN EL PLAN PARCIAL	100
4. ENFOQUE TEÓRICO	102
4.1 CRECIMIENTO PERIFÉRICO Y LOS PROCESOS DE DETERIORO DE ÁREAS URBANAS	102
4.2 MAL COMPORTAMIENTO DEL NEGOCIO INMOBILIARIO Y PLANIFICACIÓN DEFICIENTE DEL GOBIERNO COMO ORIGINADORES DEL DETERIORO URBANO	104
4.3 DIFERENTES PATRONES DE OBSOLESCENCIA (FUNCIONAL, FÍSICA Y ECONÓMICA).....	106
4.4 LOS EFECTOS DE LAS TRANSFORMACIONES URBANAS. ABURGUESAMIENTO (GENTRIFICATION).....	107
4.4.1 Estrategias e instrumentos para mitigar los efectos negativos del aburguesamiento	108
4.5 LA RENOVACIÓN URBANA DESDE LA ADOPCIÓN Y REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ.....	110
4.6 SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ.....	114
4.7 LA CIUDAD DEL SIGLO XXI. UN DEBATE ABIERTO SOBRE EL NUEVO HORIZONTE DEL URBANISMO.....	119
5. CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA.....	128

ÍNDICES	133
ÍNDICE DE FIGURAS	133
ÍNDICE DE TABLAS	135
ANEXOS	136

INTRODUCCIÓN

La idea del proyecto surge ante la necesidad de profundizar en torno a la gestión de los planes parciales en suelo de renovación urbana en la ciudad de Bogotá, ya que los procesos de implementación de este instrumento de planificación continúan suscitando inquietudes entre los diferentes actores involucrados en su formulación y puesta en marcha. De hecho, en los diez años que lleva de vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), hasta el momento sólo se ha adoptado el primer Plan Parcial de Renovación Urbana “Proscenio” de iniciativa privada, en las modalidades de redesarrollo y reactivación, ubicado en el barrio El Retiro Occidental de la Localidad de Chapinero.

En la actualidad, la Administración Distrital está próxima a expedir los decretos que adoptan otros dos planes parciales de renovación urbana, LA SABANA, junto a la Estación de la Sabana, y LA FAVORITA, dentro de la localidad de Los Mártires, los cuales fueron trabajados conjuntamente entre el Distrito y agentes privados.

Sin embargo, Bogotá no ha agilizado la generación de suelo para construir, principalmente por la demora de las entidades distritales que participan en las diferentes etapas de formulación y adopción de un plan parcial, obstáculos originados por falta de capacitación de los funcionarios públicos y del sector privado, no hay reglas de juego claras hacia futuro de la ciudad (modelo de ciudad), dificultades en la aplicación en lo que respecta a la participación democrática y concertación con la población del área de planificación y de influencia, en general no existe la apropiación y el conocimiento de una manera clara y sencilla por parte de los proponentes, propietarios, promotores, organismos de Planeación y comunidades en la aplicación en conjunto de los diferentes instrumentos de gestión territorial planteados por la legislación colombiana a través de una de las figuras más completas para concretar en el territorio las propuestas: Los Planes Parciales.

¿Pero porqué defender la necesidad de la implementación y adopción del Plan Parcial de Renovación Urbana en Bogotá?

Por un lado, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá busca controlar la expansión del área urbana, por la tendencia a la conurbación acelerada en las últimas décadas; lo cual hace que la renovación urbana adquiera un carácter determinante en la planificación de la ciudad, revirtiendo el modelo de desarrollo expansionista predominante hasta la fecha; su propósito es la recuperación de

zonas construidas que se encuentran degradadas, con el fin de revitalizarlas y redireccionar sus funciones, complementando así la posibilidad de crecimiento poblacional y funcional de la ciudad.

En Colombia en particular este tema se ha vuelto centro de discusión debido al crecimiento abrumador que han tenido los centros urbanos en los últimos 20 años, lo que ha motivado a la autoridades a buscar maneras de contrarrestar el efecto y ordenar la expansión.

Todo lo anterior ha hecho surgir una normatividad cada vez más completa en cuanto a la planificación urbana, especialmente en materia distrital y municipal. Sin embargo, el hecho de que exista esta normatividad no implica que esté siendo aplicada de la mejor manera ni que se esté aprovechando como debería. De hecho existe una buena parte de la misma que ni las autoridades ni los desarrolladores privados han querido explorar, en parte por desconocimiento y en parte porque los centros urbanos de mayor jerarquía como Bogotá, Medellín o Cali tienen situaciones de gran urgencia que impiden el desarrollo de estos ámbitos normativos.

Por ello, esta investigación buscará presentar y analizar un instrumento fundamental en materia de renovación urbana, como son los planes parciales y su gestión. Creados en la Ley 388 de 1997 y desarrollados y regulados mediante los Decretos 2181 de 2006 (Decreto Nacional) y 436 de 2006 (Decreto Distrital).

En ese contexto, la renovación urbana juega un papel fundamental, al entenderse como una política orientada a producir cambios importantes a través de la planificación y ejecución de proyectos a pequeña y gran escala, en zonas deterioradas o en aquellas que no son funcionales desde una perspectiva económica, social y ambiental. Dicho proceso debe ir dirigido a construir un escenario favorable a la competitividad, la productividad y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, con criterios de inclusión y equidad, particularmente con responsabilidad social.

Para poder analizarlo de manera correcta, se inicia con la revisión de los antecedentes de la renovación urbana en Bogotá, enfocándose en las transformaciones urbanas realizadas en el centro histórico, soportado del breve análisis de tres casos de estudio característicos en materia de recuperación urbana, como son: Nueva Santa Fe, San Victorino y Parque Tercer Milenio, a fin de comprender su gestión y sus efectos.

Seguidamente, se revisa el marco legal de la Renovación Urbana para luego entrar en materia en la aplicación del instrumento del plan parcial en suelo de renovación urbana en Bogotá, fundamentada en la elección del caso de estudio, el Plan Parcial de Renovación Urbana “Ciudad Kira”, de iniciativa privada, con el objetivo de conocer su experiencia durante el proceso de formulación y ejecución del mismo, así mismo, identificar las herramientas empleadas para su desarrollo. La realización de este capítulo es fundamental para la investigación, pues permite evidenciar las dificultades experimentadas por el equipo promotor durante el proceso, y que hasta la fecha no se ha dado su aprobación por parte de la Administración Distrital.

En contraste, se analiza el caso de la ciudad de Medellín, una de las ciudades colombianas con mayores avances en la adopción de planes parciales, por ello se revisa la legislación aplicable vigente en materia de planes parciales, y posteriormente, se hace énfasis en el caso de estudio seleccionado, el Plan Parcial de Renovación Urbana “Corazón de Jesús”, de iniciativa privada de origen comunitario, aprobado en el 2007, con el propósito de identificar los ejercicios y estrategias aplicados en el proceso de gestión del suelo, la cual se caracteriza por su sentido social.

Así mismo, en el ejercicio continuo que ha desarrollado la ciudad de Medellín en cuanto a la aprobación de planes parciales, implicó al Gobierno Municipal propiciar la Participación Democrática para lograr la concertación y el consenso entre los diferentes agentes involucrados del área de planificación. Es así, como se relata la Metodología y Procedimientos implementados por la Administración Municipal, para lograr la participación activa y construcción de consensos de las comunidades. Cabe mencionar, que el desarrollo del presente capítulo es importante dentro del trabajo investigativo, por cuanto permite conocer el esfuerzo intelectual y social que ha implicado para todos los actores (Administración, Proponentes y Propietarios) profundizar sobre el instrumento del plan parcial, de manera que el ordenamiento físico de la ciudad responda a las necesidades económicas, sociales y culturales de su población.

Posteriormente, se profundiza sobre el plan parcial, objeto de investigación, considerado como una herramienta de planificación urbana, y por consiguiente, que permite construir ciudad, para luego, explicar cómo llevar a cabo el proceso de formulación y adopción del mismo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Nacional 2181 de 2006, así mismo, se describe los mecanismos a tener en cuenta para llevar a cabo las actuaciones urbanísticas.

En el contexto de la Renovación Urbana, es necesario comprender la causa de las zonas deterioradas en la ciudad, en donde el crecimiento periférico y el desarrollo de numerosas centralidades en las aglomeraciones urbanas se hacen a costa del abandono de las áreas centrales originales, del mismo modo, cómo los mercados inmobiliarios y la mala planificación burocrática, son factores que llevan al deterioro urbano de las ciudades.

Sin embargo, al desarrollar procesos de recuperación urbana es inevitable que se genere el fenómeno del aburguesamiento, donde se explica los impactos positivos pero también negativos, por ello, es necesario adoptar estrategias e instrumentos que permitan mitigar los efectos negativos de las transformaciones urbanas.

De otro lado, ante la escasez de suelo urbano que afronta Bogotá, hay que aprovechar la oportunidad de crear suelo urbano a partir del reciclaje del mismo, por ello, el tema que se desarrolla en este capítulo, explica si el propósito del tratamiento de renovación urbana definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, se está llevando a cabo a través de los instrumentos de planificación, en este caso a través del plan parcial.

Conforme lo anterior, se analiza la situación actual en Bogotá, en cuanto a la aplicación del instrumento, donde se logra visualizar que la política de ocupación del suelo hacia una ciudad densa, compacta e integrada a la región, no se está ejecutando, demostrando que hay deficiencias en la aplicación del instrumento del plan parcial, mientras la ciudad sigue avanzando en el proceso de renovación “predio a predio”.

Finalmente, luego de analizar los resultados obtenidos durante el trabajo investigativo, se logra identificar las limitaciones en cuanto a la aplicación ágil y eficiente de los instrumentos de gestión territorial para el desarrollo de planes parciales de renovación urbana en Bogotá.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La evolución de la urbanización de Bogotá en los tiempos modernos incluyó varias iniciativas de planeación, especialmente durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, debido a la drástica expansión de la ciudad a lo largo de los últimos 50 años, el crecimiento estuvo determinado primordialmente por iniciativas privadas y asentamientos no planificados. Esta falta de planeación, aunada a una administración pública débil y a un complejo conjunto de retos en seguridad pública, ocasionó un deterioro rápido de la ciudad y lo que algunos han definido como un *colapso de gobernabilidad* a principios de la década de 1990¹.

Es así como Bogotá y otras ciudades colombianas optaron por el patrón del modelo expansionista conformando contextos urbanos dispersos urbanizando valiosos y escasos suelos naturales o agrícolas, lo cual es evidente que este desarrollo expansionista trae consigo cambios sustanciales en las dinámicas urbanas, como pérdida de población en las áreas centrales y crecientes discontinuidades demográficas, espacios vacíos que desarticulan la trama urbana y el tejido social, e inducen a un clima de inseguridad pública que retroalimenta el proceso de decadencia. Igualmente, se produce una subutilización y deterioro de las infraestructuras, se multiplica el número de inmuebles desocupados o en alta degradación arquitectónica, económica y funcional, que propician el desarrollo de actividades informales.

Por tal motivo, los procesos de Renovación Urbana tienen como propósito central la recuperación de zonas construidas que se encuentran degradadas, con el fin de revitalizarlas y redireccionar sus funciones en el tejido urbano agotado. Los ejemplos de intervenciones exitosas de renovación urbana evidencian que este tipo de iniciativas requieren de un gran impulso del sector público, pero también dejan claro que la inversión privada es fundamental para lograr la sostenibilidad de estos proyectos en el largo plazo.

Con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, incorpora los instrumentos de gestión territorial ordenados por la Ley 388 de 1997, con el fin de propiciar condiciones integrales en las operaciones sobre el territorio y consolidar el modelo de ocupación del suelo (densa, compacta e integrada a la región).

Sin embargo, en los 10 años que lleva de vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), solo se ha adoptado un plan parcial de renovación urbana, caso

¹CASTRO JARAMILLO, Lorenzo; COLÓN LLAMAS, Luis Carlos; ESCOBAR Wilson-WHITE, Alberto; LONDOÑO, Rocío; MARTIN, Gerard; MARTIN, Marijke; MONTEZUMA, Ricardo; PEÑARANDA, Claudia Helena; MIRANDA RUIZ, Leonel Alberto. Bogotá: El renacer de una ciudad. Catálogo oficial de la exposición de Colombia en la X Muestra Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia 2006. 1a Edición. Editorial Planeta: Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2007.

contrario si lo han experimentado otras ciudades colombianas, ya que a partir de los Planes de Ordenamiento Territorial, han identificado la necesidad de ejecutar operaciones urbanas que incluyen acciones de renovación urbana y de espacio público, para lo cual han establecido, en la mayoría de los casos, la adopción de Planes Parciales que desarrollen en detalle el planeamiento y la gestión urbanística de dichas operaciones.

Hoy en día, se han aprobado varios planes parciales de renovación urbana en otras ciudades, como: Ciudad Victoria en Pereira (ejecutado), ubicado en el centro tradicional en el sector de la antigua Galería; San José en Pereira, también ubicado en el centro de la ciudad; la Plaza del Carnaval y de la Cultura en Pasto (ejecutado), localizado en el centro histórico; y varios en el Centro de Medellín como son: Sevilla, Corazón de Jesús, Guayaquil, San Lorenzo y Naranjal, cuyos planes partieron de una visión global de ciudad que busca a través del POT consolidar la competitividad de Medellín y del Valle de Aburrá.

Entonces la alternativa de consolidación que tiene Bogotá en “crecer hacia adentro”, es a partir de la ejecución del instrumento del plan parcial de renovación urbana que revitaliza y redirecciona las funciones del tejido urbano a través de una planificación integral en lugares estratégicos de la ciudad; cabe aclarar que una ciudad que crece hacia adentro no puede darse el lujo de desplazar actividades, habitantes y usuarios, por el contrario, debe valorar y optimizar los recursos y funciones actuales, potenciándolos e inyectándoles nuevos usos complementarios y compatibles, hacia una sana mezcla de usos y programas, y una mayor eficiencia de los mismos².

Es así como uno de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en perspectiva regional establece que *“...El Distrito Capital tendrá como objetivo detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región en áreas periféricas a los nodos urbanos, a las zonas de influencia del sistema movilidad, y mediante la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos a las directrices de planificación regional.*

Se promoverá el uso eficiente del suelo disponible tanto en el área de expansión, como al interior del suelo urbano, en particular en el centro de la ciudad, con el fin de contribuir a mitigar suelos productivos de la región y los elementos de la estructura ecológica regional y del Distrito Capital...”³.

²Documento Técnico de Soporte Plan Parcial Guayaquil, Polígono Z3-R3”, Medellín. Documento publicado en internet, en la dirección: www.medellin.gov.co.

³ Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Bogotá, D.C. Decreto 190 de 2004 (Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003).

De otra parte, en las políticas generales menciona “...*La consolidación urbana, tiene como condición evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte. Con este fin el uso del suelo en dichas áreas se orientará con base en las siguientes estrategias:..*”.

Una de ellas, “...*4. Consolidación de la zona urbana ajustando los usos, tratamientos y la edificabilidad que se precisen en los instrumentos de planeamiento pertinentes, en concordancia con el estado de avance del ordenamiento en las ciudades de la red en el marco del plan regional...*”.

Ahora bien, en el marco de la Política de Renovación Urbana establecida en el artículo 159 del POT señala que “...*La Renovación Urbana tiene como objetivo propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos.*

Para lograr el anterior objetivo la política de Renovación Urbana propone:

- 1. Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación.*
- 2. Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre.*
- 3. Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente.*
- 4. Agilizar los procesos y trámites.*
- 5. Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos...⁴”.*

En este contexto, la tensión que se produce entre la limitación de suelos urbanos y el proceso no sostenible de expansión sobre la sabana, ¿será el plan parcial de renovación urbana el instrumento que logre solucionar los problemas de deterioro urbano en Bogotá, que evite su fragmentación con proyectos parciales excluyentes, y que al contrario, permita que la ciudad se integre y se articule con otros centros regionales que resultan determinantes en su desarrollo?

⁴ Ibid.

Es claro que las operaciones de renovación urbana son complejas, y por lo general, sus acciones implican transformaciones en la estructura urbana y reestructuración de tejidos sociales, los cuales requieren de una gestión urbanística y social especial y compleja por parte los actores involucrados, esto ratifica la importancia y necesidad que tiene Bogotá, de evolucionar y adaptarse a los vertiginosos procesos de globalización, lo que significa la urgencia de facilitar la articulación entre el sector público y el privado, de manera que se optimicen los tiempos y propicien la implementación del instrumento del plan parcial en suelo de renovación urbana hasta su concreción en el territorio, como estímulo para Bogotá en convertirse en una urbe más moderna, productiva, sostenible, con mayor calidad de vida y por ende, con una mayor capacidad para competir a nivel internacional.

1.1 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿A qué se debe que en el proceso de formulación e implementación del plan parcial surgen dificultades y obstáculos para los diferentes actores involucrados, sin lograr la adopción de los proyectos y su puesta en marcha?
- ¿Se considera el plan parcial de renovación urbana como el instrumento útil y efectivo en el reordenamiento de la estructura y de las funciones urbanas de la ciudad capaz de responder eficazmente a las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social?
- ¿Qué ventajas y desventajas presentan las operaciones de renovación urbana en el proceso de planificación de la metrópoli como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca?

1.2 JUSTIFICACIÓN

1.2.1 Compleja gestión del suelo en Bogotá.

Ante la necesidad de defender el sistema de ordenamiento territorial y gestión del suelo planteada por la Ley 388 de 1997, Luis Ignacio Gallo reconoce la ineficiencia en la aplicación de los planes parciales, al respecto opina:

En la década de los ochenta se inició un cambio en las políticas nacionales de manejo del Estado. Ante su crisis, comenzó a entregar parte de sus funciones a los municipios. La descentralización municipal inició así un largo camino hasta ser ratificada en la Constitución

Nacional: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. En cuanto a los usos del suelo y el ordenamiento del territorio, el artículo 311 de la Constitución estableció que “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” y asignó a los Concejos Municipales la definición de los usos del suelo. En ese marco, la Ley 388 de 1997 logró insertar al país en un proceso modernizador de sus prácticas frente al desarrollo urbano. Los Planes de Ordenamiento Territorial, independiente de su diversidad y calidad, se convirtieron en referente obligado de la toma de decisiones pública como privada. Han transformado lentamente las prácticas tradicionales y generado un proceso de cambio cultural. Por otra parte, han permitido que los municipios colombianos desarrollen y apliquen novedosas formas de gestionar la construcción y la financiación de las ciudades, mediante la aplicación de planes parciales bajo el principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios o la participación en plusvalía, entre otros.

Este proceso, no obstante, ha tenido igualmente dificultades; en particular, las asociadas a la capacidad institucional para tramitar las demandas de los agentes económicos relacionados con la promoción inmobiliaria y la construcción. Los tiempos de expedición de planes parciales, se han convertido en dolor de cabeza para empresarios y promotores al igual que la falta de reglas claras de juego. Pero de igual forma, desde el sector privado, tampoco se han entendido los beneficios de un proceso juicioso de planeación, no solo para la ciudad sino para su negocio y al asumirse como un trámite más, se han creado presiones para que procesos de maduración de grandes porciones de suelo, que requieren debate público y reflexión se gestionen con la misma temporalidad que la expedición de una licencia de construcción...⁵.

Si bien es claro que la demora en la adopción de planes parciales genera escasez del suelo urbanizable para construir, cuya dificultad es una de tantas que ha encontrado el sector constructor en Bogotá, como a nivel nacional. La compleja gestión del suelo es una de las principales brechas de productividad, según

⁵ GALLO, Luis Ignacio. Del ordenamiento territorial y el regreso a las Cavernas. Artículo publicado en internet, en la dirección: www.territorioysuelo.org/documentos/ignacio_gallo.pdf. Bogotá, 2008.

aportes de la presentación que realizó Camacol⁶, al cumplir 50 años de su fundación a finales del 2007.

Es así, como la problemática sobre la compleja gestión del suelo le atribuyen los siguientes aspectos:

- **Escasez de suelo urbanizable en los grandes centros urbanos por razones normativas y geográficas:** Según estadísticas, el Departamento Nacional de Planeación en el 2005 estimó que con el incremento de hogares en Bogotá, el suelo de expansión se agotaría en los próximos 4 años, lo cual ya estamos percibiendo, y de llegar a atender el déficit habitacional el tiempo se reduce a 2,5 años. Adicionalmente, los planes parciales para habilitar suelo de expansión y áreas de renovación urbana no son claros, ni expeditos, además que las deficiencias administrativas locales y las cargas generales generan costos administrativos y financieros que hacen inviables los proyectos de VIS⁷.
- **Se perciben deficiencias administrativas en el nivel local en la habilitación de suelo urbanizable:** "...Se observa que el sector público no ha agilizado la generación de suelo, al mismo tiempo, se han originado obstáculos por la escasa preparación de los funcionarios en cuanto a la aplicación de los instrumentos creados por las leyes para generar suelo y permitir su desarrollo"⁸.
- **Falta de gestión para redensificación y renovación urbana:** "...Las áreas de renovación urbana se caracterizan por estar habitadas, y sus moradores son residentes, dueños de negocios, o ejercen actividades culturales con tradiciones y arraigo de muchos años, lo cual condiciona la viabilidad del desarrollo al diseño de estrategias de gestión que protejan sus derechos y les permitan participar de los beneficios del desarrollo en condiciones de estabilidad y equidad. Pero a la vez, traer población nueva y una sana mezcla de usos (vivienda, comercio, servicios, dotacionales, etc.) debe ser uno de los desafíos de la renovación".
- **No hay instrumentos urbanísticos para la planificación de áreas metropolitanas:** "...Ante el agotamiento de suelo para atender todas las necesidades de la población que se incrementa año a año en el Distrito Capital, como la vivienda y las relacionadas con actividades económicas, resulta fundamental trabajar el tema de coordinación con los municipios

⁶MERIZALDE, Jorge Palomares. Presentación Camacol "Competitividad de la actividad constructora de edificaciones: diagnóstico y recomendaciones de política". Bogotá, 2007.

⁷ Ibíd.

⁸ ACERO, Nidia Esperanza. Informe sobre las problemáticas encontradas en la gestión del suelo en Bogotá. Bogotá, 2009.

vecinos y desarrollar el enfoque de ciudad-región para suplir estas necesidades y promover el ordenamiento físico metropolitano y regional”⁹.

- **Ausencia de coordinación entre planes maestros de servicios públicos y POT’s:** “...Uno de los temas que más retrasa la adopción de los planes parciales y de las operaciones urbanas integrales, es que en Bogotá no parece existir una coherencia en la política del ordenamiento territorial entre las empresas de servicios públicos y de algunas secretarías, con los objetivos estratégicos de densificación de la ciudad propuestos por el POT. Esto se refleja en la incapacidad de dar una respuesta ágil (dentro de los plazos previstos en las normas vigentes) y positiva a las propuestas presentadas para realizar grandes operaciones urbanas, por ejemplo, en el centro de la ciudad. Existen casos en los que la Secretaria de Movilidad demoró hasta un año en dar respuesta a una consulta de un plan parcial”¹⁰.

Por otra parte, el viceministro de vivienda Luis Felipe Henao afirma que la gestión del suelo en Bogotá fue deficiente en el 2009, no obstante, “...esperamos que antes de finalizar el año, la administración se manifieste con la aprobación de cinco planes parciales pendientes, clave para impulsar la construcción en la ciudad”, aunque el funcionario es pesimista, “...pues a lo largo del año poco se ha hecho para gestionar el suelo y no cree que en horas se logre hacer algo”. Adicionalmente, el viceministro “...llama la atención a la administración distrital para que en aras del desarrollo de la vivienda, especialmente de interés social, se cumplan decretos del orden nacional, de lo contrario se estaría incurriendo en una falta disciplinaria”¹¹.

Dentro de este contexto, se observa que se está violando uno de los objetivos más importantes que persigue la Ley de Desarrollo Territorial sobre la gestión del suelo, que es la creación de mecanismos que permitan **vincular, asociar, regular, facilitar** el acceso y en general hacer cumplir la función social y ecológica del suelo en el entorno de una construcción compartida de ciudad.

Según apartes de la ponencia de Beatriz Uribe Botero, Presidente ejecutiva de Camacol (2005) en el “Foro Políticas de suelo y garantía del acceso a un hábitat digno en Bogotá”, afirma que la gestión del suelo “...es un sistema que mediante la utilización pensada y articulada de decisiones de planificación y utilización de instrumentos de gestión, desencadena transformaciones positivas en el entorno urbano a través de proyectos tanto público-privados como privados...”.

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ HENAO, Luis Felipe. Viceministro de Vivienda en Colombia. Gestión del suelo en Bogotá fue deficiente en el 2009. Artículo publicado en internet, en la dirección: www.portafolio.com.co/.../ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-6865687.html. Bogotá, 2009.

*“...Lo que garantiza una eficiente gestión del suelo no es que los planes parciales y proyectos sean públicos, sino que exista un **sistema estructurado** para gestión del suelo. La prioridad de la participación pública está en **estructurar y administrar el sistema** y efectivamente participar en planes que por su complejidad requieren de su promoción específica”¹².*

Ante la descripción de la situación actual, es evidente la necesidad de optimizar la gestión del suelo en Bogotá, y dado un creciente interés nacional tanto del sector público como el privado, surge la iniciativa de investigar cuáles han sido las dificultades que no posibilitan la adopción ágil y eficiente de los planes parciales, entendido no como una herramienta únicamente de diseño o financiación, sino como lo que verdaderamente es: un instrumento para crear suelo urbano, a partir del reciclaje de área ya construida o por urbanizar.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General. Analizar las experiencias de iniciativa privada en la implementación del plan parcial como instrumento de planificación en áreas de renovación urbana en las ciudades de Bogotá y Medellín (casos de estudio).

1.3.1 Objetivos Específicos

- Determinar las causas actuales que han incidido en el retraso para la adopción de los planes parciales de renovación urbana en Bogotá.
- Profundizar en el concepto, utilidad y alcance del plan parcial como instrumento de segundo nivel del Plan de Ordenamiento Territorial y comprender su articulación con los demás instrumentos de gestión territorial planteados por la ley para su aplicación conjunta de manera efectiva en los procesos de renovación urbana.
- Establecer las estrategias, políticas y mecanismos de ordenamiento territorial que coadyuven a la gestión de las operaciones de renovación urbana en la ciudad de Bogotá.

1.4 PROPUESTA METODOLÓGICA

Fase uno: Documentación y recolección de información

¹² URIBE BOTERO, Beatriz. Planes parciales: construyendo verdaderas ciudades: El A, B, C del Plan Parcial. Ponencia “Foro Políticas de suelo y garantía del acceso a un hábitat digno en Bogotá”. Bogotá, 2005. p. 7

- 1.1. Recolección de información (revisión bibliográfica del tópico objetivo).
- 1.2. Análisis documental de 1 plan parcial en etapa de proyecto. Caso de estudio Bogotá.
- 1.3. Análisis documental de 1 plan parcial en etapa de adopción. Caso de estudio Medellín.

Fase dos: Investigación de campo

- 2.1. Diagnóstico de las problemáticas encontradas en la implementación del instrumento de planificación

Fase tres: Análisis de Resultados

- 3.1. Consolidación resultados
- 3.2. Interpretación y evaluación de resultados

Fase Cuatro: Planteamiento

- 4.1. Formulación de recomendaciones

1.4.1 ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

A partir de la investigación de campo del plan parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”, el cual se encuentra en etapa de proyecto (sin aprobar), como del análisis general en cuanto a la gestión del instrumento de planificación ante la Administración Distrital, se pretende identificar las dificultades experimentadas durante el proceso de formulación y adopción de dicho instrumento en áreas de renovación urbana de la ciudad de Bogotá D.C.

Se plantea en primer lugar, realizar un análisis cualitativo y cuantitativo del estado del trámite de los planes parciales de renovación ante la Administración Distrital, fundamentada en un trabajo de campo, como también del análisis documental del plan parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”, lo que permite diagnosticar la situación actual y conocer las dificultades y obstáculos en el desarrollo y ejecución del mismo en suelo de renovación urbana. Con esto, se sustenta o complementa la hipótesis de diagnóstico planteado en la investigación.

En segundo lugar, posterior al análisis antes mencionado y como complemento de la investigación, se realiza un estudio sobre la gestión del suelo que ha experimentado la ciudad de Medellín, para ello, se revisa el plan parcial de renovación urbana Corazón de Jesús, el cual ya fue aprobado, que permita conocer las estrategias de gestión, mecanismos, instrumentos y políticas implementadas para lograr su objetivo en la recuperación de zonas degradadas.

Una vez explorada las diferentes alternativas de gestión urbana y de llevarlas a un nivel de comparación, se logra la identificación de estrategias más apropiadas para la gestión y adopción del plan parcial de renovación urbana, lo que

contribuye a la aproximación a la formulación de recomendaciones, como aporte a la necesidad que tiene Bogotá en agilizar la generación de suelo.

1.5 HIPÓTESIS

Ante la urgente necesidad que ha venido enfrentando Bogotá de consolidar zonas urbanas y lograr el mayor aprovechamiento del suelo urbanizado en sectores donde presentan problemáticas de fragmentación, segregación social y funcional, es preocupante que en los diez años que lleva de vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la ciudad hasta ahora solo ha adoptado un plan parcial de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, es decir, para la recuperación y/o transformación de zonas degradadas dentro de la ciudad. La falta de experiencias exitosas de renovación urbana debe sumarse el hecho de que esta actividad requiere grandes recursos de gestión institucional, social y financiero, para lo cual no hay el suficiente conocimiento ni de los funcionarios públicos ni del sector privado frente a la implementación del plan parcial de renovación urbana y de los instrumentos de gestión territorial, lo cual, lo convierte en un proceso de planificación ineficiente y desarticulado, que se ve reflejado en extensos periodos de tiempo.

De ahí que la ineficiencia en la implementación de los planes parciales de renovación urbana entre los diferentes actores involucrados puede llegar a generarle a Bogotá mayores retos a enfrentar, pues al desaprovechar la oportunidad de crear suelo urbano a partir del reciclaje del mismo por la escasez de suelo urbano que afronta la ciudad, el sector privado impulsado por el mercado ha producido una renovación predio a predio, cuyo comportamiento espontáneo continuará modificando la estructura urbana de áreas residenciales de la ciudad, sin generación de espacio público ni aportes a la infraestructura vial y de servicios a la ciudad.

Por lo cual se plantea una propuesta general de recomendaciones sobre estrategias de gestión que faciliten la articulación entre el sector público y el privado, de manera que optimicen los tiempos y propicien la implementación del instrumento del plan parcial en suelo de renovación urbana, y responder eficazmente a las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social.

1.6 GRUPO Y LÍNEA DE TRABAJO DE LA MAESTRÍA EN LA CUAL SE ENMARCA LA INVESTIGACIÓN

La Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana, orienta sus actividades académicas en el marco de grupos y líneas de investigación, de manera que éstos incidan efectivamente en la generación de un discurso consecuente con el objeto de

estudio derivado de la pertinencia de los temas propuestos en los ámbitos de estudio “*La Ciudad y la Región*”-como escala regional asociada al objeto de la planeación- y el “*El Espacio y el Territorio*” a escala ciudad, asociada al objeto de la urbanística.¹³

En este caso, la presente investigación se clasifica en el grupo *Topofilia y Desarrollo territorial integrado*, por cuanto la propuesta de investigación comparte los objetivos establecidos para dicho grupo, los cuales se mencionan a continuación:

- Proponer recomendaciones y lineamientos que permitan que los procesos de gestión para la implementación del instrumento de planificación urbana (plan parcial) en áreas de renovación urbana conduzca a lograr la transformación efectiva del hábitat urbano.
- Comprender que los planes parciales son modelos urbanos integrales que conjugan diferentes condiciones técnicas, jurídicas, sociales, económicas, urbanísticas y financieras con el fin de lograr positivas transformaciones en los espacios urbanos¹⁴, en este sentido, la renovación urbana juega un papel fundamental como una intervención estructural sobre el territorio, y no, simplemente, la transformación cosmética de su imagen.
- Proponer pautas estratégicas que faciliten la corresponsabilidad multiactoral, por la vía de la participación y la apropiación; esto en la perspectiva de mitigar los obstáculos existentes para la adopción y formulación del plan parcial en suelo de renovación urbana.

¹³ Programa Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009.

¹⁴ Alcaldía de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales. Cartilla “Planes Parciales-Conceptos y Aplicación”. Medellín, 2007.

2. ESTADO DEL ARTE

2.1 ANTECEDENTES DE LA RENOVACIÓN URBANA

A la fecha, las experiencias en los procesos de Renovación Urbana en la ciudad de Bogotá pueden dividirse por sus características de tiempo y calidad en dos fases: aquellas antes de la experiencia del Parque Tercer Milenio y aquellas que se han generado a partir de ésta, especialmente en el centro histórico. Corresponden a la primera etapa los casos del Centro Internacional, Manzana Hotel Tequendama y Parque Central Bavaria que se caracterizan por la iniciativa privada, donde un solo actor (Militares, Bavaria, una Sociedad liderada por Cuellar Serrano Gómez) tiene y/o adquiere la totalidad de los predios y lo ejecuta, cumpliendo con la totalidad de las funciones inmobiliarias propias de este proceso: adquisiciones, trámites, demoliciones, promoción, financiación, urbanización, gestión, construcción y ventas.

Esta etapa también se caracteriza por una ausencia total del componente social ya que su objetivo principal es lograr desarrollar predios que en su momento tienen un desarrollo inferior comparado con su potencial basado. Los resultados, confrontados con sus propósitos, son en términos generales positivos, a excepción de la falta de desarrollo de los predios ubicados sobre la Av. Caracas debido a la notable disminución de la actividad inmobiliaria durante los ciclos de depresión y a la disminución del interés en realizar inversiones inmobiliarias en la zona centro¹⁵.

Cabe incluir dentro de esta etapa el proyecto de la Nueva Santa Fe de Bogotá promovido por el Banco Central Hipotecario en un intento pionero por recuperar, revitalizar y renovar el Centro de Bogotá, ubicada en el borde sur del centro histórico de la ciudad. Con el proyecto se pretendía generar unos beneficios al entorno inmediato tales como valorización, provisión de servicios comunitarios, espacios públicos, arborización, zonas verdes y un nuevo patrón residencial¹⁶, los cuales no se lograron, pues el proyecto no se pudo culminar en su totalidad, solo se ejecutaron 3 manzanas de las 9 previstas en el proyecto, debido a que el BCH

¹⁵ SANCHEZ CARDENAS, Mauricio. Consultoría para la Gerencia de Conservación y Renovación Urbana. “Metodología para orientar la aplicación del tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, los planes parciales en renovación urbana y lineamientos generales para la distribución equitativa de cargas y beneficios”. Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. Bogotá, 2006.

¹⁶ HENAO, Ana María. “Estrategia de intervención replicable para un área deteriorada de la ciudad de Bogotá” tesis de maestría, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño, 2003.

no contó con el apoyo del Distrito para el desarrollo de obras de infraestructura y de espacio público, generándole unas pérdidas incalculables al banco, de manera que la gestión del suelo no fue la más apropiada acompañada de la exclusión social.

En el caso del Parque Tercer Milenio que corresponde a la segunda fase de las experiencias en Bogotá, las diferencias se basan en la promoción que hace un solo actor -el Distrito Capital- y en su propósito que buscó revertir los procesos de deterioro social en el sector y en el uso de la figura de la expropiación.

La intervención en lo físico-espacial buscó dispersar los problemas sociales del sector. Común a ambas fases es el fenómeno del desplazamiento de la población residente ya que no se contempla su permanencia en la zona de operación.

El resultado confrontado con el propósito inicial es parcialmente positivo, ya que el deterioro del valor del suelo urbano se ha detenido y en algunos casos ha aumentado la “confianza” de los inversionistas inmobiliarios frente a las posibilidades de recuperación del sector, de acuerdo con los estudios económicos contratados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación.

Sin embargo el gran esfuerzo que realizó la ciudad para ofrecer un espacio público de proporciones importantes no es apropiado por la población circundante y aún no se ha producido un impacto renovador sobre sus bordes inmediatos. Por el contrario en algunos casos el deterioro social ubicado en el Cartucho se desplazó hacia otras partes de la ciudad.

Una etapa posterior será la que aplique la Ley 388/97 y del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá así como con los lineamientos del Plan Zonal del Centro, donde será novedoso la integración de los componentes ambiental, social, económico y urbanístico en forma equilibrada, así como en su aplicación metodológica y su gestión, a través de planes parciales, de unidades de actuación urbanística y de todos los instrumentos de planeamientos y gestión contemplados en las normas actuales¹⁷.

En síntesis, la Renovación Urbana ha sido una necesidad identificada en la ciudad, por cuanto algunas zonas construidas, especialmente en el centro y sus alrededores, constituyen un potencial no utilizado que se debe aprovechar y por el contrario, estas áreas generalmente deterioradas, están actualmente produciendo efectos negativos en el entorno.

Es claro que existía conciencia del proceso de deterioro y de la desvalorización que el centro de la ciudad estaba presentando, debido al desplazamiento de los

¹⁷ SANCHEZ CARDENAS, Mauricio. Op. Cit.

grupos de ingresos altos hacia el norte de la ciudad, pero es evidente que no se contaba con una visión clara de la estrategia general para el manejo de la ciudad edificada, quedando la percepción de que los instrumentos normativos y soportes técnicos se centraron solamente a regular las operaciones individuales fundamentalmente basadas en la reposición de edificaciones existentes por otras nuevas.

Lo anterior corrobora la incapacidad de la norma para incentivar programas de renovación urbana en zonas con procesos de deterioro y la necesidad de una participación activa del sector público como promotor y gestor de estos procesos y del sector privado como ejecutor de los proyectos.

2.2 EL CONCEPTO. QUÉ SE ENTIENDE POR RENOVACIÓN URBANA?

Cuando se habla de procesos de renovación urbana, en el campo de la planeación se entiende que tiene como propósito central la recuperación de zonas construidas que se encuentran degradadas, con el fin de revitalizarlas y redireccionar sus funciones en el tejido urbano agotado, antes que urbanizar los valiosos y escasos suelos naturales o agrícolas. Este tipo de intervenciones se desarrollan, por lo general en sectores que han pasado por un proceso de abandono y en el cual se cuenta con los servicios necesarios para hacer de este, un lugar atractivo a la población¹⁸.

No obstante, el concepto de renovación urbana como tal, es muy amplio y por ende enfrenta varias subdivisiones y diversos puntos de vista, que lo hacen un concepto un tanto complejo pero que se logra comprender a base de ejemplos empíricos como método de su análisis, en torno al término, su historia y evolución.

Podemos comenzar su definición con el concepto clásico, donde Pierre Merlin, autor destacado en el tema lo define como “*demolición con miras a nueva construcción de un sector urbano ocupado*”, lo cual conlleva desplazamientos de población, significado que ha primado en la historia del urbanismo. Desde mediados del siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, en Europa y América el significado del término que ha predominado es el de recambio de estructuras

¹⁸ HURTADO MUÑOZ, Valeria. “Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá: estudio de caso barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fé), en el periodo 1976-2000”, trabajo de grado, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2011.

obsoletas, saneamiento u operación buldózer como se le conoció frecuentemente, y ha sacado sus casas a mucha más gente de la que ha vuelto a reubicar¹⁹.

Dicha situación se ha repetido desde la operación de renovación urbana emprendida por Haussmann en París hacia 1853, donde se adelantaban más de 100 proyectos que llevaron a la demolición de aproximadamente 50.000 viviendas, desaloja población y reduce drásticamente las densidades de distritos que en su momento llegaban a 850 hab/ha, época en que la renovación urbana comenzaba a ser implementada de forma significativa en el contexto Europeo, para el caso de Francia-París, uno de los más importantes en cuanto a programas de renovación urbana desde las políticas implementadas por el Barón Haussmann, con las que modificó radicalmente, en términos urbanísticos y a la vez políticos la capital francesa.

En este caso, las intervenciones empiezan a formalizarse a través del ejercicio del poder de nuevos grupos sociales o burguesías que reemplazan a las monarquías, del auge de nuevas formas de producir y construir el espacio edificado propios del desarrollo técnico de la sociedad industrial y de la aceptación social del concepto de Modernidad desarrollado a partir de la mentalidad burguesa, que clasifica, ordena, busca la eficiencia, la productividad y ante todo se plantea su propia vida, pero también la de la sociedad, no como un destino sino como un proyecto (Romero, 1987)²⁰.

Una frase de Tafuri, que resume muy claramente esta idea “Con Haussmann la ciudad se erige en lugar institucional de la moderna sociedad burguesa”. Por lo tanto, las operaciones de renovación urbana pueden verse como el resultado o la concreción física de procesos de transformación experimentados por una sociedad²¹.

Con base en esta realidad y en los conceptos elaborados por el sociólogo Henri Coing, profesor emérito de la Universidad de París XII Val de Marne, es posible afirmar que la renovación para los años 60 y 70 del siglo pasado, estaba asociada a la destrucción, especialmente de viviendas, pues los procesos llevados a cabo se hacían sobre todo en áreas residenciales bajo la justificación de que las

¹⁹ RINCÓN AVELLANEDA, Patricia. “Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo, Análisis de los proceso de redensificación”, tesis de grado, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Editorial Colección “Punto Aparte”, 2006.

²⁰ ROMERO, José Luis. “Estudio de la mentalidad burguesa”, Alianza editorial S.A., Madrid, 1987. Citado por Rincón Avellaneda, Patricia. “Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo, Análisis de los proceso de redensificación”. p. 33.

²¹ RINCON. Op. cit., 2.

construcciones estaban degradadas, lo que le daba un carácter indigno a las áreas habitadas,²² ejemplo que terminó convirtiéndose en el símbolo de todo lo que se consideraba equivocado del movimiento de renovación urbana.

Teniendo en cuenta que bajo tales características se llevaban a cabo diferentes intervenciones de renovación urbana, es posible comprender el rechazo por parte de múltiples críticos, que le atribuyen a la renovación urbana un carácter devastador no sólo en términos físicos, sino humanos, ya que con la destrucción de vecindarios residenciales, se incurría también en la expulsión de población y la especulación con el suelo urbano. Un ejemplo claro de estas críticas es el de Jane Jacobs, quien se da a conocer en el mundo del urbanismo a partir del movimiento de rechazo al proyecto de renovación de un barrio neoyorquino emprendido por Robert Moses, quien era en su momento el constructor más exitoso de los Estados Unidos, y quien cayó en declive al enfrentarse al grupo de vecinos liderado por Jacobs²³.

A raíz de este rechazo a la destrucción indiscriminada, surgió un cambio hacia el año de 1970, abriéndose paso a una nueva concepción de renovación urbana en Estados Unidos y Europa principalmente, que puede esquematizarse de la siguiente forma, Rincón (2006):

- De ser operación de saneamiento asociada al surgimiento y ascenso de nuevas formas de producción y grupos sociales ligados a ello (burguesía), ha pasado a ser una herramienta que se utiliza para permitir una transformación al interior de sociedades post-industriales.
- De ser una herramienta utilizada para abrir espacio significativo a un grupo social emergente ha pasado a ser utilizada como instrumento que permite el reacomodo de actividades y usos obsoletos (fábricas, bodegas, puertos, etc.).
- De haber estado ligada a la demolición y desplazamiento de los residentes en el área objeto de la intervención, pasa a estar ligada a un cambio y democratización de la toma de decisiones.

²² PANERAI, Philippe. "L'unité résidentielle: raisons et antécédents", en Oddos, Émilie y Geoffroy, Géraldine: La residencialisation en questions, 2007, p.37. Citado en: *Revista Proyecto, Progreso, Arquitectura*. N.2 Superposiciones al Territorio. Universidad de Sevilla. 2010, p.58. Citado por Huratdo Valeria, "Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá: estudio de caso barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fé) en el periodo 1976-2000".

²³ RINCON. Op. cit., p. 35

- Promueve más la recualificación de áreas de vivienda en malas condiciones que su eliminación y se ha vuelto cuidadosa de lo existente (personas y edificaciones).

En este contexto, la Renovación Urbana puede entenderse como el instrumento de planeación y medio de gestión del territorio, constituye el medio para generar, reutilizar y priorizar estratégicamente el suelo urbanizado como requerimiento esencial para la dotación de vivienda, equipamientos y servicios urbanos, *“por medio de programas de reciclaje y cualificación de estructuras urbanas que además buscan consolidar las estructuras sociales”*²⁴.

De igual forma, surge una nueva conceptualización sobre la renovación urbana, como se ilustra en el concepto de rehabilitación integrada propuesto por la Campaña Europea del Renacimiento de la Ciudad del Consejo de Europa, 1980-1981 que la definía como²⁵:

El conjunto de actuaciones coherentes y programadas tendientes a potenciar los valores socioecómicos, ambientales, edificatorios y funcionales de determinadas áreas urbanas y rurales, con la finalidad de elevar la calidad de vida de la población residente, mediante alternativas para la mejora de las condiciones del soporte físico, la elevación de los niveles de habitabilidad y uso, la dotación de equipamientos comunitarios, servicios y espacio libres de disfrute público²⁶.

Ahora bien, cuando se emplea el término de recuperación de áreas urbanas comprende las diversas actuaciones que un gobierno puede emprender para mejorar las condiciones e intensificar el uso de una zona urbana ya existente para acomodar población y actividades económicas, en oposición a las acciones destinadas al desarrollo de nuevas áreas urbanas en áreas periféricas para acoger nueva población y actividades económicas, Rojas (2004).

Al respecto, la literatura técnica sobre desarrollo urbano es poco precisa cuando hace referencia a las intervenciones sobre áreas urbanas existentes, por cuanto

²⁴ RINCÓN AVELLANEDA, Patricia. Op. Cit., p. 37.

²⁵ HURTADO. Op. cit., p. 5.

²⁶ CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio-José. “La rehabilitación integrada de los centros históricos: el reto urbanístico de finales de los años ochenta”. Universidad de Extremadura. p.10. Citado por Valeria Hurtado Muñoz, “Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá: estudio de caso barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fé) en el periodo 1976-2000”.

se emplean indistintamente y con bastante laxitud términos como *mejoramiento urbano*, *rehabilitación urbana*, *regeneración urbana*, *revitalización urbana*, *recuperación urbana* y *renovación urbana*. No obstante, presenta características distintivas en el uso de dichos términos que permiten mayor precisión en su significado²⁷.

Para Rojas (2004), por ejemplo términos como mejoramiento y renovación, tienen una connotación física por cuanto le apunta a acciones sobre el entorno construido, haciendo énfasis en las dimensiones económicas o físicas del proceso de desarrollo urbano. En cambio, rehabilitación, revitalización, regeneración y recuperación son términos que tienen connotación económica y social importante, aunque sin apartar la dimensión física de las intervenciones. Cuando se presenta transformaciones físicas en las áreas objeto de intervención, se observa que al hablar de mejoramiento y rehabilitación urbana se hace énfasis en la preservación de las estructuras físicas existentes, en tanto que regeneración, revitalización, renovación y recuperación urbana denotan una combinación más liberal de acciones de preservación de las estructuras viejas, con demolición de alguna de ellas y recuperación de otras.

Por consiguiente, el término recuperación de áreas urbanas es el que mejor *“transmite la idea del equilibrio que es necesario lograr entre las intervenciones de preservación de estructuras existentes y el reemplazo o transformación de otras para lograr los objetivos de desarrollo socioeconómico y aprovechamiento del potencial de desarrollo de las áreas centrales”*²⁸.

Otros autores definen que la renovación urbana surge del hecho de afrontar la renovación del pensamiento urbano a partir de la reinención cultural de la ciudad y por tanto, como reordenación de los tiempos de la ciudad, de manera que le apuesta a la ciudad como articulación y síntesis de culturas y temporalidades diversas a partir de la complejidad real del tejido histórico y del patrimonio construido²⁹. De manera que esta definición analiza especialmente el caso de las ciudades europeas y tiene como principales complementos los conceptos de *revalorización de la historia* y la importancia de los denominados *centros históricos*, donde su gestión debe ser respetuosa de los valores urbanísticos, culturales, sociales y funcionales de la ciudad del pasado. En este sentido, la lectura del *patrimonio cultural* como fuente de recursos y no sólo como de gasto,

²⁷ ROJAS, Eduardo. Volver al centro la recuperación de áreas urbanas centrales. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C, 2004.

²⁸ HENAO, Ana María. Op. Cit.

²⁹ SUBIRÓS, Pep. “Estrategias culturales y renovación urbana”, Aula Barcelona, España, 2001. Documento publicado en internet, en la dirección: www.aulabarcelona.org/php/arxiu.php?id=622&type=1&sp=0.

abre nuevas vías de acción a la hora de abordar las relaciones entre cultura, turismo y patrimonio arquitectónico y urbanístico³⁰.

Incluso existe el concepto de renovación urbana relacionado directamente con las estrategias para llevar a cabo este proceso. Para ello se basa en términos de reordenación y transformación urbanística y espacial, teniendo como principales factores la dimensión cultural y temporal del proceso urbano³¹. En otras palabras, incorporando en su planteamiento y diseño, elementos y mecanismos favorecedores de memoria y de creatividad, de reequilibrio territorial y cohesión social, por medio de la potenciación de códigos colectivos de significación³².

Evidentemente las anteriores definiciones tienen como idea principal la importancia del proceso histórico urbano señalando también las identidades propias que se forjan en las ciudades, entendiendo que el aspecto cultural de cada unas de ellas influirá directamente en el posible escenario de renovación urbana a seguir.

De modo que la renovación urbana presenta ciertos objetivos que pueden conducir al mejoramiento y a un óptimo funcionamiento de un centro urbano. Dentro de estos objetivos se cuentan los siguientes:

- a) La corrección de deficiencias en la estructura funcional de determinadas áreas, provocadas por el inadecuado uso del suelo, la congestión del tránsito, saturación de densidad poblacional, alto grado de cohabitación, deterioro ambiental y de condiciones de habitabilidad o la falta de servicios o de equipamiento;
- b) La recuperación, restauración, saneamiento y salvaguardia de áreas conservables por razones históricas, estéticas o paisajísticas;
- c) La prevención del deterioro o la ruina de edificios o áreas, servicios e infraestructura, su conservación y rehabilitación;
- d) La solución de los problemas emergentes de viviendas vetustas o insalubres, servicios públicos inadecuados u obsoletos y, en general la supresión de

³⁰ TROITIÑO, Miguel Ángel. Conferencia “Teorías y formas de intervención urbanística”: Renovación Urbana: Dinámicas y Cambios Funcionales”, Colegio de Arquitectos de Aragón, 2000. [en línea] [citado 6 junio, 2011]. Disponible en Internet: <URL: www.etsav.upc.es/urbpersp.

³¹ ROMERO, José Luis. Op. Cit.

³² SUBIRÓS. Op. cit., 12.

toda condición contraria a los intereses de salubridad, seguridad y comodidades públicas;

- e) La restitución de las áreas degradadas por falta de mantenimiento o por una construcción desordenada, de una estructura y de una arquitectura más racional;
- f) La demolición y limpieza de edificios o áreas irrecuperables y su nuevo desarrollo;
- g) La modificación de parcelamientos defectuosos, que impidan o dificulten una adecuada edificación;
- h) La creación, ampliación y conservación de espacios verdes y para esparcimiento;
- i) La promoción sistemática y permanente de la participación de los sectores representativos de la población, así como de los habitantes de las áreas implicadas, en la preparación, discusión y ejecución de los planes y programas y proyectos de renovación urbana;
- j) El desarrollo económico de áreas degradadas mediante la radicación de actividades productivas³³.

Por otra parte, existen autores como Olivier Pirón³⁴, que prefieren hablar conjuntamente de renovación y evolución urbana, entendiendo el primer concepto como una acción transformadora que forma parte del segundo concepto, entendiendo este último como el ciclo donde las ciudades sufren mutaciones.

De esta manera, Pirón (2001) señala que ante la obligación de evolucionar, el tejido urbano reacciona de formas diferentes: algunas zonas evolucionan al ritmo general de la ciudad, gracias a oleadas continuas de reinversiones en las construcciones, a una evolución concomitante en los usos, y a actuaciones públicas de acompañamiento. Dichas mutaciones se pueden efectuar edificio por edificio, o por una reagrupación progresiva de parcelas. Respetan las tramas establecidas por la primera urbanización, y un ejemplo de ello lo tenemos en las antiguas tramas rurales que encontramos aún hoy en algunos barrios históricos.

³³ CPA, Código de Planeamiento Urbano, Sección N°8; Planeación de la Renovación Urbana, Buenos Aires, Argentina, 2002.

³⁴ PIRÓN Olivier, Geógrafo, Secretario Permanente de la Universidad PUCA, Francia.

Estas inversiones, que modernizan todo el conjunto del parque inmobiliario, tienen otra cara bien conocida: acentúan las ventajas de la modernidad y, de rebote, la obsolescencia de las construcciones más antiguas³⁵.

Las consecuencias varían, según la naturaleza socioespacial del tejido urbano: cuando se trata de inmuebles dispersos en un tejido urbano que sabe aceptarlos, se establece un cierto ritmo entre la obsolescencia y las reinversiones que les dan un respiro y determinan su evolución positiva y, por tanto, la salvaguarda del conjunto; pero algunos barrios que, por la razón que sea, no llegan a captar los nuevos elementos de programa, inician esas evoluciones negativas, esos procesos de depreciación que exigen posteriormente nuevas actuaciones de renovación urbana³⁶.

Hay casos en que las modificaciones sucesivas permiten evolucionar manteniendo el sentido y la pertinencia dentro del marco de las opciones originales. Pero la tendencia generalizada, de ir a saltos que responden a una falta crónica de mantenimiento compensada posteriormente por actuaciones de conservación importantes, condena, a veces de forma irremediable, a conjuntos que con otro tipo de gestión podrían haber tenido un futuro diferente. Entonces la evolución desemboca en una depreciación general, en un verdadero desgajamiento del barrio, tanto por lo que se refiere a cada uno de sus componentes de programa como también en su funcionamiento global³⁷.

Bajo este contexto, la noción básica de Renovar tiene una acepción semántica, la cual significa volver a hacer, permite que se asuma igualmente la tarea de renovar como un tejido urbano que existió y que se deterioró, el cual es necesario reconstruir y que adquiera una nueva forma, de manera que se concibe la renovación urbana como un proceso que apunta a la redensificación, la conservación, el redesarrollo y los tratamientos urbanísticos.

Finalmente, la renovación urbana y sus diferentes conceptualizaciones son referentes importantes, ya que las experiencias aplicadas en Europa han marcado una fuerte influencia en Latinoamérica y a su vez en Colombia, entendiendo que la renovación urbana es una fase posterior de concreción física de unas formas de ver y entender la ciudad, y por ello su práctica está muy ligada al grado de conciencia que desarrollen no sólo los grupos de especialistas, sino sobre todo la

³⁵ PIRÓN, Olivier. Artículo: "Análisis Sistemático de la Renovación Urbana", 2001. [en línea] [citado 6 junio, 2011]. Disponible en Internet: <URL: http://rehab-bcf.net/espagne/1_ru/index_ru.htm.

³⁶ CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio-José. Op. Cit.

³⁷ ROJAS, Eduardo. Op. Cit.

ciudadanía en general, a su capacidad de plantearse la calidad de vida urbana como un tema alrededor del cual tienen el deber y el derecho de opinar o aún de ejercer presión³⁸.

³⁸ RINCON. Op. cit., 2.

2.3 TRANSFORMACIONES URBANAS EN EL CENTRO HISTÓRICO DE BOGOTÁ

2.3.1 Nueva Santa Fe: En el sector de Santa Bárbara Colonial, considerado como parte del centro histórico de la ciudad de Bogotá, se realizó el primer proyecto importante de renovación urbana liderado en los años ochenta por el Banco Central Hipotecario.

El proyecto de renovación urbana de Nueva Santa Fe, tenía como estrategia principal la construcción de vivienda, en el marco de un plan de mayor cobertura denominado *Renacentro*, formulado durante la administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y con motivo de la reconstrucción del Palacio de Nariño.

Fue así como surgió la idea de intervenir el centro a favor del mejoramiento inmediato del palacio presidencial, por medio de un tratamiento de renovación urbana que pretendía reactivar y dinamizar ese sector de la ciudad, generando un renacer del centro, que sería determinante para mejorar la ciudad y redireccionar el crecimiento de la misma hacia sectores distintos al norte.

Nueva Santa Fe buscaba ser un proyecto piloto de vivienda con el propósito de generar nuevas intenciones de desarrollos similares en el centro y sur de la ciudad, y así atraer residentes que revitalizaran el sector promoviendo el uso mixto del suelo (institucional, comercio y vivienda) para lograr una ocupación permanente que mejorara las condiciones de seguridad, entre otras cosas.

Figura 1. Localización del proyecto en el contexto del centro histórico.



Fuente: Plan de Renovación Urbana Nueva Santa Fe, Banco Central Hipotecario, 1986.

Debido a la dimensión de la propuesta y gracias al interés del gobierno nacional en desarrollarlo, el proyecto de vivienda fue adjudicado al Banco Central Hipotecario, entidad encargada de ofertar la vivienda en el país, siendo Nueva Santa Fe la primera iniciativa de renovación urbana desarrollada por el Banco.

Hacia el año de 1976 se contrataron los estudios preliminares que darían paso al desarrollo del plan de renovación urbana con el apoyo de la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en el cual se definían tres manzanas que hacían parte del entorno de la Casa de Nariño ubicadas entre las calles 7ª a 6ª y las carreras 4ª a 7ª.

El proyecto se desarrolló mediante el Acuerdo Distrital 09 de 1977, aprobado en el Concejo, en el que se declaraban de “Utilidad pública y de interés social, unos sectores de la Zona Histórica y el Área Central de la ciudad” para la incorporación de la actividad residencial en el barrio Santa Bárbara. Dicho Acuerdo establecía que “el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) debía encargarse de la expropiación de predios en caso de no producirse negociación directa”³⁹.

Así mismo, el Acuerdo estableció que se debía adquirir los predios sobre los cuales se desarrollaría el proyecto, acción que fue ejecutada por el BCH, quien debió asumir varios problemas: por una parte, un loteo que no correspondía a la realidad dado el carácter de estas viviendas, que en su mayoría habían sido subdivididas, y por otra parte, el alto valor de los predios. El proyecto sufrió esta clase de obstáculos, como también la falta de coordinación entre las entidades involucradas, lo cual retrasó su ejecución hasta la década de los ochentas.

Posteriormente, el Plan se denominó como *Plan de Renovación Urbana Centro-Sur Esquema Preliminar*, el cual establece las herramientas necesarias para iniciar su ejecución, para ese momento el proyecto contemplaba 4 manzanas que luego se convirtieron en 9, según el documento base para la implementación del proyecto, aceptado por las autoridades distritales. De manera que se amplió la cobertura de la renovación urbana desde la calle 7ª hasta la calle 4ª y de la carrera 7ª hasta la 4ª, y se complementó el Acuerdo 09 de 1977, que definió las pautas y normas para este sector, bajo el tratamiento de Redesarrollo.

³⁹ Acuerdo Distrital 09 de 1977. Citado por HURTADO MUÑOZ, Valeria. Op. Cit.

Figura 2. Vista general del Centro de Bogotá con la ubicación del proyecto Nueva Santa Fe.



Fuente: Plan de Renovación Urbana Nueva Santa Fe, Banco Central Hipotecario, 1986.

Al principio se intentó valorar y conservar el patrimonio construido del barrio, pero con el paso del tiempo surgieron posiciones contrarias que consideraron que la restauración y conservación resultaría mucho más costosa de lo pronosticado, hicieron inevitable la demolición del sector como única alternativa viable para su mejoramiento.

Figura 3. La Iglesia de Santa Bárbara uno de los templos más antiguos de Bogotá.



Fuente: Consultado en internet, en la dirección: <http://www.arquibogota.org.co/?idcategoria=19000>. Bogotá, enero de 2012.

Para el desarrollo del proyecto se contó con el apoyo por parte de las entidades distritales encabezadas por la Alcaldía, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el Concejo de la ciudad, las cuales definieron las pautas, dentro de las cuales se incluían responsabilidades mutuas entre el BCH y el Distrito, en las que el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) debía realizar la expropiación correspondiente de predios en caso de no lograr un acuerdo directo con los propietarios.

Sin embargo, es importante resaltar que fue a nombre del BCH que se hicieron las expropiaciones, lo que causó un alza significativa en los precios, dada la expectativa generada por parte de los propietarios o apoderados de los lotes en cuanto al poder adquisitivo de un Banco. Este inconveniente no se habría generado si el IDU hubiese cumplido con lo dispuesto en el Acuerdo 09 de 1977.

En el año de 1982 el Gobierno Nacional le ordenó al BCH iniciar las obras de Nueva Santa Fe, de manera que la Administración Distrital expidió el Decreto 1023 de 1984, por el cual se adopta el Plan de Estructura Urbana para el sector Santa Bárbara, donde establece que “el acondicionamiento de las vías y las redes de servicios públicos se consideraban de interés urbano de la ciudad y no de beneficio exclusivo del proyecto, en consecuencia, su definición, ejecución y gestión serán objeto de concertación entre la Administración Distrital y el BCH”⁴⁰.

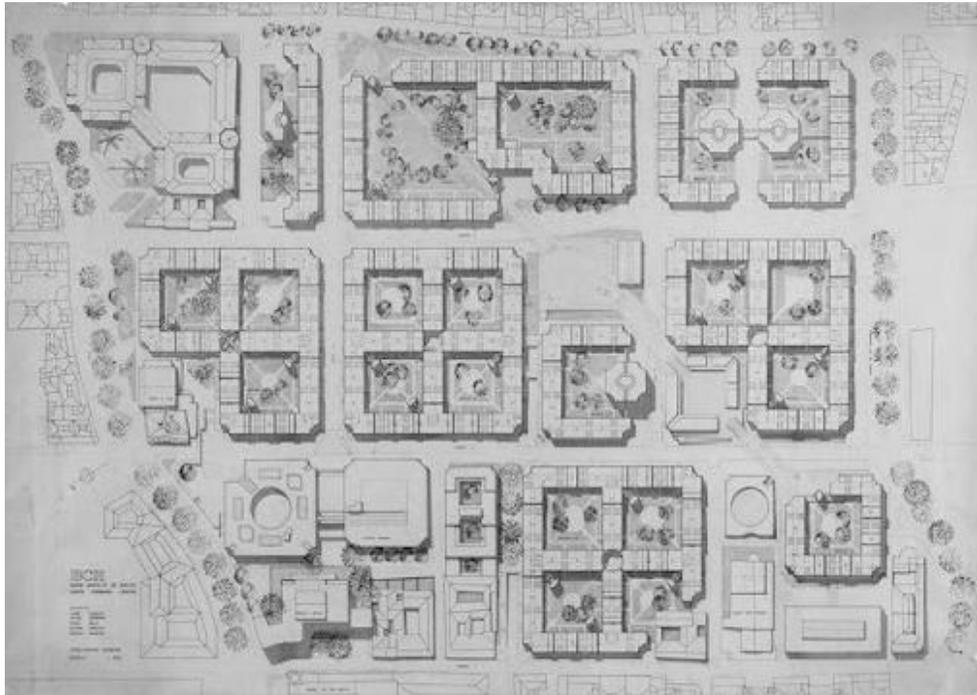
Respecto a las vías, la Secretaría de Obras Públicas no cumplió con su compromiso, por lo cual el BCH debió asumir este costo para realizar el proyecto. Respecto a las redes de servicios públicos, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, desarrolló parte de las obras utilizando un crédito que había sido otorgado por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

A pesar de que se firmaron Acuerdos y Decretos, es importante resaltar que parte de los compromisos establecidos sobre todo en los Acuerdos Distritales, no fueron ejecutados por las entidades públicas de la ciudad que estaban a cargo de una parte fundamental del proyecto como lo era la adecuación de redes de la que se beneficiaría toda la ciudad.

De tal modo, que sobre los antiguos predios que ocupara el barrio, se desarrolló el proyecto arquitectónico Nueva Santa Fe, diseñado entre 1985 y 1987 por los arquitectos Rogelio Salmona, Arturo Robledo, Pedro Alberto Mejía y Julián Guerrero. Lastimosamente el proyecto no se ejecutó en su totalidad y quedaron libres y sin construir muchos de los predios que ocupara el barrio, que siguen estando baldíos, lo que muestra la ineficiencia de la operación urbana, que terminó por convertirse en una barrera física y social con los barrios vecinos.

⁴⁰ HURTADO MUÑOZ, Valeria. Op. Cit.

Figura 4. Propuesta Urbanística y Arquitectónica del Proyecto Nueva Santa Fe.



Fuente: Consultado en internet, en la dirección: <http://obra.fundacionrogeliosalmona.org/obra/proyecto/renovacion-urbana-nueva-santa-fe-de-bogota/>. Bogotá, enero de 2012.

Figura 5. Imágenes de renovación urbana del barrio Santa Bárbara, Proyecto Nueva Santa Fe.



Fuente: Consultado en internet, en la dirección: <http://obra.fundacionrogeliosalmona.org/obra/proyecto/renovacion-urbana-nueva-santa-fe-de-bogota/>. Bogotá, enero de 2012.

En este sentido, no se logró consolidar un vínculo entre el proyecto y los demás barrios del sector, porque quienes habitan los barrios más cercanos como Belén, Egipto y Las Cruces, tienen una percepción negativa del proyecto, debido a que fue el resultado de la expropiación de 270 familias que tenían mayores vínculos con su entorno.

Así mismo, las condiciones socioeconómicas de las personas que compraron en el proyecto de Nueva Santa Fe con relación de los demás barrios presentan diferencias notables, con lo cual la brecha social aumentó considerablemente. El desplazamiento forzoso de los habitantes originales, modificó de manera sustancial las dinámicas propias del barrio y generó un choque, que aún existe entre los vecinos del entorno inmediato al proyecto y los nuevos habitantes que se buscaba llegar con el proceso de renovación urbana, este proceso complicó el adecuado desarrollo del proyecto.

Figura 6. Imágenes del contexto urbano al proyecto de renovación urbana.



Fuente: Consultado en internet, en la dirección: http://www.bogotalab.com/albums/tatiana_plazas/NuevaSantaFe/index.htm. Bogotá, enero de 2012.

Nueva Santa Fe puede ser un referente importante para los nuevos planes de renovación urbana que se realicen con el propósito de recuperar el centro histórico de la ciudad, aunque la intención inicial era consolidarse como un Plan Semilla, los inconvenientes en su gestión no permitieron que el proyecto se considerara

exitoso, pues queda claro que el desarrollo de un plan de renovación urbana requiere de una gestión sólida, que incluya alto grado de cooperación entre el sector privado y el público, donde las dos partes deben cumplir con los compromisos adquiridos, de esta forma se pueden desarrollar proyectos que tengan más beneficios y menos traumatismos.

En términos generales, como iniciativa de renovación urbana el proyecto fracasó por las siguientes razones: i) La gestión del suelo no fue la adecuada, ii) No se culminó la totalidad del proyecto, iii) No se integró con el entorno, falto gestión social, iv) No hubo coordinación y compromiso entre las entidades distritales involucradas en el proceso, y v) La destrucción del patrimonio histórico con el tiempo resultó siendo una solución inadecuada.

2.3.2 Plaza de San Victorino: La Renovación Urbana llevada a cabo en la Plaza de San Victorino en Bogotá, cambió tanto su aspecto físico, como también en las dinámicas económicas y sociales que se desarrollaban dentro de ella.

La Plaza de San Victorino se encuentra ubicada en la localidad de Santa fe, entre las carreras 11 y 14 y la calle 12 y Avenida Jiménez, el lugar ha ocupado históricamente una posición relevante en el centro de la ciudad.

Desde su pasado colonial, el lugar se destacó como un punto de encuentro de viajeros y comerciantes y en el siglo XIX se construyó en la plaza el primer mercado público de la ciudad, por iniciativa del comerciante Juan Manuel Arrubla, donde se comerciaban miel, madera, carbón vegetal y animales, entre otros. A partir de los hechos ocurridos el 9 de abril de 1948 destruyeron prácticamente el centro de la ciudad y San Victorino sufrió especialmente la destrucción de las casas y los edificios de la zona y el deterioro del lugar en las décadas siguientes.

Figura 7. Plaza de San Victorino en la época colonial y su devastación después del levantamiento popular del 9 de abril de 1948.



Fuente: Consultado en internet, en la dirección: www.google.com. Bogotá, febrero de 2012.

A mediados del siglo XX, no hay respeto por el significado de espacio público. En 1963 los vendedores ambulantes, que se agrupaban en la carrera décima comerciando ropa, medias, revistas y comestibles, negociaron con el alcalde Jorge Gaitán Cortés la creación de galerías, que más adelante se llamaron Antonio Nariño.

Hacia el año de 1980 con el Acuerdo 7 de 1979 se da la adquisición de un inmueble, con el fin de ubicar a los vendedores ambulantes de San Victorino, posteriormente, con el Acuerdo 6 de 1990 se da prioridad a la recreación, producción, conformación, rehabilitación, restitución, recuperación, administración y aprovechamiento del espacio público.

A medida que pasaron los años, el incremento de los vendedores ambulantes y la persecución por parte de la Alcaldía Distrital, San Victorino se fue convirtiendo en uno de los lugares más complejos, ya que proporcionaba la mayor variedad y riqueza entre los mercados populares, concentrando gran cantidad de productos de todo el país, sin embargo, su espacio cada vez más caótico con casetas de venta, hicieron de esta plaza un lugar muy inseguro tanto para los ciudadanos, como para los mismos comerciantes.

Figura 8. Galerías Antonio Nariño. Plaza de San Victorino.



Fuente: Consultado en internet, en la dirección: www.google.com. Bogotá, febrero de 2012.

Lo que ocasionó el deterioro creciente del espacio, así como de su entorno, desembocando en un problema social cuya solución se venía postergando indefinidamente. Surge entonces la recuperación de la plaza de San Victorino, como proyecto bandera que dio inicio a una gran operación de Renovación Urbana, en uno de los sectores de más alto deterioro de Bogotá, al devolverle uno de sus más importantes espacios de convivencia y actividad humana.

Esta operación patrocinada por la Administración Distrital, desde 1998 busca terminar con el prolongado deterioro de las condiciones urbanas y de calidad de vida de los habitantes de un sector estratégicamente ubicado en la ciudad, mediante un esfuerzo para ofrecer alternativas viables a los diversos grupos sociales que allí residían, no sólo para su reubicación, sino también para incrementar sus capacidades productivas.

Para ello, en el año de 1999 se contrató un estudio para identificar y cuantificar los efectos socio - económicos y ambientales de las acciones a cargo del proyecto, como también el cálculo de su rentabilidad económica y social. Cabe resaltar, que este sector presentaba la más baja expectativa de vida, los indicadores más altos en crímenes y asesinatos y el mayor centro de expendio y consumo de droga⁴¹.

Con la ejecución del Programa de Renovación Urbana dentro de la Plaza de San Victorino, se empieza a recuperar en primera instancia su espacio y también se

⁴¹ BUSTOS, Mayerli. CASTELLANOS, David Ricardo. CONTRERAS, Bibiana. PEREZ, Alejandra. Las imágenes ambientales de las mujeres trabajadoras informales acerca de la Plaza de San Victorino en Bogotá, después de la renovación urbana en los últimos 6 años, proyecto de investigación, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 2006. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://sanvictorinolosotros.blogspot.com/>

explota la condición de la plaza como remate del Eje Ambiental de la Avenida Jiménez y entrada al Parque Metropolitano Tercer Milenio.

Figura 9. Plaza de la Mariposa en San Victorino inaugurada en el año 2000, después de su recuperación urbana.



Fuente: Imagen consultada en la página web: www.google.com

Pero no sólo hubo cambios en el espacio de la plaza, derivados de la operación de Renovación Urbana, los vendedores y actividades comerciales fueron otros componentes que se tuvieron en cuenta en una de las etapas del proyecto, por lo que se desarrolla el acompañamiento al proceso de organización y el mejoramiento de actividades del área comercial de San Victorino, con el objetivo de consolidar un centro comercial de cielos abiertos.

No obstante, los comerciantes que trabajaban en la Plaza se opusieron en un comienzo a que se iniciara el proyecto que impondría la renovación y por ende fueran desplazados, pues consideraban que era un espacio legal donde podían ganarse la vida honradamente.

Entonces se inició el proceso de desalojo de los vendedores de la Plaza de San Victorino, que fue bastante complejo y largo (tuvo una duración de más de dos

años), debido a que se presentaron muchas protestas y desacuerdos, finalmente mediante la compensación que dio el alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000), se logró una indemnización para los vendedores, y así lograr reubicarlas.

La reubicación fue la actividad siguiente, no solo a los vendedores de las Galerías, sino también a los vendedores que estaban ubicados por la carrera 11 y calle 12. Por último y con el desalojó, se construyó una plazoleta de 10.500 m² con una inversión de 1.800 millones de pesos.

Figura 10. Renovación Urbana Plaza de San Victorino.



Fuente: Imágenes consultadas en la página web: www.google.com

Posteriormente a todos estos procesos, tanto transeúntes, compradores y vendedores formales e informales, encontraron como la plaza contribuía al cambio de imagen del centro de la ciudad y quizás también al de sus intereses de fortalecer sus ingresos.

No obstante, algunos vendedores y sobre todo los ambulantes, actualmente no siguen compartiendo esta visión tan optimista del mejoramiento de la plaza, debido a que la fuerza pública, no deja desempeñar tan fácil su labor en la plaza como si sucedía antes y aunque muchos fueron reubicados, los nuevos lugares de trabajo no les dieron los ingresos a los que ellos estaban acostumbrados.

Es claro que los cambios y las transformaciones que se dan en cualquier territorio están directamente relacionadas con las dinámicas económicas, técnicas, sociales o políticas de su entorno; son visibles porque afecta tanto el espacio físico como el ámbito social en el cual se desarrollan, y pueden estar condicionados por dinámicas políticas o sociales⁴².

El proceso de transformación de la Plaza inicia a partir de la Constitución de 1991, en donde prima el interés colectivo sobre el particular y del interés por el espacio público que surge desde los años setenta mediante el Acuerdo 6 de 1990, fueron los detonantes del último cambio conocido en San Victorino como la renovación efectuada en el 2001.

El Plan Centro y la Empresa de Renovación Urbana, creada por el distrito con el propósito de revitalizar algunos sectores de la ciudad, se encargaron de formular no solo la nueva Plaza, sino también la construcción del parque Tercer Milenio, buscando mejorar el conjunto del barrio San Inés. El desalojo de El Cartucho, permitió crear espacios para el esparcimiento colectivo y la recreación pasiva, mejorando las condiciones comerciales del sector e incentivando la creación de nuevas viviendas.

En la actualidad San Victorino permanece dentro de Bogotá como un centro de distribución de mercancías para las clases populares. Los precios del suelo revelan que a pesar de que estos han bajado considerablemente en diez años, esta zona frente a otras zona comerciales y de servicios populares como Restrepo, Ricaurte, 7 de Agosto, Las Ferias, Fontibón y Venecia, presenta los mayores precios por metro cuadrado, lo cual es indicativo de un comercio sólido y representativo a nivel de la ciudad⁴³.

⁴² SABOGAL BERNAL, Sandra Jinneth. Imagen y Memoria de la Transformación Urbana de San Victorino. Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, año/vol. 1, número 10, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006. Documento publicado en internet, en la dirección: http://facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/bitacoraut/10/desde_posgrado/imagen_memoria_vic torino.pdf.

⁴³ Ibíd.

De modo que el vendedor ambulante ha sido una fuerza de cambio que ha motivado transformaciones físicas en el sector y ha impulsado dinámicas de orden económico, político y administrativo. El vendedor ambulante ganaría espacio y representatividad en el sector al cambiar su estatus a vendedor formal y a estar ubicado en un espacio especialmente construido para este uso, formalizándose y ejerciendo su actividad comercial⁴⁴. Es un ejemplo donde primó el disfrute del espacio colectivo sobre los intereses particulares.

En la configuración de San Victorino han ganado protagonismo las decisiones políticas en las transformaciones del territorio; se ha comprobado el paso de una ciudad que pasa de generarse espontáneamente a una ciudad planeada. Es allí donde el urbanismo como ciencia, interviene, recualifica o potencia espacios que han sufrido procesos de deterioro, y que son susceptibles de transformarse en lugares de permanencia.

Sin embargo, la Plaza de la Mariposa actualmente atraviesa por una crisis de grandes proporciones, pues la escultura del maestro Edgar Negret se encuentra en un deplorable estado de olvido, además de las basuras, los grafitis y los malos olores, una nueva enfermedad padece el sector: la prostitución.

“...A las 10 de la mañana, camufladas entre los lustrabotas, los vendedores de paletas y otros ambulantes, mujeres de entre 18 y 50 años venden su cuerpo en la zona, más exactamente en cercanías del monumento...”, además, “...en La Mariposa también se puede conseguir venta y consumo de estupefacientes...”⁴⁵.

Desde este punto de vista, tales transformaciones han hecho evidente un cambio significativo en los modos de organización y uso del espacio y también nos están mostrando una serie de conflictos sociales relacionados con una resistencia permanente a los esquemas impuestos para la recuperación del espacio que proporcionan modos alternos de organización, por lo tanto, es importante atacar la raíz de tales resistencias conforme a los actores directamente implicados y conforme al uso y empoderamiento del espacio.

2.3.3 Parque Tercer Milenio: Para entender el proyecto Parque Tercer Milenio (Bogotá), es necesario establecer y analizar los procesos que lo hicieron posible.

Desde 1946 se identificó y definió la necesidad de intervenir 16 manzanas ubicadas a sólo dos cuadras de la Plaza de Bolívar (entre la carrera 10 y la Avenida Caracas; la calle 10 y la calle 6). Se identificaron condiciones críticas de

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ FORERO BARÓN, Fabián. San Victorino, de nuevo presa del caso y el desorden. En: El Tiempo, (Agt., 11, 2011). Documento publicado en internet, en la dirección: http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10141235.html.

deterioro social y urbano. En su momento se consideraba la zona como un sector en el que prevalecían condiciones de miseria, abandono y desaseo, que ameritaban una pronta intervención urbana. Los urbanistas formularon entonces el “Proyecto Urbano para la Reurbanización de la Plaza Central de Mercado y las 16 manzanas vecinas” y propusieron adelantar un proyecto llamado “La ciudad del empleado”⁴⁶.

A partir de ese momento y de manera intermitente, administraciones de la ciudad, académicos políticos y urbanistas, diagnosticaron año tras año, las consecuencias del abandono social y el avance del deterioro urbano de la zona. Cada uno en su momento, identificó y propuso proyectos sociales o urbanos, según fuera el caso. No obstante, a la vista de todos, creció una zona compleja, el “Cartucho”, calle 9a entre carreras 10a y Avenida Caracas, una de las calles más peligrosas del mundo.

En la administración de 1998 le hizo un seguimiento a la evolución de la zona y se encontró que, sumado a las condiciones de miseria, existían bodegas de reciclaje y negocios ilícitos (venta de armas, expendio de droga, etc.). Estas actividades habían obligado a emigrar a los últimos propietarios residentes, para dar paso al albergue de poblaciones en emergencia social, en abandono, madres jóvenes y niños que compartieron espacio con indigentes y drogadictos en la calle y los inquilinatos.

⁴⁶ CARRIZOSA, Claudia. Proyecto Urbano: Parque Tercer Milenio. Revista de Arquitectura de la Universidad de Los Andes. Bogotá, p. 62-69. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://dearq.uniandes.edu.co/projects/2010/proyecto-urbano-parque-tercer-milenio>

Figura 11. Fotografía aérea. Enero de 1999.



Figura 12. Fotografía aérea. Enero de 2006.



Fuente: CARRIZOSA, Claudia. Proyecto Urbano: Parque Tercer Milenio. Revista de Arquitectura de la Universidad de Los Andes. Bogotá, p. 62-69. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://dearq.uniandes.edu.co/projects/2010/proyecto-urbano-parque-tercer-milenio>

Como parte de la estrategia, se propusieron diferentes proyectos y acciones de recuperación y transformación de espacios públicos para el centro histórico de la ciudad. Para la pieza urbana del “Proyecto Tercer Milenio”, se propuso consolidar y renovar el sector comercial de San Victorino, generar el espacio público del Parque Santa Inés, desarrollar vivienda en San Bernardo y generar un sector institucional al borde de la carrera 10, frente al Parque.

Figura 13. Renovación Urbana Parque Tercer Milenio.



Fuente: Imágenes consultadas en la página web: www.google.com

Para hacer factible y apoyar la gestión del proyecto, se trabajó en tres frentes: desarrollo de la normativa urbana que se concretó en el Plan de Ordenamiento Territorial, acuerdos, decretos y resoluciones, que le dieron marco y herramientas a la gestión; creación de la Oficina de Renovación Urbana, la cual estructuró, concibió y coordinó la gestión del proyecto, y movilizó y lideró un equipo interinstitucional e interdisciplinario, donde participaron más de veinte entidades del distrito y profesionales de diferentes disciplinas. Por último se desarrollaron acciones específicas de recuperación de espacio público, que dieron confianza a la ciudadanía sobre la decidida intención de renovar e invertir en el centro.

La primera tarea consistió en cambiar el uso del suelo. Considerando que la oficina de Renovación Urbana no estaba constituida como una empresa estatal para esto y para construir el espacio público del parque, se creó la gerencia del “Parque Tercer Milenio” en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y se generó un rubro especial desde la Secretaría de Hacienda para financiar el proyecto.

Desde aquí, se abordaron los frentes de gestión: compra de predios, acciones de sostenibilidad y desarrollo del proyecto arquitectónico, temas que fueron inseparables en el proceso. No se compró suelo, sin acometer previamente la gestión social. Se compraba manzana por manzana en áreas “controlables” desde la periferia hacia adentro, con el fin de conseguir gobernabilidad del territorio y evitar la invasión de los predios, o tener al final dispersión de predios adquiridos por toda la zona, donde sería imposible realizar un proyecto.

Figura 14. Recuperación urbana de El Cartucho.



Fuente: Imágenes consultadas en la página web: www.google.com

Quedó para el final, la zona más deteriorada, habitada por la población de difícil integración social. De igual forma, el proyecto arquitectónico se concibió por fases; primero, la alameda sobre la Avenida Caracas, y la segunda fase sobre la calle 6ª, para terminar con el proyecto restante.

Para el año 2007, aún la oficina de Renovación Urbana, no lograba atraer la inversión privada en el sector y los proyectos complementarios al parque no se habían llevado a cabo. El problema social que en su momento llevó a la demolición del sector se ha trasladado a los sectores vecinos como La Favorita o Los Mártires, y ya existen lugares similares a El Cartucho, ahora denominados Cinco huecos, o el Bronx, que se perfilan como los nuevos “cartuchos” de este siglo.

El borde occidental del centro presenta mejoría y no hay comparación entre el estado de deterioro, que se presentaba antes del proyecto de renovación; sin embargo, queda preguntarse si los proyectos de renovación urbana en Santa Bárbara, Santa Inés y San Bernardo deben constituirse en modelos dignos de imitación, o si ya es momento de reconsiderar este tipo de intervenciones en donde se expulsa a la población existente y pasa por encima del patrimonio arquitectónico que conformó esos barrios, haciendo desaparecer de una vez y para siempre una parte invaluable de la historia urbana de la ciudad.

2.4 MARCO LEGAL DE LA RENOVACIÓN URBANA

El sistema urbanístico colombiano se encuentra definido y articulado por un conjunto de leyes y normas que determinan y regulan las acciones y procedimientos relativos a la planificación urbana y al ordenamiento territorial.

Desde este punto de vista y considerando la organización político-administrativa del país, existen disposiciones jurídicas de alcance nacional cuya aplicación corresponde a todo el territorio y disposiciones locales que circunscriben su alcance al espacio del municipio o departamento en virtud de la descentralización y autonomía como entes territoriales.

Conforme lo anterior, para el ámbito nacional las normas que apoyan el ordenamiento territorial y la renovación urbana son los siguientes:

Ley 9 de 1989: La Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana formuló una política urbana para el país y su vinculación al plan nacional de desarrollo. En esta Ley se crearon normas sobre planes de desarrollo municipal; se destaca el capítulo sobre Planificación del Desarrollo Municipal, Espacio Público, adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, renovación urbana, vivienda de interés social, Bancos de Tierras y sobre la integración y reajuste de tierras, instrumentos financieros para la reforma urbana, entre otros, los que no obstante no fueron puestos en marcha en esos años.

Constitución Política – 1991: A partir de la Constitución de 1991, en lo territorial se orienta a los tres niveles territoriales, mayor énfasis sectorial y rescate político de los departamentos. En la Constitución se adoptaron cambios administrativos,

fiscales y políticos, que condujeron a introducir modificaciones en la distribución de funciones en los niveles de gobierno, asignación de recursos, distribución de poder político y responsabilidad, capacidad de gestión y asistencia técnica, por último, control, evaluación y coordinación en la intervención del gobierno de nivel local. En relación con la función de planeamiento, la Constitución otorga especial importancia al problema del ordenamiento físico-espacial urbano, a través de disposiciones sobre planificación y ordenamiento territorial y la precisión de las responsabilidades y competencias gubernamentales, reconociendo el carácter urbano del país y su dinámica.

Ley 388 de 1997: La Ley de Desarrollo Territorial corresponde a un conjunto de principios, instrumentos y disposiciones sobre planeación y gestión territorial, con el fin de lograr un ordenamiento integral tanto físico-espacial, como social y económico, que procure la utilización racional del suelo, en armonía con la función social y ecológica de la propiedad, propendiendo por el mejoramiento de la calidad de vida de la población sin exclusión alguna.

Conpes 3305 de 2004: Establece los lineamientos para optimizar la política de Desarrollo Urbano.

Conpes 3304 de agosto de 2009: Establece los lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de Barrios MIB.

Conpes 3583 de abril de 2009: Establece los lineamientos de Política y Consolidación de los Instrumentos par la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda.

En materia de planes parciales, el marco normativo que regula su práctica en Colombia, son los siguientes:

Decreto Nacional 2181 de 2006: Las disposiciones contenidas en este decreto reglamentan de forma general la formulación y adopción de los planes parciales en Colombia y especialmente el contenido de aquellos planes parciales que se formulen en áreas clasificadas bajo el tratamiento de desarrollo, dentro del perímetro urbano y en zonas de expansión.

El decreto define y reglamenta las etapas para la formulación y adopción de los planes parciales, igualmente, establece las condiciones y procedimientos que deben cumplirse en cada una de ellas. Define las Unidades de Actuación Urbanística y las Unidades de Gestión y reglamenta los procedimientos para conformarlas y establece los elementos objeto de reparto de cargas y beneficios dentro de las actuaciones urbanísticas.

Decreto Nacional 4300 de 2007: Reglamenta de manera general, el procedimiento para la formulación y adopción de todo tipo de planes parciales y,

de manera especial, el contenido de los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión urbana para su incorporación al perímetro urbano, en concordancia con las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Señala los determinantes para la formulación del plan, los términos para la concertación con la autoridad ambiental, y para la expedición del decreto de adopción del plan parcial, determinantes ambientales para la formulación del plan, cartografía oficial del plan parcial, asignación de nomenclatura urbana en suelo de expansión, modificación de planes parciales y adecuación de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen y complementen a lo dispuesto en el Decreto 2181 de 2006 y a lo señalado en este decreto.

El marco normativo que regula a nivel Distrital, son los siguientes:

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 619 de 2000): El Plan de Ordenamiento Territorial es la carta fundamental de navegación con que cuenta Bogotá para reordenar su territorio, sus actividades, el uso que los ciudadanos le dan al suelo y su tratamiento, así mismo orientar la inversión pública y privada con miras a mejorar la calidad de vida de los bogotanos, con la participación activa de la comunidad en general. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá fue sancionado mediante Decreto 619 del 28 de Julio de 2000.

Compilación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 190 de 2004): Por medio de la revisión efectuada en el año 2003, revisó las políticas de ocupación del suelo y centró el enfoque del POT en vincular la planeación del Distrito Capital al sistema de planeación regional. De esta forma, la política de ocupación del suelo se orientó en función de promover la participación de Bogotá en la “red de ciudades” con el objetivo principal de lograr la consolidación urbana al interior del perímetro y así evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos.

Decreto 638 de 2001: Por el cual se conforma el Comité Distrital de Renovación Urbana, se definen sus funciones y se dictan otras disposiciones. Sus objetivos son:

- Definir las prioridades de las acciones públicas relacionadas con la renovación urbana.
- Articular, armonizar y definir las actividades relativas a los procesos que deben surtirse para la gestión, promoción y ejecución de proyectos de renovación urbana.
- Establecer los lineamientos para la generación de los incentivos en la renovación urbana.

- Definir pautas de articulación y participación de los diferentes actores públicos y privados en el desarrollo de las actuaciones de renovación urbana.
- Realizar las actividades de seguimiento y control en la ejecución de las acciones de renovación urbana de la ciudad.
- Establecer recomendaciones sobre los Planes Parciales de Renovación Urbana.

2.5 EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ADOPTADO POR EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LOS PLANES PARCIALES. ESTUDIO DE CASO: PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “CIUDAD KIRA” EN BOGOTÁ D.C.

A partir de la investigación de campo y la consulta de fuentes bibliográficas, se trata de abordar el caso de estudio del Plan Parcial de renovación urbana KIRA, de iniciativa privada, cuyo análisis permite identificar las herramientas aplicadas para la ejecución del instrumento de planificación, como también conocer su experiencia durante el proceso de formulación y ejecución del mismo.

El motivo de su elección radica por su propuesta urbana integral denominado “Ciudad Kira”, que comprende la integración de tres planes parciales de renovación urbana: Almirante Colón, Conquistador y Conquistador II, que por su localización estratégica en la ciudad de Bogotá, propone mejorar integralmente la calidad de vida del Antiguo Country mediante un óptimo aprovechamiento de sus condiciones urbanísticas, con una clara concepción de las intervenciones urbanas necesarias para fortalecer las ventajas competitivas y atendiendo las demandas de usos y servicios que requiere a futuro este sector.

Características generales:

Iniciativa: Privada

Proponente: Gestora Urbana S.A.

Promotor: Fideicomiso Patrimonio Autónomo Nueva Clínica y otros.

Área de planificación: 15.76 Ha (157.600 m²)

Resolución de Determinantes: 0957 de 2007, 357 de 2008 y 1526 de 2009.

Tratamiento Urbanístico: Renovación Urbana en la modalidad de redesarrollo

UPZ: 88/97 El Refugio/Chicó Lago, sector normativo 22 reglamentado mediante Decreto 059 de 2007.

Su formulación obedece a las directrices dadas por el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 190 de 2004), donde específicamente el artículo 32 establece la obligatoriedad de formular planes parciales, entre otras, “*para zonas las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo*”⁴⁷. Además, el área objeto de intervención al estar incluido en el sector normativo No. 22 de la UPZ No 88/97, EL REFUGIO/CHICÓ LAGO, en las modalidades de reactivación y redesarrollo, y para obtener un mayor aprovechamiento y desarrollar usos de mayor cobertura superiores a los establecidos en la ficha normativa, se deberá adoptar el respectivo plan parcial⁴⁸.

⁴⁷ SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Resolución 0957 de 2007 “Por la cual se adoptan las determinantes para la formulación del plan parcial de renovación urbana “Almirante Colón” ubicado en la localidad de Chapinero”. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2007.

⁴⁸ *Ibíd.*

Conforme lo anterior, se concibe la idea de formular el plan parcial de renovación urbana, que promueva iniciativas de inversión pública y privada, para aprovechar áreas subutilizadas y consolidar el sector, articulándolo con el resto de la ciudad, con base en los siguientes lineamientos⁴⁹:

- Mejorar las condiciones urbanísticas, ambientales y socioeconómicas para la población residente, quién deberá ser considerada para ser parte del proyecto y evitar su desplazamiento del sector.
- Generar estructuras urbanas y arquitectónicas aptas para soportar nuevas actividades comerciales, empresariales y dotacionales o de vivienda en predios que se integren en una manzana como mínimo.
- Generar un sistema de espacio público que mejore las condiciones ambientales y paisajísticas del sector, con espacios públicos sobre la Autopista Norte, Carrera 15 y Calle 82, que contemple plazoletas, y ejes peatonales, en los cuales se pueda desarrollar una estructura urbana eficiente, capaz de consolidar usos de servicios empresariales y complementarios a éstos, aprovechando su localización estratégica y su relación con vías del subsistema vial arterial.

Delimitación del Plan Parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”:

- Norte: Calle 85
- Sur: Calle 82
- Oriente: Carrera 15
- Occidente: Autopista Norte

⁴⁹ Ibíd.

Figura 15. Delimitación del Plan Parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”.



Fuente: GESTORA URBANA S.A. Presentación en Power Point “Análisis de la aplicación del procedimiento (Decreto Nacional 2181 de 2006) en los planes parciales: Almirante Colón, Conquistador I y Conquistador II”, Bogotá, 2011.

En cumplimiento con lo establecido en la Ley 388 de 1997, el Decreto Nacional 2181 de 2006, el Decreto Distrital 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial), la UPZ 88/97Chicó – Lago Refugio, y en las resoluciones expedidas donde establece la delimitación y determinantes para cada uno de los planes parciales de renovación urbana, se inició el proceso de formulación de los tres planes parciales (Almirante Colón, Conquistador I y Conquistador II). Ver Anexos 1-3.

Actualmente, la propuesta de los tres planes parciales se encuentra en la Etapa de formulación y revisión, subetapa de Proyecto, cuyo proceso ha sido complejo, más largo de lo previsto y con requerimientos no contemplados en la norma.

Es por ello, que el equipo de profesionales encargados de la formulación del plan parcial representados por la sociedad promotora, realizan un diagnóstico detallado

del proceso, para identificar los aspectos que han impedido la adopción del mismo por la Administración Distrital, lo que ha generado un nivel preocupante de inseguridad técnica y jurídica para todos los actores involucrados.

En razón al diagnóstico realizado, a continuación se relacionan las dificultades como las recomendaciones planteadas por el equipo de profesionales:

Tabla 1. Diagnóstico al Proceso de formulación y revisión del plan parcial de renovación urbana “Ciudad Kira” ante la Secretaría Distrital de Planeación.

CRITERIOS	DIFICULTADES	RECOMENDACIONES
En cuanto a su concepción y orientación	<p>-No existe un criterio claro para definir la delimitación de Planes Parciales de Renovación Urbana por parte de la SDP.</p> <p>-No hay una distribución equitativa del territorio entre los PPRU.</p> <p>-Ninguno puede resolver de manera integral las obligaciones urbanísticas que le corresponden.</p> <p>-No se analiza como una pieza urbana estratégica.</p>	<p>-Se recomienda establecer un proceso de CONSULTA PRELIMINAR en la cual el promotor y la Secretaría Distrital de Planeación acuerden un área de planificación con Criterios Urbanísticos claros.</p>
	<p>-Inequidad en el proceso de notificación de la Resolución de Determinantes.</p> <p>El equipo promotor de los planes parciales que conforman “Ciudad Kira”, notificó personalmente a cada uno de los PROPIETARIOS sobre la expedición de la Resolución de Determinantes, y esto no se aplicó de la misma manera en otros planes</p>	<p>-Se propone un equipo promotor interdisciplinar con conocimiento y experiencia en este tipo de procesos.</p>

	<p>parciales en proceso de formulación.</p>	
	<p>-No hay claridad sobre quién es el PROMOTOR sobre la expedición de poderes para adelantar el proceso.</p> <p>-El derecho a promover un Plan Parcial de Renovación Urbana está directamente relacionado con la propiedad, y con un interés particular en desarrollar el instrumento.</p> <p>Ejemplo: En el caso del PPRU ALMIRANTE COLÓN, siempre existió confusión con relación al papel que cumplían:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Clínica del Country (interés inicial). -Gestora Urbana S.A. -Propietarios de los predios -Inversionistas -Abogados apoderados -Profesionales encargados de la formulación. 	<p>-La totalidad del proceso integral y continuo de tramitación, desarrollo y ejecución de un Plan Parcial de Renovación Urbana, debe estar liderado por un Grupo Gestor Profesional Interdisciplinario con respaldo jurídico y económico, quienes se responsabilizan y asumen los compromisos y obligaciones de gestión ante la Secretaria Distrital de Planeación, la E.R.U., y las empresas distritales que intervienen en el proceso; liderando el desarrollo total del urbanismo del Plan Parcial de Renovación Urbana.</p>

<p>En cuanto a su reglamentación y puesta en marcha</p>	<p>-Deficiencias al momento de definir las Determinantes para la formulación del Plan Parcial.</p> <p>Las áreas objeto intervención para la definición de determinantes, transcriben normas generales del POT y de otros instrumentos, sin tener en cuenta los alcances del Plan Parcial de Renovación Urbana.</p> <p>Ejemplo: Las Resoluciones de Determinantes de los PPRU de “Ciudad Kira” son muy extensas, y gran parte de su contenido fue reevaluado o reestructurado como es natural en la renovación urbana; en el caso de “Ciudad Kira”, la aplicación de radios de giro, malla vial local, cartillas de espacio público, entre otros aspectos.</p>	
	<p>-No está definida la vigencia de los conceptos de disponibilidad de servicios públicos ni el procedimiento para su expedición.</p> <p>Ejemplo: En el PPRU de CONQUISTADOR II, se solicitó nuevamente el concepto a las empresas de servicios públicos con la respectiva demora en cada una de las empresas. Después de casi 6 meses, las ESP respondieron que los conceptos anteriores se mantenían vigentes.</p>	<p>En las zonas de Renovación Urbana, la disponibilidad de servicios públicos debería ser una responsabilidad implícita dentro de las competencias del Distrito (SDP).</p>

	<p>-No hay claridad en cuanto a la exigencia de la cartografía preliminar.</p> <p>En los requisitos establecidos en el Decreto 2181/06, relaciona la plancha IGAC ó plano georeferenciado a escala 1:2000 ó 1:5000, indicando la localización del plan parcial en la zona.</p> <p>Ejemplo: En la propuesta de formulación para el PPRU de CONQUISTADOR II, la oficina de SDP hace un requerimiento del NO CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS, por no contar con la manzana catastral, dicha exigencia no lo establece la norma, por lo tanto, representa pérdida de tiempo en el proceso.</p>	<p>Se recomienda no realizar exigencias adicionales en cuanto a la cartografía, por cuanto entorpece la agilidad del proceso.</p> <p>Así mismo, eliminar la exigencia de aportar los certificados de tradición y libertad de los inmuebles que conforman el Plan Parcial, además de ser costoso y dispendioso, no tiene ningún fin, y se convierte en un requisito de forma que no tiene razón de ser alguna.</p>
	<p>-No es equitativa la obligación del cumplimiento de los términos establecidos por Ley.</p> <p>Los funcionarios de la SDP, encargados de los procesos, permanentemente EXIGEN EL CUMPLIMIENTO de las fechas establecidas so pena de archivar el proceso por este aspecto.</p> <p>Sin embargo, la SDP incumple los términos, como en el caso de las observaciones de Almirante Colón, donde el plazo máximo de 2 meses se</p>	

	<p>dilató hasta 6 meses. Ejemplo: Radicación Formulación PPRU Almirante Colón en diciembre 7 de 2008. Respuesta de la SDP con observaciones en junio 7 de 2009.</p>	
	<p>-Falta de gestión y respaldo en los procesos de socialización por el área encargada desde la Administración Distrital.</p> <p>Es evidente la falta de comunicación entre las áreas de PARTICIPACIÓN y de RENOVACIÓN URBANA de la SDP. En el caso de estos PPRU, el Promotor ha tenido que asumir la responsabilidad de la SDP por cuanto el interés de que se socialice y se informe a la comunidad es propio de esa entidad, de acuerdo con sus competencias.</p>	
	<p>-Falta de compromiso en el apoyo jurídico por parte de la Secretaría Distrital de Planeación.</p> <p>El aporte en la revisión de los Proyectos de Decreto para cada uno de los PPRU, se limita a la revisión de los contenidos y al ajuste del proyecto a las normas establecidas, sin coadyuvar al BLINDAJE JURÍDICO de las decisiones técnicas (urbanísticas, económicas,</p>	

	<p>sociales, entre otras).</p> <p>-Ausencia de coordinación entre las Entidades Distritales.</p> <p>Ejemplo: El estudio de movilidad que hace parte estructurante de la formulación de los PPRU, es sometido a un proceso INTERMINABLE de modificaciones y ajustes, mediante oficios y reuniones a merced de las exigencias de los funcionarios a cargo, que va en contravía de los principios de celeridad, economía y eficiencia durante el proceso.</p>	<p>Se propone que la Secretaría Distrital de Planeación tenga el liderazgo en las consultas a otras Secretarías, de tal forma que exista una coherencia en la política de ordenamiento territorial. A su vez, se recomienda que los funcionarios de las otras entidades tengan una capacitación sobre la aplicación del instrumento del plan parcial, lo que permitiría tener la claridad en sus competencias y así lograr generar suelo y permitir su desarrollo.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia. GESTORA URBANA S.A. Presentación en Power Point “Análisis de la aplicación del procedimiento (Decreto Nacional 2181 de 2006) en los planes parciales: Almirante Colón, Conquistador I y Conquistador II”, Bogotá, 2011.

Así pues, son evidentes las razones por las cuales ha generado la demora en la adopción del Plan Parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”, en particular, por la ausencia de reglas claras de juego en cuanto a la renovación urbana por parte de las Entidades Distritales, lo que conlleva a largos tiempos y procedimientos engorrosos, y por lo mismo, frena el impulso para desarrollar proyectos urbanos integrales en suelo de renovación, a través del instrumento clave en la planificación y de gestión en la ciudad que permite concretar en el territorio el modelo de ciudad definido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Sin embargo, ante la necesidad de seguir conociendo a profundidad la aplicación de este instrumento, vale la pena mencionar las herramientas con las cuales los promotores de “Ciudad Kira” se apoyan para su concepción y desarrollo, estos son: el reparto equitativo de cargas y beneficios y el manejo de un modelo fiduciario para el manejo económico de los predios.

2.5.1 El esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios en el plan parcial. El plan parcial de renovación urbana “Ciudad Kira” tiene un desarrollo importante en cuanto a este principio, pues en el modelo de ocupación planteado existe un incremento importante en las altura permitidas para las edificaciones, lo cual está relacionado con el aumento en la intensidad de los usos que tendrá en el sector, lo que permitirá el desarrollo de zonas de vivienda y comercio de alto impacto, así como una zona con servicios hospitalarios de gran relevancia en el sector. Por tal motivo, se constituye en un incremento del valor del suelo una vez sea adoptada la norma urbanística contenida en los planes parciales, lo que genera un beneficio para todos los actores involucrados y futuros desarrolladores.

Figura16. Modelo de Ocupación plan parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”.



Fuente: GESTORA URBANA S.A. Presentación en Power Point “Análisis de la aplicación del procedimiento (Decreto Nacional 2181 de 2006) en los planes parciales: Almirante Colón, Conquistador I y Conquistador II”, Bogotá, 2011.

De otro lado, existen dos elementos relevantes en el sector. La primera consiste en el planteamiento de zonas verdes, tanto a nivel del terreno como elevadas, las cuales conforman unas condiciones ambientales y paisajísticas significativas al interior. Esto implica que una gran parte de los predios que conforman el sector, que actualmente en su mayoría son construcciones habitadas, serían demolidas y desarrolladas para fines no comerciales, constituyéndose así en una carga muy importante para sus dueños.

Como segundo elemento está la propuesta de un puente vehicular y peatonal sobre la Autopista Norte, la cual está acompañada de un rediseño del tráfico vehicular, cambiando de sentido la calle 82 y calle 85. Esta es sin duda alguna, una obra fundamental para la ciudad, debido al enorme flujo vehicular que circula por este corredor vial. Esta obra según los promotores estará financiada en su totalidad como carga del plan parcial, es decir el 100%, lo cual significa que por primera vez en un sector privado de la ciudad asumirá una obra pública de tal magnitud, generando una solución de movilidad importante en la ciudad.

El financiamiento para tal obra, se ha planteado un manejo temporal especial, teniendo en cuenta que reunir la totalidad de los recursos es necesario desarrollar por completo el plan de renovación urbana y que las cargas sean pagadas por los beneficiarios. Es por esto que se está planteando un esquema en el cual a medida que sean desarrolladas las distintas unidades de actuación urbanística, sea recaudado el valor de las cargas generales correspondientes a cada unidad y consignado a un fideicomiso, el cual deberá ir desarrollando las obras de acuerdo a una prioridad establecida a medida que va ingresando el dinero⁵⁰. De esta forma, se busca el avance paulatino de las cargas derivadas sin que haya que esperar a que sea desarrollado la totalidad del proyecto.

2.5.2 Modelo fiduciario con la participación de propietarios y demás actores involucrados. Para la gestión de grandes desarrollos urbanísticos siempre ha existido la preocupación en el manejo de los predios, especialmente cuando se trata de sectores consolidados de la ciudad, por cuanto confluyen los propietarios que están dispuestos a aportar sus inmuebles o venderlos y los que no están dispuestos, y los promotores que desarrollarán sus proyectos.

Ahora bien, la disposición y el manejo de los tiempos generan riesgos para todos los actores involucrados que pueden resultar en obstáculos para su desarrollo. La solución que se ha planteado, una vez definidas las unidades de actuación urbanística, cada una de ellas maneje un modelo fiduciario propio que mitigue cualquier riesgo.

Conforme lo anterior, el modelo fiduciario se constituye de la siguiente manera. Se crea un primer fideicomiso de administración, al que se le irán transfiriendo los

⁵⁰ GARCÍA MARULANDA, Sebastián. Planes Parciales. Una propuesta de Renovación para el Antiguo Country. Tesis de pregrado en Derecho. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2009. [en línea] Bogotá: [citado 5 julio, 2009]. Disponible en Internet: <URL: <http://biblioteca.uniandes.edu.co/uhtbin/webcat>.

inmuebles a medida que se vayan adquiriendo, para ello, se contemplan dos posibilidades según la situación de los predios: los que son aportados al fideicomiso y los que no son vendidos por sus propietarios⁵¹.

En el primer caso, los predios que son transferidos por sus propietarios, a cambio adquieren unos derechos fiduciarios por el porcentaje del valor del inmueble (establecido mediante un avalúo de referencia contemplado en el plan parcial) frente al valor total de los inmuebles que conforman la unidad de actuación urbanística.

En la segunda situación deberá resolverse bajo el instrumento de expropiación previsto por la Ley 388 de 1997. No obstante, este instrumento tiene ciertos requisitos, como lo establecido en el artículo 44 de la Ley 388 de 1997:

“...La ejecución de la unidad de actuación se iniciará una vez se definan las bases para la actuación, mediante el voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51%) del área comprometida. Los inmuebles de los propietarios renuentes serán objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación previstos en esta ley por parte de las entidades municipales o distritales competentes, quienes entrarán a formar parte de la asociación gestora de la actuación, sin perjuicio de que puedan transferir tales derechos a la misma...”⁵².

Para cualquiera de los casos que se presenten, los predios quedarían “parqueados” en el fideicomiso inicial. Una vez logrado el aporte de predios necesarios tanto para la expropiación de los renuentes como para el desarrollo de proyectos viables, el fideicomiso de administración transferirá a un fideicomiso de desarrollo, los predios que conformen las etapas del proyecto o proyectos a realizar, para que pueda iniciarse su desarrollo. De esta manera, los propietarios de los predios se convierten en socios de los proyectos inmobiliarios⁵³. A su vez, en el fideicomiso de desarrollo serán depositados los dineros que aporten los promotores, necesarios para la ejecución de los proyectos, así mismo, por medio de este fideicomiso se recibirán las utilidades de las ventas.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL. Ley 388 de 1997. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

⁵³ GARCÍA MARULANDA, Op. Cit., p. 31-32.

En este sentido, la creación de este sistema previene en primera parte las posibles dificultades propias de las negociaciones de predios, permitiendo la ejecución de los proyectos urbanísticos y brindando mayor celeridad al proceso, y en segunda parte genera confianza a todos los actores partícipes, logrando seguridad en el manejo de los riesgos y los tiempos.

2.6 MEDELLÍN UNA DE LAS CIUDADES CON MAYORES AVANCES EN LA ADOPCIÓN DE PLANES PARCIALES.

La ciudad de Medellín históricamente ha tenido un proceso de desarrollo en gran medida poco planificado, principalmente por el auge de vivienda ilegal en sitios de ladera y zonas de alto riesgo. En general, el crecimiento urbano de la ciudad se dio a través de la construcción predio a predio y que de una u otra forma, ha afectado negativamente la dimensión urbana de la ciudad, esto originado por un mal manejo de las normas urbanísticas y deficiente control del crecimiento urbanístico, fenómeno que se ha trasladado a otras municipalidades del Valle de Aburrá.

El municipio de Medellín adoptó su primer Plan de Ordenamiento Territorial en el año de 1999 (Acuerdo 62 de 1999), y fue pionero en la aprobación del primer Plan Parcial en el país, el Plan Parcial de Naranjal bajo el tratamiento de renovación urbana en el año 2000.

La ciudad debido a su localización tiene muy pocas posibilidades de expansión, por lo cual su estrategia territorial se fundamenta en el crecimiento hacia el interior, lo que significa el reciclaje de suelo para lograr nuevos desarrollos. Los planes parciales, desde su integración como elementos de planificación urbanística, han sido parte importante de las herramientas que tienen a su disposición los Gobiernos Municipales para un adecuado manejo de su territorio, es por esto que de los 29 planes parciales adoptados en Medellín 17 son de renovación urbana y redesarrollo constituyéndose en el gran desafío y aprendizaje de la gestión asociada y de la aplicación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 para la generación y recuperación de espacio público efectivo en la ciudad y el incremento de la productividad urbana⁵⁴.

⁵⁴ ACERO, Nidia Esperanza. Informe Oportunidades de negocio a partir de los planes parciales en Medellín. Alcaldía Municipal de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Medellín, 2007.

Desde la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial hasta hoy, la ciudad ha desarrollado un ejercicio constante de formulación y ejecución de planes parciales en diferentes tratamientos urbanísticos.

De la misma forma, ha ido incorporando las normativas que regulan este instrumento y creando las propias conforme las necesidades territoriales, las prácticas urbanísticas y las relaciones entre los agentes del desarrollo urbano en la ciudad⁵⁵.

Durante la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama en el año 2004, comienza un proceso continuo de formulación y adopción de planes parciales, que fue liderado por el gobierno municipal como un ejercicio de voluntad política para vincular el desarrollo social con el ordenamiento físico y generar así mecanismos eficientes para lograr el equilibrio territorial en Medellín.

Actualmente existen en la ciudad 17 planes parciales aprobados en suelo de renovación urbana y redesarrollo, 2 en proceso de formulación y 1 en solicitud de determinantes, especificados así:

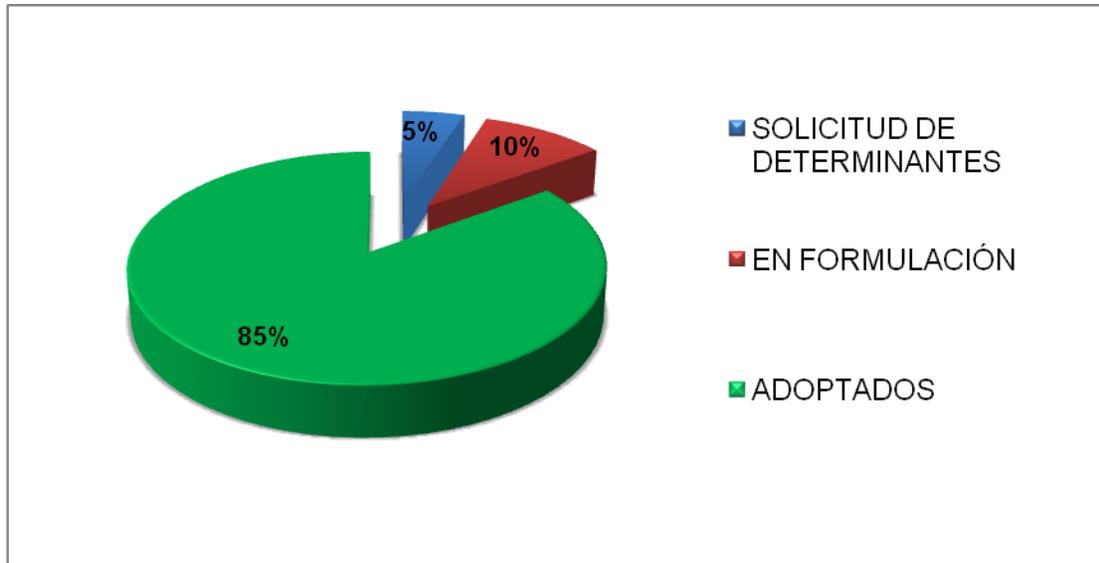
⁵⁵ RESTREPO RUIZ, Alfredo. Poder y gestión del suelo. Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín. 2011. 251 p. Tesis de grado. (Magíster en Estudios Urbano-Regionales). Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Facultad de Arquitectura. [en línea] [citado 6 junio, 2011]. Disponible en Internet: <URL: www.bdigital.unal.edu.co/3408/1/71389546.2011.pdf

Tabla 2. Listado de planes parciales de renovación urbana y redesarrollo en Medellín.

POLIGONO	NOMBRE	TRATAMIENTO	DECRETO
PLANES PARCIALES ADOPTADOS			
Z2_RED_28	EVERFIT	Redesarrollo	0220 de 2009
Z4_RED_14	INVATEX	Redesarrollo	1356 de 2007
Z3_R_4	CORAZÓN DE JESÚS	Renovación	1316 de 2007
Z5_RED_9	S. MARIA DE LOS ANGELES	Redesarrollo	1191 de 2007
Z3_R_3	GUAYAQUIL POLIGONO	Renovación	1179 de 2007
Z5_RED_7	VILLA CARLOTA	Redesarrollo	605 de 2007
Z5_RED_7	SIMESA	Redesarrollo	124 de 2006
Z4_RED_14	PARQUE DE LOS COLORES	Redesarrollo	2705 de 2005
Z5_RED_7	ARGOS	Redesarrollo	2641 de 2005
Z3_RED_4	TORRES DE LA FUENTE	Redesarrollo	1026 de 2004
Z3_R_3	GUAYAQUIL MANZANA	Renovación	1222 de 2005
Z3_RED_4	PASEO DE SEVILLA	Redesarrollo	691 de 2004
Z3_R_6 y Z3_CN2_12	SAN LORENZO	Renovación y Consolidación	608 de 2003
Z2_RED_18	PLAZA DE FERIAS	Redesarrollo	1352 de 2002
Z4_R_7	NARANJAL	Renovación	1284 de 2000 y 1309 de 2010
Z1_RED_3	SEVILLA	Redesarrollo	674 de 2010
Z2 RED 25	INDURAL	Redesarrollo	318 de 2011
PLANES PARCIALES EN FORMULACIÓN			
Z3_RED_2 ; Z3_C ; Z3_CN2_8	PRADO CENTRO	Redesarrollo, Conservación y Consolidación	
Z2_RED_18	BOYACA-GIRARDOT	Redesarrollo	
PLANES PARCIALES EN DETERMINANTES			
Z5_RED_10	BARRIO COLOMBIA	Redesarrollo	

Fuente: ACERO, Nidia Esperanza. Economista Urbanista. Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Medellín, 2009. Actualización a 2011

Figura 17. Estado del trámite de los planes parciales de renovación urbana y redesarrollo en la ciudad de Medellín.



Fuente: Elaboración propia.

2.6.1 Escalas y ámbitos de aplicación de planes parciales en la ciudad de Medellín. Según lo establecido en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, ha previsto que podrán ser aprobados planes parciales en “...áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales...”.

Así mismo, en el artículo 26 del Decreto 2181 de 2006, confirma la potestad que tiene cada Municipio para delimitar las áreas de planificación de los planes parciales de acuerdo con los lineamientos del POT y algunos criterios definidos por el mismo decreto.

En el caso de Medellín, el POT define que el área mínima de planificación, será la correspondiente al POLÍGONO, permitiendo la posibilidad de adicionar otras áreas requeridas para su efectiva vinculación a la malla urbana. Adicionalmente, establece específicamente que en la ciudad estarán sujetos a la formulación de Plan Parcial, los suelos urbanos con tratamiento de desarrollo, redesarrollo segundo grupo, renovación y conservación, los polígonos Z1_RED3 y Z3_RED2,

así como los suelos que hacen parte de operaciones urbanas especiales o macroproyectos⁵⁶.

Sin embargo, existen los polígonos Z2_RED_25 y SA_DE_5, donde podrán desarrollarse mediante la adopción de varios planes parciales cuya área corresponde al fraccionamiento del polígono, la cual deberá realizarse una planificación integral de la totalidad del polígono en los siguientes aspectos: la infraestructura de servicios públicos, infraestructura vial y de movilidad, los espacios públicos y equipamientos, como requisito previo a la adopción de los respectivos planes parciales y con el concurso de todos los involucrados⁵⁷.

A su vez, los planes parciales deben respetar y promover el modelo de ciudad definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual se fundamenta en los principios básicos sobre sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio.

Este modelo está inspirado en un imaginario de ciudad deseada que recoge las principales expectativas sociales y ciudadanas e incorpora los principales objetivos planteados para el ordenamiento futuro, los cuales han de procurarse mediante la aplicación de las políticas, estrategias, proyectos, tratamientos urbanísticos y tipos de intervención rural propuestos por el POT⁵⁸.

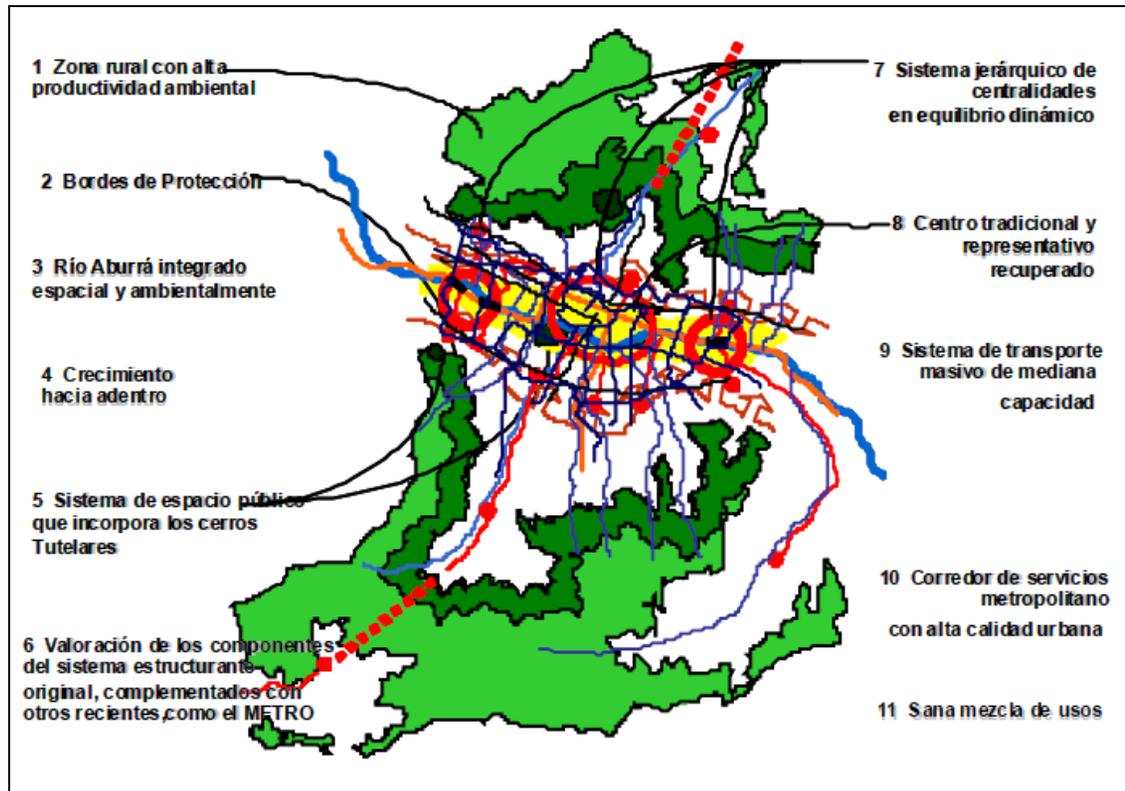
El modelo de organización espacial o proyecto de ciudad se sustenta en los siguientes componentes:

⁵⁶ ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.

⁵⁷ PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. Acuerdo 46 de 2006 “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”. Alcaldía Municipal de Medellín, 2006.

⁵⁸ *Ibíd.*

Figura 18. Modelo de Ciudad.



Fuente: RESTREPO POSADA, Federico. Presentación en Power Point "La Perspectiva de los Gobiernos Municipales". Departamento Administrativo de Planeación, Medellín, 2007.

2.6.1.1 Base Normativa de los planes parciales a nivel municipal. En materia de planes parciales, rigen las normas de ámbito nacional que apoyan el ordenamiento territorial, como son: Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Decreto 2181 de 2006, Decreto 4065 de 2008 y el Decreto 4300 de 2007.

Ahora bien, cada municipio colombiano expide Acuerdos, Decretos y normas que regulen la aplicación de los planes parciales en su territorio conforme las directrices que establezca cada Plan de Ordenamiento Territorial.

En el caso de Medellín, la reglamentación adicional de los planes parciales está contenida principalmente en⁵⁹:

⁵⁹ RESTREPO RUIZ. Op. Cit., p. 95-99.

Acuerdo 62 de 1999: Es el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín. Fue modificado y revisado por el Acuerdo 46 de 2006.

Acuerdo 46 de 2006: Por el cual se revisa y ajusta el Plan de ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín.

Las disposiciones referidas a los planes parciales se expresan en el artículo 131, que determina la formulación de los mismos en sectores de localización estratégica, buena dotación de servicios públicos, transporte y equipamientos y con potencial de aportar a la construcción del “Modelo de Ciudad”, bajo los tratamientos de renovación, desarrollo y redesarrollo. Este artículo define como estratégicos los planes parciales de Naranjal y Corazón de Jesús bajo el tratamiento de renovación urbana; el plan parcial del barrio Sevilla, bajo el tratamiento de redesarrollo y el plan parcial del barrio Prado bajo el tratamiento de conservación⁶⁰.

Las normas específicas sobre los planes parciales están establecidas desde el artículo 338 al 358, dentro de los cuales se definen los suelos sujetos a la formulación del plan parcial; de la propuesta; de los objetivos; de las condiciones para su aprobación; del área mínima de planificación; de las obligaciones urbanísticas; de la reglamentación específica; las cargas urbanísticas; asignación de beneficios y derechos urbanísticos; unidades de actuación urbanística; otorgamiento de las licencias; definición de las áreas de manejo especial; los procesos de concertación y participación ciudadana y el papel de la Administración Municipal en el proceso de formulación, aprobación y ejecución de los planes parciales⁶¹.

Decreto 1212 de 2000: Por el cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 62 de 1999 -POT- en cuanto a los contenidos y procedimientos para formular y adoptar los planes parciales en Medellín. Este decreto fue derogado por el Decreto Nacional 2181 de 2006. No obstante, los planes parciales adoptados en Medellín antes del 2006 se rigen por el Decreto 1212.

Decreto 409 de 2007: Expide normas específicas para las actuaciones y procesos de urbanización, parcelación y construcción en los suelos urbano, de expansión y

⁶⁰ PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. Op. Cit.

⁶¹ *Ibíd.*

rural de Medellín. Condiciones que deben ser seguidas para la formulación e implementación de los planes parciales en este tipo de suelos.

2.6.2 Estudio de Caso: Plan parcial de renovación urbana Corazón de Jesús.

Este capítulo tiene por objetivo abordar el Plan Parcial de renovación urbana Corazón de Jesús de iniciativa privada aprobado mediante Decreto 1316 de 2007, con el propósito de identificar los ejercicios y estrategias aplicados en el proceso de gestión del suelo.

La razón de su elección se debe a que es uno de los planes parciales de renovación urbana más importantes para la ciudad ubicado en un sector estratégico según las disposiciones establecidas por el Plan de Ordenamiento Territorial y es un ejemplo del trabajo de consenso ciudadano para que un sector decida cómo se imagina y cómo quiere a su barrio en un plazo de 15 o 20 años.

El análisis del mismo se fundamenta en la consulta de fuentes bibliográficas, con especial énfasis en el Decreto aprobatorio y el Documento Técnico de Soporte.

El proyecto de renovación urbana del barrio Corazón de Jesús es uno de los proyectos de tratamientos estratégicos ordenado por el POT, donde se propone una transformación del barrio, procurando una efectiva recualificación y utilización del suelo en este sector de localización central estratégica en el corazón mismo del centro representativo metropolitano que viene configurándose a lo largo del río. Dicho tratamiento debe involucrar la aplicación a este sector de los objetivos estratégicos del POT de “Orientar el crecimiento hacia adentro” y contribuir - como sector de borde del río- a cualificar este eje como sistema primario de la ciudad⁶².

Características generales:

Iniciativa: Privada de origen comunitario
Proponente: Municipio de Medellín y Fundación Coraje
Promotor: Municipio de Medellín
Área de planificación: 26,4 Ha (264.000 m²)
Área neta: 9.98 Ha (99.803 m²)
Norma reglamentaria: Decreto Aprobatorio 1316 de 2007
Tratamiento Urbanístico: Renovación Urbana
Polígono: Z3_R4

⁶² PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. Op. Cit.

Figura 19. Delimitación del área de planificación.



— ÁREA DE PLANIFICACIÓN

— RÍO MEDELLÍN

Fuente: GUINGER, Sandra Milena. Documento Técnico de Soporte Plan Parcial de Renovación Urbana Corazón de Jesús. Fundación Coraje, Medellín, 2006. Documento publicado en la página web: <http://www.medellin.gov.co>.

El Plan Parcial Corazón de Jesús fue aprobado mediante el Decreto 1316 de 2007, bajo el tratamiento de renovación urbana. Se ubica en el polígono Z3_R4, en la zona centro oriental de la ciudad, que corresponde al Barrio Sagrado Corazón de Jesús, el cual pertenece al Centro Tradicional y representativo de la ciudad, donde sus propósitos están dirigidos a la consolidación en el centro

urbano de actividades institucionales, culturales, comerciales y de servicios, mantener su capacidad de convocatoria, acoger multiplicidad de funciones y actividades económicas y promover el uso residencial para superar las condiciones de deterioro y conflicto funcional existentes. Ver Anexos 4-8.

Con la adopción del plan parcial se culmina un largo proceso para la transformación urbanística y socioeconómica del sector, que comienza en el año de 1990 con la expedición del Acuerdo Municipal 038, donde definía el cambio de usos tradicionales del barrio (servicios y comercio) por el uso de vivienda.

Con el traslado de usos ordenado por dicho Acuerdo, genera inconformidad en la comunidad del barrio, ya que consideraban que la prohibición y el desmonte paulatino de las actividades y usos establecidos históricamente en la zona generarían efectos negativos, una crisis social y económica significativa.

Empieza entonces un proceso arduo de negociación entre el Gobierno Municipal y la comunidad del sector representada por la Fundación Coraje alrededor del año de 1993 y que se extendería hasta el año de 1999 cuando entra en vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial, mediante la cual declara al barrio como zona de renovación urbana con usos múltiples, que se debía desarrollar mediante planes parciales.

Hacia el año 2000, comenzó a formularse el plan parcial de renovación urbana como opción para conservar la zona y cumplir las disposiciones del ordenamiento territorial para el mejoramiento ambiental, social y económico, la optimización del espacio público y privado y su densificación, donde la Fundación Coraje (Fundación de Comerciantes del sector Corazón de Jesús) expresa su interés en realizar un plan parcial en el barrio.

En el gobierno del alcalde Sergio Fajardo, en el 2007 se aprueba el plan parcial, una vez realizada las concertaciones para aprobar las propuestas urbanísticas y sociales, culminando de esta manera el proceso empezado años atrás.

Como complemento al tratamiento urbanístico aplicado al barrio, se introdujo el concepto de “Renovación Prudente” como principio rector de las intervenciones

físicas y sociales, reconociendo las realidades socioeconómicas preexistentes y consolidadas en el barrio a lo largo de muchos años de tradición y relaciones⁶³.

Este concepto estimula la participación de todos los actores posibles del territorio, formales e informales, públicos y privados, internos y externos. Inicialmente, es el Estado quien impulsa la participación, luego son los actores sociales mismos quienes deben continuar el proceso. Esta forma de participación provee múltiples instrumentos, herramientas, y metodologías para que sea la comunidad, la propia rectora del desarrollo y ordenamiento de su barrio⁶⁴.

Para tal efecto, la creación de consensos colectivos y el reconocimiento de la necesidad de la transformación del sector permitieron fijar las políticas para dirigir la construcción del plan parcial, para que se convirtieran en parte estructural del mismo.

En cuanto a la gestión de un plan parcial implica la implementación de modos de gerenciamiento, comunicación y difusión que permitan hacer posible las estrategias formuladas en la planificación y la participación de los diferentes sectores involucrados en el desarrollo territorial y la gestión del suelo⁶⁵.

El plan parcial de renovación urbana Corazón de Jesús, si bien estuvo liderado en su última fase de formulación por la Administración Municipal, requiere para su puesta en marcha, involucrar a otros sectores de la sociedad; de manera que se reconoce como población objetivo de esta etapa los trabajadores y residentes allí asentados, los propietarios del suelo, las agremiaciones ya existentes (Fundación CORAJE y Corporación Centro Mundial de la Moda, Cooperativa COOTACOP), el sector público, el gremio inmobiliario y constructor, los inversionistas⁶⁶.

Ante la confluencia de diferentes intereses sobre un mismo territorio, demanda escenarios de negociación también diversificados. En este sentido, en el documento técnico de soporte propone la conformación de una entidad gestora que gerencie el plan parcial, a partir de las siguientes líneas de acción, en las que se hace indispensable la vinculación comprometida de diferentes dependencias de

⁶³ RESTREPO RUIZ. Op. Cit., p. 153.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ GUINGER, Sandra Milena. Documento Técnico de Soporte Plan Parcial de Renovación Urbana Corazón de Jesús. Fundación Coraje, Medellín, 2006. Documento publicado en la página web: <http://www.medellin.gov.co>.

⁶⁶ *Ibíd.*

la Administración Municipal debido al alcance macro que este proyecto representa en términos de ciudad⁶⁷ y como modelo de gestión para planes parciales de renovación urbana con sentido social, que continuación se describe:

Tabla 3. Propuesta de gestión del plan parcial de renovación urbana Corazón de Jesús.

LÍNEAS DE ACCIÓN	DESCRIPCIÓN	ACTIVIDADES
LÍNEA DE COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN	Dado el impacto del proyecto es necesario el manejo de diferentes tipos de información, de manera que se destacan tres niveles de información: i) divulgación en el lugar con datos generales; ii) corresponde a los interesados en datos específicos; y iii) comunicación virtual para generar mayor cobertura.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Creación de puesto de información en el barrio Corazón de Jesús. 2) Asesorías personalizadas 3) Montaje de página web. Esta estrategia de comunicación y difusión ha sido muy utilizada en proyectos de renovación urbana de talla internacional, como es el caso de Bilbao Ría 2000.
LÍNEA DE PLANIFICACIÓN	Se hace necesario el montaje de un único sistema de información geográfica que permita el constante ingreso de datos actualizados sobre propietarios, niveles de cobertura de la población (propietario o no) e intereses de desarrollo de los predios.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Homologación de bases de datos sobre tenencia de la tierra y población. 2) Montaje de sistema de información geográfica. 3) Diseño de plan de ejecución. 4) Integración de las curadurías al proceso de ejecución del plan parcial.
LÍNEA SOCIAL	Con el fin de mitigar los impactos negativos que el proceso de renovación pueda generar, la puesta en marcha de los proyectos, requiere una formulación completa y se hace	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formulación de programas y proyecto complementarios. 2) Coordinación de mesas de negociación por grupos de manzanas. 3) Control social.

⁶⁷ Ibíd.

	indispensable un esquema de cooperación público-privado.	
LÍNEA FINANCIERA	Esta línea es transversal a la línea de promoción de proyectos y a la línea social, dado que las actividades que componen ambas, requiere de la implementación de esquemas de financiación público-privados, que garanticen la permanencia en el tiempo del proyecto de Renovación Urbana en su conjunto.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Gestión de recursos 2) Implementación de esquema fiduciario 3) Administración de recursos
LÍNEA JURÍDICA	El acompañamiento de un abogado(a) durante el proceso de adopción del plan parcial y posterior conformación de UAU, en caso de no llegarse al consenso total de los propietarios por UAU, constituye una línea de acción de carácter prioritario dentro del presente plan parcial.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Revisión y ajuste al proyecto de decreto 2) Asesoría permanente.

Fuente: Elaboración propia. GUINGER, Sandra Milena. Documento Técnico de Soporte Plan Parcial de Renovación Urbana Corazón de Jesús. Fundación Coraje, Medellín, 2006.

2.6.2.1 Logros obtenidos durante el proceso de formulación y adopción del Plan Parcial de renovación urbana Corazón de Jesús.

- Apropiación del tema y del proceso en un sector conflictivo de la ciudad, por parte de sus directos implicados, como forma de promover una transformación a través del plan parcial, tanto física como social y económica.
- El apoyo de la Fundación Coraje fue clave para lograr los acuerdos, fue el intermediario social, teniendo en cuenta que la comunidad la conocía y confiaba en ellos.
- El planteamiento del Plan de Desarrollo, el cual integra los aspectos económicos y sociales, y estos se apoyan en un proceso de intervención física llamado “plan parcial”, con el propósito de que quedaran incluidos los intereses y necesidades de la comunidad en general. De esta manera, el Plan de Desarrollo para el barrio, posee tres líneas de trabajo: para el desarrollo económico-empresarial; para el desarrollo social y de la participación comunitaria y para el desarrollo físico y territorial⁶⁸.
- La propuesta de formulación del plan parcial se fundamentó metodológicamente en la implementación de talleres comunitarios en distintas áreas: diseño arquitectónico, imaginarios colectivos y de memoria cultural, con el fin de involucrar los habitantes del sector y así lograr que la transformación del barrio fuera la más acertada.
- La conformación de mesas de trabajo clasificados por actividades económicas, permitió generar espacios de divulgación para consolidar el proceso de concertación y socialización.
- La participación activa de la Administración Municipal como facilitadora del proceso de formulación del plan parcial.
- La aplicación de los talleres permitió elaborar el Decálogo en la que contenía los principios estructurales del plan parcial, convirtiéndose en la base de la propuesta sustentada en dos ejes, el económico y el físico – ambiental⁶⁹.
- La implementación del concepto de “Renovación Prudente” representa el proceso participativo que se ejecutó durante el tiempo de formulación y

⁶⁸ Ibíd.

⁶⁹ Ibíd.

adopción del plan parcial, lo cual permitió fijar las políticas sobre las que se fundamenta: i) la protección a moradores y a actividades económicas, ii) la responsabilidad social empresarial (RSE), iii) la permanencia, y iv) la concertación⁷⁰.

- La disposición de la Administración Municipal y su capacidad de negociación y generación de consensos entre la población y los actores privados asociados al desarrollo urbano.
- El apoyo de la Secretaría de Educación – Edúcame- de la Alcaldía de Medellín, con el propósito de reconocer y mantener el patrimonio humano y social, en virtud de las actividades económicas existentes en el barrio.
- También contó con el apoyo de otros sectores económicos como la Corporación Centro Mundial de la Moda (sector de las confecciones) representa a los grandes propietarios del barrio y la Cooperativa Cootacop representa a los actores informales.
- La participación en diversas fases de la formulación del plan parcial de instituciones educativas como la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, la Universidad Pontificia Bolivariana, el Colegio Mayor de Antioquia, la Universidad de Antioquia y el SENA, iniciativas que eran miradas como temas exclusivos de expertos se acercaron a los ciudadanos.

2.6.3 El principio de Participación Democrática responsable del destino colectivo durante el proceso de formulación de los planes parciales. A partir de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, la ciudad de Medellín ha desarrollado un proceso permanente de formulación y adopción de planes parciales, cuyo ejercicio implicó al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Medellín y al equipo técnico de planes parciales, la necesidad de profundizar en la aplicación de los elementos generales del instrumento del “plan parcial”, reconociendo que es necesario incorporar en nuestro pensamiento que la ciudad nos pertenece a todos y todas, y que sólo a partir del conocimiento serio del mismo se asegura la participación democrática.

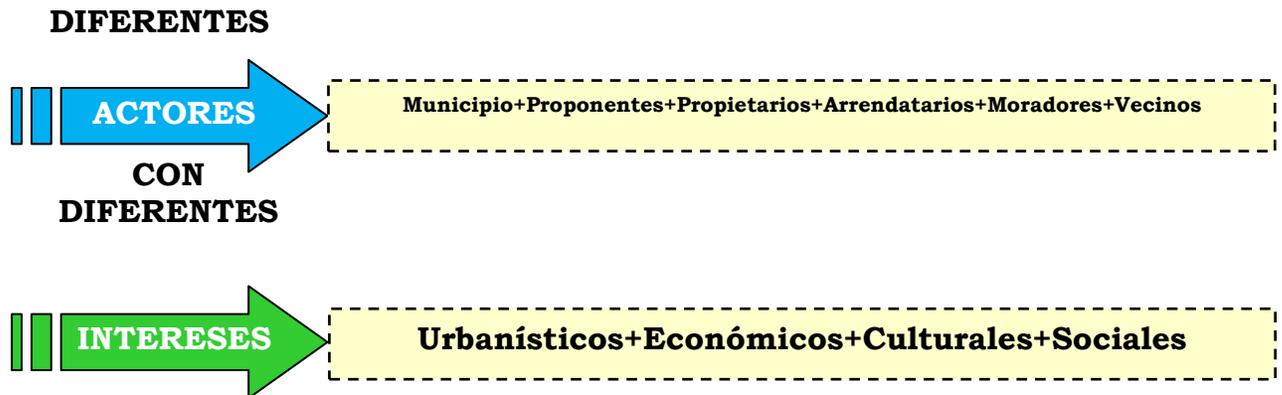
Surge entonces como tarea fundamental para el Gobierno Municipal el propiciar, e incluso crear esos espacios de participación y concertación donde se diriman las contradicciones cotidianas de intereses, donde se logren acuerdos y se consulte

⁷⁰ DECRETO APROBATORIO DEL PLAN PARCIAL. Decreto 1316 de 2007 “Por el cual se adopta el Pla Parcial para el Polígono de Renovación Urbana Z3_R4 denominado CORAZÓN DE JESÚS”. Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía Municipal de Medellín, 2007. Documento publicado en la página web: <http://www.medellin.gov.co>.

sobre decisiones regulares de la administración, donde se pueda interlocutar organizadamente sobre el destino de la comunidad⁷¹.

Figura 20. Los diferentes actores e intereses que confluyen en el plan parcial.

En los planes parciales existe una gran confluencia de actores e intereses:



Fuente: Elaboración propia. ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.

Es así como el principio de PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA ordenado por la Ley 388 de 1997, busca asegurar que las políticas públicas, en relación con el ordenamiento del territorio, obedezcan a una racionalidad colectiva, a la búsqueda genuina del bien común y respondan eficazmente a las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social⁷².

Por ello, es fundamental presentar a continuación la metodología y los procedimientos adoptados por el equipo de planes parciales del municipio de Medellín para garantizar el cumplimiento de este principio, en que la participación activa y la gestión asociada de la población del área de planificación, juegan un papel primordial en la construcción de ideas del proyecto, logrando una

⁷¹ ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Op. Cit., p. 20.

⁷² GÓMEZ BUENDÍA, Hernando. Aparte de la Ponencia “Grandes ciudades pequeñas polis” presentado en el Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia. Bogotá, 1993. Citado por ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.

comprensión de la ciudadanía sobre los alcances y propósitos del mismo en relación con el instrumento del Plan Parcial.

Figura 21. Los componentes de la gestión asociada en el plan parcial.

En los planes parciales,

la

GESTIÓN ASOCIADA

requiere

Participación

Es el derecho de todo ciudadano a intervenir, proponer, discutir, argumentar y opinar con respecto a las propuestas de planes parciales, bajo un clima de libertad y respeto mutuo.

Concertación

Es traer a identidad o semejanza, diversas opiniones e intereses con el fin de encontrar puntos en común y así pactar convenios que permitan realizar mejores intervenciones para la ciudad y que favorezcan equitativamente a los involucrados.

Corresponsabilidad

Es entender que las obligaciones y compromisos derivados de las intervenciones pactadas, competen a todos los actores que intervienen en el Plan Parcial. **LA RESPONSABILIDAD ES DE TODOS.**

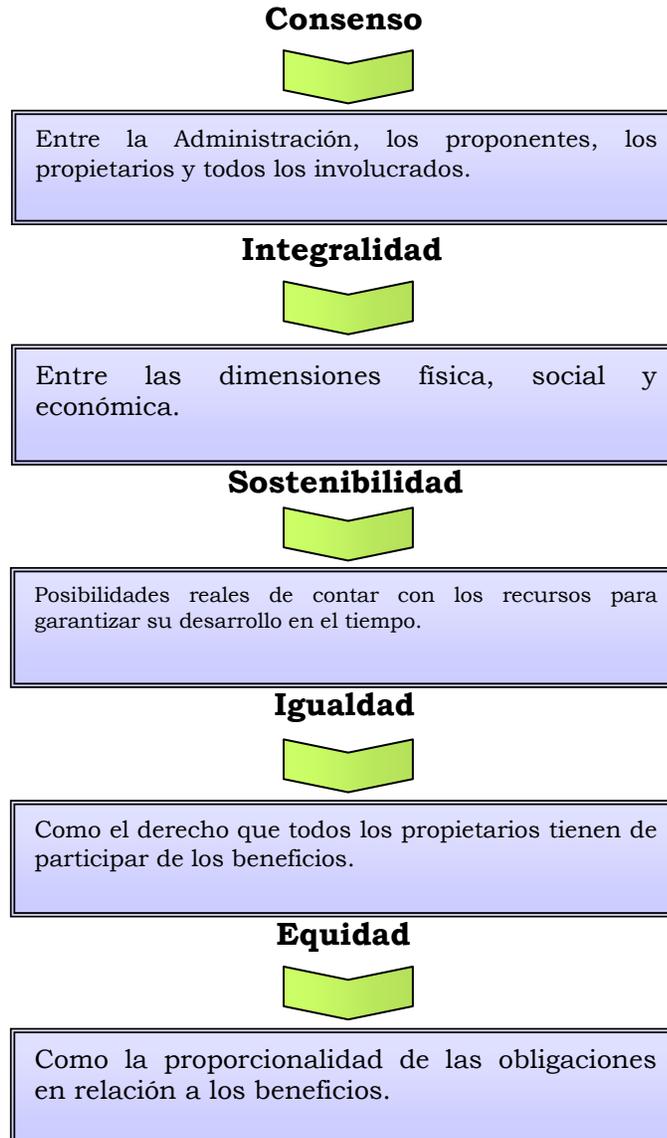
Fuente: Elaboración propia. ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín 2007.

La Administración Municipal, en su papel de facilitador y orientador de los procesos de los Planes Parciales, en su calidad de Autoridad de planificación y en cumplimiento de la Función Pública del Urbanismo, es la encargada de garantizar el cumplimiento de los principios que se describen en la figura 22, generando espacios y estrategias que permitan reconocer la confluencia de intereses y propicien la participación y el diálogo para lograr la concertación y el consenso⁷³.

⁷³ Ibíd.

Figura 22. Principios a tener en cuenta en el plan parcial.

En todo plan parcial es necesario que exista:



Fuente: Elaboración propia. Basado en ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.

2.6.4 Propuesta Metodológica para los Procesos de participación y concertación estructurada por la Economista Urbanista Nidia Esperanza Acero Torres y el equipo técnico de planes parciales

Alcance. El proceso de participación se propone lograr la conformación de liderazgos colectivos que incrementen el capital social de las comunidades presentes en las áreas de planificación de los planes parciales.

La participación permite reconocer las legítimas diferencias entre las partes, generar liderazgos colectivos que orienten dicha intervención y logren construir redes de confianza y cooperación entre los participantes con el fin de llegar a consensos y acuerdos⁷⁴.

Justificación

1. Desconocimiento por parte de la comunidad del instrumento de Planes Parciales y de sus derechos y obligaciones frente a estos.
2. Inexistencia de instrumentos normativos reglamentarios para la participación ciudadana en la planificación territorial a menor escala.
3. Dificultades en la ejecución de los Planes Parciales aprobados, relacionados con la complejidad de la problemática social e inexperiencia en la implementación de los esquemas de gestión asociada para el desarrollo de los predios.
4. Dificultades en la implementación de procesos de socialización en la aplicación de este tipo de instrumentos especialmente en los Planes Parciales de iniciativa privada.
5. Desigualdad o desequilibrio en el acceso a la información que apoye la toma de decisiones y acceso a los beneficios de este instrumento de planificación⁷⁵.

Objetivo General. Crear los espacios y generar los procesos para facilitar la participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de los planes parciales

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 22.

⁷⁵ *Ibíd.*

con el propósito de asegurar la transparencia del proceso y propiciar la igualdad de oportunidades frente a los proyectos⁷⁶.

Objetivos Específicos

1. Brindar información clara y oportuna a los proponentes, propietarios y moradores de los sectores objeto de plan parcial a fin de que puedan actuar de manera adecuada dentro del mismo.
2. Facilitar los acuerdos entre los proponentes (privado o público) y lo moradores del área de planificación, a fin de asegurar la efectiva ejecución de los planes parciales aprobados, protegiendo los derechos de cada uno de los actores.
3. Crear las bases para la constitución de organizaciones comunitarias, gremiales y sociales que facilitan la implementación del plan parcial desde su formulación hasta su ejecución y se constituyan en veedores para ejercer el control social.
4. Propiciar esquemas de gestión y apropiación de los parques, plazoletas y equipamientos por parte de la comunidad, a fin de garantizar su sostenibilidad en el tiempo⁷⁷.

2.6.4.1 El Rol de la Administración Pública dentro del proceso.

Orientador: Dirigir las propuestas para asegurar su coherencia con los propósitos, directrices y lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial.

Facilitador: i) Establecer procedimientos y metodologías que optimicen los tiempos y propicien la implementación de los proyectos de manera efectiva; ii) Generar espacios de participación para apoyar los diálogos orientados a construir consensos entre los actores, preservando la equidad y transparencia de estos procesos.

Promotor: Generar estrategias orientadas a incentivar inversiones públicas y privadas en los sectores donde se adopten Planes Parciales⁷⁸.

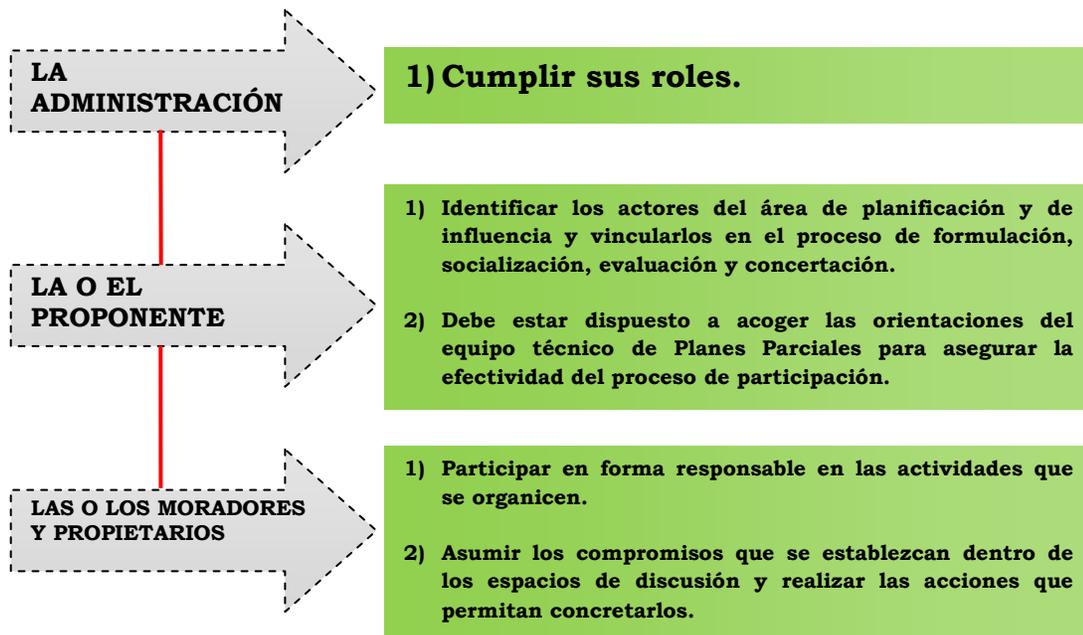
⁷⁶ *Ibíd.*, p. 23.

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ *Ibíd.*

Figura 23. La Corresponsabilidad, componente fundamental en la gestión asociada.

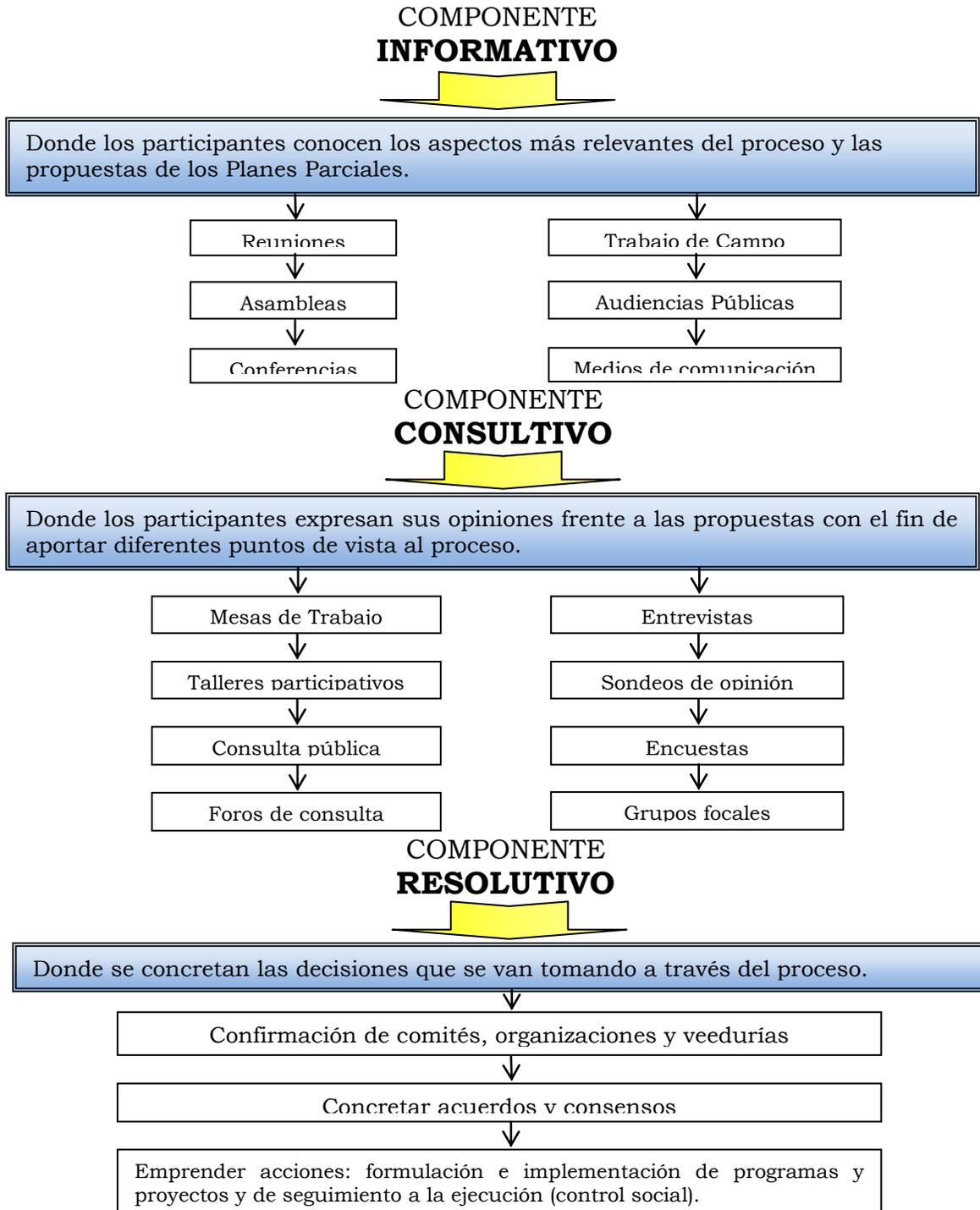
LA CORRESPONSABILIDAD EN EL PROCESO



Fuente: Elaboración propia. ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.

Figura 24. Componentes del Proceso de socialización y concertación.

Instancias y medios para la participación ciudadana en el proceso de socialización y concertación



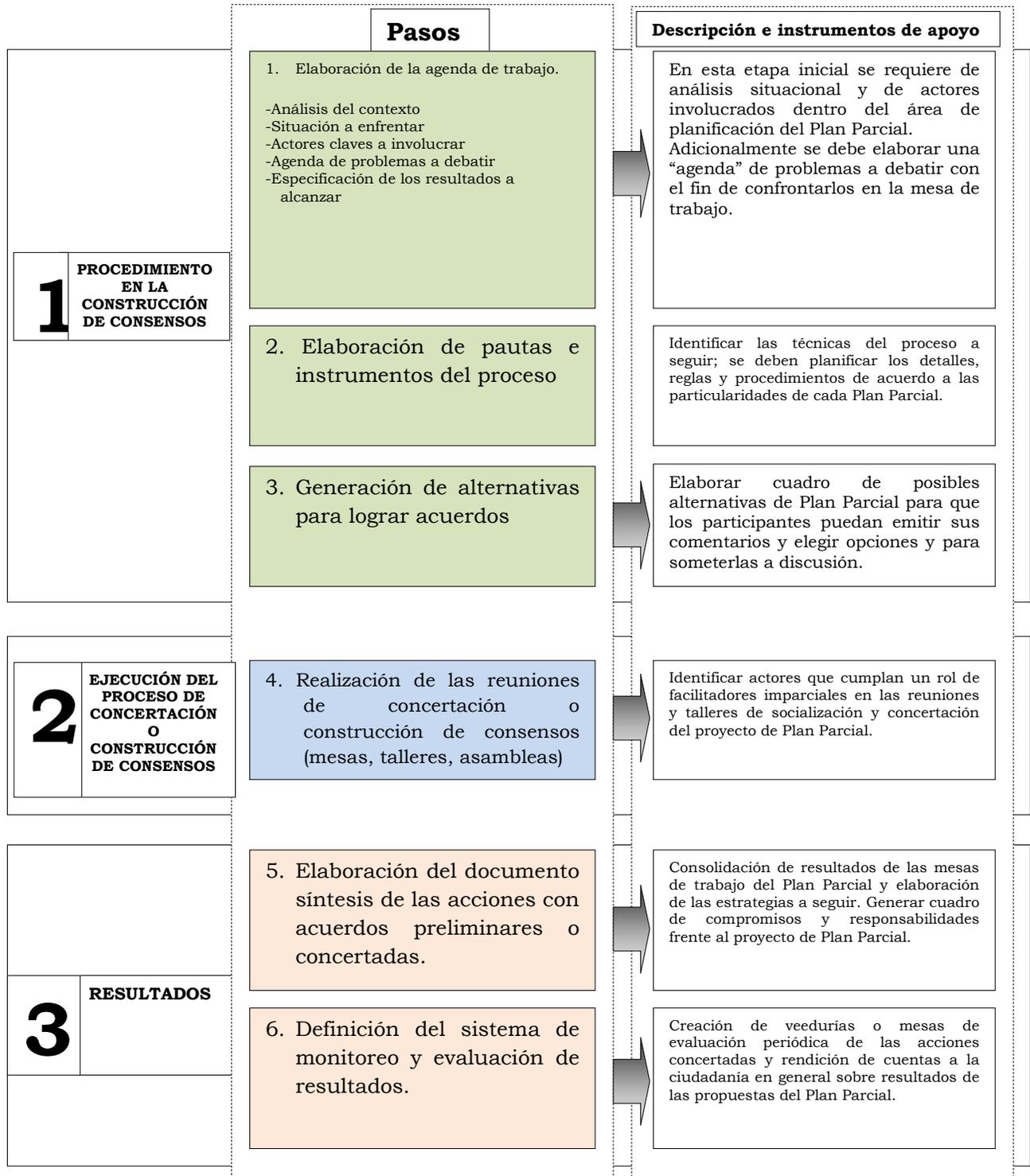
Fuente: Elaboración propia. ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.

2.6.4.2 Metodología empleada para la construcción de Consensos. La metodología tiene como propósito elaborar, debatir y generar propuestas en los temas fundamentales del Plan Parcial, propiciando la inclusión de los moradores, vecinos y agentes interesados, buscando el reconocimiento de sus intereses legítimos, dentro de la oferta de oportunidades que generan los Planes Parciales, para facilitar la construcción de consensos y concertación de estos actores.

El proceso busca generar acuerdos entre actores en torno a decisiones fundamentales de manera que despeje el cambio hacia la implementación efectiva del Plan Parcial. Para esto es necesario que la Administración y el proponente, tengan en cuenta los siguientes pasos que servirían como guía de este proceso⁷⁹:

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 25.

Figura 25. Guía metodológica para el Proceso de Concertación. Fuente: Elaboración propia. ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.



3. PROCESOS

3.1 PLANES PARCIALES COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN URBANA

En cuanto a la práctica del urbanismo de hoy, las ciudades del siglo XXI representan grandes retos en el ejercicio de “construir ciudad”. Es así como las nuevas dinámicas de crecimiento urbano, sumadas a los problemas de segregación social y funcional que sufren las ciudades, han ayudado a comprender que los proyectos urbanos por si solos no tienen todas las herramientas necesarias para resolver los problemas de la sociedad⁸⁰.

Según María Mercedes Maldonado “...el urbanismo contemporáneo es, según la doctrina, un hecho social de vasta transcendencia que surge de la moderna realidad de los asentamientos humanos, del aprovechamiento y de la ordenación social del espacio que además genera profundos problemas y retos a los gobiernos a la administración”⁸¹.

Por ello la Administración pública y la ciudadanía en general necesitan contar con instrumentos de apoyo para lograr un desarrollo sostenible y coherente del territorio, que comprometa a sus ciudadanos y autoridades con un modelo de ordenamiento, estable en lo estructural y dinámico en lo particular, que garantice el bienestar de todos sus habitantes, y que estimule a dejar de lado el paradigma de que la ciudad es un mero producto inmobiliario.

La Ley 388 de 1997, al proponerse lograr ciudades más funcionales y con óptimas condiciones de calidad de vida, incorporó nuevos instrumentos y estrategias con el fin de propiciar condiciones integrales en las operaciones sobre el territorio, todo ello en aras de estimular el desarrollo de las dinámicas urbanas en respuesta a los nuevos desafíos, desde una perspectiva de la COMPETITIVIDAD donde el ordenamiento físico sustenta la actividad económica, social y cultural de la población, y el espacio público se convierte en el lugar del ejercicio de la

⁸⁰ ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://www.medellin.gov.co>.

⁸¹ MALDONADO, María Mercedes. Asesoría para la incorporación en la revisión del POT del municipio de Medellín de directrices e instrumentos de gestión del suelo y de financiación previstos en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Citado por ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación.

ciudadanía dentro del cumplimiento de los principios constitucionales de equidad, igualdad y sostenibilidad⁸².

Cabe mencionar, que uno de los objetivos más importantes que persigue la Ley 388 de 1997 es la creación de mecanismos que permitan facilitar y regular el acceso al suelo para así hacer cumplir la función social y ambiental de éste en el desarrollo de las ciudades.

Esta Ley de Desarrollo Territorial, que se ha constituido en una carta de navegación para el desarrollo de las ciudades y los municipios del país, permite dejar el suelo al servicio de las políticas de desarrollo económico y social de las ciudades del país. Lo hace, aportando herramientas como los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Parciales, acompañadas de instrumentos ágiles de gestión urbana, como la participación en plusvalía y la distribución equitativas de cargas y beneficios, que permiten hacer partícipes a todos los ciudadanos en el proceso de construcción colectiva de las ciudades⁸³.

Según lo estipulado por la cartilla de Planes Parciales elaborada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, considera el Plan Parcial como un *“...instrumento de planificación intermedia mediante el cual se diseña la configuración de espacio públicos y privados, que permitirán la aplicación de los instrumentos de gestión y ejecución asociada, con el fin de desarrollar las disposiciones del Plan de ordenamiento Territorial en sectores específicos de la ciudad...”*.

Como complemento a lo anterior, para Camacol los Planes Parciales se constituyen en un instrumento de planeación urbana, que contribuye a un mejor aprovechamiento de los predios que integran un sistema estructurante, mediante la modificación, adición o creación de las normas urbanas aplicables a la zona. Dicho instrumento debe aplicarse en aquellos casos previstos por el legislador o por los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre sujeto a la existencia de los sistemas estructurantes que delimitan el área de desarrollo, de manera que el plan parcial es entonces aplicable en suelo de expansión urbana, en macroproyectos, en áreas con tratamiento de renovación urbana, en unidades de actuación

⁸² ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Op. Cit., p. 1.

⁸³ URIBE BOTERO, Beatriz. Construyendo verdaderas ciudades: El A, B, C del Plan Parcial. Cámara Colombiana de la Construcción -CAMACOL, Presidencia Nacional, Bogotá. Documento publicado en internet, en la dirección: http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/.../Beatriz_Uribe_Botero.

urbanística o en las operaciones urbanísticas especiales previstas y adoptadas por los Planes de Ordenamiento Territorial⁸⁴.

La ventaja de los planes parciales sobre los proyectos urbanos radica en que estos, al estar fundamentados en procesos de gestión asociada, facilitan la incorporación de condiciones de equidad en las operaciones urbanas debido a que:

- Contribuyen a aplicación de estrategias de gestión del suelo y financiación de proyectos que se reflejan en el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados de las intervenciones urbanas.
- Superan los desarrollos predio a predio, mediante la implementación de estrategias de integración del suelo.
- Mejoran la productividad urbana a través de un adecuado aprovechamiento del suelo.
- Favorecen el desarrollo de mejores estándares de habitabilidad para los nuevos y actuales residentes, que consoliden viviendas en mayor calidad.
- Propician la generación de más y mejor espacio público, que responda a las necesidades y estándares de la población moradora y futura, y articulado a la estructura urbana existente en el ámbito local⁸⁵.

Ahora bien, los planes parciales son sin duda un elemento moderno y estructurado en materia de gestión del suelo, sin embargo, se ha visto que su gestión presenta dificultades en suelo con tratamiento de renovación urbana, específicamente para el caso de Bogotá, en la cual a pesar de que se han hecho desarrollos urbanísticos importantes, esta no se ha consolidado como una dinámica que integre políticas públicas con inversiones privadas y que permita la recuperación de lugares de gran importancia para la ciudad⁸⁶.

Es así como CAMACOL plantea la situación de la renovación urbana presentando la siguiente dicotomía.

La renovación urbana está en ese grupo de procesos que generan la duda. Nadie discute la legitimidad de hacer esfuerzos por solucionar los

⁸⁴ Ibíd.

⁸⁵ ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN, Op. Cit., p. 4.

⁸⁶ GARCÍA MARULANDA, Sebastián. Planes Parciales. Una propuesta de Renovación para el Antiguo Country. Tesis de pregrado en Derecho. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2009. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://biblioteca.uniandes.edu.co/uhtbin/webcat>.

problemas sanitarios de población urbana. Pero, ¿es presentable desviar recursos para la renovación urbana? ¿Se justifica la renovación urbana en Latinoamérica? ¿Es un lujo que ha aprendido nuestros profesionales cuando salen a estudiar afuera o a conocer el mundo y se encuentran con brillantes cascos centrales en ciudades chispeantes del mundo desarrollado? O, por el contrario ¿es la puesta en valor de un activo único que genera las interacciones sociales, culturales y económicas básicas para solucionar los problemas concretos y urgentes?⁸⁷

La discusión está abierta en cuanto a la viabilidad financiera, política y social de la renovación urbana, así como si es necesaria, recomendable o simplemente un “lujo” de las ciudades desarrolladas. Para el caso de Bogotá, al igual que la mayoría de ciudades del continente, carece de las posibilidades económicas y en muchos casos de voluntades políticas para llevar a cabo de manera estructurada y coherente estos procesos.

Es por ello que surge la necesidad de investigar la incursión de los privados como actores de primera línea en el desarrollo urbanístico en materia de renovación urbana (caso de estudio Bogotá y Medellín), así mismo, conocer su experiencia tanto positiva como negativa en la aplicación del instrumento del plan parcial, qué mecanismos novedosos han implementado para que los planes salgan adelante, con el objetivo de entender las principales dificultades o limitaciones a la hora de concretar intervenciones sobre el suelo destinado a ese tratamiento, y el esfuerzo que debe hacerse para lograrlo.

3.2 ETAPAS PARA LA FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UN PLAN PARCIAL

Antes de iniciar el proceso del plan parcial de renovación urbana se debe verificar:

- Que la zona para la cual se va a formular el Plan Parcial se encuentre dentro de las áreas delimitadas con tratamiento de renovación urbana en el plan de ordenamiento territorial.
- Que la inversión que se deba hacer en la zona se pueda recuperar y se obtenga una utilidad. Es decir, que el proyecto sea económicamente viable.

⁸⁷ CONTRUCCI LIRA, Pablo. Renovación urbana y sustentabilidad: los centros urbanos como espacios de la calidad de vida. En URBANA Revista de la construcción sostenible. Edición # 0040. Enero 2009. p. 16. Citado por GARCÍA MARULANDA, Sebastián. Planes Parciales. Una propuesta de Renovación para el Antiguo Country.

Ahora bien, de acuerdo con el Decreto Nacional 2181 de 2006, existen tres etapas para llevar a cabo el proceso de formulación y adopción de Planes Parciales:

3.2.1 Etapa de formulación y revisión. La primera etapa de la formulación y adopción de un plan parcial consiste en elaborar la propuesta completa del proyecto, para ello los interesados deben solicitar a la oficina de planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, que defina las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas aplicables, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto Nacional 2181 de 2006.

Es importante que la autoridad de planeación defina la normatividad urbanística sobre la que se debe sustentar el desarrollo del plan parcial. Esto implica determinar el área de aplicación, lo que en la norma se entiende por delimitación, y la normatividad vigente en la zona. Con ello se busca establecer los objetivos urbanísticos perseguidos por la normatividad de la zona y plasmarlos en el documento del plan parcial⁸⁸.

Luego de las evaluaciones de las distintas entidades, la oficina de planeación emitirá mediante acto administrativo la respuesta a la solicitud de determinantes del plan parcial, y que incluirá, por lo menos, la siguiente información⁸⁹:

- Delimitación del plan parcial.
- Áreas de reserva y protección ambiental.
- Zonas de amenaza y riesgo y las condiciones específicas para su manejo definidas en el plan de ordenamiento territorial.
- Delimitación de afectaciones urbanísticas y la reglamentación de zonas de reserva para la construcción de infraestructuras primarias viales, de transporte, las redes matrices de servicios públicos, así como los espacios públicos de carácter estructural.
- Áreas o inmuebles declarados como bienes de interés cultural y las condiciones para su manejo.
- Normas urbanísticas aplicables para la formulación del plan parcial.

⁸⁸ GARCÍA MARULANDA, Sebastián. Planes Parciales. Una propuesta de Renovación para el Antiguo Country. Tesis de pregrado en Derecho. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2009. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://biblioteca.uniandes.edu.co/uhtbin/webcat>.

⁸⁹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría Distrital de Planeación. Planes Parciales de Renovación. Pensando cómo vivir mejor. Subsecretaría de Planeación Territorial, Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. Bogotá, 2008, p. 38.

Con las determinantes definidas que servirán de base para la formulación del proyecto de plan parcial, se podrá realizar la radicación de dicho proyecto con todos los documentos exigidos, con el cual se inicia el trámite de información pública a vecinos y propietarios, para que conozcan la propuesta y expresen sus recomendaciones y observaciones que serán contestadas en el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de plan parcial por la oficina de planeación.

El proyecto del plan parcial debe ser presentado en la oficina de planeación con los siguientes documentos⁹⁰:

- Justificación
- Objetivos y estrategias
- Deslinde de las áreas iniciales
- Diagnóstico
- Estructura urbana
- Propuesta de reparto de cargas y beneficios
- Identificación de áreas generadoras de plusvalía
- Estrategias de gestión
- Cartografía y datos de soporte y todos los requerimientos que se enumeran en el artículo 7 del Decreto 2181 de 2006.
- La formulación será presentada en el Comité de Planes Parciales.

Finalmente, la oficina de planeación revisará el proyecto del plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y pronunciarse sobre su viabilidad. En el transcurso de la revisión, la autoridad podrá citar por una sola vez a los solicitantes para llevar a cabo las actualizaciones, correcciones, aclaraciones y/o aporten la información técnica adicional que sea necesaria para obtener el concepto de viabilidad. Con todo el material logrado la autoridad deberá emitir un concepto favorable o desfavorable sobre la viabilidad del plan parcial.

3.2.2 Etapa de concertación y consulta. Constituye a una etapa intermedia, donde el proyecto del plan parcial se somete a consideración de la autoridad ambiental para su aprobación, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2181 de 2006 si el proyecto presenta alguna de las siguientes situaciones:

1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1220 de 2005 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

⁹⁰ Ibíd., p. 39.

2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.
3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.
4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana.

En caso de que fuera requerida la concertación, la autoridad de planeación radicará el concepto de viabilidad junto con otros documentos del plan parcial, los cuales deberá estudiar la autoridad ambiental para revisar los asuntos exclusivamente ambientales, con el fin de verificar que las determinantes ambientales se encuentren debidamente definidas e incorporadas en el proyecto de plan parcial. El acta de concertación hará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial.

Una vez aprobado por la autoridad ambiental, el proyecto se somete a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, el cual estudia el cumplimiento de las determinaciones del plan de ordenamiento territorial y la conveniencia del plan parcial de renovación urbana a la luz del modelo de ordenamiento adoptado por éste⁹¹.

3.2.3 Etapa de adopción. Corresponde a la finalización del proceso de formulación del plan parcial con la adopción del mismo, la cual está establecida en el artículo 16 del Decreto 2181 de 2006:

“Rendido el concepto por parte del Consejo Consultivo de Ordenamiento, las autoridades de planeación contarán con un plazo máximo de quince (15) días para consolidar y presentar el proyecto de plan parcial para su adopción mediante decreto por parte del alcalde municipal o distrital, quien deberá expedirlo en un plazo no mayor a quince (15) días contados a partir del vencimiento del término anterior”.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 39.

3.3 EL REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS EN LOS PLANES PARCIALES

La política de gestión del suelo se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo y a financiar los costos del desarrollo urbano con cargo a sus directos beneficiarios.

El asunto es entonces cuantificar las cargas y beneficios determinadas por el ordenamiento propuesto por el plan parcial y articular un mecanismo (sistema de reparto) que permita lograr la redistribución equitativa de estas cargas y valores diferenciales añadidos por el plan, de manera equitativa entre todos los iguales en el mismo ámbito jurídico-espacial (propietarios comprometidos por las determinaciones del plan); es decir *“...si el espacio territorio, es heterogéneo y desigual hagamos que lo que el plan diseña necesariamente desigual sea jurídica, equitativa y económicamente repartido por igual entre los directamente beneficiados, asociados en comunidad de reparto de beneficios y también de cargas, con el fin de otorgar mayor capacidad financiera al conjunto y evitar que los propietarios más débiles sean dominados por los más fuertes...”*⁹².

El sistema de reparto en los planes parciales debe cumplir con los siguientes objetivos⁹³:

- Dar un tratamiento equitativo a los propietarios comprometidos en el área delimitada por un Plan Parcial, en relación con las obligaciones (cargas) y aprovechamientos (beneficios) urbanísticos emanados de las condiciones del ordenamiento. Por lo tanto el sistema debe establecer la forma como se hará la distribución equitativa.
- Regular los precios del suelo desde el inicio de una intervención pública. Esto en el caso de ser utilizados los mecanismos legales (anuncio de proyecto).
- Garantizar para la colectividad la adquisición a título gratuito del suelo para las infraestructuras, áreas verdes y recreativas o equipamientos sociales;

⁹² GARCÍA BELLIDO, Javier. Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura. Revista Desarrollo Urbano en cifras. Ministerio de Desarrollo Económico, 1999. Citado por la ALCALDÍA DE MEDELLÍN, Op. Cit., p. 29-30.

⁹³ Ibíd. p. 30.

obteniendo dichos elementos a través de los aportes de suelo definidos en el reparto.

Según el Decreto 2181 de 2006, existen dos tipos de cargas, las generales o estructurantes (artículo 28) y las locales (artículo 27).

Las cargas generales según el mencionado artículo son *“las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos”*. Existen dos formas de asignar y recuperar esas cargas. En primer lugar mediante los mecanismos tributarios, como la contribución de valorización, la participación en plusvalías o el impuesto predial. También cuando se trate de obras a cargo de sus propietarios, la distribución de las cargas generales, se podrá realizar mediante la asignación de edificabilidad adicional en proporción a la participación de los propietarios en dichas cargas.

En cuanto a las cargas locales, estas se refieren a los desarrollos de obras dentro de las urbanizaciones, las cuales deben ser asumidas exclusivamente por los propietarios de las mismas. Entre esto se cuenta las redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos, los parques y zonas verdes, las zonas de cesión, etc.

Por otra parte, los beneficios urbanísticos se definen como la generación de las potenciales rentas del suelo a partir del otorgamiento del derecho a utilizar los aprovechamientos previstos y generados por la normatividad que otorga el decreto del plan parcial⁹⁴.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 31.

3.4 UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

Es uno de los instrumentos de gestión del suelo y se originan con la Ley 388 de 1997. Las unidades de actuación urbanística se entienden como el área conformada por uno o varios predios o inmuebles que deben ser urbanizados o construidos como una unidad integral dentro de un plan parcial, con el objeto de⁹⁵:

- Promover el uso racional del suelo.
- Garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas.
- Obtener los beneficios resultantes de los aprovechamientos.
- Facilitar la dotación de la infraestructura y lo equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Dado que las áreas de aplicación de los planes parciales son tan grandes (en suelo urbano con tratamiento de desarrollo deben aplicarse obligatoriamente en una extensión igual o superior a 10 hectáreas), pensar en un desarrollo conjunto y sincronizado de tanto terreno y sobre todo en el cual intervienen tantos intereses de propietarios, resulta bastante complejo para autoridades y particulares, por tal razón, existen las unidades de actuación urbanística (UAU), cuya herramienta ayuda a reducir significativamente las zonas de ejecución dentro del mismo plan parcial y así mismo, como mecanismo para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios.

Su desarrollo implica la gestión asociada entre los propietarios; esta se da mediante el reajuste de suelos, la integración inmobiliaria o la cooperación entre partícipes y deben contar con el consentimiento previo del 51% de los derechos de los propietarios.

Para definir una unidad de actuación e iniciar todos los procedimientos tendientes a su desarrollo, se debe presentar un proyecto de delimitación donde se especifique el área y los inmuebles comprendidos dentro de la misma. También se debe informar a los propietarios de los predios incluidos para que se hagan parte del proceso y puedan formular las objeciones u observaciones que consideren necesarias. Finalmente, será la Alcaldía la que aprobará el proyecto de delimitación, lo que permitirá el inicio de actividades⁹⁶.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 15.

⁹⁶ GARCÍA MARULANDA, Sebastián. *Op. Cit.*, p. 24.

3.5 PARTICIPACIÓN DE DIVERSOS ACTORES EN EL PLAN PARCIAL

A lo largo de la investigación ha sido evidente que en los planes parciales existe una gran confluencia de actores e intereses en todas las etapas de su desarrollo, es por esto que es fundamental conocer quiénes son y cómo es su participación durante este proceso.

Por un lado, está la autoridad pública facultada de aprobar el plan parcial y que además en algunos casos es quien la promueve, puede verse favorecida por su desarrollo siempre y cuando participe como inversionista, cuya actividad puede ejercer a través de entidades como la Empresa de Renovación Urbana (ERU) en Bogotá, no obstante, los recursos que obtienen por reparto de cargas y beneficios son considerados como retribución a los gastos realizados en infraestructura o fondos para obras futuras.

De otra parte, están los particulares relacionados con la parte inmobiliaria. Se les define así, pues pueden ser quienes desarrollan el proyecto desde lo jurídico con la adopción del plan parcial o desde el punto de vista del negocio inmobiliario una vez aprobado el plan y definido el proyecto a desarrollarse. Del mismo modo, pueden participar los constructores y los urbanizadores. En general, todos son particulares vinculados al negocio de la construcción, quienes emplean el instrumento del plan parcial para generar desarrollos macro en áreas de expansión o en zonas de renovación urbana.

Por último, están los dueños de los predios del área de planificación, quienes son los particulares más importantes dentro del proceso, que a continuación se explicará, pues de ellos depende la efectiva ejecución del plan parcial.

En el proceso de formulación y adopción del plan parcial, no está supeditada a la aceptación por parte de los propietarios, como ya se mencionó, es un instrumento que pueden presentar tanto la autoridad pública como los particulares, y del cual solo debe dársele conocimiento a los dueños de los predios, más no es necesario contar con la aceptación de los mismos. En cualquier caso, el plan parcial puede ser adoptado, pero no quiere decir que se desarrolle sin la aprobación de los propietarios.

Es así como lo ordena la Ley, pues al estar definidas las unidades de actuación urbanística, que es el área de planificación conformada por uno o varios predios, y para poder iniciar su ejecución, el artículo 44 de la Ley 388 de 1997, establece:

“...La ejecución de la unidad de actuación se iniciará una vez se definan las bases para la actuación, mediante el voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51%) del área comprometida...”.

Lo que quiere decir, que no se desconoce la propiedad sobre los inmuebles, sin embargo, en su calidad de derecho – deber, está sujeta a ciertas limitaciones, incluida aquella en la cual, si el predio fue incluido dentro de una unidad de actuación urbanística y cuenta con la aceptación del 51% de los dueños, este deberá hacerse parte de la misma forzosamente, es decir se recurre a la expropiación.

Ahora bien, el mecanismo de expropiación es aplicable en el momento en que se haya logrado la aceptación requerida y quedan aún propietarios renuentes. Para hacer de este un instrumento efectivo y no sujeto a la especulación, se debe hacer uso del primer paso de la adopción del plan parcial, en el cual se determinaban los suelos y el valor de los mismos, mediante avalúos de referencia. Estos valores son los que recibiría un propietario renuente a la hora de hacer efectiva la expropiación, bien sea en dinero o en derechos de construcción dentro del plan parcial, lo que permite la no utilización de recursos públicos, sino que los valores intrínsecos dentro del plan parcial sirvan también para fondar los costos de la expropiación de terrenos⁹⁷.

En definitiva, esta es la dinámica que se presenta entre los diferentes actores involucrados en el plan parcial, en especial, los dueños de los predios, quienes pueden verse beneficiados o afectados por las decisiones que sean tomadas.

Por ello, el reparto equitativo de cargas y beneficios, el diseño urbano y principalmente el plan de gestión, debe apuntar a una participación activa y permanente de las comunidades, así como al desarrollo de instrumentos y modelos de gestión asociada, que reduzcan la compra de suelo a través de expropiaciones y que principalmente vinculen a los propietarios en los proyectos inmobiliarios como coparticipes del desarrollo y beneficiarios de los rendimientos o de los productos desarrollados para la transformación urbana. De esta forma, tanto la ciudad, el ciudadano común, los propietarios del suelo, inversionistas y el equipo promotor ganan a la hora de reactivar, rehabilitar y renovar un sector de Bogotá.

⁹⁷ Ibíd.

4. ENFOQUE TEÓRICO

4.1 CRECIMIENTO PERIFÉRICO Y LOS PROCESOS DE DETERIORO DE ÁREAS URBANAS

Las ciudades en América Latina y el Caribe presentan la problemática urbana en cuanto a la presencia de espacios centrales deteriorados o subutilizados, dichas áreas están dotadas de infraestructuras y espacios públicos urbanos, pero al mismo tiempo, cuentan con una gran cantidad de edificios en diverso grado de abandono o subutilización y terrenos vacíos.

De tal forma, que la recuperación de algunos puntos privilegiados del espacio construido se presenta como una gran oportunidad de desarrollo para las ciudades de la región, sin embargo, el funcionamiento de los mercados urbanos no promueve espontáneamente su pleno aprovechamiento, lo que se evidencia un problema de política pública que algunos gobiernos urbanos de la región están abordando.

El crecimiento en extensión que han experimentado las ciudades amplía constantemente el área urbanizada y desencadena complejos procesos de cambio de uso del suelo y remplazo o recuperación de edificios. En la medida que la ciudad se extiende, algunas áreas que llegaron a pertenecer a la periferia ganan centralidad y se hacen atractivas para desarrollar actividades comerciales y de servicios a la población residente en la nueva periferia, y para construir residencias en alta densidad para familias que prefieren vivir cerca de estos nuevos espacios centrales.

Es así como se configura una ciudad policéntrica que satisface en distintas localizaciones y con distintas densidad de uso las necesidades de vivienda, empleo y acceso a servicios de una población que crece y con diversidad de preferencias y capacidad de consumo. Sin embargo, el funcionamiento espontáneo de los mercados inmobiliarios conduce a grandes diferencias en el grado de cobertura y en la calidad con que satisfacen estas necesidades entre distintas zonas de la ciudad, lo cual conduce a una diferenciación de la calidad de vida y las oportunidades en el espacio urbano y es tanto el resultado del funcionamiento de los mercados como de la acción de los gobiernos.

De tal forma, que la promoción de múltiples centros presenta ventajas. Mejora las condiciones de accesibilidad a los servicios para la población al acercar actividades a sus lugares de residencia y reducir los desplazamientos y congestión. Regula el crecimiento de los precios del suelo en el núcleo de máxima actividad al proponer nuevos emplazamientos con funciones centrales que diversifican la oferta y reducen la presión sobre el núcleo más tradicional. Ahora bien, esta forma de crecimiento tiene también consecuencias negativas, entre las

que cabe destacar el abandono de las áreas centrales tradicionales que se vacían de población de ingresos altos y medianos, de actividades de servicios de punta y de actividades económicas generadoras de empleo, por su desplazamiento hacia la periferia en expansión o los nuevos espacios de centralidad en las aglomeraciones urbanas. Las áreas centrales gradualmente abandonadas por las actividades más dinámicas y las familias de mayores ingresos son ocupadas poco a poco por actividades productivas o de servicios de menor productividad o informales y por familias de menores ingresos.

Las residencias abandonadas o en proceso de deterioro son ocupadas por familias de ingresos bajos, que a veces arriendan espacio estos edificios subdivididos de forma informal u ocupan sin costo las viviendas abandonadas. En otras palabras, el crecimiento periférico y el desarrollo de numerosas centralidades en las aglomeraciones urbanas se hacen a costa del abandono y deterioro de las áreas centrales originales.

En la mayor parte de los casos, el abandono y deterioro central es el resultado de cambios progresivos en las actividades económicas y residenciales y del gradual deterioro físico y funcional de los activos inmobiliarios. Los cambios de uso, la obsolescencia física de edificios, infraestructuras y espacios públicos, y la obsolescencia funcional de ciertas formas edificadas cuyos programas arquitectónicos y niveles de servicio no responden a las necesidades contemporáneas, son factores concurrentes en el proceso de abandono y deterioro de las áreas centrales.

En síntesis, la dinámica de los mercados del suelo e inmobiliario conduce a que distintas áreas de la estructura urbana evolucionen en forma diferente. Frente a las áreas que se abandonan o deterioran hay otras áreas que se desarrollan y crecen en consonancia con el ritmo global de crecimiento de la ciudad. Esas últimas, gracias a su localización, nivel de servicios e infraestructura y buen posicionamiento en los mercados frente a las preferencias de la demanda, captan un flujo continuo de inversiones en recuperación, transformación, ampliación o reemplazo de los edificios, actualización de los usos, y acciones públicas de acompañamiento en el mejoramiento del espacio público, las infraestructuras y los servicios públicos.

En otras partes de la ciudad, la paulatina degradación y cambio de uso de edificios individuales converge en una devaluación global del área. Se trata de un verdadero colapso del barrio, en sus elementos de programa unitarios a la vez que en su funcionamiento global. Para poder invertir el proceso, frecuentemente se debe recurrir a acciones de ruptura: ruptura en la percepción e imagen de las áreas, en la estructura parcelaria, en los principios de ordenación del suelo y la edificación, y de la función misma del sector afectado con respecto al resto de la aglomeración. Es precisamente este proceso de devaluación, y más tarde de

recomposición organizada, lo que se conoce como recuperación de áreas urbanas.

4.2 MAL COMPORTAMIENTO DEL NEGOCIO INMOBILIARIO Y PLANIFICACIÓN DEFICIENTE DEL GOBIERNO COMO ORIGINADORES DEL DETERIORO URBANO.

Recuperar áreas centrales es de beneficio para toda una comunidad en aras de rescatar el mismo comercio, alrededores y a la vez valorizando cada una de las infraestructura existentes. Sin embargo, existe un problema respecto de la recuperación en el área de los mercados inmobiliarios en la coordinación entre ellos mismos. Referente a los deterioros existentes en éstas áreas, para los compradores no es rentable hasta cierto punto la renovación y conservación de los inmuebles, incluso en el caso que existiera un conjunto de inversores inmobiliarios visionarios que se interesan en invertir en áreas centrales deterioradas o subutilizadas, individual y colectivamente carecerían de mecanismos eficaces para concertar su eventual interés por recuperar inmuebles o suelos centrales⁹⁸.

El uso inadecuado de los inmuebles conlleva al deterioro constante, redundando en mayores costos, en una inversión de reestructuración tanto para el propietario, Estado o para el que lo quiere adquirir.

Algunos de los deterioros se deben al régimen de propiedad del suelo urbano, cuando por ejemplo se encuentran en manos de instituciones públicas o semipúblicas, que no tienen proyectado desarrollarlas para usos urbanos. Algunos casos se encuentran en las zonas portuarias, los patios de maniobras de las estaciones de ferrocarril, o las tierras que las iglesias han recibido en donaciones; a éstas tierras se les ha dejado de dar el uso correspondiente y volverlas a reutilizar se requiere esfuerzo especial para provocar un cambio de uso o abordar el complejo proceso de redesarrollo de las propiedades. Los propietarios al no tener recursos para el proceso del cambio de estos terrenos, prefieren dejarlos abandonados o infrutilizados.

El comportamiento de rebaño es otro de los casos de abandono y deterioro. Por lo general se refiere a lo comercial ya que los individuos prefieren aglomerarse en sitios donde se percibe que es relativamente atractivo en cuanto identificación de

⁹⁸ ROJAS, Eduardo. Volver al centro la recuperación de áreas urbanas centrales. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C, 2004.

grupo y oportunidades comerciales; estos cambios en los grupos suelen ser de corto plazo, relacionadas con la presencia o proximidad de los clientes, la calidad de vivienda, al disponibilidad y calidad del transporte público, las escuelas y los centros de salud. En parte, este comportamiento también contiene elementos subjetivos de percepción de valor y de cuan atractivas son las diferentes áreas de la ciudad.

Otras de las planificaciones deficientes del gobierno como causa de deterioro urbano, también puede existir el resultado directo de regulaciones urbanas contraproducentes, el cual es conocido como *planning blight*⁹⁹, que puede tomar diversas formas. La primera en las ciudades donde existen planes maestros de uso del suelo y normativas de construcción, pudiendo tener el desarrollo o recuperación de áreas deterioradas. Ocurre cuando la normativa sancionada por los planes no permite el tipo e intensidad de uso del suelo que demanda el mercado y hace las inversiones inmobiliarias viables.

En una segunda se encuentra el proceso de recuperación de áreas centrales afectadas por la incertidumbre, sobre el uso futuro de grandes terrenos baldíos o instalaciones de desuso que contengan; dudas e incertidumbres por parte del gobierno afectando gravemente el desarrollo de las áreas aledañas, ya que los inversores y propietarios no pueden hacer proyecciones certeras sobre el posible rendimiento de los negocios inmobiliarios.

A menudo sucede que las áreas centrales o tierras infrautilizadas se agravan por la misma falta de planificación y reglamentos asociados a su utilización. Terrenos baldíos afectan el medio ambiente y frecuentan la contaminación de los suelos, por lo que durante este tiempo probablemente pudo haber cambiado varias veces de manos antes que se impusieran las normas de calidad ambiental, así su limpieza requerirá costos y el dueño actual no puede pagar.

Una tercera forma de regulación de deterioro es el control en arriendos de viviendas, afectando zonas céntricas, con resultados negativos sobre la conservación de los edificios residenciales y desalienta la inversión en nuevas viviendas para alquiler. El gobierno puede no fijar ajustes en los arriendos, por la misma complejidad en los bajos ingresos de familias que allí habitan; desajustes que proporcionan rendimiento bajos en propietarios, y menor utilidad para invertir o rehabilitar los edificios. A la larga la política de control de arriendos no beneficia más que a un grupo de familias privilegiadas que tienen acceso a viviendas de alquiler controlado.

⁹⁹ *Ibíd.*

Las anteriores políticas son factores que conjuntamente llevan al deterioro urbano; y si bien los propietarios individuales, o sector privado no tienen ni instrumentos, ni incentivos para abordarlos.

4.3 DIFERENTES PATRONES DE OBSOLESCENCIA (FUNCIONAL, FÍSICA Y ECONÓMICA).

La obsolescencia *funcional* de edificios y espacios públicos, ocurre cuando éstas estructuras ya no cumplen el objetivo para lo cual fueron diseñadas originalmente¹⁰⁰. El cambio de moda hace que las familias numerosas que han ostentado grandes casas tradicionales cambien a las modernas, dejando abandonadas éstas. Se encuentran otros abandonos como los hospitales, las bibliotecas, las estaciones ferroviarias en desuso, los conventos, iglesias y hasta los grandes destacamentos los cuales albergaron a tropas en determinados momentos, cada uno por no cumplir los espacios en cumplimiento de las nuevas tecnologías o por no poder sustentarse.

La obsolescencia *física* está relacionada al deterioro de la estructura, las instalaciones o las terminaciones de los edificios hasta el punto en que estos ya no tienen la capacidad de acoger las funciones para las cuales están destinados. Este tipo de obsolescencia física se demuestra generalmente en la falta de mantenimiento hacia las estructuras, o en ocasiones a los desastres naturales como los terremotos y las inundaciones, claro sin dejar de lado las actividades propias de la ciudad en el diario transcurrir de los vehículos los cuales producen vibraciones con su diario pasar.

La obsolescencia *económica* es ocasionada en el momento que deja de ser rentable los usos originales de un edificio, el alto costo ocasionado en la valorización de la tierra, las presiones en la demolición encaminadas hacia la obtención de nuevos beneficios comerciales, y la evolución espacial de la aglomeración urbana, son factores que determinan este tipo de obsolescencia.

¹⁰⁰ Ibid.

4.4 LOS EFECTOS DE LAS TRANSFORMACIONES URBANAS. ABURGUESAMIENTO (*GENTRIFICATION*).

El aburguesamiento se empleo por primera vez en Gran Bretaña, en los complejos procesos sociales que acompañaban la rehabilitación de zonas habitacionales obreras abandonadas o subutilizadas y su posterior transformación en barrios de clase media. Aunque el uso del término no siempre es igual; algunas veces hace referencia a la restauración y ocupación de propiedades urbanas deterioradas, otras para denotar el desplazamiento de familias de clase media hacia ciertas zonas urbanas bien localizadas haciendo que el valor de la propiedad se incremente, y como efecto secundario se expulsa a la familia más pobre.

Una definición más amplia considera el aburguesamiento como las distintas dimensiones de una transformación socioeconómica urbana que, además de los cambios físicos producidos por la rehabilitación de los activos inmobiliarios, incluye cambios en la estructura del empleo que pasa de ser predominantemente industrial al de servicios, así como cambios en la prestación de servicios en las áreas afectadas.

El aburguesamiento en su concepción original se entiende en la transformación de un barrio pobre urbano, en un barrio de clase media o media alta; fenómeno principal que ocurre en las áreas urbanas centrales deterioradas que son objeto de recuperación. O, el desplazamiento en grupos económicamente débiles, que son desplazados por otro más fuerte. Ocurre con grupos que mientras el área está en deterioro, se benefician del espacio bien localizado y a bajos costos, pero que al avanzar la recuperación no pueden pagar mayores arriendos propios del mercado. Igualmente ocurre con lugares comerciales de microempresarios, con espacios baratos en el desarrollo de actividades productivas, lo cual conlleva a espacio más caro y racionalización de espacio público los desplazan de las áreas de recuperación. .

Respecto de datos empíricos acerca de aburguesamiento en análisis de la problemática, cambios socioeconómicos son escasos; así el aburguesamiento y el desplazamiento son procesos que se producen en la intervención de la recuperación urbana.

Los beneficios económicos en este proceso son: aumento en el empleo, aumento en el ingreso, mejoramiento en el entorno social en seguridad, salud pública reflejada en el incremento del valor de la tierra. Análisis detallados no existen, respecto de un rastreamiento en los cambios socioeconómicos en tiempos largos,

ni de regresión hedónica, o tomando el proyecto de estudio de corte transversal y controlando el impacto de variables externas.

Los programas de mejoramiento de barrios en países en desarrollo son experiencias tomadas en la forma de proyectos y programas apoyados por organismos financieros internacionales, como procesos graduales de consolidación de las comunidades; son pruebas claras que se tienen en el mejoramiento de barrios informales para sus habitantes cuando se aborda la problemática en forma integral¹⁰¹. Éste proceso deja ver claro los cambios en los socioeconómico, salud, rendimiento escolar de los niños, además esta misma transformación deja aumentos en el ingreso mediante empleos formales e informales. En esos casos se produce movilidad socioeconómica ascendente sin desplazamientos; además la inversión pública en la renovación de la infraestructura y dar seguridad de tenencia en la propiedad, estimula la inversión privada de las familias beneficiadas en la mejora y ampliación de las casas. Casos de asentamientos se efectuaron en Karachi (Pakistan) y Jaraka (Indonesia).

Hay que anotar sin embargo que en estos casos los propietarios son los principales beneficiados por el aumento en el valor de sus inmuebles, mientras que los beneficiarios deben estar prestos a pagar aumentos en el arriendo. Cuando los programas de mejoramiento de los barrios se limitan a mejorar la infraestructura y no atienden la regularización de la tenencia legal del suelo, no permiten a los residentes aprovechar plenamente el incremento de valor de los activos físicos que poseen¹⁰².

4.4.1 Estrategias e instrumentos para mitigar los efectos negativos del aburguesamiento. A medida que las áreas mejoran y los precios de los inmuebles aumentan, es natural ver desplazamientos en propietarios y beneficiarios, e igualmente el comercio de artesanos da paso a comercio y servicios que atienden a familias más acaudaladas. Sobre esta información de aburguesamiento en países en desarrollo en los escasos datos empíricos indican, que éste se debe principalmente a la movilidad socioeconómica ascendente de las comunidades establecidas, y no tanto al desplazamiento indeseable de grupos de ingresos bajos por parte de los ingresos medianos.

Si el proceso de planificación de los programas de recuperación es altamente participativo, y concentra sus esfuerzos en preservar y mejorar en forma gradual integral la estructura física y social de las zonas y si otorgan prioridad en la tenencia del suelo, sus efectos de aburguesamiento negativos serán mitigadores.

¹⁰¹ Brakarz, Greene y Rojas, 2002. Mencionado por ROJAS, Op. Cit.

¹⁰² De soto. Mencionado por ROJAS, Op. Cit.

Una estrategia para evitar los desplazamientos de los residentes, es involucrándolos en el proceso de diseño, y en hacer un claro reconocimiento del interés legítimo de participación en los procesos; sin embargo es importante que se ofrezca opciones –físicas y económicas- a los residentes que decidan vender sus intereses de la zona de rehabilitación. Esta estrategia es importante desde el punto de vista del sector público y ante todo el gobierno local, ya que el desplazamiento forzado, simplemente traslada el problema a otra parte. Problemática que debe tratarse como efecto propio y no externo.

Cuando la tenencia del suelo es incierta, la recuperación física de los inmuebles necesita estar respaldada por su regularización. Los desplazamientos ocurren, sin embargo es necesario tomarse medidas necesarias para lograr que los beneficios de revertir el deterioro urbano, sean compartidos también por los residentes que están en riesgos de ser desplazados. En el caso de las viviendas ocupadas por sus dueños, esto significa que su desarrollo no lleve aparejada ninguna coerción para vender; procurando que los impuestos prediales, no represente carga pesada para los propietarios de bajos recursos.

Entonces, una enseñanza que se deriva del análisis anterior es que cuanto más gradual sea el proceso de transformaciones enmarcado dentro del programa de recuperación urbana, tantos menos desplazamientos ocurrirán.

Existen ejemplos de compartimiento en los proyectos de rehabilitación urbana que se han tomado en diferentes países como, Barcelona, los barrios de Bercy en París, el proyecto de los muelles de Londres bajo la modalidad de tomar en arriendo viviendas para los residentes, y proporcionando beneficios para los arrendatarios. En Estados Unidos han mitigado parcialmente los impactos negativos del aburguesamiento, estructurando operaciones inmobiliarias permitiendo ofrecer viviendas a precios moderados y limitar el incremento de los arriendos durante el proceso de recuperación.

Una forma son los condominios en que la propiedad del suelo es retenida por un promotor sin fines de lucro, denominado fideicomisos Comunitarios de Tierras (Community Land Trusts), lo que permite limitar la incidencia del incremento del valor del suelo en el valor de mercado de las viviendas y las hace accesible a familias de menores ingresos. El promotor sin fines de lucro absorbe la pérdida en la valorización de la propiedad y traspasa el beneficio a las familias; hay otros casos como organización en cooperativas, el uso de la zonificación inclusiva (Inclusionary Zoning), una forma de extracción a los inversores inmobiliarios en que la normativa del uso del suelo y edificación requiere que estos destinen un cierto porcentaje de la vivienda construida en el área de recuperación, sea de

planta o de rehabilitación, a vivienda de bajo costo. Este tipo de legislación también existe en el reino Unido, Francia y España.

El enfoque de trabajar con las fuerzas del mercado para promover la vivienda económica en arriendo, como una parte integral de la rehabilitación urbana, no es un cambio fácil por la misma costumbre del empresario inmobiliario privado en transformaciones para venta habitacional o comercial y no conservación; el gobierno es el que puede actuar en esta modalidad para que se retenga una cierta cantidad de oportunidades, una de las condiciones para aprobar el plan, conceder las ayudas que se pacten con los inversores privados, y las mismas familias mantengan su habitación, esto conllevaría a que se conservara el patrimonio y no hubiera desplazamientos. Razón por la que es necesario que se elaboren planes apropiados de subsidios que bien sean otorgados por algún nivel de gobierno o forzando a los inversores a aceptar un rendimiento global inferior de la inversión. La clave es lograr combinación conjunta de normas, subsidios, generación de empleo para nivelación de ingresos, permitiendo que sea beneficioso para todos, ente privada, familias y gobierno.

4.5 LA RENOVACIÓN URBANA DESDE LA ADOPCIÓN Y REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ

Para comenzar, vale la pena entender que el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), es un instrumento de planificación de la ocupación y aprovechamiento del territorio, donde permite identificar y programar la inversión pública y regular la actuación privada en la ciudad, dirigida a poner en práctica el modelo de ordenamiento territorial adoptado de largo plazo, concebido como futuro deseable de la ciudad. Debe construirse en función de las políticas económicas, sociales e institucionales de la ciudad, que le dan soporte, contenido y sentido a la planificación¹⁰³.

Con la adopción del POT, Bogotá D.C. tuvo un avance importante en el proceso de planeación urbana, al pasar de los códigos de urbanismo que caracterizaron la planeación en los años 80 y 90 a la formulación de un plan que permite regular y evaluar las actuaciones públicas en el territorio que deben ejecutarse durante su vigencia: infraestructura vial y de servicios públicos, equipamientos, programas de transporte, vivienda, renovación urbana o mejoramiento barrial, cuya priorización

¹⁰³ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Secretaría Distrital de Planeación, “Diagnóstico de Ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”, Bogotá, Mayo de 2010. Documento publicado en internet, en la dirección: www.sdp.gov.co.

permite definir escenarios a corto, mediano y largo plazo y que deben ser una base sobre la cual definir los proyectos de los Planes de Desarrollo.

El POT ha logrado también incluir en la agenda Distrital, temas y problemas que son fundamentales para el desarrollo futuro de la ciudad, entre los cuales debe destacarse la instrumentación de nuevas fuentes de financiación del desarrollo urbano basadas en la aplicación de los instrumentos de gestión adoptados por la Ley 388 de 1997 y la necesidad de pensar el territorio en función del desarrollo urbano, con énfasis particular en la integración de la ciudad y la Región¹⁰⁴.

En el POT del año 2000 (Decreto 619 de 2000) a partir del modelo territorial planteado se propusieron cuatro puntos centrales en la política de ocupación del suelo: (i) priorizar la densificación, (ii) combatir la actual segregación espacial por estratos, (iii) mitigar los impactos del crecimiento de la población sobre la región (ocupación suburbana) e (iv) incrementar la oferta del suelo para Vivienda de Interés Social en toda la ciudad. Por su parte, la revisión efectuada en el año 2003 (Decreto 190 de 2004) revisó las políticas de ocupación del suelo y centró el enfoque del POT en vincular la planeación del Distrito Capital al sistema de planeación regional. De esta forma, la política de ocupación del suelo se orientó en función de promover la participación de Bogotá en la “red de ciudades” con el objetivo principal de lograr la consolidación urbana al interior del perímetro y así evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos.

El POT del año 2000 se enfocó en la densificación de la ciudad como estrategia de ocupación del suelo, sin embargo sólo definió 647 Ha con tratamiento de renovación. Por su parte, la revisión del año 2003 aumentó estas áreas a 865 Ha. Tales cifras permiten entender la poca importancia asignada al tratamiento de renovación urbana si se compara frente a las 1.413 Ha de consolidación con cambio de patrón y las 5.153 Ha de consolidación con densificación moderada.

Esta visión ha dado origen un modelo territorial desequilibrado, con un proceso de mediana densificación, en especial la modalidad del tratamiento de consolidación denominado con cambio de patrón y densificación moderada, que operaron sin generación de espacio público ni aportes para la infraestructura vial y de servicios de la ciudad. Desde el punto de vista del tratamiento del suelo, se desconoció la

¹⁰⁴ *Ibíd.*

potencialidad de la renovación urbana, según lo señala el documento de revisión del POT de 2009¹⁰⁵.

Del mismo modo, en la revisión del POT se diagnostica que: *“...Como estrategia de ocupación del suelo, y al nivel de gestión de proyectos el planteamiento de la renovación urbana es igualmente débil, puesto que se perdieron oportunidades importantes para desarrollar proyectos de renovación urbana articulados a una estrategia de manejo del territorio, en tanto las operaciones estratégicas, las centralidades, los proyectos de transporte y los equipamientos comunales no fueron vinculados al objeto de la renovación urbana...”*¹⁰⁶. Un ejemplo de ello, *“...el desarrollo del Sistema de Transporte Masivo “Transmilenio” no le entregó a la ciudad ninguna hectárea de renovación urbana, con lo cual se perdió una oportunidad estratégica de generar verdaderos procesos de densificación y aprovechamiento intensivo del suelo en usos y desarrollo urbano alrededor del transporte...”*¹⁰⁷. El sistema fue pensado a partir de la “movilidad” y no como parte integral del sistema urbano.

De lo anterior, se pudo concluir que a partir de la formulación del primer POT del 2000 y posteriormente, en la revisión del año 2003, no existe una política contundente de ocupación del suelo que asigne un valor real a la renovación urbana, que defina su papel en la densificación de la ciudad y que determine acciones sobre el territorio acordes a la dinámica urbana real.

Esto se refleja en las siguientes cifras del 2009 de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la SDP:

De 1.933 Ha bajo el tratamiento de renovación urbana desde el POT, hasta 2009 solo se han desarrollado 287,30 Ha mediante instrumentos de gestión, planificación o proyectos, es decir, solo el 14,9%.

De 1.057 Ha bajo tratamiento de renovación urbana desde las UPZ o Plan Zonal del Centro (PZC), solo se han desarrollado 40,51 Ha a través de dichos instrumentos, un 3,8%.

¹⁰⁵ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Secretaría Distrital de Planeación, “Revisión POT de Bogotá. Plan de Ordenamiento Territorial Modificación Excepcional. Diagnóstico Integrado”, Bogotá, Noviembre de 2009. Documento publicado en internet, en la dirección: www.sdp.gov.co.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*

De 882 Ha bajo tratamiento de renovación urbana localizadas en áreas de Operaciones Estratégicas del POT, solo se han desarrollado 120,28 Ha a través de instrumentos de gestión, planificación o proyectos, es decir, solo el 13,6%.

Estas cifras evidencian la ineficacia en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión, tanto así, que en la evaluación del POT, se logró identificar dificultades en diversos campos, entre ellos, se destacan:

- Dificultades en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión adoptados por el POT: Desde las áreas de actividad y tratamientos hasta los planes zonales, los planes parciales, los planes de regularización y manejo, los planes de implantación entre otros, concebidos como los instrumentos básicos para definir los aportes de urbanizaciones y construcciones al desarrollo urbano general de la ciudad. Si bien se ha generado un conjunto muy significativo de normas para lograr una mejor distribución de cargas y beneficios, estas normas forman todavía un conjunto muy complejo y dispar que no ha logrado su cometido completamente. A su vez, la aplicación de estos instrumentos ha generado problemas en el trámite y aprobación de los proyectos, lo que requiere ajustes y la implantación de procesos más eficientes.
- Independencia de las normas urbanas que rigen la ciudad del modelo de ordenamiento adoptado, con lo cual se ha regresado al modelo de gran discrecionalidad que las caracterizó en los años 90. Se han construido normas extremadamente complejas que no han sido administradas eficientemente, lo cual dificulta su aprobación o, al menos, la hace discrecional¹⁰⁸.

En este contexto, permite reconocer que existen vacíos y dificultades en la operación de renovación urbana establecida en el POT de Bogotá, que en parte ha impedido concretar el modelo de ciudad adoptado, y que como hemos visto no se está logrando la consolidación de una **ciudad densa, compacta e integrada a la región**, de tal forma, que existe la necesidad de revisar, adaptar y, en algunos aspectos, reformular la política, los objetivos y el programa de renovación urbana contenida en el POT, así mismo, entender que los instrumentos de planeación, “el plan parcial”, se vea como un instrumento para hacer ciudad que permite el desarrollo integral de grandes piezas de la ciudad, ya que de hacerlo permitiría fortalecer y complementar sus avances en la nueva realidad urbana de la ciudad deseable, y evitar el desarrollo predio a predio, lo que genera poca articulación con la ciudad construida.

¹⁰⁸ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. “Diagnóstico de Ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”. Op Cit.

4.6 SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ

Los procesos de renovación urbana han tenido un comportamiento particular en Bogotá. Mientras solo excepcionalmente se ha logrado poner en marcha los programas oficiales de renovación promovidos por la Administración Distrital, mediante el tratamiento de consolidación, el sector privado ha producido una importante transformación de los antiguos barrios residenciales de estratos altos y medios mediante la sustitución de los antiguos inmuebles de vivienda por edificios para actividad económica o residencial en densidades más altas. Este comportamiento de renovación predio a predio es impulsada por el mercado, sin buscar cumplir con los objetivos de ciudad que se ha propuesto la renovación urbana desde el POT (recuperación de zonas deterioradas, mejor utilización de las infraestructuras existentes, entre otras).

Esta renovación espontánea sin un plan de conjunto produce la disminución de la calidad ambiental por la desaparición de los espacios libres públicos y privados, el aumento de la congestión vehicular y el deterioro de vías y andenes por invasión de los vehículos y el deterioro del patrimonio y las construcciones existentes.

Hasta el 2010, en la ciudad de Bogotá sólo ha logrado la adopción de un plan parcial de renovación urbana, el Plan Parcial Proscenio (Decretos 334 de 2010 y 271 de 2011), con el cual se generarán:

- 8 hectáreas habilitadas.
- 12.500 m² de construcción para equipamiento cultural.
- 56.500 m² de construcción para vivienda
- 4.400 m² de cesión al Distrito
- 6.326 m² de espacio público y vías adecuados
- 11.640 m² de áreas libres.

Existen 920 Ha para habilitar en tratamiento de renovación urbana a partir del Decreto 190 de 2004 (Compilación del POT). Actualmente, existen 1.933 Ha con tratamiento de renovación urbana desde el POT (Ver Anexo 9), así:

Figura 26. Zonas con Tratamiento de Renovación Urbana en cifras según POT.

MODALIDAD	ÁREA	UNIDAD DE MEDIDA
REACTIVACIÓN	1.801,61	Ha
REDESARROLLO	131,39	Ha
ÁREA TOTAL	1.933,00	Ha

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Presentación en Power Point “Renovación Urbana. En qué estamos...”. Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, Bogotá, Septiembre de 2010.

Tabla 4. Listado de planes parciales de renovación urbana en proceso.

ETAPA	SUBETAPA	NOMBRE PPRU	No. de PP	HA	% SOBRE AT DE RU
SOLICITUD DE DETERMINANTES	DETERMINANTES	Aduanilla de Paiba El Pedregal Plaza de la Hoja	3	45.16	2.34%
FORMULACIÓN	EN FORMULACIÓN	San Victorino El Orfebre Estacion Central San Martín El Retiro El Rosario Clínica Shaio	7	52.55	2.72%
	PROYECTO	Triangulo de Fenicia Nodo Norte Calle 72 Plaza de la democracia Almirante Colón Conquistador I Conquistador II San Bernardo	7	72.03	3.73%
	VIABILIDAD	La Sabana	1	7.03	0.36%
ADOPCIÓN	ADOPCIÓN	Proscenio	1	7.73	0.40%
TOTAL			19	184.5	9.54%

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, Bogotá, Bogotá, 2010.

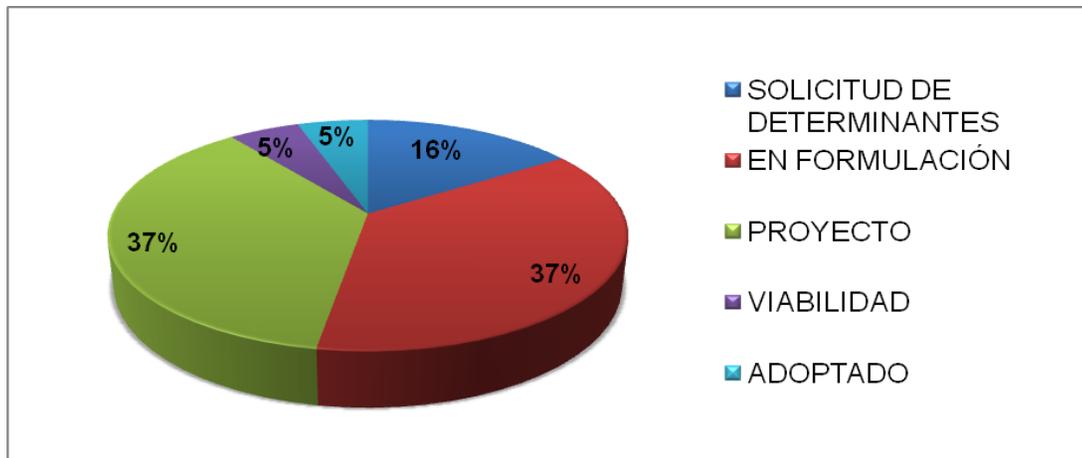
Tabla 5. Áreas en intención de plan parcial de renovación urbana en Bogotá D.C.

ETAPA	SUBETAPA	NOMBRE PPRU	No. de PP	HA	% SOBRE AT DE RU
SOLICITUD DE DETERMINANTES	CONSULTA	Innobo San Martín Alameda Cultural 7 de Agosto Los Heroes San Martín Sector Sur Nodo Sur Calle 72 La Uribe	8	118.51	6.13%
	SOLICITUD DE DETERMINANTES	Bosque Izquierdo Distrito Comercial Distrito Cultural Alameda CII 24 Centro Empresarial CAFAM Acevedo y Tejada Armenia Ciudadela Fénix La Estrella Kira 2 Kira 3	11	134.76	6.97%
TOTAL			19	253.3	13.10%

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, Bogotá, Bogotá, 2010.

Hasta antes de la adopción del Plan Parcial Proscenio, de 1.933,00 Ha con tratamiento de renovación urbana desde el POT, sólo se han presentado propuestas para planes parciales para 184,5 Ha, es decir, únicamente para el 9,55% de dicha área.

Figura 27. Estado del trámite de los planes parciales de renovación urbana en Bogotá D.C.



Fuente: Elaboración propia.

Lo anteriores datos significan que mientras la renovación urbana planeada a través de los instrumentos de planificación no arranca, una renovación predio a predio continúa modificando la estructura urbana de áreas residenciales de la ciudad, sin generación de espacio público ni aportes a la infraestructura vial y de servicios de la ciudad.

Así mismo, evidencia que en la ciudad de Bogotá solo ha adoptado 1 plan parcial de renovación urbana equivalente al 5% en 10 años de vigencia del POT, mientras que en Medellín se han adoptado 17 planes parciales de renovación urbana equivalente al 85% en 11 años de vigencia del POT.

Por otra parte, desde el 2003 la renovación predio a predio en Bogotá se ha desarrollado en 258 Ha de terreno y existían construcciones que sumaban un total de 651.690 m²; para el 2010 el mismo suelo ya contaba con un área construida total de 7'515.642 m². El área construida en estos 7 años suma un total de 6'863.952 m² (aproximadamente 1'000.000 m² por año).

Tabla 6. Desarrollo en la ciudad predio a predio en cifras (2003 al 2010).

	2003	2010
Área de Terreno (ha)	258	258
Área Construida (m²)	651.690	7'515.642
Predios	3.198	89.115

Fuente: Presentación en Power Point "Bogotá Construyendo Ciudadanía. Planes Parciales de Renovación Urbana". Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá, 2011.

Este hecho se debe, entre otras razones, a que la determinación de las áreas de renovación urbana por parte de los instrumentos de planificación, en este caso a través del plan parcial, corresponde más al deseo de modificar la estructura física de la ciudad que a un análisis sobre la capacidad de adelantar dichos procesos en términos tales como dinámica urbana, de mercado, capacidad de oferta de servicios públicos, capacidad financiera y de gestión pública¹⁰⁹.

Un ejemplo de ello, radica en el hecho de que, al analizar la capacidad real de las redes del servicio de acueducto frente a una intervención de redensificación urbana, si bien las redes matrices permiten tener una cobertura del 100%, la disponibilidad de caudal para densificación poblacional es mucho menor que el consumo que dicha densificación generaría en las zonas en las cuales se ha planteado necesario la renovación urbana.

De manera que la posibilidad real de redensificación en las diferentes localidades de la ciudad depende; entre otros factores, de la posibilidad real de la infraestructura actual de prestar el servicio de acueducto a las nuevas unidades de viviendas resultantes. Los datos indican que, en muchas ocasiones, aquellas áreas donde más le interesaría a la ciudad generar procesos de renovación urbana son precisamente las que menos margen de redensificación tendrían de acuerdo con la capacidad de provisión de agua¹¹⁰.

Las inversiones para la actualización de redes matrices dependen de las empresas de servicios públicos, pero de igual forma, estas quedan supeditadas a los planes de expansión de redes de estas empresas, ya que privilegian procesos de ampliación de cobertura hacia áreas periféricas de la ciudad.

En conclusión, a pesar de las deficiencias anotadas, que en parte dificulta la adopción de los planes parciales, sigue avanzando en la ciudad el proceso de renovación “predio a predio”, cuya dinámica de redensificación de la ciudad es necesario de encauzar a través de una estrategia clara de renovación urbana, ya que de continuar así, producirá graves desequilibrios en la estructura territorial existente.

¹⁰⁹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Secretaría Distrital de Planeación. “Diagnóstico de Ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”, Bogotá, Mayo de 2010. Documento publicado en internet, en la dirección: www.sdp.gov.co.

¹¹⁰ *Ibíd.*

4.7 LA CIUDAD DEL SIGLO XXI. UN DEBATE ABIERTO SOBRE EL NUEVO HORIZONTE DEL URBANISMO

Hoy en día estamos viviendo una “revolución digital” que está afectando los asentamientos humanos y a la forma de trabajar y de habitar. Estas transformaciones se han venido experimentando en las últimas décadas del siglo XX, pero especialmente en el inicio del siglo XXI, lo que ha generado un cambio radical en la política, la economía, la población y por supuesto, en el ambiente que compartimos. Aspectos como la innovación tecnológica, el desarrollo de las telecomunicaciones, están propiciando un nuevo orden económico internacional que muchos lo han denominado “globalización” y que se refuerza con la progresiva disolución de las barreras comerciales, la formación de grandes bloques económicos y la expansión de los mercados.

La etapa de la globalización ha facilitado avances importantes, pero ha originado también “una gran fractura” entre los países, las ciudades, las empresas y las personas que se integran y los que no se integran en este nuevo orden económico. Actualmente, las diferencias entre los países ricos y los países pobres siguen siendo sustanciales y las ciudades, especialmente las grandes ciudades de los países en proceso de desarrollo, están experimentando los efectos contradictorios de la globalización.

Para poder enfrentar estos efectos, la clave de la calidad para nuestras ciudades será su capacidad para atraer y generar recursos humanos altamente preparados. Por ende, las oportunidades profesionales, el ambiente innovador, la infraestructura educativa, la conectividad, las posibilidades residenciales, la calidad ciudadana, el cuidado del paisaje y la calidad de los espacios urbanos van a ser factores prioritarios de competitividad.

Pero junto al reto de la competitividad, también está el tema del empleo y la sostenibilidad ambiental y ello exige un gran pacto a nivel mundial que permita encontrar sinergias positivas entre los municipios, las regiones y los países para el progreso humano y para alcanzar la calidad de vida.

Ante todo, las ciudades deben perseguir tanto la calidad de vida como su desarrollo entendiendo que una ciudad sólo puede encontrar soluciones de futuro a partir del momento en el que sabe lo que quiere ser. Por ello, es fundamental no perder de vista la esencia de las cosas y ante el conjunto de informaciones presentes en el mundo de hoy es clave discernir lo fundamental de lo importante, lo estratégico de las demandas cotidianas, de manera que sea posible dar

visibilidad a un escenario de futuro que pueda ser aceptado y comprendido por la sociedad y de esta forma contar con el apoyo de todos los agentes en el esfuerzo conjunto de construir la ciudad deseable.

Es más, las ciudades “buenas y exitosas” serán las que logren la capacidad de reconciliarse con sus moradores y con la naturaleza.

El urbanismo del siglo XXI es importante y especialmente de cara al futuro. Por ello, el urbanismo en nuestro país debe afrontar retos sin precedentes para permitir que nuestra sociedad responda de forma ágil e imaginativa a las nuevas demandas y a las necesidades de transformación que exigen el nuevo escenario de la globalización. El urbanismo no debe ser solo una herramienta para poner en orden las actividades en la ciudad o una obligación administrativa para evitar las contradicciones entre los usos del suelo, el paisaje, las infraestructuras, etc., pues las ciudades que necesita el siglo XXI, exigen mayores esfuerzos que los planes urbanísticos convencionales.

Por lo mismo, las nuevas condiciones de la globalización exigen reinventar la economía, reinventar la política, y también, reinventar el urbanismo. Los instrumentos de planificación y los mecanismos de gestión, deben evolucionar para superar las rigideces derivadas de la complejidad administrativa que con frecuencia limita la capacidad de respuesta de nuestra sociedad, por esto, es necesario definir nuevos instrumentos que den respuesta a la necesidad de inventar el futuro de nuestro territorio.

De modo que seguimos necesitando la planificación, pero una planificación urbana innovadora, capaz no tanto de descubrir el futuro sino de inventarlo, pues sin un esfuerzo de creatividad, sin un esfuerzo de imaginar cómo puede ser el futuro, el urbanismo se reduce al control normativo. El urbanismo innovador propone soluciones creativas a los problemas de carácter social, económico, físico y ambiental que afectan a la colectividad, y señala con precisión los cambios necesarios en los comportamientos institucionales, en los procedimientos y en los propios instrumentos de actuación.

Lo cierto es que el urbanismo actual debe impulsar procesos de transformación inteligente de la ciudad y del suelo y para ello es necesario determinar los proyectos estratégicos que ayuden a la ciudad a fortalecer un determinado perfil, proyectos que puedan ser una referencia en un contexto más abierto y

competitivo, proyectos capaces de activar las singularidades y componentes de excelencia y lanzar la ciudad hacia el futuro en una dirección adecuada¹¹¹.

Dichos planteamientos no deben ser aislados o sectoriales, ya que estas intervenciones tienen un carácter polivalente y estratégico. El efecto global no viene dado por la suma de un conjunto de actuaciones sectoriales, sino por una programación y gestión combinadas que comienza con la participación ciudadana, continua con la polivalencia de las actuaciones y progresa cuando estimula las intervenciones públicas y privadas, pasando del proyecto al proyecto de ciudad¹¹².

Uno de los mayores desafíos que debe afrontar las actuaciones urbanas, es convertir la concepción de los mismos en un hecho participativo permanente, que vaya construyendo una visión de desarrollo de la ciudad compartido, en una parte integrante de los imaginarios urbanos colectivos construidos por actores múltiples¹¹³.

Cabe aclarar, que las ciudades no pueden reducirse a un mercado de intereses, sometido a los condicionantes de la acumulación y del intercambio, cuyo resultado es la sistemática segregación social y la expulsión de los grupos más débiles de las áreas urbanas de mayor calidad¹¹⁴.

La observación de casos exitosos de transformaciones urbanas indica que el impacto negativo del desplazamiento, si bien no puede evitarse, si puede aliviarse y es más fácil hacerlo en la medida que los procesos de planificación de estos programas sean participativos e incorporen de manera explícita, los intereses de las comunidades establecidas en el área, así mismo, los impactos negativos del “aburguesamiento” son menores cuando los programas de intervenciones urbanas se esfuerzan por preservar la estructura social de las zonas, en particular, cuando dan prioridad a la regularización de la tenencia del suelo.

Por consiguiente, lo que realmente permite transformar la vida de una ciudad es su voluntad de cambio y una visión estratégica y solidaria. La clave está en que la población sea capaz de entender lo que la ciudad necesita y que la mayoría de los ciudadanos identifiquen el escenario de futuro que se desea. De igual forma, las

¹¹¹ VERGARA, Alfonso. DE LAS RIVAS, Luis. Territorios Inteligentes. Fundación Metrópoli, Madrid, 2004.

¹¹² LUNGO, Mario. Grandes Proyectos Urbanos. El Salvador. UCA Editores, 2004.

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ VERGARA, Alfonso. DE LAS RIVAS, Luis. Op Cit.

ciudades serán exitosas si logran conseguir un equilibrio inteligente entre los diferentes componentes de la trilogía urbana: competitividad económica, cohesión social y sostenibilidad ambiental.

5. CONCLUSIONES

Es claro que los planes parciales han tenido un desarrollo reciente y su aplicación en materia de renovación urbana hasta ahora está tomando fuerza en Colombia, y en el caso de Bogotá, en los diez años que lleva de vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial hasta ahora solo se ha adoptado 1 plan parcial.

Los planes parciales son un instrumento de planificación y gestión de largo plazo, que tienen un mayor alcance e impacto sobre la ciudad. Si bien, son modelos urbanos de grandes exigencias, también contiene herramientas que permite la transformación urbana de manera integral y genera grandes beneficios para todos los actores involucrados.

Los principales instrumentos del plan parcial que lo diferencian de los demás es aplicar el concepto de gestión asociada a través de las Unidades de Actuación Urbanística y la aplicación del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios. Es decir, que a través de la integración de predios, se determinan los beneficios y se distribuyen en proporción a los aportes de cada uno.

Así mismo, las obligaciones o cargas se distribuyen en proporción a dichos beneficios. De esta manera, se incentiva la inversión privada que es la que prioritariamente genera los proyectos inmobiliarios que permiten el desarrollo del plan parcial.

Los planes parciales de renovación urbana son sin duda un elemento moderno en materia de gestión del suelo, donde el tratamiento de renovación urbana adquiere un carácter definitivo en la planificación de la ciudad, pues su propósito es la recuperación de zonas deterioradas o aquellas que no son funcionales desde una perspectiva económica, social y ambiental, con el fin de revitalizarlas y redireccionar sus funciones, permitiendo revertir el modelo de desarrollo expansionista predominante hasta la fecha.

Sin embargo, durante la investigación se pudo evidenciar la compleja gestión del suelo, donde el incumplimiento de los términos legales para surtir las etapas del plan parcial, sigue generando escasez del suelo urbanizable para construir, cuya dificultad es una de tantas que ha encontrado el sector privado en Bogotá.

Es así, como las principales dificultades encontradas durante las etapas de formulación y adopción del plan parcial de renovación urbana, se puede atribuirle los siguientes aspectos:

- Débil coordinación interinstitucional con respecto al modelo de ciudad adoptado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

- Falta de capacitación de los funcionarios públicos en cuanto a la aplicación de los instrumentos creados por las leyes para generar suelo y permitir su desarrollo.
- Falta de compromiso desde el sector privado, pues no han entendido el proceso juicioso de planeación para la ciudad y del negocio inmobiliario, al asumirse la formulación del plan parcial como un trámite más.
- No hay reglas de juego claras hacia el futuro de la ciudad, donde la política de ocupación del suelo hacia la consolidación de una ciudad densa, compacta e integrada a la región, no se está desarrollando.
- No tener planificado los sistemas públicos (vías, redes, dotaciones, espacio público) en las zonas objeto de planes parciales implica discrecionalidad y demoras en las etapas del plan parcial y dificultan la coordinación con los desarrollos vecinos.
- No se ha logrado articular y concretar la participación público privada en el desarrollo de la ciudad.
- Si bien se ha generado un conjunto muy significativo de normas para lograr una mejor distribución de cargas y beneficios, estas normas constituyen todavía un conjunto muy complejo y dispar que no ha logrado su cometido completamente.
- No hay estructurado una reglamentación especial para la formulación y adopción de los planes parciales en suelos sujetos al tratamiento de renovación urbana, orientada a la gestión de los proyectos de renovación.
- Inexistencia de la metodología para determinar el reparto equitativo de cargas y beneficios en los planes parciales renovación urbana, donde resulta siendo discrecionales las exigencias.
- Aunque en el proceso de formulación y adopción del plan parcial de renovación urbana, no está supeditada a la aceptación por parte de los moradores, en cualquier caso, el plan puede ser adoptado, pero esto no quiere decir que se desarrolle sin la aprobación de los propietarios. En este aspecto, hay carencia de procesos de participación democrática y concertación con la población del área de planificación y de influencia.
- La Administración Distrital no está cumpliendo su papel de Facilitador, Orientador y Promotor dentro de los procesos de los planes parciales. Esto quiere decir, que en su calidad de Autoridad de planificación en cumplimiento de la función pública del urbanismo, debe garantizar el

cumplimiento de tales principios, creando espacios y estrategias que permitan reconocer la confluencia de intereses de todos los actores involucrados.

- No se ha logrado formular una verdadera política de renovación urbana en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que permita articular las áreas de renovación a un modelo o estrategia de desarrollo territorial.

Lo anterior, permite afirmar que existen vacíos y dificultades en la gestión del suelo en Bogotá, en la implementación del instrumento del plan parcial de renovación urbana y de los diferentes instrumentos de gestión territorial, lo que ha impedido concretar el modelo de ciudad adoptado, y no le está apostando a la consolidación de una **ciudad densa y compacta**; lo que significa la urgencia de facilitar la articulación entre el sector público y el privado, de manera que se optimicen los tiempos y propicien su implementación hasta su ejecución en el territorio.

No obstante, la experiencia de Bogotá en desarrollo de procesos de renovación urbana no ha sido exitosa, ya que en la mayoría de casos las grandes inversiones en infraestructura y reubicación de poblaciones que se deben llevar a cabo limitan las posibilidades de su concreción. Intervenir suelo construido y con población establecida es un proceso complejo que determina la mayor demanda de recursos financieros y de gestión. Por ejemplo, solo para los proyectos “Nueva Santa Fe” y “Parque Tercer Milenio” entre 2004 a 2008 la ciudad ejecutó alrededor de 1.993 millones de pesos, exclusivamente por concepto de compra de tierras y habilitación de los lotes.

Los costos tan elevados desestimulan la participación del sector privado en los proyectos de renovación lo que desencadena en el estancamiento de los procesos de renovación en redesarrollo. De esta manera, el privado prefiere operar en extensiones de suelo a menor escala renovando mediante la redensificación en donde el mercado le permite obtener un cierre financiero y apartándose así de los centros de dinámica urbana.

Si bien, la mayoría de los proyectos de renovación urbana han sido realizados por el Estado o la ciudad, excepcionalmente por particulares, y de los ejecutados hasta ahora ninguno ha llegado a sectores de población de bajos ingresos, que por el contrario, se han visto desplazados de ubicaciones estratégicas. El ejercicio que se ha venido practicando en cuanto a la renovación urbana, es fundamentalmente como intervención de saneamiento u operación bulldózer y el grado de compromiso y participación de los habitantes como gestora o partícipe esencial en este tipo de proyectos son escasos.

Con base a las experiencias realizadas en el centro histórico de Bogotá, ha demostrado diferentes problemáticas, entre ellas, las demoras en su ejecución, los

cambios de prioridades en las entidades que los ejecutan, falta de coordinación entre ellas mismas y las altas inversiones que requieren por parte de la ciudad ha hecho que ninguno se haya realizado en su totalidad dentro de los periodos de tiempo razonables, perdiéndose así parte de la efectividad contemplada, pero sobre todo, no han llegado a cubrir las necesidades de vivienda de los grupos de menores ingresos.

Es claro que las operaciones de renovación urbana son complejas, y por lo general, sus acciones implican transformaciones en la estructura urbana y reestructuración de tejidos sociales, los cuales requieren de una gestión urbanística y social especial y compleja por parte los actores involucrados, esto ratifica la importancia y necesidad que tiene Bogotá, de evolucionar y adaptarse a los vertiginosos procesos de globalización, lo que exige reinventar la economía, reinventar la política, y también, reinventar el urbanismo.

Por lo mismo, los instrumentos de planificación y de gestión, deben evolucionar para superar las rigideces derivadas de la complejidad administrativa que limita la capacidad de respuesta de nuestra sociedad, para ello, es necesario definir nuevos instrumentos o mecanismos que den respuesta a la necesidad de inventar el futuro de nuestro territorio.

Es importante entender que mientras la ciudad de Bogotá siga avanzando en el proceso de renovación “predio a predio”, bajo la dinámica de redensificación impulsada por el mercado inmobiliario, privilegia a que haya mayor segregación y desarticulación, desencadenando graves desequilibrios en la estructura territorial existente, como disminución de la calidad ambiental por la desaparición de los espacios públicos, aumento de la congestión vehicular y el deterioro de vías y andenes por invasión de los vehículos y el deterioro del patrimonio y las construcciones existentes.

Más aún, la tensión que se produce entre la limitación de suelos urbanos y el proceso no sostenible de expansión sobre la sabana, es importante encauzar la herramienta de renovación urbana como uno de los más eficaces y equitativos para enfrentar los problemas urbanos con solidez y creatividad.

Esto involucra, el aprovechamiento eficiente del suelo, la redensificación equilibrada de ciertas áreas de Bogotá, el freno de la expansión descontrolada, el diseño de estrategias que afronten los problemas de segregación social y de especulación en el valor de suelo. La puesta en marcha de los procesos de renovación urbana no deben ser aisladas o sectoriales, ya que estas intervenciones tienen un carácter polivalente y estratégico. El efecto global no viene dado por la suma de un conjunto de actuaciones sectoriales, sino por una programación y gestión combinadas que comienza con la participación ciudadana, continua con la polivalencia de las actuaciones y progresa cuando estimula las intervenciones públicas y privadas, pasando del proyecto al proyecto de ciudad, de

manera que permita la redistribución, la inclusión social y el desarrollo urbano de acuerdo con las exigencias del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Cartilla Planes Parciales Conceptos y Aplicación. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Coordinación de Planes Parciales, Medellín, 2007.

CAMPESINO FERNÁNDEZ, Antonio-José. “La rehabilitación integrada de los centros históricos: el reto urbanístico de finales de los años ochenta”. Universidad de Extremadura. p.10.

CASTRO JARAMILLO, Lorenzo; COLÓN LLAMAS, Luis Carlos; ESCOBAR Wilson-WHITE, Alberto; LONDOÑO, Rocío; MARTIN, Gerard; MARTIN, Marijke; MONTEZUMA, Ricardo; PEÑARANDA, Claudia Helena; MIRANDA RUIZ, Leonel Alberto. Bogotá: El renacer de una ciudad. Catálogo oficial de la exposición de Colombia en la X Muestra Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia 2006. 1a Edición. Editorial Planeta: Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2007.

FLÓREZ GÓNGORA, Miguel Ángel. Bogotá la renovación urbana y el derecho a la ciudad. Alcaldía Mayor de Bogotá: Empresa de Renovación Urbana, Bogotá, D.C, 2006, pág. 107-108.

LUNGO, Mario. Grandes Proyectos Urbanos. El Salvador. UCA Editores, 2004.

RINCÓN AVELLANEDA, Patricia. “Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo, Análisis de los proceso de redensificación”, tesis de grado, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Editorial Colección “Punto Aparte”, 2006.

ROJAS, Eduardo. Volver al centro la recuperación de áreas urbanas centrales. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C, 2004.

ROMERO, José Luis. “Estudio de la mentalidad burguesa”, Alianza editorial S.A., Madrid, 1987.

VERGARA, Alfonso. DE LAS RIVAS, Luis. Territorios Inteligentes. Fundación Metrópoli, Madrid, 2004.

Tesis y Trabajos de Grado:

GARCÍA MARULANDA, Sebastián. Planes Parciales. Una propuesta de Renovación para el Antiguo Country. Tesis de pregrado en Derecho. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2009. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://biblioteca.uniandes.edu.co/uhtbin/webcat>

HENAO, Ana María. “Estrategia de intervención replicable para un área deteriorada de la ciudad de Bogotá”, tesis de maestría, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño, 2003.

HURTADO MUÑOZ, Valeria. “Análisis de la renovación urbana como estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá: estudio de caso barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fé), en el periodo 1976-2000”, trabajo de grado, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2011.

RESTREPO RUIZ, Alfredo. Poder y gestión del suelo. Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín. 2011. 251 p. Tesis de grado. (Magíster en Estudios Urbano-Regionales). Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Facultad de Arquitectura. [en línea] [citado 6 junio, 2011]. Disponible en Internet: <URL: www.bdigital.unal.edu.co/3408/1/71389546.2011.pdf

Artículos en publicaciones académicas:

CARRIZOSA, Claudia. Proyecto Urbano: Parque Tercer Milenio. Revista de Arquitectura de la Universidad de Los Andes. Bogotá, p. 62-69. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://dearq.uniandes.edu.co/projects/2010/proyecto-urbano-parque-tercer-milenio>

PANERAI, Philippe. “L’unité résidentielle: raisons et antécédents”, en Oddos, Émilie y Geoffroy, Géraldine: La residentialisation en questions, 2007, p.37. Citado en: *Revista Proyecto, Progreso, Arquitectura*. N.2 Superposiciones al Territorio. Universidad de Sevilla. 2010, p.58.

SABOGAL BERNAL, Sandra Jinneth. Imagen y Memoria de la Transformación Urbana de San Victorino. Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, año/vol. 1, número 10, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006. Documento publicado en internet, en la dirección: http://facartes.unal.edu.co/portal/publicaciones/bitacoraut/10/desde_posgrado/imagen_memoria_victorino.pdf.

Publicaciones periódicas no académicas:

CONTRUCCI LIRA, Pablo. Renovación urbana y sustentabilidad: los centros urbanos como espacios de la calidad de vida. En URBANA Revista de la construcción sostenible. Edición # 0040. Enero 2009. p. 16.

FORERO BARÓN, Fabián. San Victorino, de nuevo presa del caos y el desorden. En: El Tiempo, (Agt., 11, 2011). Documento publicado en internet, en la dirección: http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10141235.html.

Otros documentos:

ACERO, Nidia Esperanza. Informe Oportunidades de negocio a partir de los planes parciales en Medellín. Alcaldía Municipal de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Medellín, 2007.

ACERO, Nidia Esperanza. Informe sobre las problemáticas encontradas en la gestión del suelo en Bogotá. Bogotá, 2009.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Secretaría Distrital de Planeación, “Diagnóstico de Ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”, Bogotá, Mayo de 2010. Documento publicado en internet, en la dirección: www.sdp.gov.co.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Secretaría Distrital de Planeación, “Revisión POT de Bogotá. Plan de Ordenamiento Territorial Modificación Excepcional. Diagnóstico Integrado”, Bogotá, Noviembre de 2009. Documento publicado en internet, en la dirección: www.sdp.gov.co.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría Distrital de Planeación. Planes Parciales de Renovación. Pensando cómo vivir mejor. Subsecretaría de Planeación Territorial, Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. Bogotá, 2008, p. 38.

BUSTOS, Mayerli. CASTELLANOS, David Ricardo. CONTRERAS, Bibiana. PEREZ, Alejandra. Las imágenes ambientales de las mujeres trabajadoras informales acerca de la Plaza de San Victorino en Bogotá, después de la renovación urbana en los últimos 6 años, proyecto de investigación, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 2006. Documento publicado en internet, en la dirección: <http://sanvictorinolosotros.blogspot.com/>

CPA, Código de Planeamiento Urbano, Sección N°8; Planeación de la Renovación Urbana, Buenos Aires, Argentina, 2002.

Documento Técnico de Soporte Plan Parcial Guayaquil, polígono Z3-R3”, Medellín. Documento publicado en internet, en la dirección: www.medellin.gov.co.

GALLO, Luis Ignacio. Del ordenamiento territorial y el regreso a las Cavernas. Artículo publicado en internet, en la dirección: www.territorioysuelo.org/documentos/ignacio_gallo.pdf. Bogotá, 2008.

GARCÍA BELLIDO, Javier. Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura. Revista Desarrollo Urbano en cifras. Ministerio de Desarrollo Económico, 1999.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando. Aparte de la Ponencia “Grandes ciudades pequeñas polis” presentado en el Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia. Bogotá, 1993.

GUINGER, Sandra Milena. Documento Técnico de Soporte Plan Parcial de Renovación Urbana Corazón de Jesús. Fundación Coraje, Medellín, 2006. Documento publicado en la página web: <http://www.medellin.gov.co>.

HENAO, Luis Felipe. Viceministro de Vivienda en Colombia. Gestión del suelo en Bogotá fue deficiente en el 2009. Artículo publicado en internet, en la dirección: www.portafolio.com.co/.../ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA_6865687.html. Bogotá, 2009.

MALDONADO, María Mercedes. Asesoría para la incorporación en la revisión del POT del municipio de Medellín de directrices e instrumentos de gestión del suelo y de financiación previstos en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997.

MERIZALDE, Jorge Palomares. Presentación Camacol “Competitividad de la actividad constructora de edificaciones: diagnóstico y recomendaciones de política”. Bogotá, 2007.

PIRÓN, Olivier. Artículo: “Análisis Sistemático de la Renovación Urbana”, 2001. [en línea] [citado 6 junio, 2011]. Disponible en Internet: <URL: http://rehab-bcf.net/espagne/1_ru/index_ru.htm.

SANCHEZ CARDENAS, Mauricio. Consultoría para la Gerencia de Conservación y Renovación Urbana. “Metodología para orientar la aplicación del tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, los planes parciales en renovación urbana y lineamientos generales para la distribución equitativa de cargas y beneficios”. Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. Bogotá, 2006.

SUBIRÓS, Pep. “Estrategias culturales y renovación urbana”, Aula Barcelona, España, 2001. Documento publicado en internet, en la dirección: www.aulabarcelona.org/php/arxiu.php?id=622&type=1&sp=0.

TROITIÑO, Miguel Ángel. Conferencia “Teorías y formas de intervención urbanística”: Renovación Urbana: Dinámicas y Cambios Funcionales”, Colegio de Arquitectos de Aragón, 2000. [en línea] [citado 6 junio, 2011]. Disponible en Internet: <URL: www.etsav.upc.es/urbpersp.

URIBE BOTERO, Beatriz. Construyendo verdaderas ciudades: El A, B, C del Plan Parcial. Cámara Colombiana de la Construcción -CAMACOL, Presidencia Nacional, Bogotá. Documento publicado en internet, en la dirección: http://www.territoriosuelo.org/aa/img_upload/.../Beatriz_Uribe_Botero.

Legislación:

ACUERDO DISTRITAL 09 DE 1977 “Por el cual se declaran de Utilidad Pública y de Interés Social, unos Sectores de la Zona Histórica y el Área Central de la ciudad y se dictan otras disposiciones”. El Concejo del Distrito Especial de Bogotá, 1977.

ACUERDO 46 DE 2006 “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”. Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín, Alcaldía Municipal de Medellín, 2006.

DECRETO 190 DE 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Bogotá, D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.

DECRETO 2181 DE 2006 “Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2006.

DECRETO 1316 DE 2007 “Por el cual se adopta el Plan Parcial para el Polígono de Renovación Urbana Z3_R4 denominado CORAZÓN DE JESÚS”. Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía Municipal de Medellín, 2007. Documento publicado en la página web: <http://www.medellin.gov.co>.

LEY 388 DE 1997. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Ley de Desarrollo Territorial.

RESOLUCIÓN 0957 DE 2007 “Por la cual se adoptan las determinantes para la formulación del plan parcial de renovación urbana “Almirante Colón” ubicado en la localidad de Chapinero”. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007.

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Localización del proyecto en el contexto del centro histórico	33
Figura 2. Vista general del Centro de Bogotá con la ubicación del proyecto Nueva Santa Fe	35
Figura 3. La iglesia de Santa Bárbara uno de los templos más antiguos de Bogotá	35
Figura 4. Propuesta Urbanística y Arquitectónica del Proyecto Nueva Santa Fe ...	37
Figura 5. Imágenes de renovación urbana del barrio Santa Bárbara. Proyecto Nueva Santa Fe	37
Figura 6. Imágenes del contexto urbano al proyecto de renovación urbana.....	38
Figura 7. Plaza de San Victorino en la época colonial y su devastación después del levantamiento popular del 9 de abril de 1948	40
Figura 8. Galerías Antonio Nariño. Plaza de San Victorino	41
Figura 9. Plaza de la Mariposa en San Victorino inaugurada en el año 2000, después de su recuperación urbana.....	42
Figura 10. Renovación Urbana Plaza de San Victorino	43
Figura 11. Fotografía aérea. Enero de 1999	47
Figura 12. Fotografía aérea. Enero de 2006	47
Figura 13. Renovación Urbana Parque Tercer Milenio	48
Figura 14. Recuperación urbana de El Cartucho	49
Figura 15. Delimitación del Plan Parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”	56
Figura 16. Modelo de Ocupación plan parcial de renovación urbana “Ciudad Kira”	63

Figura 17. Estado del Trámite de los planes parciales de renovación urbana y redesarrollo en la ciudad de Medellín	69
Figura 18. Modelo de Ciudad.....	71
Figura 19. Delimitación del área de planificación.....	74
Figura 20. Los diferentes actores e intereses que confluyen en el plan parcial	81
Figura 21. Los componentes de la gestión asociada en el plan parcial	82
Figura 22. Principios a tener en cuenta en el plan parcial	83
Figura 23. La Corresponsabilidad, componente fundamental en la gestión asociada	86
Figura 24. Componentes del Proceso de socialización y concertación	87
Figura 25. Guía metodológica para el Proceso de Concertación.....	89
Figura 26. Zonas con Tratamiento de Renovación Urbana en cifras según POT	115
Figura 27. Estado del trámite de los planes parciales de renovación urbana en Bogotá D.C	117

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Diagnóstico al Proceso de formulación y revisión del plan parcial de renovación urbana “Ciudad Kira” ante la Secretaría Distrital de Planeación	57
Tabla 2. Listado de planes parciales de renovación urbana y redesarrollo en Medellín	68
Tabla 3. Propuesta de gestión del plan parcial de renovación urbana Corazón de Jesús	77
Tabla 4. Listado de planes parciales de renovación urbana en proceso	115
Tabla 5. Áreas en intención de plan parcial de renovación urbana en Bogotá D.C	116
Tabla 6. Desarrollo en la ciudad predio a predio en cifras (2003 al 2010)	117

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Proyecto Urbanístico Integral KIRA. Plano de alturas y aprovechamientos.

Anexo 2. Proyecto Urbanístico Integral KIRA. Plano de nuevo englobe de lotes.

Anexo 3. Proyecto Urbanístico Integral KIRA. Plano de delimitación de Unidades de Gestión Urbanística.

Anexo 4. Plan Parcial Corazón de Jesús. Plano de localización.

Anexo 5. Plan Parcial Corazón de Jesús. Plano Área de Planificación y Áreas de manejo especial.

Anexo 6. Plan Parcial Corazón de Jesús. Plano Unidades de Actuación Urbanística y Etapas por Unidad.

Anexo 7. Plan Parcial Corazón de Jesús. Plano Modelo de Ocupación planta primer nivel.

Anexo 8. Plan Parcial Corazón de Jesús. Plano Planta pisos superiores.

Anexo 9. Plano de Planes Parciales de Renovación Urbana. Zonas con Tratamiento de Renovación Urbana.