APORTES GREMIALES

PARA EL MEJORAMIENTO DE LA RENOVACIÓN URBANA

Revisión general del POT de Bogotá
2021 - Camacol B&C

CAMACOL
BOGOTÁ & CUNDINAMARCA

COMITÉ DE RENOVACIÓN URBANA CAMACOL B&C

Alejandro Turbay
Álvaro Vélez
Andrés Arango
Andrés Ortiz
Camilo Santamaría
David Monroy
Francisco Cuervo
Germán Castellanos
Gustavo Perry
Juan Camilo González
Juan Manuel González

COORDINACIÓN

Camilo Congote

EQUIPO CAMACOL

Alejandro Callejas
Giovanni Rincón Romero
Juan Camilo Borda
María Angélica Moreno

CAMACOL
BOGOTÁ & CUNDINAMARCA

CONTENIDO

1 LA INSTITUCIONALIDAD 5

1.1 La renovación urbana como política pública 5
1.2 Principios y estándares de la renovación 6
1.3 La reformulación de la Empresa de Renovación Urbana - ERU 6
1.4 Papel de la Secretaría Distrital de Planeación 8

2 PIRÁMIDE DE REGLAMENTACIÓN 9

2.1 Pirámide de reglamentación 9
2.2 Tipos de renovación urbana 10
2.2.1 Según el contexto urbanístico 10
2.2.2 Según la estrategia de intervención 10
2.2.2.1 Redesarrollo 10
2.2.2.2 Reactivación o revitalización 11

3 INSTRUMENTOS E INCENTIVOS PARA LA RENOVACIÓN 12

3.1 Incentivos indirectos 12
3.1.1 Simplificación normativa 12
3.1.2 Construcción de equipamientos 13
3.2 Incentivos directos 14

4 LA GESTIÓN PREDIAL Y SOCIAL 15

4.1 Avalúos 16
4.2 Gestión social 16
4.3 Flujograma de la gestión en procesos de renovación urbana 17

APORTES GREMIALES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA RENOVACIÓN URBANA REVISIÓN GENERAL DEL POT DE BOGOTÁ JULIO DE 2021 - CAMACOL B&C

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca – Camacol B&C, como entidad gremial sin ánimo de lucro, ha llevado a cabo un profundo análisis de la historia, evolución y ejecución de la renovación urbana como estrategia de transformación del territorio en la ciudad de Bogotá.

Teniendo en cuenta que esta apuesta definirá en gran parte tanto el futuro del sector de la construcción como la estabilidad y sostenibilidad de la ciudad misma, el Gremio se propuso esbozar una serie de reflexiones conceptuales y operativas que, desde la óptica de los ejecutores de la norma urbanística, pueden marcar un punto de inflexión para el renacimiento de la renovación urbana en la capital.

Estas observaciones se realizan en el marco de la revisión general del plan de ordenamiento territorial – POT de Bogotá para garantizar que las mismas surjan en el momento preciso de producir cambios efectivos y profundos en el esquema de ordenamiento de la ciudad.

La propuesta se compone de una serie de recomendaciones conceptuales y concretas derivadas del estudio de grandes problemáticas que históricamente han entorpecido la ejecución de la renovación en Bogotá. Estas son:

1. La institucionalidad
2. El esquema normativo
3. Instrumentos e incentivos para la renovación
4. La gestión predial

Confiamos que el presente análisis contribuya a la discusión y diseño de soluciones que los funcionarios públicos deben ejecutar en el marco de la revisión del POT para lograr concretar un mejor modelo de transformación del territorio que garantice la sostenibilidad del mismo, la salud del sector y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Alejandro Callejas
Gerente de Camacol Bogotá y Cundinamarca

1. LA INSTITUCIONALIDAD

La renovación urbana debe ser una ***política de largo plazo*** que trascienda los periodos gubernamentales de la administración pública. Las ciudades que han apostado por la permanencia de programas de este tipo han demostrado procesos exitosos en la transformación del entorno. Si bien se busca consolidar objetivos de largo plazo en el futuro, también se requiere iniciar acciones prioritarias inmediatas para comenzar esta transformación.

Como política de largo plazo, la renovación urbana debe trascender lo coyuntural y observarse como una actuación de ciudad. Esto implica resaltar el ***valor público*** de esta estrategia dentro de la consolidación de un modelo de ocupación, y encaminar acciones para desmontar del imaginario esta estrategia configura solamente un negocio privado. Las declaratorias de utilidad pública de los principales proyectos de renovación son una acción tendiente a resaltar la importancia de estas estrategias en la construcción de un modelo de ordenamiento.

Según lo anterior, y entendiendo la necesidad de asociación con actores privados y comunitarios para ejecutar la renovación, encontramos que esta debe componerse tanto de ***intervenciones públicas de gran escala*** como de ***desarrollos privados*** complementarios a partir de englobes.

1.1 La renovación urbana como política pública

Teniendo en cuenta que la renovación urbana es un eslabón clave en la consolidación de objetivos de ordenamiento territorial de una ciudad como Bogotá, esta debe ser reglamentada e impulsada con vehemencia por la administración pública.

Esto puede ser concretado mediante el ***liderazgo del sector público,*** el cual puede evidenciarse mediante inversiones encaminadas a:

- La realización de un estudio sobre la ***restricción en la oferta de suelo.*** Desde nuestra perspectiva, este fenómeno impacta directamente la generación de vivienda social en la ciudad, por los aumentos en el precio del suelo que fomenta.
- La elaboración de un diagnóstico detallado, profundo y universal del ***estado y capacidad de las redes*** de servicios públicos domiciliarios en la ciudad.
- La detonación de proyectos estratégicos por medio de ***gestión predial*** (liderados por la ERU).

1.2 Principios y estándares de la renovación

A partir del estudio de diversos casos, se ha concluido que la renovación debe tener en cuenta los siguientes puntos para generar impactos positivos en el entorno.

- Debe garantizar ***aprovechamientos suficientes*** (índices y usos) para pagar el costo sumado del suelo, la producción de espacio público y la rehabilitación de la infraestructura de soporte.
- La ***velocidad de inicio*** es un factor determinante. Se debe procurar que las primeras etapas de los proyectos sean aquellas con mayor probabilidad de éxito por sus bajos riesgos prediales o sociales. De igual forma, los proyectos detonantes pueden generar una inercia que fomente la ejecución del proyecto.
- Se deben mantener altos ***estándares de diseño urbano*** para incrementar la calidad de vida y la comodidad de los ciudadanos. El objetivo es ***revivir la actividad urbana*** por medio de:
  - ✓ Primeros pisos activos (enmarcados en la demanda potencial del contexto urbano).
  - ✓ Eliminar cerramientos.
- Se debe buscar una ***distribución y priorización equitativa del espacio público*** para los distintos medios de transporte - DOT.

La conjugación de estos factores permitiría producir un ***ecosistema atractivo para los fondos de inversión,*** actores clave para aportar liquidez en las significativas inversiones iniciales.

En este sentido, el instrumento de ordenamiento debe prever un régimen de ***incentivos*** para generar condiciones de urbanismo deseables, pues pretenderlo exclusivamente mediante el incremento de cargas urbanísticas y obligaciones no garantiza un cambio en los niveles de ejecución del tratamiento.

1.3 La reformulación de la Empresa de Renovación Urbana - ERU

Un actor fundamental en el desarrollo de las iniciativas planteadas es la ***Empresa***

de Renovación y Desarrollo Urbano – ERU, en su faceta de promotor y gestor inmobiliario. Esta entidad, que ha tenido serias dificultades para ejecutar sus proyectos de renovación urbana durante los últimos años, puede recuperar su papel protagónico en la gestión de la transformación del entorno urbano de la capital por medio de algunos cambios de enfoque que nos permitimos sugerir a continuación.

A nivel general, consideramos que la renovación urbana, particularmente aquella canalizada mediante redesarrollo, debe ejecutarse por medio de instrumentos que permitan la concurrencia de todas las entidades públicas, los desarrolladores y los propietarios de la tierra. Buen ejemplo de estas instancias son los ***vehículos fiduciarios,*** los cuales aglutinan los intereses y aportes de todos los actores de forma específica para cada proyecto que se desee ejecutar.

En el marco de los vehículos fiduciarios, el principal ***aporte*** de la ERU debe ser la consolidación del ***suelo.*** Concentrar esta tarea en esta entidad permite controlar un riesgo que ha detenido la ejecución de muchos proyectos de renovación de iniciativa privada.

De esta forma, la ***integración con actores privados*** se podría realizar de forma específica ***para proyectos concretos,*** de tal forma que se mantenga el carácter público de la empresa gestora, pero se vinculen los recursos necesarios para ejecutar las obras. Los estatutos actuales de la ERU ***le permiten participar en proyectos o sociedades públicas o mixtas***, lo cual se explicita la Ley 2079 de 2021, modificatoria de la Ley 388 de 1997, pues señala que en lo referente a las actuaciones urbanísticas el Estado podrá participar en sociedades o fideicomisos con otras entidades públicas y privadas ***sin que le apliquen las restricciones propias de la contratación pública*** (Ley 80).

Para garantizar este funcionamiento, sugerimos que el POT ***exprese taxativamente*** que la renovación urbana se gestionará mediante ***mecanismos fiduciarios de largo plazo,*** los cuales tendrán su propia estructura de gobierno, contarán con la participación de diferentes actores públicos y privados, y que se desarrollarán jurídica y económicamente con independencia frente a las modificaciones que se hagan al mismo POT.

Adicionalmente, la entidad gestora que ejecute estos procesos de renovación debe tener un gobierno corporativo similar al del régimen privado, de tal forma que se incremente la eficiencia de sus gestiones.

Este cambio proporcionaría una serie de ventajas organizacionales, tales como la selección y estabilidad de sus funcionarios, y la independencia frente a otras entidades.

Frente a sus funciones, la ERU no debería dedicarse al diseño de proyectos, el cual puede recaer sobre la Secretaría Distrital de Planeación (órgano por defecto destinado a ese fin). Podría concentrar sus recursos y esfuerzos en ***ejecutar la gestión predial y social*** desde el inicio mismo del proceso de renovación, pues estas tareas cruciales son las que más se le dificultan al privado y que son condición necesaria para desarrollar con éxito los programas de renovación.

Teniendo en cuenta que la ERU debería ser el actor que brinde ***confianza y constancia*** a la comunidad, debe acompañar con vehemencia las intervenciones que se pretendan en este ámbito, demostrando y promoviendo el interés general y la utilidad pública de la renovación. Paralelamente, con esta labor garantiza ***seguridad jurídica y capacidad de gestión*** para el promotor, quien se encuentra asumiendo riesgos constructivos, comerciales y financieros, y deja aquellos respectivos al suelo con la entidad pública creada para ello.

1.4 Papel de la Secretaría Distrital de Planeación

Con respecto a la gestión pública que debe realizar la Secretaría Distrital de Planeación, esta entidad debe ser el órgano que ***gobierne y lidere*** los procesos administrativos de la renovación urbana. Con este fin, debe ***coordinar definitoriamente*** la totalidad de ***entidades involucradas,*** que actualmente son 16. Se sugiere disminuir esta cantidad, considerando las únicas indispensables la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB y la Secretaría Distrital de Movilidad.

Esta labor de coordinación de conceptos técnicos ha sido uno de los grandes dilatadores en cuanto al tiempo que consumen los procesos administrativos de aprobación de planes parciales en el Distrito Capital, pues muchas veces los comentarios y observaciones de las distintas entidades frente al mismo proyecto son contradictorios y obligan a reprocesos por parte del formulador.

En este sentido, se propone que los planes parciales que representan las principales apuestas de renovación urbana sean ***propuestos, delimitados, formulados y aprobados enteramente por la administración,*** y una vez listos, dar paso a la licitación de su ejecución.

Adicionalmente, el Distrito debe estudiar la posibilidad de ***disminuir la cantidad de actos administrativos*** que se necesitan previamente a la iniciación obras en la renovación urbana: incorporación al tratamiento, adopción de plan parcial, expedición de decretos de delimitación de unidades de actuación, declaratorias de utilidad pública, planes de implantación, entre otros, pues cada uno exige una carga en tiempo para el desarrollador y recurso humano para el Distrito que complejiza el proceso. En este sentido, es recomendable incluir todas las ***acciones de mitigación*** urbanística en el cuerpo normativo del POT, brindando completitud a la norma y permitiendo que estas sean verificadas en el marco del proceso de licenciamiento.

Por otro lado, para incrementar el compromiso con la habilitación de suelo y ejecución de proyectos de renovación se propone ***anualizar la meta de vivienda*** del POT y de cada administración, así como detallar cuánta se producirá en cada tratamiento. Esta especificidad permite realizar un control más preciso sobre las labores de la administración, lo que deviene en mayor responsabilidad de los funcionarios para garantizar el cumplimiento de las metas y así mayor compromiso sobre la gestión institucional de los proyectos.

2. PIRÁMIDE DE REGLAMENTACIÓN

Frente a la normativa que debe diseñarse para incrementar le ejecución de la renovación urbana, se parte del siguiente esquema de distribución de funciones.

2.1 Pirámide de reglamentación

En cuanto al papel del ***Gobierno Nacional,*** consideramos que es un actor que debe ***incrementar su participación*** en los procesos de renovación, al nivel de generar y gestionar proyectos específicos en mayor cantidad y envergadura. También debe dar ***mayor certeza en la reglamentación*** de los avalúos y la expropiación para disminuir vacíos normativos que dan lugar a interpretaciones e incertidumbres. Este ***marco jurídico general*** de planeación integral debe velar por ***simplificar la normativa*** para los planes parciales, particularmente en renovación urbana.

Por su parte, el ***Plan de Ordenamiento Territorial – POT*** debe contener los ***principios rectores*** de las intervenciones y la ***demarcación de zonas y tratamientos*** de forma suficiente, incluyendo los corredores de transporte masivo que recibirán gran parte de la inversión pública de la ciudad en los próximos años. También es crucial que desde el POT se establezca la norma necesaria para ejecutar la mayor parte de las intervenciones posibles, estableciendo con claridad los incentivos y obligaciones para el licenciamiento urbanístico.

Finalmente, los ***decretos reglamentarios*** deben encargarse de complementar las disposiciones del POT en el marco de ámbitos territoriales particulares.

Es necesario anotar que la decisión de ***reglamentar a futuro*** ciertas determinantes, y no dejarlas incluidas en el POT, conlleva un riesgo latente de demoras inesperadas para su entrada en vigor, lo que a su vez configura un panorama de inseguridad jurídica. A esto se le adiciona el hecho de que los decretos reglamentarios son susceptibles de derogatorias o modificaciones administrativas unilaterales.

Toda la reglamentación normativa propuesta en distintos niveles debe tener características de ***flexibilidad.*** Esta debe brindar distintas opciones de aplicación normativa pero no dar lugar a ***interpretación disímiles sobre la misma.***

2.2 Tipos de renovación urbana

2.2.1 Según el contexto urbanístico

Se deben ***diferenciar los tipos de renovación urbana*** según su contexto, cada uno con normatividad e instrumentos apropiados. Se identifican los siguientes tipos:

- Áreas de oportunidad por iniciativa pública o particular: consiste en la transformación y densificación de zonas cuyo soporte urbano (en cuanto a transporte, espacio público y servicios públicos) es suficiente y tiene capacidad para albergar nuevas o más intensas actividades urbanísticas.
- Renovación sobre infraestructura de transporte: se trata de la consolidación de un modelo de ocupación y desarrollo orientado al transporte, el cual propone cualificar el hábitat de las zonas adyacentes a puntos neurálgicos de la ciudad en términos de infraestructura de transporte público masivo.
- Renovación por deterioro: consiste en la potenciación de zonas con características urbanas de deterioro social, económico y ambiental, las cuales por sus bajas condiciones de ocupación requieren un reordenamiento urbanístico.

Todas las zonas que se identifiquen con estas categorías deberían ser incorporadas al tratamiento de renovación urbana desde la adopción misma del POT de la ciudad.

2.2.2 Según la estrategia de intervención

Para una política de renovación holística, se necesita ***combinar estrategias*** de intervención según el sector donde se aplique:

- ***Redesarrollo*** para los proyectos estratégicos y planes parciales, que son grandes generadores de espacio público (largo plazo).
- ***Reactivación o revitalización*** para intervenciones puntuales a más corto plazo. Deben adecuar ***proporcionalmente*** sus cargas para evitar la densificación sin soportes urbanísticos requeridos.
- Existe una renovación a realizar en ***barrios de origen informal.***
  - ✓ Debe partir de una ***inversión distrital*** para construir espacio público e infraestructura.
  - ✓ Sin esta preparación previa, la densificación de zonas informales solo acentúa los problemas urbanos en cuanto a soporte y condiciones de riesgo.

Existe consenso frente a la necesidad de ***combinar instrumentos de redesarrollo y de reactivación.*** Sin embargo, debido al mayor esfuerzo e inversiones en el redesarrollo, ***la reactivación debe plantearse en todos los lugares donde este tipo de intervención se soporte,*** y el ***redesarrollo debe limitarse*** a sectores estratégicos.

2.2.2.1 Redesarrollo

El ***redesarrollo*** es el tipo de intervención que busca modificar a fondo la estructura urbana subyacente. Debe tener las siguientes características:

- Su ámbito de aplicación son las zonas estratégicas para la ciudad, tengan o no deterioro urbano.
- Deberá realizar ***intervenciones a gran escala*** (con una masa crítica de varias hectáreas).
- Debe ser ***planificado y gestionado enteramente por el Estado.***

- Debe ser ***definido y delimitado desde el POT.*** Por lo tanto, será de iniciativa pública.
  - ✓ Esto respalda la ***utilidad pública*** de las intervenciones y transforma la ***gestión del plan parcial en una obligación*** y responsabilidad por parte de la Administración (particularmente a cargo de la ERU reformulada como empresa gestora).
  - ✓ La responsabilidad de ***coordinación*** de las entidades públicas debe ***recaer sobre la Administración Distrital,*** particularmente en la Secretaría Distrital de Planeación, quien desde el nivel central garantizaría las gestiones necesarias para que los conceptos técnicos sean favorables y se alcance la viabilidad.
- El POT debería ***adelantar previsiones sobre los avalúos, impuestos prediales, incentivos e instrumentos*** para ejecutar estas actuaciones de mayor escala.

Se sugiere que cada actuación de redesarrollo cuente con un ***vehículo fiduciario*** diseñado a la medida del proyecto en particular, y que por intermedio de este se involucren activamente (como aportantes o beneficiarios, según el caso) cada uno de los actores clave del proceso:

- Entidades de planeación, aportantes de la norma urbana.
- Empresas prestadoras de servicios públicos, las cuales deben participar para aportar las visiones técnicas de viabilidad y disponibilidades, pero también pueden participar como aportantes de recursos que busquen recuperar sus inversiones.
- Entidades administrativas encargadas de ejecutar o recibir cargas urbanísticas.
- Gobierno Nacional.
- Empresas de los sistemas de transporte público masivo.
- Sector privado.
- ERU (aportante de la gestión social y predial - expropiación como última instancia).

2.2.2.2 Reactivación o revitalización

La reactivación es la intervención que se da en ***zonas con buena calidad urbanística*** (suficiente dotación de espacio público e infraestructura), por lo que utiliza el soporte urbano existente para producir una densificación sin modificar la estructura existente de espacios públicos y privados. Sus características son las siguientes:

- Su ámbito de aplicación son los sectores con ***buenas condiciones urbanísticas*** y que se conjugan con un ***atractivo de mercado significativo.*** Pueden ser:
  - ✓ Los que ya cuentan con ***infraestructura suficiente.***
  - ✓ Los que carecen de espacio público, el cual puede ser generado través de ***derechos de edificabilidad*** (la zona requiere tener potencial económico para el desarrollo).
  - ✓ Los que carecen de infraestructura y de alto potencial de mercado. Se trata de zonas deterioradas o de origen informal donde el suelo es más barato. Deben reactivarse mediante ***inversión pública*** directa.
- Debe generar ***piezas urbanas equilibradas,*** reglamentando con precisión los sectores donde ocurre y exigiendo las ***cargas urbanísticas*** correspondientes para evitar el hacinamiento.
  - ✓ Estas cargas urbanísticas deben tener ***destinación específica,*** tendientes a ***mejorar el sector*** donde se da la reactivación.
  - ✓ Es fundamental que se logre un ***equilibrio*** entre las cargas asignadas de tal forma que no inviabilicen el cierre financiero de los proyectos.
- Se da a través de ***licenciamiento directo,*** de tal forma que la autoridad de planeación ***no tramita ni autoriza*** a los particulares.
- Se deben ***estimular los englobes*** de manzana completa o al menos sus frentes, para garantizar áreas mínimas de lote que permitan acceder a mayores alturas.
- Se deben solicitar ***accesos por vías locales*** para activar frentes de manzana y contribuir con la movilidad.
- Debe permitir el cumplimiento de los estándares de espacio público con ***áreas privadas afectas al uso público – APAUP.***

3. INSTRUMENTOS E INCENTIVOS PARA LA RENOVACIÓN

3.1 Incentivos indirectos

3.1.1 Simplificación normativa

Siendo la multiplicidad de actos administrativos necesarios para ejecutar la renovación (planes parciales, planes de regularización y manejo, planes de implantación, etcétera) una característica natural de esta, disminuirlos configura un incentivo directo, pues permite ahorros en tiempo para la ejecución del proyecto.

Adicionalmente, hay una serie de trámites que se caracterizan por su longitud, por lo que deben ser revisados. Entre ellos se encuentran la reconformación del espacio público, el saneamiento de su propiedad y las incorporaciones topográficas (particularmente en urbanizaciones antiguas).

Por otro lado, sugerimos intervenir particularmente los ***usos industriales y dotacionales.***

- Para los predios con ***uso industrial,*** se debe ***eliminar la necesidad del plan parcial para cambiar el uso del suelo.*** Estos predios se caracterizan por tener áreas generosas y uno o pocos propietarios, por lo que no es necesario el plan parcial para hacer gestión de suelo.
- En cuanto a los equipamientos, se debe ***flexibilizar la condición de permanencia***

de los usos dotacionales (estudiando las condiciones de servicio del equipamiento por medio de área construida o el número de personas que atiende).

También es necesario establecer en la normativa que las ***zonas con buena calidad urbanística*** (espacio público e infraestructura) no tengan necesidad de adoptar un plan parcial, puesto que no se debe modificar la estructura existente de espacios públicos y privados. En este sentido, para ***detonar*** la renovación urbana en el nuevo POT es primordial permitir el desarrollo de proyectos a través ***licenciamiento directo,*** reduciendo la cantidad de proyectos que necesitan aprobaciones por parte de entidades públicas (más allá del licenciamiento ante curaduría). Ahora, en los casos donde este fuere absolutamente necesario, se debe reducir la cantidad de ***entidades involucradas*** en estos procesos de redesarrollo.

Estas simplificaciones buscan los siguientes objetivos:

- ***Disminuir el tiempo*** invertido en aprobaciones normativas.
- ***Disminuir la incertidumbre*** en tiempo e interpretación de las cargas. Claridad desde el primer momento.
- ***Engrosar la oferta de suelo*** en renovación urbana.

3.1.2 Construcción de equipamientos

Teniendo en cuenta que la ***construcción de equipamientos*** cercanos en toda la ciudad es una necesidad urbana persistente y que la cesión de suelo no ha logrado cubrir el déficit existente, a continuación se presenta una opción que permite su materialización mientras se incentiva la renovación urbana.

El modelo consta de la ***concurrencia*** de la Administración, un privado inversionista y los promotores de la renovación urbana en la ciudad en un ***vehículo fiduciario*** destinado a la construcción de un ***equipamiento en específico,*** previamente definido. A través de este mecanismo, se propone que el inversionista privado ***construya el equipamiento*** según las especificaciones establecidas por la entidad respectiva y lo transfiera al fideicomiso como un aporte. El monto de la obra será determinado por un interventor de manera previa a esta actuación.

Por su parte, la Administración aportará al vehículo fiduciario una cantidad de ***derechos de edificabilidad*** igual al valor de la obra del equipamiento más un porcentaje de valorización que aumente la atractividad del negocio. Finalmente, los ejecutores de la renovación urbana en la ciudad ***comprarán los derechos de edificabilidad*** en estos vehículos fiduciarios para aplicarlos en sus respectivos proyectos de renovación alrededor de la ciudad. Con los recursos obtenidos por la venta de derechos de edificabilidad se le ***pagará la obra*** al inversionista que construyó el equipamiento y, una vez se alcance el cierre financiero, la administración podrá disponer del dotacional público para la comunidad.

De esta forma, el inversionista inicial construye un equipamiento y obtiene una utilidad derivada de la venta de derechos de edificabilidad, el promotor de la renovación obtiene un vehículo expedito de compra de derechos para desarrollar renovación urbana en las zonas autorizadas para esto; y la ciudad obtiene un equipamiento público sin haber realizado inversiones iniciales y cuya gestión y ejecución se mantuvo en el terreno de los privados.

La construcción del modelo dependerá de la atractividad que tengan las zonas de renovación urbana en la ciudad, pues la compra masiva de derechos es su mecanismo base de financiación. Por esta razón, será posible de implementar siempre y cuando existan suficientes zonas de renovación para ejecutar proyectos y se plantee una serie de incentivos normativos y financieros que hagan atractivo a los promotores la compra de derechos de edificabilidad.

3.2 Incentivos directos

Como mecanismos directos para robustecer la seguridad sobre la renovación urbana se identifican los siguientes:

- ***Eficiencias en la gestión de suelo:***
  - ✓ Garantizar la ***expropiación como mecanismo indispensable*** para garantizar la ejecución de la renovación urbana, así sea de forma residual.
  - ✓ Proveer ***oferta de suelo suficiente para regular el mercado.***

- ***Instrumentos normativos:***
  - ✓ Capturar ***plusvalía*** por medio de cargas urbanísticas en sitio.
    - ◆ La ***participación en plusvalía*** como pago nunca logró configurarse como un instrumento eficiente. En primer lugar, se cobra sobre el potencial total de la norma y no sobre la norma efectiva aprovechada. En segundo lugar, no tiene destinación ligada al desarrollo urbanístico del sector donde ocurre la renovación, por lo que no concreta necesariamente una transformación en el hábitat. Por último, el pago por plusvalía es administrativamente más prolongado y complejo.
    - ◆ Las ***cargas capturan el valor inmobiliario y lo reinvierten en mejoramiento*** de ciudad de forma inmediata.
  - ✓ No restringir ***áreas mínimas*** de vivienda.
  - ✓ Evitar que las exigencias de ***espacio púbico por habitante*** busquen solucionar el déficit del sector, pues deben preocuparse por no incrementarlo. Cargar a los proyectos individuales con la responsabilidad de solucionar las deudas históricas en espacio público de la ciudad significa inviabilizarlos.
    - ◆ Permitir parte del cumplimiento de estos estándares mediante ***áreas privadas afectas al uso público – APAUP***
  - ✓ Eliminar ***requerimiento mínimo de estacionamientos.***
  - ✓ Eliminar exigencias de ***vivienda social obligatoria*** – permitir que se produzca según mercado e incentivos.
  - ✓ Los costos crecientes de suelo y el perfil demográfico de la ciudad obligan a reducir el tamaño de la vivienda, se pueden proponer esquemas para ***mejorar las áreas comunes*** y así ***compensar la pérdida de área privada.***

- ***Instrumentos financieros:***
  - ✓ Descuentos en ***ICA e impuesto predial*** para proyectos en renovación.
  - ✓ Conservación de ***estratos*** para controlar costos de servicios públicos de nuevos habitantes.
  - ✓ Reglamentación de ***distritos TIF, bonos y derechos de edificabilidad.***

4. LA GESTIÓN PREDIAL Y SOCIAL

La renovación urbana parte del principio de intervenir zonas previamente ocupadas de la ciudad. En ese sentido, debe considerarse como actor principal aquella ***comunidad residente*** de propietarios e inquilinos quienes son los habitantes originales de dicha porción de territorio. Fungiendo como tal, y al ser sujetos pasivos de la intervención en la mayoría de los casos (no son ellos los que toman la decisión de transformar el sector), es deber de la renovación implementar esquemas que permitan mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Si bien este fin es primordial por el solo hecho de respetar los derechos de los moradores originales, también es crucial para el proyecto gestionar correctamente estos intereses, ya que una comunidad opositora ***produce una alta probabilidad de fracaso*** en la intervención. Es por esto que la ***generación de confianza*** entre los distintos actores involucrados es un aspecto de crucial importancia.

Ahora bien, además de brindar todas las opciones posibles para la vinculación de propietarios y moradores originales al proyecto, siempre se producirá un grupo minoritario de renuentes a este tipo de intervenciones. En este punto debe operar uno de los principios fundamentales del ordenamiento urbanístico del país: la ***prevalencia del interés general sobre el particular.***

En la medida que la renovación urbana se justifique correctamente como una estrategia de concreción de un modelo de ciudad, y por ende revestirse de un carácter de ***utilidad pública*** e interés general, la gestión predial encontrará un camino más expedito para ejecutarse. Para este fin, la Constitución y la ley establecen que la ***expropiación,*** tanto por vía administrativa como judicial, es un mecanismo legítimo para consolidar estos objetivos, y que es ***particularmente necesario*** contar con ella como último recurso ante la renuencia definitiva de algunos actores.

Aunado a esto, el éxito de estas operaciones requiere refinar dos procesos adicionales: los avalúos y la gestión social.

4.1 Avalúos

La determinación correcta de los precios del suelo es un asunto crucial para la renovación urbana. Es por esto que se deben usar los ***métodos correctos para determinar su valor.***

En este sentido compartimos las siguientes reflexiones:

- El valor del suelo durante el proceso de gestión predial ***NO debe incorporar la expectativa que genera la norma*** de renovación (el plan parcial o similar), pues el suelo no ha cumplido con las obligaciones (cargas) que le otorgan el derecho a obtener mayores aprovechamientos (beneficios).
- En este sentido, para el avalúo de los predios individuales involucrados en la operación ***no debería usarse el método residual,*** pues este incorpora el potencial normativo máximo autorizado, el cual es imposible alcanzar de forma individual por cada lote (pues requieren englobarse para cumplir con las cargas urbanísticas).
- Tasar los predios individuales con base en la expectativa que produce la norma de renovación sin haber ejecutado la operación urbanística significa ***transferir la totalidad del plusvalor inmobiliario al propietario*** del suelo, contradiciendo los principios fundamentales del desarrollo urbano (el reparto equitativo de las cargas y beneficios y la prevalencia del interés general sobre el particular).
- Además de incumplir con estos principios, esta situación ***amenaza seriamente los cierres financieros*** de las operaciones de renovación urbana porque:
  - ✓ Encarece enormemente el precio del suelo
  - ✓ Inviabiliza la aplicación de instrumentos de financiación que dependen del incremento futuro del impuesto predial (como los TIF), pues incorpora la plusvalía al precio del suelo desde el primer momento.
- Esta situación requiere ***aclaración y reglamentación*** urgente por medio de actos administrativos distritales y nacionales.

Como labores y responsabilidades del ***sector público*** en este ámbito se identifican las siguientes:

- ***Anunciar los proyectos*** para controlar las fluctuaciones del precio del suelo a raíz de los cambios urbanísticos y normativos.
- ***Garantizar*** la expropiación como mecanismo residual pero necesario para consolidar el suelo.
- Incentivar el desarrollo por medio de ***gestión asociada*** (englobes, planes parciales, etc.) que permiten una mejor distribución del espacio urbano.

4.2 Gestión social

Las operaciones de renovación urbana deben partir de la ***construcción de confianza*** con la comunidad residente. El ***trabajo social*** (permanente y profundo) es una herramienta de probada eficacia para este fin.

En este sentido, debe existir institucionalidad que transmita ***sensación de permanencia y constancia*** en el proceso de renovación. Esta función puede ser fungida por la ERU, que como entidad representante de los intereses públicos de la ciudad en materia de renovación transmite seguridad y legitimidad a los procesos.

También es importante resaltar que contar con la comunidad como actor de apoyo

permite controlar y mitigar las intervenciones externas a los riesgos de la operación al mantener un flujo de información intenso, cercano y fiable con otros actores.

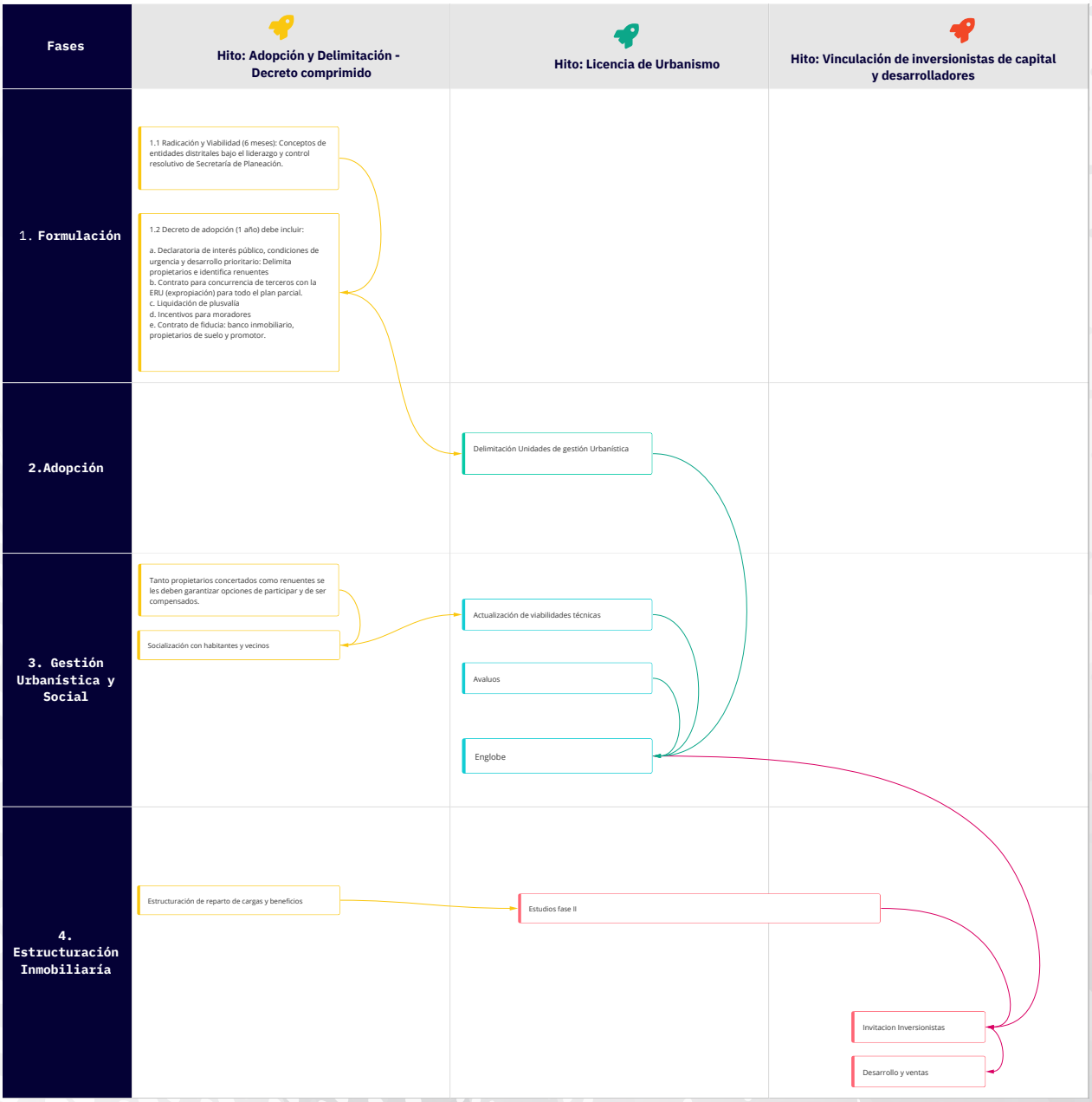
En este sentido, se debe articular una estrategia de ***atención técnica y social permanente*** para comunicar a los individuos todas las variables de la operación, teniendo en cuenta su heterogeneidad social, física y económica (puntos físicos de atención, reuniones sociales periódicas, charlas formales e informales en el ámbito de la operación, etc).

4.3 Flujograma de la gestión en procesos de renovación urbana

Producto de las discusiones que dieron origen a este documento, se encontró un orden lógico y eficiente para ejecutar los procesos de renovación, el cual es resultado de analizar casos de éxito y fracaso en este ámbito.

FLUJOGRAMA

Una renovación de 11 años a solo 2



CAMACOL
BOGOTÁ & CUNDINAMARCA