

**RENOVACIÓN URBANA, DERECHO A LA CIUDAD Y PLANES PARCIALES:
REFLEXIONES A PARTIR DEL “TRIÁNGULO DE FENICIA” EN BOGOTÁ D.C.**

ISRAEL MAURICIO LLACHE OLAYA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2014

**RENOVACIÓN URBANA, DERECHO A LA CIUDAD Y PLANES PARCIALES:
REFLEXIONES A PARTIR DEL “TRIÁNGULO DE FENICIA” EN BOGOTÁ D.C.**

ISRAEL MAURICIO LLACHE OLAYA
Abogado

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Planeación Urbana y Regional

Director del trabajo de Grado
JEAN-FRANÇOIS JOLLY
Economista y Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas
Experto en Planeación Urbana y Regional
Director del grupo de investigación Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad
Línea de investigación
Gobernabilidad, gobierno, gobernanza, políticas económicas y políticas públicas

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2014

Nota de Aceptación

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá D.C., diciembre de 2014

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos a:

Jean François Jolly, economista y doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas, director del grupo de investigación Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana, por su orientación en la elaboración de este documento.

Francisco Jácome Liévano, arquitecto experto en planeación urbana y renovación urbana, profesor de la Maestría en Planeación Urbana y Regional, por sus enseñanzas, tanto en el ámbito personal como en el académico, sobre los aspectos incorporados en este documento.

A mis compañeros de la Secretaría Distrital de Planeación, en especial a José Antonio Velandia Clavijo, por darme la oportunidad de discutir varios de los temas aquí planteados en nuestro quehacer diario. A María Gabriela, Ana Lopez, Juan Camilo Rodríguez, Mario Noriega y Ethel Segura. Sin su apoyo este trabajo no sería una realidad.

A mi padre por darme una lección de vida que cambio por completo mi mundo; a mi madre por enseñarme a superar los obstáculos que se me presenten en la vida; a mi hermana Angélica por ser mi apoyo durante estos años; a Jaime Fernando porque sin su apoyo esto no sería posible; a Carolina y Geovanny porque la vida me quito a mi padre, pero me devolvió a mis hermanos, y a Lizeth por ser mi compañera de vida y apoyarme en la elaboración de este documento

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I: EL DEBER SER	14

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO – MAESTRIA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

1.	LA CIUDAD Y LA RENOVACIÓN URBANA	14
2.	EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	19
5.	LA PLANEACIÓN URBANA Y SUS INSTRUMENTOS.....	26
6.	CRITERIOS PARA INCORPORAR EL DERECHO A LA CIUDAD EN SU FACETA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA.....	29
CAPÍTULO II: LA RENOVACIÓN URBANA, EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO EN GENERAL Y EN PARTICULAR EN BOGOTÁ, D.C.....		32
1.	LA RENOVACIÓN URBANA EN COLOMBIANA	32
1.1	DE LA RENOVACIÓN URBANA A LA REVITALIZACIÓN URBANA: EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ Y EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA.....	37
2	EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA	42
2.1	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN, LA JURISPRUDENCIA Y LA LEY 388 DE 1997	44
2.2	EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD	46
3	LOS PLANES PARCIALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN	49
4	ESTADO ACTUAL DEL DERECHO A LA CIUDAD Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA MEDIANTE PLANES PARCIALES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO	53
CAPÍTULO III: LOS ACTORES EN ACCIÓN: EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA”.....		56
1.	EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	57
1.1.	EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ...	57
1.2.	EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN EL PLAN ZONAL DEL CENTRO	59
1.3.	EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA	61
2.	UNA SÍNTESIS DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA” EN CUANTO A LOS ASPECTOS PARTICIPATIVOS.....	62
2.1.	LOS ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA”	62
2.2.	EL PROYECTO URBANÍSTICO Y LOS APORTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD.....	68
3.	LAS IMPLICACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA” EN EL ENTENDIMIENTO DE LA RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ.....	72
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....		75

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 78

LISTA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. ESTRUCTURA GENERAL DEL DOCUMENTO12

ILUSTRACIÓN 2 CONCEPTO DE RENOVACIÓN URBANA.....	19
ILUSTRACIÓN 3 LÍNEAS GENERALES DEL DERECHO A LA CIUDAD	21
ILUSTRACIÓN 4 FACETAS DEL DERECHO A LA CIUDAD	23
ILUSTRACIÓN 5 DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	25
ILUSTRACIÓN 6 PLANEACIÓN URBANA E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	28
ILUSTRACIÓN 7 LA RENOVACIÓN URBANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO	36
ILUSTRACIÓN 8 LA RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ	40
ILUSTRACIÓN 9 FENICIA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.	58
ILUSTRACIÓN 10 LOCALIZACIÓN DE FENICIA EN EL CENTRO DE LA CIUDAD	60
ILUSTRACIÓN 11 LOS PRINCIPIOS DEL PLAN DE DESARROLLO TRANSFORMADAS EN ACCIONES PARA LA OPERACIÓN URBANA DEL PLAN PARCIAL	61
ILUSTRACIÓN 12 RESUMEN MESAS DE TRABAJO Y DE CONCERTACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA TRIÁNGULO DE FENICIA.....	63
ILUSTRACIÓN 13 APORTES GENERALES DEL PLAN PARCIAL EN MATERIA URBANÍSTICA	69
ILUSTRACIÓN 14 RESUMEN PROPUESTA URBANÍSTICA.....	70

LISTA DE ANEXOS

ANEXO NO. 1 RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ	81
--	----

ANEXO NO. 2 EL TRATAMIENTO DE RENOVACIÓN URBANA EN EL PLAN ZONAL DEL CENTRO.....	82
ANEXO NO. 3 EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN EL PLAN ZONAL DEL CENTRO.....	83
ANEXO NO. 4 LOS EFECTOS DE LA ESTRATIFICACIÓN EN LA ECONOMÍA DE LOS HOGARES.....	84
ANEXO NO. 5 RESUMEN DEL PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL.....	89
ANEXO NO. 6 ACTUACIONES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN PARCIAL.....	92

INTRODUCCIÓN

La investigación tiene como propósito reflexionar sobre la renovación urbana, el derecho a la ciudad y los planes parciales, a partir de su conceptualización, de su reglamentación en el ordenamiento jurídico colombiano, en general, y en Bogotá, D.C., en particular, así como las condiciones específicas que fueron consideradas en el proceso de formulación y de discusión del Plan Parcial de Renovación Urbana “*Triángulo de Fenicia*”, con la finalidad de establecer la relación que puede existir entre estas categorías, no sólo en el aspecto conceptual y jurídico, sino también en los retos, las dificultades y en la forma en la cual se exteriorizan en el territorio.

Para lograr el objetivo propuesto, dentro del proceso investigativo se plantearon una serie de objetivos específicos consistentes en la identificación de las vertientes o visiones bajo las cuales se han estudiado estos conceptos; los instrumentos de planeación y de políticas públicas que permiten su territorialización en el ordenamiento jurídico colombiano y el estudio de un caso, que permitió comprender los avances que se han presentado y su repercusión en el entendimiento de la problemática actual de la ciudad frente a las categorías mencionadas.

A partir de estos objetivos específicos y buscando establecer la relación entre las categorías, se construyen los tres capítulos que estructuran este documento, en los cuales se presentan los fundamentos teóricos y jurídicos de interés para la investigación; su incorporación en el ordenamiento jurídico y su exteriorización en el caso objeto de estudio.

En el primer capítulo, se presenta una visión del deber ser, partiendo de los conceptos de ciudad y de renovación urbana; del derecho a la ciudad en su faceta de la participación ciudadana y de la planeación urbana, con sus respectivos instrumentos. A partir de estos conceptos, se plantean criterios generales que se estima, permiten incorporar el derecho a la ciudad en su faceta de la participación ciudadana, en los proyectos de renovación urbana que se desarrollen mediante instrumentos de planeación.

En el segundo capítulo, se presenta el estado actual del ordenamiento jurídico colombiano en general y en particular en Bogotá, explicando la renovación urbana en Colombia, desde el marco jurídico nacional y la visión particular a nivel distrital;

el derecho a la ciudad en la Constitución Política de 1991, con su correspondiente incidencia en los procesos de participación ciudadana; los planes de ordenamiento territorial y los planes parciales, como instrumentos de planificación. La identificación del “*estado actual*” del marco normativo permitió comprender el nivel de articulación entre las disposiciones aplicables a los procesos de renovación urbana y como dicha articulación repercute en la garantía del derecho a la ciudad, en su faceta de la participación ciudadana.

Por su parte, *en el tercer capítulo* se presenta de manera general el panorama “*del actuar*” de los diferentes ciudadanos a partir del caso del plan parcial de renovación urbana “Triángulo de Fenicia”, los retos y dificultades para su implementación y, finalmente, la consecuencia de la participación ciudadana en su ejecución y en la forma de entender la renovación urbana en el “*ordenamiento jurídico*”.

La selección del caso del “Triángulo de Fenicia” obedeció a las particularidades que permiten destacarlo frente a los demás procesos de renovación urbana que se vienen adelantando en la ciudad, a saber:

1. Es un sector de la ciudad de Bogotá que se caracteriza por la presencia de elementos patrimoniales y paisajísticos que lo dota de representatividad.
2. El proyecto busca articular y revitalizar una zona de la ciudad que en los últimos años ha presentado un sub-aprovechamiento frente a las infraestructuras de transporte público masivo del sector y sus potencialidades dentro del modelo de ordenamiento territorial propuesto para la ciudad.
3. El formulador del proyecto es un actor del sector que busca permanecer en la zona.
4. El proceso de formulación ha desarrollado diferentes mesas de trabajo, información pública y concertación, con el objetivo de establecer “*condiciones sociales*” para su gestión.

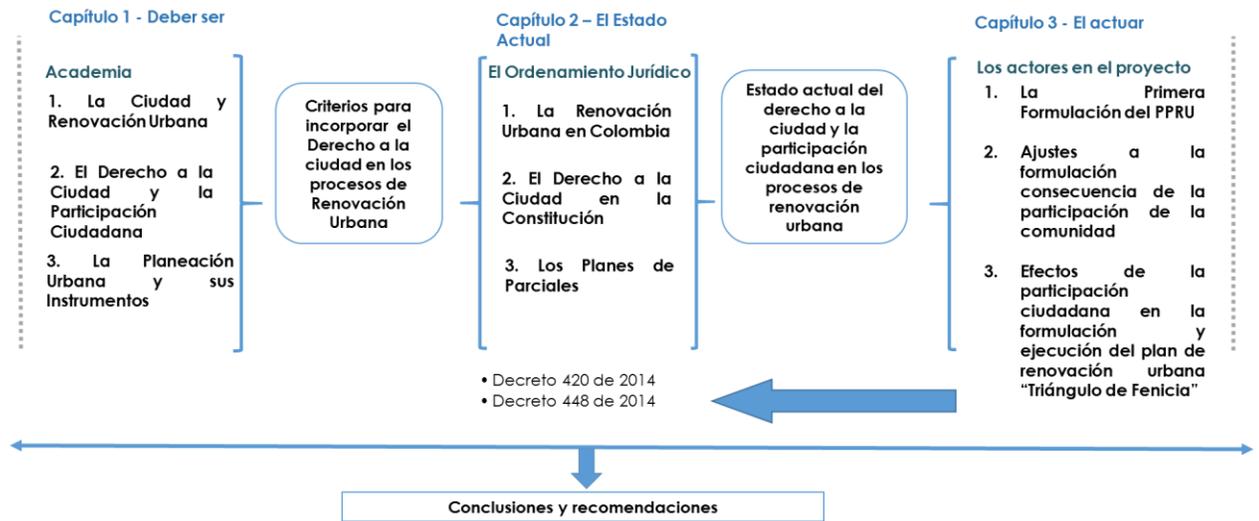
5. Plantea la mezcla de diferentes tipos de usos y tipologías de vivienda.;
6. Durante el proceso de información pública, se presentaron, analizaron y discutieron diferentes aspectos relacionados con la forma de abordar la renovación urbana y las limitantes de las disposiciones jurídicas para el desarrollo del proyecto urbano planteado en el Plan.

El estudio del caso permite identificar, a partir de su estudio, cómo las categorías propuestas en el primer capítulo se interrelacionan el marco jurídico existente, y a su vez como los ciudadanos actúan frente al proyecto de renovación urbana, posibilitando cambios en el proyecto urbano y en la normatividad aplicable al caso específico, tal como se determinó en el Decreto Distrital 420 de 2014.

De igual manera, permite identificar cómo el proceso de participación ciudadana adelantado en el marco de la formulación, revisión y adopción del Plan Parcial, determinó condiciones generales que en lo sucesivo deberán cumplir los proyectos de renovación urbana y, que conllevaron a la expedición del Decreto Distrital 448 de 2014.

La estructura propuesta (ver ilustración No. 1) permite entender cada una de las categorías objeto de investigación, en su aspecto conceptual y práctico, al amparo de conceptos claramente definidos para el análisis propuesto. Con fundamento en las conclusiones parciales de cada uno de los capítulos, se presentan una serie de conclusiones y reflexiones finales que permiten entender la relación existente entre las categorías objeto de estudio, algunas condiciones para incorporarlas en los procesos de renovación urbana que se adelantan mediante planes parciales, entre otros aspectos, que se estiman son de interés para la disciplina urbanística, permitiendo contribuir al debate nacional de la renovación urbana y al Grupo de Investigación de Políticas Urbanas de la Universidad Javeriana.

Ilustración 1. Estructura General del documento



Fuente: Elaboración Propia

CAPÍTULO I EL DEBER SER

En este capítulo se desarrollarán los conceptos que fundamentan la investigación, en cuatro secciones a saber: 1) la ciudad y la renovación urbana; 2) el derecho a la ciudad y la participación ciudadana; 3) la planificación urbana y sus instrumentos y 4) criterios para incorporar el derecho a la ciudad en los procesos de renovación urbana, en su faceta de la participación ciudadana.

1. LA CIUDAD Y LA RENOVACIÓN URBANA

El primer tema que abordado está relacionado con la ciudad industrial, como un referente común para el desarrollo de las categorías propuestas. A partir de esta caracterización, se busca describir las aproximaciones a la renovación urbana y al concepto del derecho a la ciudad, para concluir en definiciones que contribuya en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones del documento de investigación.

Frente a la ciudad, debe indicarse que los procesos de industrialización que vivió Europa, especialmente en países como Inglaterra y Francia, trajeron consigo un cambio en la visión del imaginario colectivo frente a la realidad que los afectaba. Como lo explica Hall (1996), los procesos de densificación de la ciudad y el nacimiento de los barrios obreros conllevaron que los problemas urbanos se abordaran en un primer escenario a través del desarrollo de normas con orientación de política social, mediante las cuales se buscaba contrarrestar los problemas de la gran ciudad industrial relacionados con las condiciones de habitabilidad.

Precisamente este escenario permite destacar la revolución industrial como el momento en el cual surge la idea de reinventar las dinámicas urbanas, aceptando implícitamente que la ciudad es lugar en donde se materializan y garantizan derechos, mediante la definición de acciones que buscaban solucionar los problemas que trajo consigo el aumento de la población en las ciudades.

En efecto, al aumentar la población por las necesidades de la industrialización y tener acceso a medios de transporte, la ciudad empezó un rápido proceso de desarrollo que no fue controlado. Estas transformaciones desbordadas según (Capel, 1983, p.16), “produjeron en un primer momento la degradación de las condiciones de vida de la población urbana. La ciudad surgida de este proceso presentaba una situación inesperada de hacinamiento, segregación, crisis de los servicios y deterioro de las condiciones higiénicas”

Como observa el mismo autor, el crecimiento en las urbes conllevó cambios en la morfología de las ciudades postindustriales.

“Si en la ciudad preindustrial predominaban los edificios destinados a viviendas unifamiliares –que en el caso de las familias artesanas era a la vez el lugar de trabajo y residencia también de oficiales y aprendices- a partir del XIX comenzaron a proliferar los edificios plurifamiliares” (Capel 1983, p.17).

Resultado de estos procesos de densificación, hacinamientos e industrialización, las ciudades europeas empezaron a sufrir grandes transformaciones, físicas y sociales, que conllevarían cambios en las condiciones de vida de las personas, a partir de la concentración urbana. Ante estas situaciones, surgen las primeras intervenciones que tenían por objeto la transformación de la ciudad, ya que al enfrentar el problema de la industrialización, como lo explica Hall (1996, p.56), se entendió la urbe como una fuente de múltiples “males sociales, posibles decadencias biológicas y potenciales de insurrección”, la “pobreza había sido un mal endémico desde los comienzos de la sociedad, pero en el campo quedaba más o menos escondido; al concentrarse en la ciudad era cuando quedaba al descubierto”.

Ante estos problemas, para algunos autores como Benevolo (1992), las primeras legislaciones modernas de urbanismo, originadas durante la industrialización, tenían su origen en la corriente del pensamiento

“higienistas del siglo XIX”, época en la cual los Estados, a través de sus gobernantes, comenzaron a satisfacer las necesidades de la población cada vez más densificada en sus ciudades a través de regulaciones urbanas. “[L]as futuras leyes sanitarias deberían desarrollarse a través de una legislación urbanística general [integral], y que si se buscaba la solución de un problema (...) todos los demás se resolverían por añadidura” (Benevolo, 1992, p.126).

De manera similar anota Correa (2008, p34)

“Esta situación plantea nuevos retos a los procesos de planeación modernos, los de ampliar los beneficios potenciales de la revolución industrial a toda la población y dejar claro las inevitables consecuencias políticas y sociales de la falta de planeación”.

Este choque de intereses fue el caldo de cultivo idóneo para que el Estado fortaleciera sus herramientas de intervención a efectos de solucionar los nuevos problemas urbanos, mediante medidas de organización administrativa del territorio en aspectos relacionados con la transformación interior de las edificaciones y de la estructura urbana de las ciudades.

Aunque en el fondo las decisiones de organización de la ciudad industrial repercutían en la mejora de la calidad de vida de las personas, la visión sobre la cual se estructuraron obedecía a las condiciones propias de los inmuebles, más no a las necesidades del ser humano como sujeto de derechos. Como bien lo explican Capel (1983) y Hall (1996), las primeras operaciones relacionadas con la renovación urbana se dan en la ciudad industrial, como medidas orientadas a la rehabilitación y al saneamiento de los barrios obreros. Otras actuaciones que se desarrollaron estaban relacionadas con la apertura de ejes de comunicación y la construcción de ensanches que transformaron las complejas tramas medievales (Capel 1983).

De acuerdo con lo explicado, es posible afirmar que la renovación urbana tiene sus orígenes en el proceso de industrialización que vivieron diferentes ciudades europeas durante el siglo XIX, afectando la forma en la cual se entendían y comprendían los procesos de transformación territorial. No obstante, el concepto de renovación urbana, así como la forma en la cual se plantea en los distintos contextos territoriales, ha cambiado de manera constante y dinámica, según las necesidades de sus habitantes.

En este sentido, para efectos de la investigación, se abordará la renovación urbana a partir de los postulados de Jacobs (1961) y el trabajo desarrollado por García (2013), los cuales soportan diferentes aspectos teóricos frente a la necesidad de replantear la forma en la cual se proyecta y ejecuta la renovación urbana.

Para Jacobs son tres los principios o condiciones con los cuales se debe entender los procesos de transformación territorial a través de la renovación urbana:

1. Pensar siempre en procesos permite entender que los efectos de los objetos de las ciudades pueden ser variados y diversos en razón al contexto en el que se localicen. Los procesos que ocurren en la ciudad son comprensibles por todos sus ciudadanos (Jacobs 1961);
2. Trabajar inductivamente, razonando de lo particular a lo general, y no al revés, permite, según Jacobs (1961), identificar, comprender y usar de manera constructiva las fuerzas y los procesos que son relevantes para las ciudades. Los procesos urbanos son demasiados complejos para ser rutinarios y demasiado particularizados para aplicar abstracciones;
3. Buscar indicadores o señales singulares que se refieran a pequeñas cantidades, para Jacobs (1961), se refiere a comprender desde lo singular las realidades de los diferentes territorios. La presencia de diferentes usos, estructuras, parques, puestos de trabajo o calles, no garantiza la generación de diversidad urbana. Los ciudadanos son precisamente los que permiten entender esta realidad y adoptar las decisiones urbanísticas que permitan desarrollar actuaciones urbanas sobre el territorio.

Bajo estas premisas, Jacobs plantea que la ciudad es de la esencia del ser humano, y para entenderla debe comprenderse las singularidades y relaciones de este con las aceras, los parques, los barrios, los usos del suelo, los edificios y en general con todos estos objetos de ciudad que caracterizan al ser humano y su entorno. Es posible pues afirmar que los conceptos y el planteamiento de Jacobs entienden la ciudad *como un espacio vivencial que se construye a partir de las singularidades*.

En este sentido, García (2013) explica que la configuración espacial y de la morfología desde el punto de vista del sujeto permite observar el territorio como espacios *“del hacer y para ser”*. Construir los espacios necesarios por el sujeto, partiendo por su identificación y relación del territorio permite, tal como lo explica Bell (1992), entender la planeación urbana como *“el conjunto de mecanismos y*

procesos sociales por medio de los cuales se controlan de manera consciente las diversas conductas y movimientos que contribuyen a transformar la ciudad y a determinar su desarrollo; de modo que más que un procedimiento técnico, es esencialmente un proceso social” (Bell, 1992).

Analizar cada uno de los espacios que configura la ciudad, desde el sujeto y su deseo, cobran una dimensión que va más allá de lo físico para garantizar derechos fundamentales y colectivos. Plantear la ciudad significa reconocer que esta debe contar con espacios que se deben desarrollar y construir de tal manera que le permitan al sujeto realizarse de acuerdo con sus deseos (García, 2013).

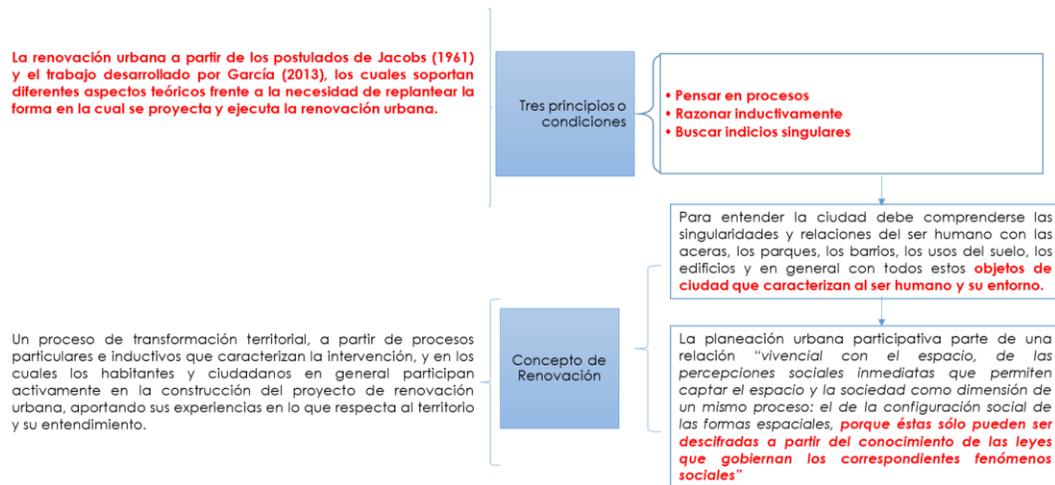
La ciudad entonces es viva, dinámica, un espacio de realización en el cual el sujeto puede lograr su realización, a partir de la relación

(...) vivencial con el espacio, de las percepciones sociales inmediatas que permiten captar el espacio y la sociedad como dimensión de un mismo proceso: el de la configuración social de las formas espaciales, porque éstas sólo pueden ser descifradas a partir del conocimiento de las leyes que gobiernan los correspondientes fenómenos sociales” (Bell, 1992, p.113).

Lo anterior representa una nueva forma de entender la renovación urbana, partiendo de las percepciones de los actores que residen en los territorios, en donde el ser humano y sus necesidades subjetivas y colectivas son el centro de la intervención.

Con fundamento en lo expuesto, es posible desarrollar un concepto de renovación urbana a partir de su origen histórico, de los tres principios o condiciones establecidas por Jacobs (1961) y de los enfoques presentados por Bell (1992) y García (2013) (ver ilustración No. 2). Por consiguiente, para efectos de esta investigación, la renovación urbana se considera como una actuación de transformación territorial, a partir de procesos particulares e inductivos que la caracterizan, y en los cuales los habitantes y los ciudadanos en general participan activamente en su construcción, aportando sus experiencias en lo que respecta al territorio y al entendimiento de sus dinámicas urbanas.

Ilustración 2 Concepto de Renovación Urbana



Fuente: Elaboración Propia a partir de Jacobs (1961), García (2013) y Bell (1992)

2. EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El derecho a la ciudad se abordó a partir de las diferentes vertientes o corrientes que lo han estudiado, con el objetivo de explicar de manera general las condiciones que lo caracterizan, estableciendo cuál de las corrientes responde mejor a los intereses investigativos.

Como se explicó en la sección anterior, cambiar la concepción de la construcción de la ciudad industrial, buscando adaptarla a las necesidades de una sociedad dinámica y versátil, logrando con ello humanizarlas, conllevaría la reconfiguración, la adopción, la adaptación y la modernización de múltiples entidades jurídicas, sociologías y filosóficas, las cuales entrarían a jugar un papel de suma importancia en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, constituyéndose la ciudad, como lo enseña Correa (2010), en el marco del desarrollo del ser humano,

no sólo desde el punto de vista de sus intereses individuales, sino que correlativamente el goce de los derechos “sociales y colectivos, entendidos éstos desde una perspectiva universalista”.

Como bien lo explica Vegara (2004, p.132) “sobre la naturaleza y los fenómenos urbanos y de los movimientos sociales que reivindican mejoras en la calidad de vida urbana, surge una denuncia que se resume positivamente en el lema ‘derecho a la ciudad’ acuñado por Lefebvre”, quien explica, según Correa (2010), que la revolución industrial “es el punto de partida para el análisis de la problemática urbana actual”.

Bajo esta lógica de entender la problemática urbana, Lefebvre (1968) enseña que el derecho a la ciudad es “[el] derecho a la vida urbana, transformada y renovada”, para poder “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”. A partir de Lefebvre, las teorías sobre el Derecho a la Ciudad, tal como lo explica Correa (2012), se sistematizan en cuatro líneas generales, dentro de las cuales diferentes teóricos han abordado el tema:

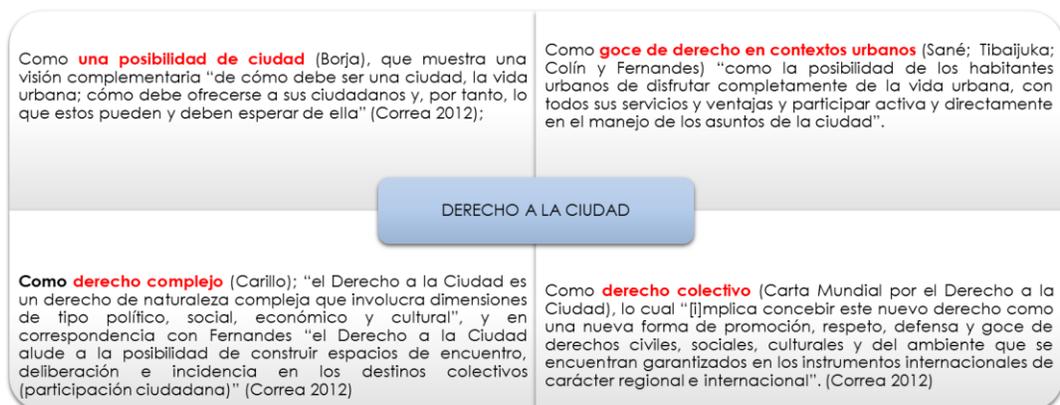
1. El derecho a la ciudad como una posibilidad de ciudad (Borja), que muestra una visión complementaria “de cómo debe ser una ciudad, la vida urbana; cómo debe ofrecerse a sus ciudadanos y, por tanto, lo que estos pueden y deben esperar de ella” (Correa 2012, p.69);
2. El derecho a la ciudad como goce de derecho en contextos urbanos (Sané; Tibaijuka; Colín y Fernandes) “como la posibilidad de los habitantes urbanos de disfrutar completamente de la vida urbana, con todos sus servicios y ventajas y participar activa y directamente en el manejo de los asuntos de la ciudad”.
3. El derecho a la ciudad como derecho complejo (Carillo); “un derecho de naturaleza compleja que involucra dimensiones de tipo político, social, económico y cultural”, y en correspondencia con Fernandes, citado por Correa, “el Derecho a la Ciudad alude a la posibilidad de construir espacios de encuentro, deliberación e incidencia en los destinos colectivos (participación ciudadana)” (Correa 2012)

4. El derecho a la ciudad como derecho colectivo (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en adelante La Carta), lo cual “[i]mplica concebir este nuevo derecho como una nueva forma de promoción, respeto, defensa y goce de derechos civiles, sociales, culturales y del ambiente que se encuentran garantizados en los instrumentos internacionales de carácter regional e internacional”. (Correa 2012)

Ilustración 3 Líneas Generales del Derecho a la Ciudad

DERECHO A LA CIUDAD

Lefevbre (1968) nos enseña que el Derecho a la Ciudad se entiende “como [el] derecho a la vida urbana, transformada y renovada”, para poder “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”.



Fuente: Elaboración Propia a partir de Correa (2012)

A partir de las líneas expuestas, se concluye que para efectos de esta investigación, se aborda la conceptualización del derecho a la ciudad desde la última perspectiva, a partir de las conceptualizaciones de distintos autores y de la carta mundial por el derecho a la ciudad.

En este contexto, la ciudad, como lo explica Mathhivet (2009) al citar a Jordi Borja

“(…) es un espacio político, en donde es posible la expresión de voluntades colectivas, es espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. El Derecho a la Ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos, tales como trabajo, salud, educación, vivienda, recursos simbólicos, participación, acceso a la información, etc.” Mathhivet (2009)

De igual manera, Vegara considera que

“(…) la ciudad no es un árbol” porque es una estructura compleja de realidades interconectadas yuxtapuestas, de tramas e intersecciones de tramas, que no pueden ser reducidos a una sola fórmula. Por ello la ciudad tiende a ser un espacio de ruptura y de innovación sistemática. Es cierto, como expresa Rémy 10. Que las dificultades de la vida cotidiana, la violencia y la pérdida de sentido nos hacen muy sensible a la condición desestructurante de las transformaciones urbanas recientes, pero a la vez surgen nuevas coherencias. La ciudad es también el lugar donde grupos diversos, permaneciendo diferentes los unos de los otros, encuentran posibilidades múltiples de coexistencia e intercambio, compartiendo legítimamente un mismo territorio (Vegara, 2004, p.135).”

Entonces, el derecho a la ciudad, como lo explica Harvey (2009) es

“el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos”. No es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, “sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”.

Para crear esta “*otra ciudad*”, es prioritario entender que los procesos de transformación urbana se fundamentan en derechos humanos, por lo cual el derecho a la ciudad no es un derecho más, sino un instrumento para hacer cumplir los demás derechos. En otras palabras, los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivo encuentran en el derecho a la ciudad el medio a través del cual se exteriorizan en el territorio.

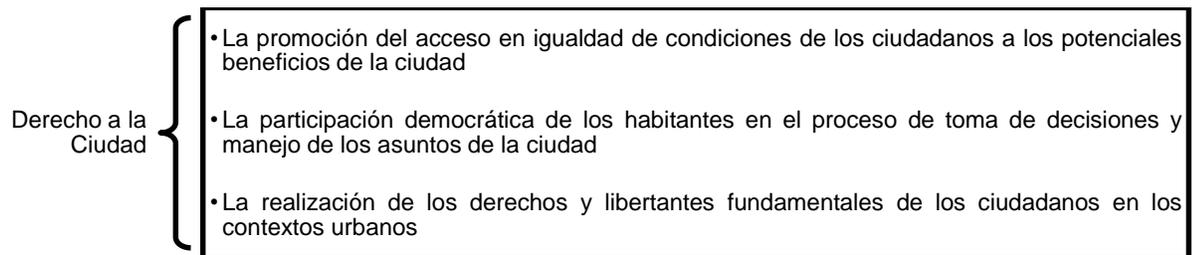
Comprendiendo estas necesidades, La Carta se constituye en el principal avance en la conceptualización del derecho a la ciudad planteando por Lefevbre, ya que reconoce plenamente los elementos que deben concurrir en su configuración, como la función social de la ciudad, de la propiedad y el ejercicio pleno de la ciudadanía en un marco de regulación sobre el desarrollo y la gestión del suelo

urbano, el ejercicio pleno de los derechos constitucionales y legales, garantizando con condiciones para construir ciudades inclusivas y equitativas. En este sentido, como se explica en el Preámbulo de la Carta Mundial:

“(…) [el] Derecho a la Ciudad es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del Derecho a la Ciudad. El Derecho a la Ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado”. (La Carta)

Este enfoque del derecho a la ciudad implica entender que más allá de las transformaciones físicas, el territorio es una forma de “promoción, respeto, defensa y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales culturales y ambientales que se encuentran garantizados en los instrumentos internacionales de carácter regional e internacional” (La Carta) desde tres facetas que estructuran su contenido:

Ilustración 4 Facetas del Derecho a la Ciudad



Fuente: Elaboración propia a partir de Correa (2012) y de La Carta

Para efectos del trabajo de investigación, se abordará el derecho a la ciudad desde su faceta de la participación democrática de los habitantes en los procesos de toma de decisiones y en el manejo de los asuntos de la ciudad, para lo cual se hará una referencia a la forma en la cual se venía abordando la participación ciudadana y la forma bajo la cual se aborda aplicando las categorías descritas.

En este sentido, siguiendo las enseñanzas de León:

“Si bien en sus comienzos la participación ciudadana implicaba tan sólo derechos relacionados con la previa información y la consulta, en la actualidad (...) sus posibilidades se amplían hacia la intervención permanente y la participación en la toma final de las decisiones, “(...) lo que supone un reparto del ejercicio del poder”; y del control en la ejecución de las decisiones públicas, que verifique la legalidad y la legitimidad de la gestión de los gobernantes, por parte de las y los gobernados, en forma independiente, o más allá de la actuación inconsulta de sus representantes políticos (...).

A la participación se le comenzó atribuyendo un carácter exclusivamente informativo, sin capacidad de decisión, mientras que hoy, se le califica como un apoderamiento, que atribuye un ámbito mayor de decisión incluso en las directrices estratégicas.

La participación implica la quiebra de la exclusividad de la detentación del poder real o efectivo por los órganos estatales titulares del poder formal político.

Es decir, que puede y debe aplicar, una intervención y una supervisión continua por parte de los ciudadanos y ciudadanas, desde el inicio y durante el ejercicio de la gestión pública, con énfasis en el campo de lo político, y más allá de sus representantes” (León, 2008, p.11)

Participar en términos del derecho a la ciudad significa hacer parte de un proceso en el cual se tiene la capacidad de influir en su desarrollo y en las decisiones que se deben adoptar. La participación supera el ámbito del derecho a la información pública, entendiendo que quién está interesado en el proceso puede verse afectado por sus resultados, en su condición de persona, ciudadano o portador de intereses y/o derechos colectivos, por lo cual

“todos los (as) ciudadanos (as) tienen derecho a participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición y fiscalización de la implementación de las políticas públicas en las ciudades, priorizando el fortalecimiento, transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares” (La Carta).

Como enseña Vegara (2004), si bien la participación ciudadana en el proceso de planificación es aceptada en las legislaciones urbanísticas modernas, no es

menos cierto que es uno de los temas más debatidos en cuanto a la formulación y ejecución de planes y proyectos.

“El problema de fondo está, sin embargo, en la dificultad de generar procesos participativos en los que los usuarios y ciudadanos influyan en el concepto y en el diseño de los proyectos urbanos. Muchos profesionales lo niegan de partida. Y los pocos casos en los que se consigue, como el del barrio Byker en Newcastle con el arquitecto Ralph Erskine, se convierten en míticos. La compleja y multiforme sociedad tecnológica prefiere confiar en los expertos para resolver los problemas que se genera. Sin embargo, al final del proceso, la mayor parte de los problemas permanecen y surgen otros nuevos” (Vegara, 2004, p.137).

En este sentido, Alexander (1978) considera que

“Si la gente no puede entender las concretas implicaciones humanas de un plan, incluso después de habérselo estudiado, es una locura apoyarse en este plan y usarlo como guía de un desarrollo de cara al futuro. Cualquiera que sea la herramienta que se use para guiar un crecimiento, debe ser una herramienta que la gente entienda en términos simples y humanos y de acuerdo con la experiencia cotidiana” (Alexander, 1978, p.24).

Por consiguiente, la participación ciudadana es viable siempre que los “individuos que componen la sociedad compart[a]n un lenguaje común, vivo en sí mismo y útil para la construcción de la ciudad” (Vegara, 2004), para lo cual exige desarrollar procesos efectivos, logrando integrar a la comunidad en las actuaciones que los afecta, construyendo y adoptando decisiones conjuntas que permitan dotar la actuación de la administración de legitimación y relevancia social (ver ilustración No. 5).

Ilustración 5 De la información pública a la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

Pero lograr la efectividad del derecho a la ciudad demanda no solo la existencia de los espacios o el desarrollo de actuaciones por parte de la administración de la ciudad, también debe contarse con la participación activa de los ciudadanos, bien sea de manera individual o a través de organizaciones o asociaciones.

Entonces, es posible concluir que planear la ciudad y las intervenciones que en ella se van a desarrollar, en sede del derecho a la ciudad, implica transformar la forma en la cual los ciudadanos intervienen en el desarrollo del territorio, fortaleciendo los procesos de participación de los ciudadanos y en general de la comunidad, dotándolos de herramientas que les permitan influir directamente en las decisiones que los afectan.

5. LA PLANEACIÓN URBANA Y SUS INSTRUMENTOS

El tercer concepto que se desarrolló es la planeación urbana, del cual se dará una definición, para posteriormente construir un concepto de instrumentos de planeación.

Según Sánchez de Madariaga (1999), la planeación urbana se refiere al conjunto de actividades relacionadas con el desarrollo del suelo de un territorio, que incluye a toda su población y sus actividades. Por esta razón la planeación urbana, se define según Maldonado (2000) como el rol que tiene el Estado para intervenir en la administración, mantenimiento y el diseño de ciudades.

En este procesos se tienen en cuenta fenómenos como el crecimiento de asentamientos humanos y se crean instrumentos para la organización de la dinámica urbana (Roitman, 2008). Desde esta perspectiva, según Tewdwr-Jones citado por Roitman (2008), la planeación urbana consiste en una actividad regulatoria, burocrática que se relacionada con diferentes procedimientos.

Desde una perspectiva más amplia, como lo anota Sonia Roitman del Bartlett School of Planning, la planeación urbana no se restringe a funcionarios técnicos

del Estado y a una serie de normas y regulaciones, sino a diferentes desarrolladores urbanos de la sociedad civil. En palabras de Roitman,

“se trata de un proceso que no sólo contribuye, sino también da forma a la restructuración social y económica. En este sentido, algunos autores como Tewdwr-Jones enfatizan la necesidad de superar la noción de la planificación urbana como simplemente relacionada a reglas y regulaciones” (Roitman, 2008).

Por otro lado, cabe resaltar que si bien en principio la planificación urbana podría pensarse ajena al juego de poderes y a la política, se encuentra altamente influenciada y constituye un proceso politizado donde los intereses de muchos actores se ven reflejados y es por ellos que la negociación en los procesos de planeación se vuelve de vital importancia. Roitman afirma que “de acuerdo con Tewdwr-Jones la planificación urbana es, sin lugar a dudas, una actividad política basada en una alianza entre profesionales, políticos y público en general” (Roitman, 2008)

Para María Elena Ducci, citada por Lemus (2006) “la planificación es un sistema encaminado a determinar la acción futura, según una secuencia definida de etapas (...) racionalizada mediante un instrumento denominado plan”.

Para De los Ríos (2012) la planeación urbana debe entenderse como

“las determinaciones y acciones de las instituciones políticas que representan a una comunidad sobre el desarrollo y el uso del suelo de su territorio, mediante la aplicación de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos, políticas y metas de los planes definidos para ese fin”.

De los conceptos mencionados, es posible concluir que la planeación urbana se entiende *como una actividad política que determina una serie de objetivos, políticas y metas, que deben desarrollarse en un territorio determinado, a través de una serie de disposiciones e instrumentos que permiten intervenir en el territorio, para el cumplimiento de los planes establecidos para su desarrollo.*

Definido el concepto de planeación urbana, se puede establecer que los instrumentos de planeación corresponden a las actuaciones, determinaciones y acciones que las instituciones públicas, la sociedad civil y los diferentes actores desarrollan sobre un área determinada del territorio, con el objetivo de consolidar el modelo planteado en el plan e intervenir en su desarrollo físico.

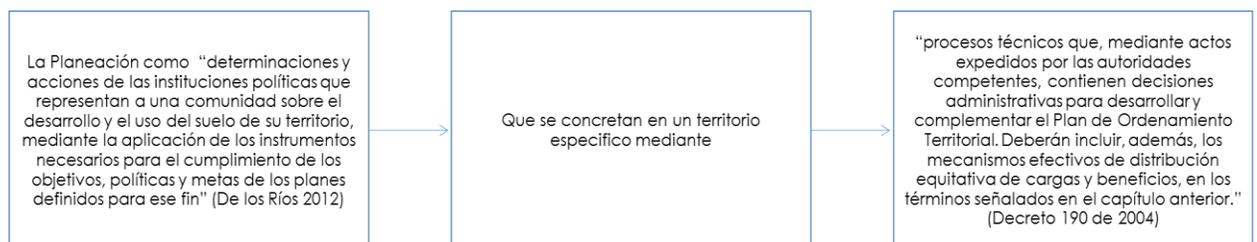
Otra definición que se ajusta a los intereses de esta investigación parte del Decreto Distrital 190 de 2004 – compilatorio del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que contempla los instrumentos de planeamiento urbanístico como

“procesos técnicos que, mediante actos expedidos por las autoridades competentes, contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial. Deberán incluir, además, los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios, en los términos señalados en el capítulo anterior.”

Las definiciones planteadas permiten entender que los instrumentos de planeación deben considerarse *como elementos que afectan un todo complejo, a través de los cuales se pretende la construcción de la ciudad, mediante la articulación de un plan general y una serie de instrumentos que lo desarrollan y concretan a una escala mucho más particular.*

La relación existente entre Planeación Urbana y sus instrumentos puede resumirse como se indica en la ilustración No. 6.

Ilustración 6 Planeación Urbana e Instrumentos de Planeación



Fuente: Elaboración propia

6. CRITERIOS PARA INCORPORAR EL DERECHO A LA CIUDAD EN SU FACETA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA

Los conceptos explicados permiten establecer criterios para incorporar el derecho a la ciudad, en su faceta de la participación ciudadana, en los proyectos de renovación urbana, que se desarrollen mediante instrumentos de planeación. La identificación de estos criterios tiene como objetivo principal servir para el análisis propuesto en el Capítulo II y para la reflexión planteada en el Capítulo III.

También buscan orientar la actuación de la administración pública y de los diferentes actores en los proyectos de renovación urbana, para lo cual se presentan los criterios a modo de elementos de juicio o deber ser, en donde se plantean cuestionamientos y necesidades a los cuales deben dar respuesta los partícipes en este tipo de proyectos, sobre todo en la fase formulación y de implementación.

En este sentido, siguiendo a Jacobs (1961), a Bell (1992) y a García (2013), puede concluirse que la renovación urbana es un proceso de transformación física del territorio, que involucra la modificación de las condiciones de vida de los diferentes actores que residen en él, por lo cual debe ser entendida desde un enfoque de derechos, superando la tecnocracia que caracteriza dichas intervenciones.

Tal como lo explican los autores citados, los procesos que afectan a la ciudad son comprensibles por todos sus actores, siendo importante conocer el contexto territorial en el cual se plantea desarrollar la intervención e involucrar a sus habitantes, sus pobladores, sus organizaciones y demás formas de agremiación o asociación.

Sin embargo, entiendo la participación democrática desde el punto de vista del derecho a la ciudad conceptualizado en La Carta, la vinculación de los actores busca una finalidad clara que es permitir la construcción de acuerdos colectivos para la formulación y ejecución del proyecto de renovación urbana. Para lograr

este objetivo, debe evitarse la polarización de los proyectos dentro del proceso participativo que se adelante tanto en su formulación como en su ejecución.

En lo que respecta al proyecto de renovación urbana, Jacobs nos explica que la presencia de diferentes usos, estructuras, parques, puestos de trabajo o calles, no garantiza la generación de diversidad urbana. La diversidad urbana surge de los ciudadanos, quienes permiten entender esta realidad y adoptar las acciones urbanísticas que desarrollarán las actuaciones urbanísticas sobre el territorio. Son precisamente estas condiciones las que legitiman los proyectos de renovación urbana con participación comunitaria, construyendo espacios por y para la comunidad.

No debe obviarse que la ciudad es de la esencia del ser humano, y para entenderla debe comprenderse las singularidades y relaciones de este con las aceras, los parques, los barrios, los usos del suelo, los edificios y en general con todos estos objetos de ciudad que lo caracterizan con su entorno, como enseña Jacobs (1961).

Por consiguiente, la ciudad como un espacio vivencial que se construye a partir de las singularidades, conlleva reconocer que esta debe contar con espacios que se desarrollan y construyen de tal manera que le permitan al sujeto realizarse de acuerdo con sus deseos. El ser humano y sus necesidades subjetivas y objetivas son el centro de la intervención, situación que no debe reflejarse en la construcción colectiva del proyecto, sin olvidar, claro está las demás decisiones de ciudad que se adoptan para el área objeto de intervención.

En este contexto, el derecho a la ciudad, al amparo de La Carta, se manifiesta como la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos, como el acceso a fuentes de empleo, a la salud, la educación, la vivienda, los recursos simbólicos, la participación, el acceso a la información, etc.

Por lo anterior, el derecho a la ciudad es un instrumento para hacer cumplir los demás derechos. En otras palabras, los derechos fundamentales, sociales,

económicos, culturales y colectivo encuentran en el derecho a la ciudad el medio a través del cual se exteriorizan en el territorio, siendo necesario incorporar estas expectativas en los proyectos de renovación urbana, confiriendo legitimidad de acción y de organización a los ciudadanos, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el ejercicio pleno de otros derechos, que repercuten en la calidad de vida de los habitantes.

En lo que respecta a la participación ciudadana, el derecho a la ciudad implica superar el concepto del derecho a la información y la consulta, como se explicó en este primer capítulo, con la posibilidad permanente de intervenir e influir en la toma de decisiones. En otras palabras, el derecho a la ciudad plantea superar el aspecto exclusivamente informativo en la participación, apoderando a las comunidades en un ámbito mayor de decisión dentro de los proyectos de renovación urbana. Los ciudadanos pueden y deben intervenir en los procesos de formulación de proyectos de renovación urbana, correspondiéndole a la administración pública determinar los mecanismos que permitan lograr esa finalidad.

Coherente con lo anterior, la renovación urbana al amparo del derecho a la ciudad, en su faceta de la participación ciudadana, significa hacer parte a los ciudadanos de los procesos de transformación de sus territorios, dotándolos de la capacidad de influir en su desarrollo y en las decisiones que se deben adoptar, entendiendo que quién está interesado en el proceso puede verse afectado por los resultados que este puede generar, en razón de su condición de persona, ciudadano o portador de intereses y derechos colectivos.

Entonces, la renovación urbana surge de un plan de ciudad, que de una u otra manera, tiene que ver con el ejercicio de una actividad política que determina, mediante una serie de objetivos, políticas y metas, que deben desarrollarse con el objetivo de intervenir el desarrollo físico de un territorio determinado, la aplicación de los instrumentos que permiten concretar estas finalidades en los territorios, deben orientarse por los postulados aquí descritos, logrando articular el deber ser, con el ser y el que hacer de la renovación urbana.

CAPÍTULO II

LA RENOVACIÓN URBANA, EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO EN GENERAL Y EN PARTICULAR EN BOGOTÁ, D.C.

Establecidos los criterios para incorporar el derecho a la ciudad en su faceta de la participación ciudadana en los proyectos de renovación urbana, que se desarrollen mediante instrumentos de planeación, es necesario determinar cómo las categorías descritas en el Capítulo anterior se estructuran y aplican en el ordenamiento jurídico colombiano.

1. LA RENOVACIÓN URBANA EN COLOMBIANA

El estudio de la renovación urbana se abordó desde la Ley 9^a de 1989, los cambios incorporados en la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997, su reglamentación en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá –Decreto Distrital 190 de 2004- y en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana –Acuerdo 489 de 2012-.

En cuanto a las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, como bien lo explica Maldonado definen el ordenamiento territorial colombiano, combinando “la reivindicación de la reforma urbana con el fortalecimiento de la planeación territorial (...) que busca conciliar reforma social con planeación de la ciudad, o en otras palabras, combinar políticas urbanas y sociales” (Maldonado, 2006, p. 28).

En este sentido, la Ley 9^a de 1989 logró ser adoptada a partir de las justificaciones del gobierno de entonces sobre las desigualdades generadas por el desarrollo urbano. Para Maldonado el

“discurso que acompaña la elaboración de esta ley, se trataba de garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, de superar la informalidad urbana y de buscar un reparto más equitativo de la plusvalía urbana, buscando hacer efectivo el principio constitucional de la función social de la propiedad” (Maldonado, 2006, p. 29).

Ahora bien, en cuanto a su contenido, la Ley contemplaba la formulación de Planes Municipales de Desarrollo, de planes viales, de planes de servicios públicos, de programas de inversión, las cesiones obligatorias gratuitas, entre otros de importancia. Por otra parte, incorporó diferentes instrumentos de gestión en aspectos como el reajuste de tierras; el derecho de preferencia; los bancos de tierras; la transferencia de derechos de construcción; la participación en plusvalía; la declaratoria de desarrollo prioritario y la expropiación, entre otros, que no lograron su articulación y coherencia dentro de un modelo territorial.

Siguiendo con esta lógica, en lo que respecta a la renovación urbana, la Ley 9ª de 1989 en su artículo 39 determina que los proyectos de renovación urbana

“(…) son aquéllos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.”

La anterior definición se encuentra en un capítulo de la Ley 9ª de 1989 en el cual se incorporaban otra serie de derechos o prerrogativas a favor de propietarios y moradores, en aspectos como la restitución de aportes, el pago del inmueble (artículo 40); las condiciones de vinculación para poseedores (artículo 41) y la presunción de posesión de los arrendatarios ante el abandono de los propietarios de los inmuebles (artículo 42). Como se puede observar, la Ley 9ª de 1989 incorporaba diferentes disposiciones que de una u otra manera buscaban garantizar la permanencia de los moradores y residentes, al amparo de un concepto de “*proyecto de renovación urbana*” que aún continúa vigente, pero que como se verá, no se articula con los alcances de la Ley 388 de 1997.

En éste sentido, para poder contextualizar los cambios que conllevó la Ley 388 de 1997 en la implementación y en la aplicación de los aspectos que continúan vigentes en la Ley 9ª de 1989, hay que considerar la expedición de la Constitución de 1991, la cual trajo consigo cambios en el régimen de derechos y de mecanismos para lograr su efectividad. Como bien lo explica Maldonado (2006, p.33), en el nuevo régimen constitucional es importante la incorporación de la

noción de “derechos-deberes, ligados al principio de la solidaridad, y de derechos colectivos, justamente en el campo urbanístico y ambiental”.

En efecto, la Constitución Política de Colombia y su posterior desarrollo por parte de la Corte Constitucional ha delineado y dotado de un nuevo enfoque el ejercicio de la planeación urbana en Colombia. Siguiendo las enseñanzas de Maldonado (2006, p.34), la

“(…) propiedad privada ha sido reconocida no sólo como un derecho sino como un deber en tanto aplica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica, que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas.”

Este elemento, entonces, redefine la naturaleza y contenido del derecho de propiedad, configurando un nuevo paradigma para el ordenamiento territorial, que lo dota de connotación y trascendencia social. Sobre estos y otros elementos, se fundamenta la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial, la cual fue expedida como una reforma a la Ley 9ª de 1989, pretendiendo, de una u otra manera, dar continuidad al objetivo de la reforma urbana.

Para tratar de suplir los inconvenientes presentados en la Ley 9ª de 1989, la Ley 388 de 1997 presenta un sistema de planeación en cascada, en el cual según (Maldonado, 2006, p.36), “los instrumentos de planeación son la base para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y éstos permiten concretar y cumplir los objetivos del ordenamiento”. Bajo este enfoque, los instrumentos concretan los objetivos, programas, políticas y proyectos establecidos en el Plan, buscando su articulación a través de los principios establecidos en la Ley y las decisiones que en ellos se fundamenten.

Coherente con lo explicado, la reglamentación de la Ley 388 de 1997, aplicable a la renovación urbana, se enfoca en los siguientes aspectos:

1. Señala como una excepción a las normas urbanísticas generales las actuaciones urbanísticas en áreas con tratamiento de renovación urbana, (numeral 2.7 del artículo 15 de la Ley ibídem).

2. Indica que las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la Ley 388 de 1997.
3. Indica que las normas urbanísticas específicas siendo necesario su definición específica en los términos establecidas en el artículo 27 de la misma Ley (numeral 3.3 del mencionado artículo 15).
4. Identifica que es un parámetro o indicador de seguimiento para adelantar procesos de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997)
5. Incorpora su definición como un tratamiento en el cual se pueden adelantar procesos de urbanización y de construcción, mediante Unidades de Actuación Urbanística (artículo 39 de la mencionada Ley) e integración inmobiliaria (artículo 45 y 46).
6. Incorpora como un motivo de utilidad pública los proyectos de renovación urbana y los proyectos renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en la ley (literal y I del artículo 58).
7. Establece la posibilidad de destinar los recursos provenientes de la participación en plusvalía para el desarrollo de programas de renovación urbana y el pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana (numerales 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 388 de 1997)
8. Determina la posibilidad de desarrollar las actuaciones de renovación urbana en el marco de actuaciones urbanas integrales (artículo 113 de la Ley 388 de 1997)

9. Incorpora reglas para el pago del precio indemnizatorio y el derecho de preferencia para que el propietario o poseedor adquiera inmuebles dentro del proyecto (artículo 119 de la mencionada Ley).

Ilustración 7 La renovación urbana en el ordenamiento jurídico colombiano

Ley 9 de 1989	LA RENOVACIÓN URBANA EN COLOMBIA Constitución Política de Colombia	Ley 388 de 1997
<p>"se trataba de garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, de superar la informalidad urbana y de buscar un reparto más equitativo de la plusvalía urbana, buscando hacer efectivo el principio constitucional de la función social de la propiedad".</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporación del concepto "proyectos de renovación urbana" - Protección a moradores: <ul style="list-style-type: none"> - Escrituración de viviendas en el proyecto a desarrollar - Condiciones de financiación para las viviendas que tuvieran un área inferior a la vivienda a desarrollar en el proyecto de renovación urbana - Posibilidad de aportar el inmueble en calidad de socio - Igualdad de derechos entre propietarios de vivienda y de inmuebles destinados a otros usos - Protección al poseedor - Protección al arrendatario 	<p>La "propiedad privada ha sido reconocida no sólo como un derecho sino como un deber en tanto aplica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica, que permite conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas".</p> <p>Un nuevo paradigma para el ordenamiento territorial, que lo dota de una nueva connotación y trascendencia social. Sobre estos y otros elementos, se fundamenta la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial, la cual fue expedida como una reforma a la Ley 9 de 1989, pretendiendo, de una u otra manera, dar continuidad al objetivo de la reforma urbana.</p>	<p>"Los instrumentos de planeación son la base para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y éstos permiten concretar y cumplir los objetivos del ordenamiento". Bajo esta lógica, la renovación urbana tiene los siguientes alcances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una excepción a las normas urbanísticas generales (numeral 2.7 del artículo 15 de la Ley ibídem). - Como una posibilidad de establecer normas urbanísticas específicas (numeral 3.3 del artículo 15). - Como un parámetro o indicador de seguimiento para adelantar procesos de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997) - Como un tratamiento urbanístico. - Como un motivo de utilidad pública - Como una posibilidad de destinación de recursos de plusvalía (numerales 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 388 de 1997) - Como una actuaciones urbanas integrales (artículo 113 de la Ley 388 de 1997) - Como una forma especial de pago de la expropiación (artículo 119)

Fuente: Elaboración propia

No sobra advertir que con la expedición de la Ley 388 de 1997 se derogaron el artículo 40, 41 y 42 de la Ley 9ª de 1989, anteriormente comentados, quedando desarticulado el entendimiento de la renovación urbana con los instrumentos que le son aplicables para el desarrollo de los proyectos, y la relación entre estos y los pobladores y moradores de las áreas o zonas sujetas a proyectos de renovación urbana.

Con fundamento en las condiciones anotadas, se concluye que *la Renovación Urbana en la Ley 388 de 1997 se entiende de forma instrumental, al amparo de*

una lógica de planeación en cascada, sin considerar los elementos sociales o condiciones particulares que en ella concurre.

A partir de las condiciones generales aquí anotadas, en los apartes siguientes se expondrá como las disposiciones comentadas se articulan en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que deben desarrollarlo en el territorio, para concluir como se dio esta articulación en el caso particular objeto de la reflexión.

1.1 DE LA RENOVACIÓN URBANA A LA REVITALIZACIÓN URBANA: EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ Y EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA.

Como se explicó corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial lograr la articulación y finalidades del marco normativo nacional sobre el territorio en particular, en especial frente a los instrumentos de planeación, gestión y financiación. Por esta razón, se estudiaron las disposiciones particulares sobre la renovación urbana en la ciudad de Bogotá. D.C, y su entendimiento en particular en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, el cual incorpora el concepto de revitalización urbana.

En el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá –Decreto Distrital 190 de 2004- la renovación urbana es entendida como una Política, un Programa y un Tratamiento Urbanístico. Esta diferenciación tiene una lógica al amparo de la planeación en cascada y busca articular la relación existente entre política pública y actuaciones sobre el territorio.

En este sentido, debe considerarse que desde la Política de Renovación Urbana, esta 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 lo anterior, la política de Renovación Urbana se 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. (Decreto Distrital 190 de 2004)

Por su parte, el Programa de Renovación urbana se enfoca en promover el “mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada mediante la realización de acciones integrales y diferenciadas de alta calidad urbanística y arquitectónica a través de la promoción, orientación y coordinación de las acciones públicas y privadas sobre el espacio urbano” (Decreto 190 de 2004), por lo cual:

“(…) se dirige a la realización de actuaciones urbanísticas públicas enfocadas a suplir las carencias que presentan algunos sectores de la ciudad y propiciar su reordenamiento. En la ejecución de estas actuaciones concurrirá el Distrito a través de la Empresa de Renovación Urbana, en coordinación con las demás entidades distritales.

De igual forma, el programa busca promover proyectos para atraer e incentivar la actuación privada, para lo cual la Administración facilitará y coordinará las intervenciones en las

infraestructuras de servicios públicos, la vialidad y el espacio público.” (Decreto 190 de 2004)

Ahora bien, entendiendo que es necesario concretar política y programa de renovación urbana en el territorio, el POT entiende la renovación urbana como un tratamiento urbanístico:

“(…) que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones:

Deterioro ambiental, físico, o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato;

Potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan”. (Decreto 190 de 2004)

A partir de esta concepción del tratamiento de renovación urbana, el POT establece dos modalidades en las cuales se puede desarrollar, *la reactivación y el redesarrollo*.

De la lectura de las condiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, puede concluirse dos aspectos de importancia para el trabajo propuesto:

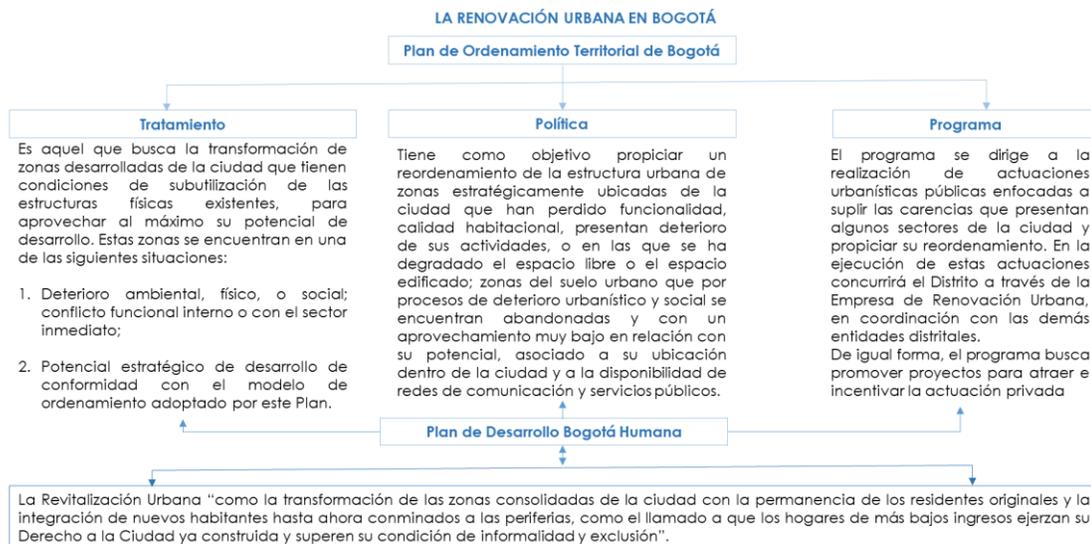
1. *Que el plan, siguiendo la lógica de la planeación en cascada, establece unas finalidades, que se incorporan en la Política de Renovación Urbana, la cual, a su vez, se articulan en un programa, que se concretan en un territorio específico, a través de tratamientos urbanísticos, los cuales pueden o no requerir de instrumentos de planeación o gestión adicionales.;*

2. Que la renovación urbana entiende la necesidad de contar con la participación de la administración pública en el desarrollo de estos proyectos.

Debe destacarse que para lograr los objetivos y las finalidades de la política, del programa y del tratamiento de renovación urbana, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá establece en su artículo 308 las condiciones para la intervención, concurrencia y participación de la administración distrital en estos proyectos, imponiendo la obligación de definir una política de incentivos que resulte atractiva para la generación de proyectos de Renovación Urbana a través de los cuales la administración y sus entidades se constituyan en facilitadoras de los procedimientos, apoyadas por una estrategia de gestión clara. Cabe anotar que esta situación no se había reglamentado hasta las discusiones que se dieron en el marco del Plan Parcial de Renovación Urbana “*Triángulo de Fenicia*”, aspecto que será abordado en el tercer capítulo de este documento.

Ahora bien, con la finalidad de comprender la visión de renovación urbana que está orientando la formulación y aprobación de los Planes Parciales en la ciudad de Bogotá, se consultó el concepto de revitalización urbana incorporado en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana –Acuerdo 489 de 2012-.

Ilustración 8 La renovación urbana en Bogotá



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana

En este sentido, como lo explica De los Ríos (2013), el término revitalización no existía en el ordenamiento jurídico del país. No obstante, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, incorporaba en sus primeras versiones el concepto

“(…) “revitalización” como la transformación de las zonas consolidadas de la ciudad con la permanencia de los residentes originales y la integración de nuevos habitantes hasta ahora conminados a las periferias, como el llamado a que los hogares de más bajos ingresos ejerzan su Derecho a la Ciudad ya construida y superen su condición de informalidad y exclusión.”

La revitalización, entonces, plantea una:

(…) estrategia de intervención del centro tradicional y el centro ampliado se hará mediante proyectos urbanos de iniciativa pública y en alianzas con el sector privado, que incluyan procesos de densificación en los que la actuación pública se concentre en la producción de vivienda para los sectores de más bajos ingresos, a la cualificación de las infraestructuras públicas y el espacio urbano. Estas intervenciones serán potenciadas por aquellas realizadas en movilidad.

Las intervenciones urbanas que contengan inmuebles y sectores de interés cultural involucrarán acciones de protección del patrimonio y se articularán con las acciones de producción de viviendas de interés prioritario.

La revitalización urbana en los procesos de densificación tendrá como principio básico orientador proteger la permanencia de los propietarios originales, con base en la implementación de mecanismos voluntarios de actuación” (Acuerdo 489 de 2012)

Como bien explica De los Ríos (2013):

“(…) [e]l fin principal de la revitalización de la ciudad es el de devolver la vitalidad urbana a los sectores deteriorados y subutilizados de la ciudad. Entendiendo el concepto de vitalidad, desde la concepción de la dinámica urbana, de movimiento continuo, crecimiento de sus estructuras físicas, sociales y económicas. Estas condiciones descritas, sólo se pueden mantener si existen residentes y usuarios constantes en los sectores de la ciudad, y cumpliendo los cuatro principios que enuncia Jane Jacobs, sobre la actividad urbana:

- El lugar debe cumplir con más de una función, preferiblemente dos.
- Las manzanas deben ser pequeñas para promover más puntos de encuentro.
- La mezcla de edificios de diferente edad logra variedad de precios, por lo tanto diversos usos.
- Debe haber una concentración de personas lo suficientemente densa para garantizar que siempre haya gente allí.”

Por lo anterior, la renovación urbana del Plan de Ordenamiento Territorial se entiende bajo el concepto de la revitalización urbana (ver ilustración No. 8), siendo necesario que las normas e instrumentos que lo desarrollen promuevan la permanencia de los propietarios de las áreas objeto de intervención, propiciando la integración de los sectores, recuperando las estructuras e infraestructuras de servicios públicos, la generación de nuevos espacios públicos y de equipamientos, entre otros postulados incorporados en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

2 EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

El derecho a la ciudad, a pesar de su importancia, no cuenta con una regulación explícita, ni a nivel constitucional, ni a nivel legal. Sin embargo, del amplio catálogo de derechos que se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano, se puede inferir claramente los elementos que lo constituyen.

En efecto, existe una pluralidad de derechos y de prerrogativas que componen y estructuran el Derecho a la Ciudad. Ante la pluralidad de componentes, se puede decir que se encuentra como un derecho colectivo de naturaleza innominado que, en términos sencillos, se conceptualiza como una categoría jurídica que adopta y adapta las garantías y derechos, que infieren directa o indirectamente en el desarrollo social, personal, económico, político y cultural del ser humano en un espacio físico determinado, y fijan su actuación en las prerrogativas positivas, deberes y cargas que el ordenamiento jurídico reconoce e impone a los actores

que intervienen en las dinámicas diarias de la comunidad, sea Estado, sociedad o individuo.

Siendo consecuentes con lo explicado, el derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico colombiano se construye a partir de los derechos fundamentales, sociales y colectivos, los fines del Estado y en general las normas constitucionales que tengan injerencia directa o indirecta en el desarrollo de la comunidad. Los postulados constitucionales como la protección a la vida, honra, y en general los derechos y las libertades fundamentales, sociales y colectivas solo se pueden materializar a través de la ciudad pues de nada sirve un amplio catálogo de derechos sin el espacio propicio para el pleno goce, uso y materialización de los mismos.

Por lo anterior, es posible señalar que la ciudad garantiza los derechos individuales, sociales y colectivos de los habitantes a través de la configuración del derecho a la ciudad por ser el punto de unión y de encuentro de los demás derechos. La forma cómo puede lograrse a cabalidad estos objetivos es buscando la adecuada armonización entre la ciudad real y la ciudad legal, objetivo que como se verá más adelante, es una de las principales finalidades de la Ley 388 de 1997.

Con fundamento en lo expuesto, desde el punto de vista de la Constitución Política de 1991, el derecho a la ciudad se erige como la piedra angular de los instrumentos de planeación económicos, territoriales y urbanos, que demanda, más allá de extensas regulaciones económicas, de derechos o sobre usos de suelo, entender cómo funcionan los fenómenos sociales que influyen en las decisiones de los ciudadanos, adoptando una política clara y uniforme entorno a la implementación de las normatividades existentes y que regulan el tema.

Como bien lo ha dicho la Corte Constitucional de Colombia en diferentes oportunidades, es innegable la atención que reviste para el Estado Social de Derecho el brindarle a los ciudadanos la satisfacción plena al ejercer un derecho o una garantía a través de las diferentes autoridades administrativas, comprendiendo que la noción del individuo no es la clásica que se observa en un derecho liberal, sino que, por el contrario, se percibe al ser humano como un sujeto lleno de necesidades, debiendo concurrir el Estado a su realización a través

de acciones positivas que permitan el goce de esos derechos y que individualmente y por sus propios medios no le es posible disfrutar.

En consecuencia, a partir de las enseñanzas de La Carta y de las particularidades descritas en este capítulo, podemos concluir que lograr comprender la importancia que reviste el derecho a la ciudad para el desarrollo del ser humano como entidad social radica en *garantizar el equilibrio adecuado entre los diferentes intereses que entran en conflicto en el caos diario de las ciudades, logrando con ello un adecuado desarrollo en aspectos económicos, sociales y culturales, que configuran y delimitan el quehacer diario del ser humano en los territorios.*

2.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN, LA JURISPRUDENCIA Y LA LEY 388 DE 1997

La Constitución Política de 1991 trajo consigo una serie de derechos y de prerrogativas que deben orientar la actuación del Estado, los individuos y la colectividad. La participación ciudadana adopta un especial interés en la estructuración de la Constitución la cual se reconoce desde el artículo primero, al señalar que Colombia es una República democrática y participativa, buscando con ello que la participación trascienda todos los aspectos de la vida social de los colombianos.

La participación, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se entiende desde la facultad de los ciudadanos para elegir a sus representantes y desde la posibilidad de que los ciudadanos participen de manera directa en las decisiones de la administración pública. Estas dos formas de entender la participación permiten comprender que la misma no se agota en la elección o posibilidad de elección de los representantes y gobernantes, también es necesario contar con la participación de los ciudadanos en el diseño, funcionamiento y ejecución de actuaciones y acciones públicas, para lo cual la Constitución establece diversos mecanismos de participación directa.

Ahora bien, entendiendo que la participación no se agota exclusivamente en la identificación de un derecho constitucional, el artículo 4° de la Ley 388 de 1997

establece la obligación de incorporar la participación democrática en los procesos de ordenamiento territorial. El artículo en mención determina que:

“(…) en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.”

Para lograr este cometido, es menester replantear el papel del ciudadano en los procesos de planificación territorial, extendiendo y afianzando los escenarios de participación democrática en todos los ámbitos públicos y sociales, desarrollando procesos participativos efectivos para la discusión, decisión, adopción y evaluación de los asuntos y política de ciudad. Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-530 de 1992 manifestó que:

“(…) el derecho de participar en la construcción y orden de la ciudad se ejerce primariamente a través de los órganos representativos de los ciudadanos a nivel nacional, regional o local, además de articularse a través de su participación directa en las juntas administradoras locales (CP arts. 318, 323, 324). Sin embargo, la participación ciudadana no se restringe a la elección de sus ediles o representantes a juntas administradoras. Es necesario que el legislador consagre mecanismos que permitan la intervención de las personas beneficiadas o afectadas por las políticas públicas y su ejecución para que formulen sus aspiraciones, sugerencias, necesidades o quejas y llamen la atención sobre posibles dificultades no previstas. En este orden de ideas, como manifestaciones concretas del principio participativo, podrían establecerse en el futuro diversas formas de participación ciudadana en el procedimiento de formación o ejecución de planes tales como la divulgación de información pública, con el objeto de permitir a cualquier persona contar con suficientes elementos de juicio y poder expresar su opinión; la encuesta previa antes de adoptar un proyecto; las citaciones a entidades locales, juntas comunales y asociaciones de barrio inclusive, el reconocimiento de una facultad de iniciativa

ciudadana con eficacia para promover la revisión o el cambio de algunas situaciones urbanísticas existentes”.

Aunque es cierto - como lo afirma el juez de tutela de primera instancia - que la actual legislación no prevé ningún instrumento como los anotados para convocar a las personas afectadas en el proceso de diseño y ejecución de obras y planes urbanísticos, la administración no puede ser ciega a las circunstancias individuales o comunales, ni simplemente legitimar su actuación con fundamento en la prevalencia del interés general (CP art. 1) o en la función social de la propiedad (CP art. 58).”

En este contexto, la faceta de la participación ciudadana del derecho a la ciudad adquiere importancia al ser uno de los principales elementos que permiten encausar y orientar los procesos de renovación urbana con inclusión de propietarios y residentes originales. Por lo expuesto, para la aplicación de los planteamientos del artículo 4° de la Ley 388 de 1997 *se requiere la vinculación de la participación ciudadana en la administración pública, desarrollando actuaciones concretas en el territorio, que le permitan a la ciudadanía incidir de manera directa en las decisiones que se adoptan para la ciudad y que los afecta en la órbita de sus derechos fundamentales y colectivos.*

2.2 EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA CIUDAD

Entendido el alcance del concepto del derecho a la ciudad y de la participación ciudadana, a continuación se presenta la relación existente entre estas categorías y el ordenamiento territorial.

En este sentido, debe indicarse que el ordenamiento territorial es uno de los escenarios en los cuales se garantiza el derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico colombiano, pues busca articular la planeación del territorio con las políticas sociales, mediante acciones, actuaciones y decisiones que permitan

“1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales. (Artículo 3 de la Ley 388 de 1997)."

Para lograr las anteriores finalidades, el artículo 5° de la Ley 388 de 1997 determina que el ordenamiento del territorio comprende:

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

Por consiguiente, el ordenamiento del territorio tiene por objeto:

“complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.” (Artículo 6 de la Ley 388 de 1997).

Los postulados transcritos estructuran el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento general de ordenación del territorio, que a su vez se desarrolla mediante otra serie de instrumentos, que responden a las necesidades de la ordenación general territorial.

La Ley 388 de 1997 permite a las administraciones de los diferentes municipios y distritos articular la forma en la cual desarrolla sus procesos de ordenamiento territorial y establecer los instrumentos que orientaran sus actuaciones, a partir de su contenido y determinaciones, en aspectos como acciones urbanísticas del Estado (artículo 8°); las determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial (artículo 10°); los aspectos particulares que deben contener los Planes Parciales; el desarrollo de la actuación urbanística pública, entre otros de vital importancia para el desarrollo físico de los territorios municipales.

Como consecuencia de ello, salvo las acciones judiciales que se pueden interponer para la protección de algunos derechos constitucionales, el Plan de Ordenamiento Territorial es uno de los pocos escenarios en los cuales se puede hacer exigible el derecho a la ciudad.

Para garantizar el derecho a la ciudad en el Plan de Ordenamiento Territorial, Correa (2012) considera que se debe poder influir en su elaboración, diseño y ejecución, y en la de sus instrumentos subordinados, estando sujeta la garantía de derechos en función del contenido que en ellos se plasman y en las acciones que efectivamente se lleve a cabo para lograr dicha finalidad.

Sin embargo, a pesar de que la Ley 388 de 1997 constituye un avance de importancia en la garantía del Derecho a la Ciudad, no es menos cierto que no desarrolla en su totalidad las diferentes dimensiones que lo estructuran y le dan contenido. En efecto,

(...) en la medida en que su enfoque es territorial, del manejo y ordenación del suelo, la norma citada desarrolla una visión funcionalista de la ciudad que en Colombia se queda corta para responder a problemas tan complejos como el desplazamiento forzado en razón

del conflicto armado, la segregación espacial, la exclusión social y las vulneración de derechos humanos en la ciudad y por ella” (Correa, 2012, p. 99).

Tampoco debe olvidarse que el desarrollo, la precisión y la determinación de instrumentos y procedimientos establecidos en la Ley 388 de 1997 y sus normas reglamentarias, poco o nada comprenden las lógicas y las particularidades de la renovación urbana. La aplicación de dichos instrumentos, comunes para diferentes tratamientos o actuaciones urbanísticas, desdibujan las particularidades propias de los procedimientos de transformación territorial de áreas ya desarrolladas de la ciudad.

El análisis realizado permite identificar, no sólo que en el ordenamiento jurídico el Derecho a la Ciudad no cuenta con herramientas efectivas que permitan exigir su cumplimiento, sino también que el Plan de Ordenamiento Territorial se constituye en la principal herramienta que permite lograr tal cometido, por lo cual la participación ciudadana juega un papel de importancia en la consecución de los objetivos establecidos en la ley 388 de 1997.

3 LOS PLANES PARCIALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN

El artículo 19 de la Ley 388 de 1997 contempla los Planes Parciales:

“como instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para 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, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.
2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del

espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.

3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.
4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.
5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivo y directriz de la operación o actuación respectiva.
6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos.”

De la definición establecida en la Ley, es posible concluir que el Plan Parcial es el instrumento por excelencia para la articulación entre la planeación y la gestión del suelo, porque desarrolla y complementa las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, articulando en un mismo cuerpo normativo las diferentes condiciones que se deben considerar para asegurar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios en su área de planificación.

Para el caso específico de la renovación urbana, la Ley faculta a los Planes de Ordenamiento Territorial para determinar qué actuaciones de renovación urbana o redesarrollo deben adelantarse, previa formulación del instrumento. Como se puede observar, el propósito fundamental de la Ley 388 de 1997, como lo explica Maldonado (2006, p.39) “fue ligar los planes parciales a operaciones urbanas integradas, para lograr una mejor articulación entre la actuación pública y la privada y para concretar el proyecto territorial previsto en el plan de ordenamiento territorial”.

Para cumplir con esta finalidad, de la lectura de la Ley 388 de 1997, se concluyen los diferentes alcances del Plan en aspectos como el régimen urbanístico, la vinculación de inversionistas, la permanencia de los propietarios originales, entre otros aspectos, que deben considerarse para los procesos de concertación que viabilicen su ejecución.

En lo que respecta sus objetivos, debe existir articulación entre las actuaciones de la administración pública, como encargado de orientar y facilitar los procesos de gestión y concertación que viabilicen su formulación y posterior ejecución, y la voluntad de los particulares.

En este contexto, el proceso de formulación de un plan parcial, y en especial de un plan parcial de renovación urbana, resulta una tarea sumamente compleja al articular decisiones de orden técnico, previamente establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, con las necesidades, visiones y expectativas de las comunidades, siendo ésta una de las principales complicaciones que existe hoy dentro del trámite administrativo que se adelanta para su aprobación y posterior ejecución.

Ahora bien, en lo que respecta al proceso de formulación y de adopción del Plan Parcial, el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 180 del Decreto Ley 019 de 2012, determina, de manera general, el procedimiento que se debe seguir para la formulación, estudio y adopción de un Plan Parcial.

De la lectura del artículo en mención, se puede concluir que existe una contradicción entre la Constitución, la parte general de la Ley 388 de 1997 y el texto del artículo transcrito, aplicable específicamente a los Planes Parciales, pues a diferencia de las condiciones establecidas en los dos primeros, el artículo 27 *ibídem* limita la participación de los propietarios y vecinos a un proceso de información pública.

Adicional a esta condición, la norma transcrita también da prevalencia a la agilización del trámite sobre los derechos fundamentales de los propietarios y generales de la colectividad, pues otorga la potestad al interesado en la formulación del proyecto de lograr su aprobación mediante la aplicación del silencio administrativo positivo, sin considerar que al adoptar estos proyectos se pueden ver afectados derechos como la dignidad humana, la vivienda, la educación, entre otros, reconocidos por La Carta, la Constitución Política de Colombia y la Ley 388 de 1997.

Esta situación trae consigo diferentes complicaciones dentro de los procesos de formulación e implementación de los Planes Parciales. Las autoridades municipales se encuentran ante una dicotomía relacionada con el cumplimiento estricto de los tiempos de la ley, so pena de que le sean aplicables sanciones o la garantía de los derechos de los ciudadanos, en el proceso de implementación de los Planes Parciales.

Ahora bien, para el caso específico de la renovación urbana, en especial en la ciudad de Bogotá, D.C., los Planes Parciales de Renovación Urbana se han asociado a los sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido; siempre que dichas zonas se encuentren en deterioro ambiental, físico, o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato; o por contar por potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado para la ciudad de Bogotá.

Las condiciones descritas permiten establecer que los procesos resultan complejos, no solo por los aspectos técnicos que requiere su formulación, también

por las condiciones sociales particulares de los sectores en los cuales se pretenden desarrollar. También que disposiciones como el Decreto Ley 019 de 2012 desconocen por completo los procedimientos administrativos y de gestión que implican estos procesos, pues aunque pretenden garantizar la participación ciudadana dentro de su proceso de formulación, en la práctica la complejidad jurídica no permite adelantar metodologías de participación que garanticen una mayor comprensión y poder de decisión por parte de los actores que residen sobre el territorio.

En suma, la articulación entre la planeación urbana, sus instrumentos y sus procedimientos entran en crisis al tratar de abordar la renovación urbana desde la lógica del Plan Parcial, no sólo por las complejidades propias de los sectores en los cuales se pretende desarrollar las intervenciones, también por los procedimientos que orientan el desarrollo de este tipo de iniciativas que nada o poco responden a las necesidades de las ciudades.

4 ESTADO ACTUAL DEL DERECHO A LA CIUDAD Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA MEDIANTE PLANES PARCIALES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO

Con fundamento en los aspectos desarrollados en este Capítulo, a continuación se presenta un balance de la situación actual del derecho a la ciudad, la participación ciudadana, la renovación urbana y su desarrollo en los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Parciales, en el ordenamiento jurídico colombiano.

Con base en las conclusiones del Capítulo I y de las que se deriven de este Capítulo, se planteará la reflexión respecto del caso objeto de estudio y sus implicaciones en el entendimiento de las categorías descritas.

En este sentido, debe indicarse que a partir del estudio realizado, se pudo concluir que no existe una articulación clara entre la Ley 9ª de 1989, la Constitución Política de Colombia y la Ley 388 de 1997, pues esta última no desarrolla la renovación urbana con fundamento en los preceptos constitucionales estudiados,

ni mucho menos articula y precisa las condiciones incorporadas en la Ley 9ª de 1989.

Por lo anterior, a pesar de que la Ley 388 de 1997 busca el cumplimiento de unos principios y finalidades que deben orientar su desarrollo, la Renovación Urbana en su texto es instrumental, es decir se incorpora indistintamente de las condiciones especiales y particulares que deben orientar su desarrollo, desconociendo los contextos territoriales en los cuales se pretende desarrollar e implementar; situación mucho más grave si se tiene en cuenta que la reglamentación de la mencionada ley se enfoca en el desarrollo urbano y no en la renovación urbana, por lo cual su aplicación es limitada y por mucho poco eficiente.

También se reconoce que, si bien la participación es uno de los postulados constitucionales por excelencia y se reconoce en el texto de la Ley 388 de 1997, al tratarse en los Planes Parciales se limita sus alcances a la información pública y citación a vecinos. Esta situación conlleva que el procedimiento establecido para la adopción de los Planes Parciales anteponga la actuación administrativa a los procesos de planeamiento urbano, incorporando tiempos, plazos y procedimientos que no permiten adelantar metodologías de participación que garanticen una mayor comprensión y poder de decisión por parte de los actores, pobladores y residentes de los distintos territorios.

En suma, hasta tanto no se ajusten o planteen nuevas metodologías o formas de abordar la renovación urbana, la reglamentación existente para el desarrollo de planes parciales desconoce la necesidad de contar con los propietarios, residentes y pobladores de los territorios en la formulación y ejecución de los proyectos de renovación urbana.

Por consiguiente, corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial, como instrumento de políticas, programas y proyectos, suplir los vacíos establecidos en la Ley para dotar al ordenamiento territorial de un contenido social, para lo cual la Revitalización Urbana permite dar un mayor alcance y margen de acción a los propietarios y moradores en lo que respecta a las actuaciones que se desarrollen en el marco del POT de Bogotá.

La articulación de estos postulados en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos de planeación y de gestión que lo desarrollan, permite garantizar el derecho a la ciudad en los territorios, mediante una serie de acciones positivas que repercutan en la mejora de la calidad de vida, el acceso a la educación, el trabajo, la vivienda y demás servicios urbanos conexos con el desarrollo social del ser humano, así como en la capacidad de participar e influir efectivamente en las decisiones que los afecta en la ciudad.

CAPÍTULO III

LOS ACTORES EN ACCIÓN: EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA”

En el presente capítulo se estudiará el caso del Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia” como pieza urbana, según las condiciones generales establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. - Decreto Distrital 190 de 2004-, las condiciones particulares contenidas en el Plan Zonal del Centro de la Ciudad –Decreto Distrital 492 de 2007- y el enfoque que se le dio al proyecto a partir de la expedición del Acuerdo Distrital 489 de 2012 – Plan de Desarrollo Bogotá Humana-

A partir de esta caracterización, se explicarán los retos y dificultades que se hicieron explícitos durante el proceso de formulación, estudio y adopción del Plan Parcial, los acuerdos logrados entre la administración pública, el promotor y la comunidad, con miras a superar estas dificultades, pensando en la ejecución y gestión del proyecto de renovación urbana. También se explicarán, a título de resumen, las condiciones urbanísticas aprobadas en el proyecto, la incidencia de la participación ciudadana en estas y la forma en la cual se pretenden consolidar estos acuerdos a nivel urbanístico – arquitectónicos con posterioridad a la adopción del proyecto de renovación urbana.

Para terminar, se expondrán las que se estiman son las implicaciones de la participación ciudadana en el estudio del proyecto en particular y en el entendimiento de la renovación urbana para la ciudad de Bogotá D.C.

Sobre cada uno de estos aspectos, su articulación con las conclusiones parciales de los capítulos I y II, se esperan plantear las conclusiones y reflexiones generales del documento investigativo, esperando con ello aportar al debate nacional frente a la renovación urbana y al Grupo de Investigación de Políticas Urbanas de la Universidad Javeriana.

1. EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

1.1. EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como se explicó con anterioridad, el Decreto Distrital 190 de 2004 incorpora la renovación urbana a partir de una política, de un programa y de un tratamiento urbanístico. De su relación, surgen proyectos urbanos, que se ejecutan en los territorios a partir de instrumentos de planeación y de gestión, que buscan concretar el modelo de ordenamiento territorial a partir de las características y condiciones particulares de los territorios.

En este sentido, el artículo 31 del Decreto Distrital 190 de 2004, define los planes parciales como

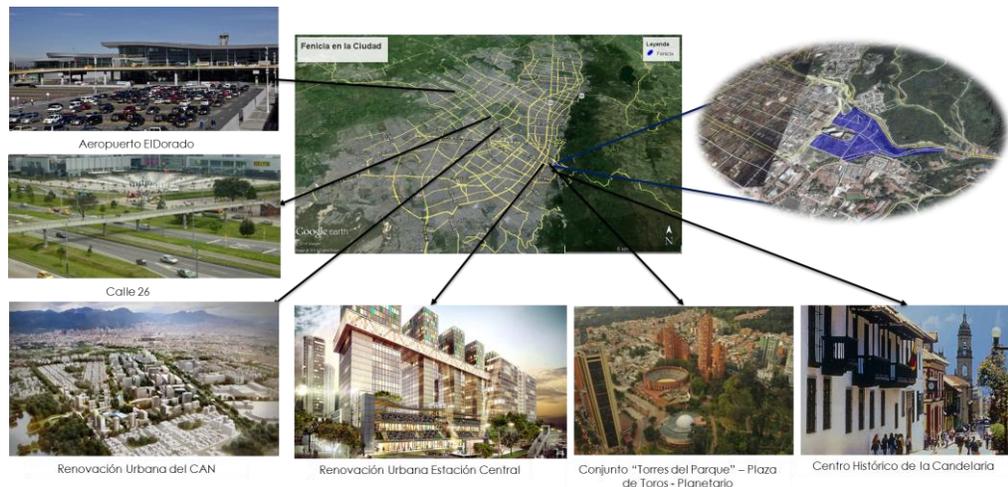
(...) los instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existentes, asegurando condiciones de habitabilidad y de protección de la Estructura Ecológica Principal, de conformidad con las previsiones y políticas del Plan de Ordenamiento Territorial.

De la anterior definición, puede observarse que los alcances previstos por el Plan de Ordenamiento Territorial son, por mucho, más ambiciosos que los previstos en la Ley 388 de 1997, determinando en el numeral 3° del artículo 32 y el numeral 4° del artículo 376 del Decreto Distrital *ibídem* la obligación de formular el instrumento *"para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación en la modalidad de redesarrollo"*.

Para el caso particular del "Triángulo de Fenicia", el Plano No. 27 del Decreto citado asigna el Tratamiento de Renovación Urbana al sector localizado entre la Calle 20 y la Calle 23, 26, la Carrera 1 Este y la Carrera 3a de esta ciudad. Las zonas que se encuentra localizadas en la actualidad bajo el tratamiento de renovación urbana se identifican en el Plano Anexo No. 1 *"Renovación Urbana en*

la ciudad de Bogotá” y la importancia de Fenicia en la articulación de las intervenciones que se pretenden desarrollar sobre el corredor de la Calle 26 se identifican en la Ilustración No. 9.

Ilustración 9 Fenicia en la Ciudad de Bogotá, D.C.



Fuente: Elaboración propia para la SDP en el marco del IX^o Encuentro de la Subred Andina del CIDEU realizado en la ciudad de Cuenca, Ecuador los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2014.

Por las condiciones anotadas, es posible concluir que la zona en la cual se localiza el Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia” se constituye en una pieza priorizada para la intervención en el modelo de ordenación territorial propuesto para Bogotá, D.C., no sólo por su condición de renovación urbana, sino también por su cercanía con elementos patrimoniales históricos y ambientales, como son el centro histórico de la candelaria y los cerros orientales de la ciudad.

A continuación se presenta un análisis de las condiciones especiales del área en donde se localiza el “Triángulo de Fenicia” para determinar algunas particularidades del proyecto urbanístico planteado y los aspectos que se estiman debieron orientar su formulación y la participación ciudadana que se dio en el marco de aprobación del proyecto.

1.2. EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN EL PLAN ZONAL DEL CENTRO

En la lógica de planeación en cascada incorporada en la Ley 388 de 1997 y a partir de las particularidades del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, se formuló y se adoptó la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, del cual el Plan Zonal del Centro constituye su componente urbano y un instrumento que busca articular la planeación y gestión del territorio, a través de políticas, estrategias y acciones en su ámbito de delimitación.

Para lograr esta articulación, el artículo 8° del Decreto Distrital 492 de 2007 determina una serie de objetivos que buscan orientar el cumplimiento de la Operación Estratégica del Centro, y para lograr su consecución, adopta las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo. En el Plano Anexo No. 2 “El Tratamiento de Renovación Urbana en el Plan Zonal del Centro” se puede observar la asignación del tratamiento de renovación urbana en las Unidades de Planeamiento Zonal que conforman el Plan Zonal del Centro.

En el caso del “Triángulo de Fenicia”, el Sector Normativo No. 6 de la UPZ 92-La Macarena, asignó el tratamiento de renovación urbana para la zona comprendida entre la Avenida Circunvalar por el nororiente, la Avenida Jiménez por el suroriente, la Avenida Ciudad de Lima- Calle 19, y por la Carrera 3a hasta su intersección con la Avenida Jiménez por el occidente, según el artículo 37 del Decreto Distrital 492 de 2007, en concordancia con las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

No debe olvidarse que la localización del “Triángulo de Fenicia” es estratégica, por encontrarse en una zona dotada con infraestructura de transporte – Transmilenio por la Carrera 3ª, la Calle 26 y el eje ambiental-, ser borde del centro histórico de la ciudad de Bogotá, la entrada a Monserrate, entre otros de importancia en el desarrollo urbano de la ciudad. La localización del Plan Parcial Triángulo de Fenicia se identifica en el Plano Anexo No. 3 “El Triángulo de Fenicia en el Plan Zonal del Centro” y algunos de los elementos que lo caracterizan se identifican en la Ilustración No. 10.

Ilustración 10 Localización de Fenicia en el centro de la ciudad



Fuente: Elaboración propia para la SDP en el marco del IX^o Encuentro de la Subred Andina del CIDEU realizado en la ciudad de Cuenca, Ecuador los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2014.

Buscando la articulación en el marco de la totalidad de la operación centro, el numeral 5 del artículo 33 del Decreto Distrital 492 de 2007 definió para la UPZ 92-LA MACARENA-, los criterios de ordenamiento en la categoría de vivienda, buscando con ello fortalecer el sector residencial, promover el desarrollo de proyectos urbanísticos que generen repoblamiento, consolidar las actividades de vivienda, con usos complementarios tales como los servicios personales y el comercio vecinal, y estructurar un sistema de espacio público articulado con los Cerros Orientales y el Parque de la Independencia.

De las condiciones normativas anteriormente transcritas, se concluye que el área en la que se localiza el Plan Parcial responde a unos objetivos, programas, proyectos y estrategias de ordenamiento, que buscan potencializar la permanencia de la vivienda en el sector, el repoblamiento del centro de la ciudad, con la mezcla de usos y de actividades que potencialicen su desarrollo.

1.3. EL TRIÁNGULO DE FENICIA EN EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA

El proceso de formulación y de adopción del Plan Parcial por parte de la administración distrital se orientó al amparo de las disposiciones y políticas incorporadas en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. Bajo esta visión, los principios que orientan el Plan de Desarrollo, se transformaron en acciones y disposiciones que orientan la operación urbana del Plan Parcial, como se identifica en la Ilustración No. 11.

Ilustración 11 Los principios del Plan de Desarrollo transformadas en acciones para la operación urbana del Plan Parcial

	Principios	Acciones para la operación urbana
Programa de revitalización urbana	Garantizar la permanencia de los moradores y pobladores del sector	Generación de vivienda y comercio de reemplazo
	Proteger el patrimonio histórico y cultural	Puesta en valor y aseguramiento de recursos para la protección de los Bienes de Interés Cultural
	Proteger el medio ambiente y del espacio público	Consolidación del borde de los cerros orientales, generación y recuperación de espacio público
	Garantizar la convivencia entre diferentes grupos sociales	Generación de VIP en el centro de la ciudad
	Mezcla de usos	Generación de Mts2 para distintos usos
	Evitar procesos de gentrificación	Equiparación de estrato socioeconómico

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Secretaría Distrital de Planeación

Como se verá más adelante, concretar estas acciones sobre el territorio derivó la identificación de una serie de retos y dificultades, ante las cuales se generaron acuerdos entre la administración distrital, el promotor y la comunidad, que conllevaron la incorporación de reglas, tanto en el Decreto Distrital 420 de 2014 – de adopción del Plan Parcial-, como en la expedición del Decreto Distrital 448 de 2014 –incentivos para la renovación urbana.

2. UNA SÍNTESIS DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA” EN CUANTO A LOS ASPECTOS PARTICIPATIVOS

Aclarados los aspectos normativos generales que fundamentan la formulación y la adopción del proyecto de renovación urbana, a continuación se hará el análisis particular del Plan Parcial, enfocándose en los alcances de la participación ciudadana durante el proceso de formulación del Plan Parcial y en el proyecto urbanístico resultado de este proceso y sus aportes en la construcción de ciudad, aspecto que, se reitera, se presenta a título de resumen.

2.1. LOS ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA”

En este apartado se explicarán los alcances de la participación ciudadana en el Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia a partir de tres aspectos:

1. El proceso de participación pública adelantando durante su formulación.
2. La identificación de los retos y de las dificultades para la formulación y la implementación del proyecto de renovación urbana.
3. Las propuestas y soluciones planteadas para dar respuesta a estos retos y dificultades.

No sobra advertir que por tratarse de un proyecto que lleva en proceso de formulación y adopción aproximadamente tres (3) años, los aspectos que se explican son los que se consideraron relevantes en el marco de las reflexiones propuestas.

2.1.1. EL PROCESO PARTICIPATIVO: MESAS DE TRABAJO Y ACUERDOS LOGRADOS

El proceso de “información pública y citación a vecinos”, al que hace referencia la Ley 388 de 1997 y el artículo 8 del Decreto Nacional 2181 de 2006 fue atípico tratándose del “Triangulo de Fenicia”. Desde la formulación del Plan Parcial, la Universidad de los Andes, en su calidad de promotor, realizó diferentes actuaciones con la finalidad de incorporar en el proceso de formulación las expectativas de los propietarios, poseedores y comunidad en general del área cercana al proyecto.

Como consecuencia de este proceso, según la información que reposa en el Documento Técnico de soporte, se surtieron las actuaciones identificadas en el Anexo No. 5 “Resumen del proceso participativo para la formulación del Plan Parcial” de manera previa a la formulación del Plan Parcial.

Sin embargo, a pesar del trabajo realizado por la Universidad de los Andes durante la fase de formulación del proyecto, en el transcurso de su revisión en la Secretaría Distrital de Planeación se adelantaron diferentes mesas de trabajo con la comunidad y los vecinos en general que permitieran realizar ajustes al proyecto de Plan Parcial. En el Anexo No. 5 “Resumen del proceso participativo para la formulación del Plan Parcial” se identifican el número de reuniones realizadas.

De igual manera, con posterioridad a la viabilidad del Plan Parcial, entiendo que habían grupos de propietarios organizados que exigían otra serie de cambios a la propuesta de Plan Parcial, se realizaron diferentes mesas de trabajo en compañía de la Veeduría Distrital, quien en su papel de garante, acompañó el proceso de revisión y ajuste del Plan. En suma, se desarrollaron las actuaciones identificadas en la Ilustración No. 12.

Ilustración 12 Resumen Mesas de trabajo y de concertación del Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia

Plenarias y Encuentros comunitarios	11 encuentros comunitarios (más de 50 personas)
Geografía social	8 talleres con niños y jóvenes 1 taller con adultos
Entrevistas: individuales y grupos focales	10 grupos focales – mesas de trabajo 250 encuestas por hogares 75 encuestas por comercios 100 entrevistas <i>semi</i> – estructuradas
Exposiciones + foros	2 (Ver más allá 2011, Fenicia pasa al Tablero 2012) + 1 foro
Talleres de diseño urbano participativo	9
Pilotos de programas sociales	14 (alianzas/voluntariado)
Encuentros con Asambleas de copropietarios	10 propiedad horizontal
Mesas de encuentro	32 reuniones con grupos meta
Programa Emprendimiento	15 negocios
Mesas de concertación SDP	4 convocatoria pública + 6 por comisión
Mesas de trabajo con la participación de la veeduría distrital	6 mesas de trabajo

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

Adicional a las actuaciones surtidas durante la fase de formulación y adopción, en visita realizada a la Universidad de los Andes se pudo evidenciar que en la actualidad se vienen adelantando diversas actuaciones para ejecutar el proyecto y en las cuales, según se pudo evidenciar, participan la comunidad. En el Anexo No. 6 se presenta el material gráfico recopilado.

2.1.2. RETOS Y DIFICULTADES IDENTIFICADOS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y DE ADOPCIÓN DEL PLAN PARCIAL

A partir de las reuniones, socializaciones, mesas de encuentro y, en general, de las actuaciones relacionadas con el proceso participativo, es posible identificar una serie de retos y de dificultades para la formulación, la ejecución y la gestión del proyecto de renovación urbana, así:

1. *No fomentar la gentrificación.* La idea de mantener a los propietarios, moradores y poseedores tradicionales del sector objeto del proyecto de renovación urbana, trajo consigo profundas discusiones en el marco del

proceso participativo, no sólo en los aspectos urbanísticos, también en el ámbito económico y social.

2. *Cambio de estrato y afectación a la economía de los hogares.* A partir de la participación ciudadana en el marco del proceso de estudio y de formulación del Plan Parcial, la Secretaría Distrital de Planeación prestó mayor atención al tema de la estratificación y sus efectos en la economía de los hogares. Esta temática adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que son las personas que residen en viviendas de menor estrato quienes gastan mayor proporción de sus ingresos en el pago de los servicios públicos y se ven obligadas a restringir otros gastos necesarios para educación, salud, alimentación, etc. En el Anexo No. 4 “Los efectos de la estratificación en la economía de los hogares” se identifica la relación entre el cambio de estrato y la economía de los hogares.
3. *Cambios en el hábitat y las condiciones de vida.* Son los retos que implica la redensificación en la vida de las personas, al cambiarla forma en la cual se relacionan entre sí, el temor a la mezcla de grupos socioeconómicos y a la adaptación para vivir en propiedad horizontal.
4. *Mezcla de usos.* Se trataba de generar un proyecto urbano que permita al mismo tiempo el proceso de expansión de la Universidad de los Andes, la permanencia de los habitantes y la rentabilidad del proyecto, buscando equilibrio urbanístico y financiero.
5. *Gobernabilidad del Plan Parcial.* Apareció la necesidad de contar con instancias y organismos de concertación y representación, distintos a los establecidos en la Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los acuerdos logrados y la ejecución del proyecto de Plan Parcial.
6. *Temores a la renovación urbana y a sus antecedentes cercanos.* He aquí los temores de la comunidad, de los propietarios y de los residentes en general al uso de la expropiación y a los proyectos de renovación urbana, a

partir de procesos de renovación urbana cercanos al área de intervención, como la Manzana 5.

2.1.3. RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN, EL PROMOTOR Y LA COMUNIDAD A LOS RETOS Y DIFICULTADES DEL PLAN PARCIAL

Para dar respuestas a estos interrogantes, dentro del proceso de socialización, participación e información pública, la administración, el promotor y la comunidad adoptaron una serie de acuerdos que se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Entendiendo que las condiciones físicas y arquitectónicas de las viviendas repercuten en el hábitat, la calidad de vida y las fuentes de ingreso de las familias, se acordó una *regla de intercambio y restitución de aportes* según la cual por cada m² aportado se restituye un m² de vivienda, con terminados y sin deuda. En este contexto, los usos más rentables financian el desarrollo de otros usos, en un reparto equitativo de las cargas y los beneficios del proyecto. Esto permite que el desarrollo inmobiliario pague el desarrollo, asumiendo las cargas relacionadas con la restitución de los aportes, las cargas sociales, económicas y de gestión del proyecto.
2. De igual manera, la Universidad *se amplía en el área del Plan Parcial, pero sus actividades no desplazan a los residentes del sector*, pues en el área correspondiente a la restitución de su aporte se desarrollan programas de extensión a la comunidad y a la sociedad en general
3. Para evitar posibles procesos de gentrificación, temporales o permanentes, se plantea una *estrategia progresiva de desarrollo del proyecto y se redelimitaron las Unidades de Actuación Urbanística*. También se plantea la posibilidad de que *las personas se localicen en sus manzanas originales, sin que tengan que relocarse dentro del ámbito de planificación del proyecto*.

Cabe anotar que para lograr el cumplimiento de estos acuerdos, se plantearon instancias de gestión y de concertación *adicionales a las establecidas en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, con el fin de garantizar que en la ejecución general del proyecto se cumplan con los siguientes objetivos:

1. Se asesore y brinde asistencia técnica a los socios propietarios aportantes de suelo para la ejecución, desarrollo e implementación del Plan.
2. Se recojan y canalicen los asuntos de los socios propietarios ante la Junta Directiva y se ejerza control social sobre la totalidad del desarrollo y de la ejecución del proyecto y de los acuerdos.

En todo caso, las funciones específicas de estos órganos, las reglas de toma de decisiones, el número de los representantes y de los voceros que las integrarán, a la vez que las reglas sobre nominación y elección, serán definidas en un proceso de discusión y de concertación entre el promotor y los propietarios, con el acompañamiento del Distrito, con posterioridad a la adopción del Plan Parcial.

Cabe anotar que sobre este último aspecto la administración distrital asume un compromiso con la ejecución del Plan Parcial, en el marco de la reglamentación de los incentivos aplicables para la renovación urbana, sobre los cuales se hará un análisis en particular más adelante.

De igual manera, considerando que la renovación urbana debe tener un componente social, se establecieron entre la comunidad, el promotor y la administración distrital los siguientes programas sociales:

1. *Productividad y Empleabilidad*: Busca capacitar a los miembros del barrio en tres áreas definidas: gastronomía, carpintería o construcción, buscando así vinculación de empleo en los alrededores del barrio.
2. *Emprendimiento*: Busca acompañar a los emprendedores del sector proporcionando herramientas necesarias para el desarrollo de negocios innovadores y sostenibles en el tiempo.
3. *Adulto mayor*: Busca integrar personas mayores de forma activa a las actividades realizadas en el Plan Parcial "Triángulo de Fenicia".

4. Manejo del tiempo libre.

Entendiendo la importancia de estos programas, su desarrollo será asumido por el proyecto, y agotados los recursos destinados para su ejecución, el Distrito desarrollará las actuaciones y procedimientos que permitan dar continuidad a los programas sociales del Plan Parcial.

En suma, los aspectos hasta acá mencionados fueron concertados y acordados para el caso específico del Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia”, antes de ser incorporados en el Decreto Distrital 420 de 2014, por medio del cual se adoptó el proyecto de renovación urbana.

Sin embargo, entendiendo que había retos y dificultades que trascendían el ámbito del proyecto de Plan Parcial, por corresponder a discusiones de ciudad, estas fueron resueltas en el Decreto Distrital 448 de 2014, mediante el cual se reglamentan una serie de incentivos a la Renovación Urbana de que trata el Plan de Ordenamiento Territorial, como consecuencia directa del proceso de participación y formulación de Plan Parcial, en aspectos como viviendas de reemplazo; la ejecución de proyectos asociativos; el uso de la expropiación en los proyectos de renovación urbana; estratificación socioeconómica y subsidios para Vivienda de Interés prioritario; aspectos sobre los cuales se hará un análisis en mayor detalle al revisar las implicaciones de la participación ciudadana del plan parcial de renovación urbana “Triángulo de Fenicia” en el entendimiento de la renovación urbana en la ciudad.

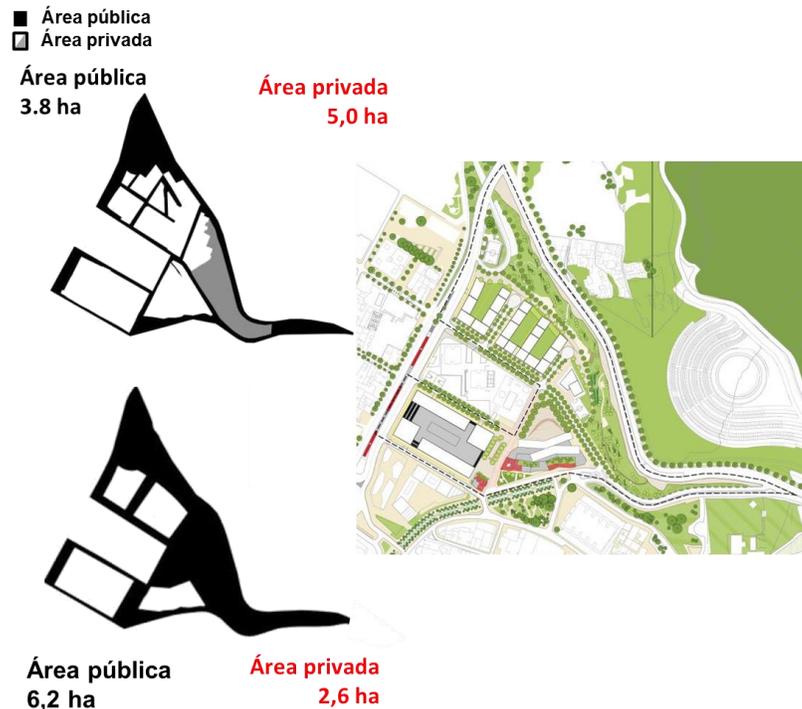
2.2. EL PROYECTO URBANÍSTICO Y LOS APORTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD

La propuesta urbanística que resulta de la participación de los actores se resume en la Ilustración No. 13 y 14, destacándose que el Plan Parcial genera cambios en la morfología urbana, mediante la reconversión de áreas privadas y de área públicas, tratando de generar procesos de densificación que mejoren la calidad de vida de los habitantes, mediante la generación de espacios públicos, alamedas, equipamientos colectivos, entre otros.

A pesar de que la idea inicial del proceso de información pública y de participación ciudadana se orientó a que la ciudadanía pudiera hacer recomendaciones, observaciones y propuestas en lo que respecta al proyecto urbano, en el transcurso de las mesas de trabajo y de discusión el discurso sobre la ciudad pasó de lo general a lo personal, mutando a los aspectos relacionados con la vinculación de los propietarios en el esquema de gestión del proyecto y no en la discusión de ciudad que en su momento se pretendió dar.

En todo caso, debe indicarse que la adopción del Plan Parcial no termina con la participación democrática de los propietarios, correspondiéndoles a los propietarios, residentes, moradores y a la Universidad de los Andes concertar el diseño y la ejecución de las Unidades Arquitectónicas y de los espacios comunales de las edificaciones. Se espera que en estos escenarios se construyan acuerdos desarrollar una imagen de proyecto que responda mejor a los intereses de la ciudad, en la lógica presentada al momento de su aprobación.

Ilustración 13 Aportes Generales del Plan Parcial en materia urbanística



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación a partir de la información presentada por la Universidad de los Andes

Ilustración 14 Resumen propuesta urbanística

	Estado Actual	Propuesta Urbanística
Demografía	<p>460 hogares 1628 residentes 67% PEA trabajan en el Centro 5% hogares en inquilinato 20% hogares unipersonales</p>	<p>900 hogares 3.098 residentes 67% PEA trabajan en el Centro 20% hogares en VIP</p>
Vivienda	<p>400 viviendas 450 hogares</p>	<p>400 viviendas de remplazo 500 aptos nuevos residentes 20% unidades VIP</p>
Predios	<p>9 manzanas 180 apartamentos 504 Inmuebles 222 predios: 50.000 m2 privados</p>	<p>5 manzanas 900 apartamentos 22 predios: 26.200 m2 privados</p>
Patrimonio	<p>22 inmuebles categoría B 9 inmuebles categoría C</p>	<p>8 inmuebles categoría B 23 inmuebles categoría C</p>
Usos suelo	<p>20% parqueaderos 12% Comercio 14% institucional e Industrial 8% Vivienda en Prop. horizontal 40% Vivienda 6% Vivienda en espacio público</p>	<p>Usos mixtos, predominante: 36% [Mz 4] Comercio, oficinas, vivienda 7% [Mz 4] Hotel 19% [Mz 26] Institucional, comercio 38% Vivienda PH, comercio</p>

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación a partir de la información presentada por la Universidad de los Andes

De la ilustración No. 14, se observa que existe una reconversión del espacio público y privado, generando vivienda en altura para garantizar la permanencia de

los habitantes originales, nuevos habitantes y la generación de vivienda de interés prioritario.

En lo que respecta a los Bienes de Interés Cultural, se hace una reclasificación de estos con el objetivo de conservar aquellos bienes que ostentan valor para el desarrollo del proyecto y se incorporan otra serie de disposiciones con el objetivo de proteger otras actividades tradicionales en el sector, buscando su continuidad en el proyecto de renovación urbana.

Frente a los usos del suelo, entendiendo las necesidades del sector y el proceso de participación ciudadana, los tipos de equipamientos que tendrán prioridad para su localización serán los equipamientos colectivos y servicios urbanos básicos de escala vecinal y zonal, en especial cultura y bienestar social. En lo que respecta a los demás usos, en especial las actividades de comercio y servicios, se deberá el acceso directo desde el espacio público, con el objetivo de generar actividades urbanas en el territorio.

Con la finalidad de generar dinámica en el proyecto y buscar que se consoliden acuerdos entre todos los intervinientes, la distribución del área construable por categoría de uso y podrá variar de acuerdo con la metodología para la conversión entre usos definida en el anexo 2 "Reparto equitativo de cargas y beneficios del Plan Parcial" del Decreto Distrital 420 de 2014.

Como se puede observar, el proyecto incorpora una serie de elementos de tipo urbanístico que buscaron incorporar las decisiones de los propietarios y moradores del área delimitada para el plan parcial en la propuesta urbanística. Sin embargo, de la lectura del expediente administrativo queda claro que otra serie de aspectos no fueron resueltos, como la integración del área de intervención con otros proyectos de renovación urbana cercanos –sólo se hace una referencia sobre el tema en el artículo 4 del Decreto Distrital 420 de 2014-, los impactos del proyecto de renovación urbana en las áreas cercanas –en especial el barrio La Paz, Las Aguas y Las Nieves- y la implantación del comercio de escala metropolitana en cercanías del centro histórico de la ciudad.

3. LAS IMPLICACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URBANA “TRIÁNGULO DE FENICIA” EN EL ENTENDIMIENTO DE LA RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

Si bien el proceso de formulación y de discusión del Plan Parcial tuvo dificultades, que de una u otra manera hicieron que se abandonara la discusión esperada entre los ciudadanos alrededor de la construcción de la ciudad, el ejercicio participativo del proyecto “Triángulo de Fenicia” representó un avance frente a la forma tradicional de entender los procesos de transformación territorial mediante proyectos de renovación urbana.

Los cambios que se presentaron entre la primera formulación, para la cual la Universidad de los Andes, como promotor del Plan Parcial, había realizado procesos de participación ciudadana, cambiaron de manera recurrente durante el proceso de estudio, posterior a la viabilidad y previo a su adopción. Esto permite concluir, al menos de manera preliminar, la necesidad de establecer y determinar con certeza los alcances de la participación ciudadana en este tipo de iniciativas.

También debe destacarse que la participación ciudadana en el Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia” se orientó buscando espacios de concertación distintos a los establecidos por la Ley y por sus Decretos reglamentarios, amparados en los ideales descritos sobre la renovación urbana y la participación ciudadana, así como en la literatura, paradójicamente, producida por la Universidad de los Andes sobre el tema. Esta situación se puede evidenciar en las diferentes comunicaciones presentadas por los propietarios e interesados durante la actuación administrativa, las cuales pueden ser consultadas en la Secretaría Distrital de Planeación.

En todo caso, estos espacios tuvieron implicaciones que pueden ser entendidas *tanto en cuanto al proyecto en particular como en cuanto a la ciudad en general*. Frente al proyecto, los cambios incorporados en el proyecto urbanístico y en el esquema de gestión permiten evidenciar, de una u otra manera, reglas claras que facilitarían el proceso de concertación tendiente a la ejecución del Plan Parcial, al haber concertado y discutido diferentes aspectos urbanísticos, económicos y de gestión, logrando su incorporación en el Decreto Distrital 420 de 2014, por medio del cual se adopta el Plan Parcial. Dicho Decreto, a diferencia de otros planes parciales, recoge los aspectos que más preocuparon a la comunidad, buscando con ello dar legitimidad al proyecto urbano.

En lo que respecta a la ciudad en general, la participación ciudadana del Plan Parcial de Renovación Urbana, conllevó la expedición del Decreto Distrital 448 de 2014, mediante el cual se reglamentan una serie de incentivos a la Renovación Urbana de que trata el Plan de Ordenamiento Territorial en aspectos como:

1. El derecho a que se les pague preferencialmente con una vivienda nueva mejorada en el mismo sitio, como ya lo contempla el Plan Parcial “Triángulo de Fenicia”, en el marco de un esquema equitativo en el cual los propietarios originales participan en las cargas y en los beneficios del plan parcial.
2. La ejecución de proyectos asociativos en materia de renovación urbana, con permanencia de moradores y propietarios.
3. La expropiación en renovación urbana se utilizará aplicando las condiciones establecidas en este Decreto.
4. Los propietarios originales que opten por quedarse en el mismo lugar, como se ha establecido en el Plan Parcial Triángulo de Fenicia, conservan su mismo estrato socioeconómico durante diez (10) años.
5. El hecho que hasta un 30% de la VIP que se haga en la zona tendrá subsidios distritales para quienes vivían como inquilinos. Ellos tendrán un derecho preferencial a tener subsidios para adquirir las nuevas viviendas.

Como se puede observar, la participación democrática en el Plan Parcial conllevó un cambio en la forma en la cual se entiende la renovación urbana, el rol activo que tienen las comunidades en este tipo de proyectos y la incidencia de sus actuaciones en la formulación y la posible implementación de estos, logrando cambiar las condiciones y las disposiciones que orientan la renovación urbana.

Si bien el proceso presenta aspectos controvertibles pues la discusión migró de aspectos estructurales de ciudad a la incorporación de lineamientos económicos

para garantizar la participación de los propietarios y de la comunidad en el proyecto, no se puede negar que representa un avance en el entendimiento de la renovación urbana, que repercutirá en las futuras intervenciones que desarrolle el distrito y en el proceso de formulación, de concertación y de aprobación de proyectos de renovación urbana.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La participación ciudadana en el marco de la formulación, del estudio y de la adopción del Plan Parcial de renovación urbana “Triángulo de Fenicia” buscó los espacios de concertación y de discusión que permitieran a la comunidad – propietarios, residentes y moradores- incidir en las decisiones del proyecto. Los compromisos, acuerdos y decisiones adoptadas como consecuencia del Plan Parcial traerán cambios en la lógica de aprobación de este tipo de proyectos, *no sólo por los antecedentes particulares que generó, sino también porque se adoptaron decisiones administrativas que repercutirán en la formulación de futuros proyectos en la ciudad.*

- Para el caso en particular del área objeto de la intervención, los cambios incorporados en los esquemas de gestión y de vinculación a partir de la participación ciudadana evidencian reglas claras que facilitarán el proceso de ejecución del proyecto, al haber concertado y discutido diferentes aspectos urbanísticos, económicos y financieros, logrando su incorporación en el Decreto de Adopción del Plan Parcial -Decreto Distrital 420 de 2014-, en el cual se contemplaron y resolvieron los aspectos que más preocuparon a la comunidad.
- En lo que respecta a la ciudad en general, la participación ciudadana conllevó la expedición del Decreto Distrital 448 de 2014, mediante el cual se reglamentan una serie de incentivos a la Renovación Urbana a partir de los avances del “Triángulo de Fenicia”, incidiendo en la lógica general bajo la cual se entiende la renovación urbana, logrando cambiar las condiciones y disposiciones que orientan la renovación urbana en la ciudad de Bogotá.

En este contexto, si bien los aspectos anteriormente referenciados representan un avance en el entendimiento de la renovación urbana, la ciudad afronta nuevos desafíos de cara a los procesos de densificación, correspondiéndole a la participación ciudadana abarcar aspectos que no han sido explorados por las autoridades públicas. En aquellos aspectos primarán las condiciones particulares de los territorios y la diversidad de actores y de comunidades que se vinculan en este tipo de iniciativas, sobre la visión tradicional y funcionalista con la que se ha abordado el tema.

En este sentido, se estima que los proyectos de renovación urbana pueden incorporar un enfoque de derechos que permita conocer el contexto territorial en el cual se plantea su desarrollo, involucrando sus habitantes, sus pobladores, sus organizaciones y demás formas de agremiación o asociación; construyendo así acuerdos para la formulación, la gestión y la ejecución de este tipo de proyectos, ya legitimados por y para la comunidad.

Sin embargo, cabe anotar que la experiencia del “Triángulo de Fenicia” deja pensar que para lograr este objetivo, es imperioso plantear alternativas o mecanismos de participación que superen el concepto del derecho a la información y la consulta, con la posibilidad permanente de intervención y de participación en la toma de decisiones. A la luz del Derecho a la Ciudad, las iniciativas de renovación urbana no pueden obviar que la ciudad es un instrumento para garantizar derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos, por lo cual los ciudadanos pueden y deben intervenir en los procesos de formulación de proyectos.

En otras palabras, el derecho a la ciudad, en sede de la participación ciudadana, plantea superar el aspecto exclusivamente informativo en la participación, apoderando a las comunidades en un ámbito mayor de decisión dentro de los proyectos de renovación urbana. Para que así sea, la participación ciudadana debe orientarse hacia la articulación entre la Ley 9ª de 1989, la Constitución Política de Colombia y la Ley 388 de 1997, en el marco de las decisiones previamente adoptadas por el Plan de Ordenamiento Territorial y por sus instrumentos reglamentarios.

En esta perspectiva, corresponde entonces al Plan de Ordenamiento Territorial, como instrumento de políticas, programas y proyectos, suplir los vacíos establecidos en la Ley para dotar al ordenamiento territorial de un contenido social. Cabe anotar que la Revitalización Urbana planteada en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana permite dar un mayor alcance y una mayor margen de acción a los propietarios y moradores en lo que respecta a las actuaciones que se desarrollen en el marco del POT de Bogotá.

Por consiguiente, la articulación entre los postulados del Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos de planeación y de gestión, permite garantizar el derecho a la ciudad en los territorios, mediante una serie de acciones positivas que repercutan en la mejora de la calidad de vida, el acceso a la educación, el trabajo, la vivienda y demás servicios urbanos conexos con el desarrollo social del ser humano, así como en la capacidad de participar e influir efectivamente en las decisiones que los afecta en la ciudad.

En este sentido, es prioritario plantear reformas a los instrumentos de planeación y de gestión establecidos en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, buscando articularlos con la participación ciudadana, incorporando herramientas, mecanismos y procedimientos que permitan reflejar en el proyecto de renovación urbana las necesidades de las comunidades, de la administración pública y de los promotores en general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Libros y artículos:**

Acero, Nidia. Revista Escala 220. Año 47. Artículo titulado “Renovación Urbana, Renovación Humana”.

Bell, Carlos, otros (1992). Investigación y Desarrollo. Universidad del Norte. 2: 110-127

Benevolo, Leonardo (1992). Orígenes del urbanismo moderno. Madrid: Geleste.
Borja, Jordi. La Ciudad como Derecho. 2004.

Campbell, H. (2010). The Idea of Planning: Alive or Dead—Who Cares? Planning Theory & Practice , 471-475.

Capel, Horacio. (1983). Capitalismo y morfología urbana en España. Barcelona, Ed. Amelia Romero.

Correa Montoya, L. (2008). El Derecho a la Ciudad, el interés público y el desarrollo humano relaciones y complementariedades. (Spanish). Bitácora 13. Universidad Nacional de Colombia de Colombia, 29-46. Retrieved from EBSCOhost.

Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener Derecho a la Ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. (Spanish). Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos, (22), 125-149. Retrieved from EBSCOhost.

Correa Montoya, L. (2012). La ciudad y el Derecho. Coordinadores y coautores: Juan Felipe Pinilla y Mauricio Rengifo. Universidad de Los Andes.

Christopher Alexander. Urbanismo y participación: el caso de la Universidad de Oregón. 1978.

Christopher, Alexander. Urbanismo y participación: el caso de la Universidad de Oregón. 1978.

Fernandes, Edesio. “Constructing the right to the City en Brazil”. 2007.

Foro Mundial Urbano, Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Barcelona. 2004. Recuperado el día 30 de Agosto de 2011, en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3

García, Beatriz. (2013). "Ciudad, instituciones y sujetos", texto en procesos de publicación

Hall, Peter. Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century. (1988) Oxford: Blackwell Publishing. Reprinted 1988. Updated 1996, 2002.

Heikoff, J. M. (2007). Urban Planner and the Professional Planner. Journal of the American Institute of Planners , 242-244.

Jacobs, Jane. MUERTE Y VIDA DE LAS GRANDES CIUDADES. Madrid: Ediciones Península 1973.

Lefebvre, Henri (1978). El Derecho a la Ciudad. Barcelona: Península.

León Álvarez, María Elena (2008) PROBLEMAS DE CONTROL SOCIAL EN EL RÉGIMEN DE LAS GRANDES CIUDADES DE ESPAÑA

Leonel, F.J. 2005. Del Derecho a la Ciudad y su sentido dentro del espacio público como experiencia vivencial. (Primera Edición) Bogotá-Colombia. Universidad Piloto de Colombia.

Maldonado Copello, M. M. (2000). Instrumentos de gestión del suelo algunos elementos de contexto. Bogotá, Colombia.

Maldonado Copello, M. M. (2006) Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.

Mathivet, Charlotte (2009) El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible". Tomado de <http://base.dph.info/es/fiches/dph/fichedph8034.html>

Roitman, S. (26 de Mayo de 2008). Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas. Barcelona, España.

Sánchez de Madariaga, Inés. Introducción al Urbanismo: Conceptos y métodos de planificación urbana. Madrid: Alianza Editorial, S.A., 1999.

Sugranyes, Ana. El Derecho a la Ciudad. Artículo publicado en Exigibilidad y realización de derechos sociales: impacto en la política pública.

Thompson, R. (2000). Re-defining Planning: The Roles of Theory and Practice. Planning Theory & Practice, 126-133.

- **Leyes, decretos, acuerdos y sentencias**

Acuerdo 489 de 2012

Corte Constitucional- Sentencia T-530 de 1992

Decreto Distrital 190 de 2004

Decreto Distrital 420 de 2014

Decreto Distrital 448 de 2014

Decretos Nacionales 2181 de 2006, 4300 de 2007 y 1478 de 2013

Ley 388 de 1997

- **Procedimiento administrativo**

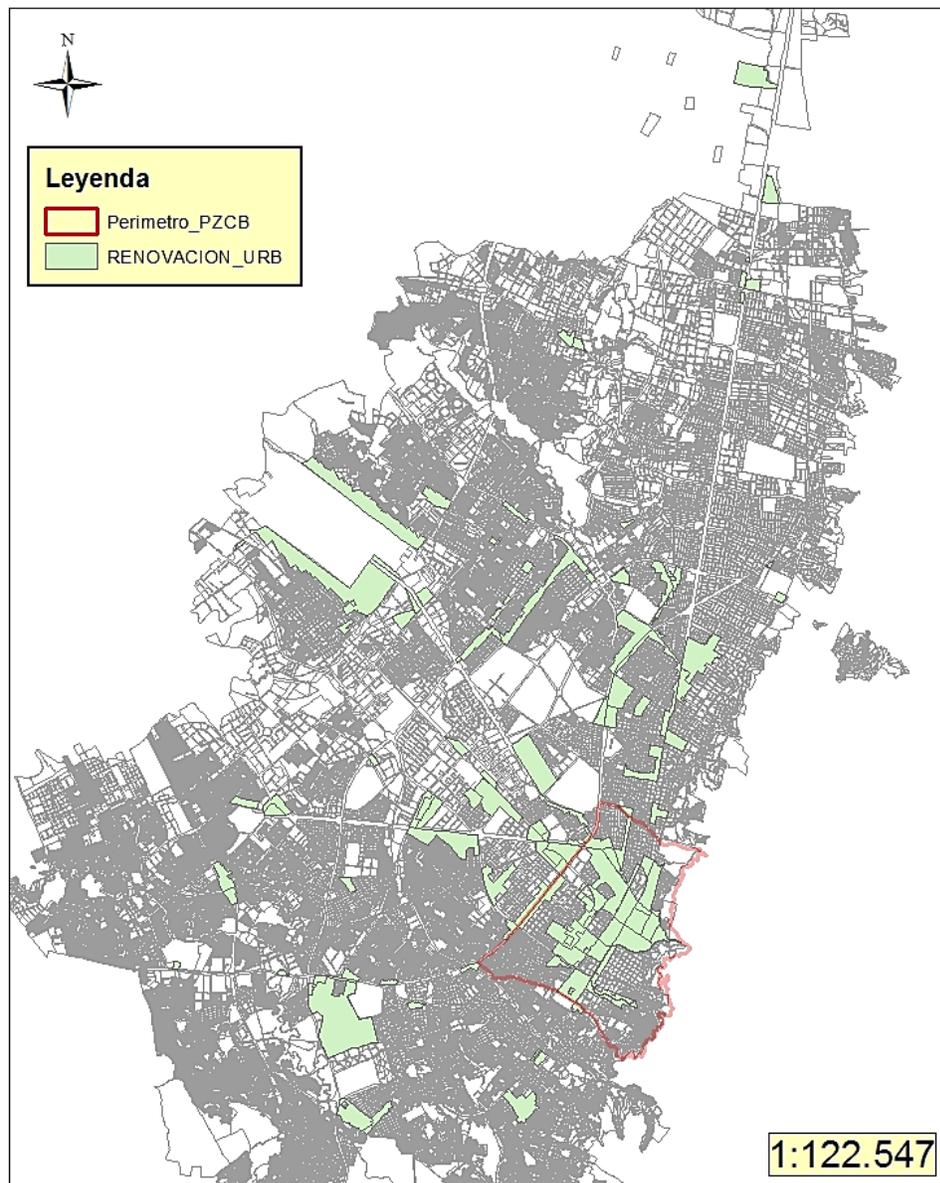
Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial

Documento de Formulación de Plan Parcial

Expediente Administrativo del Plan Parcial

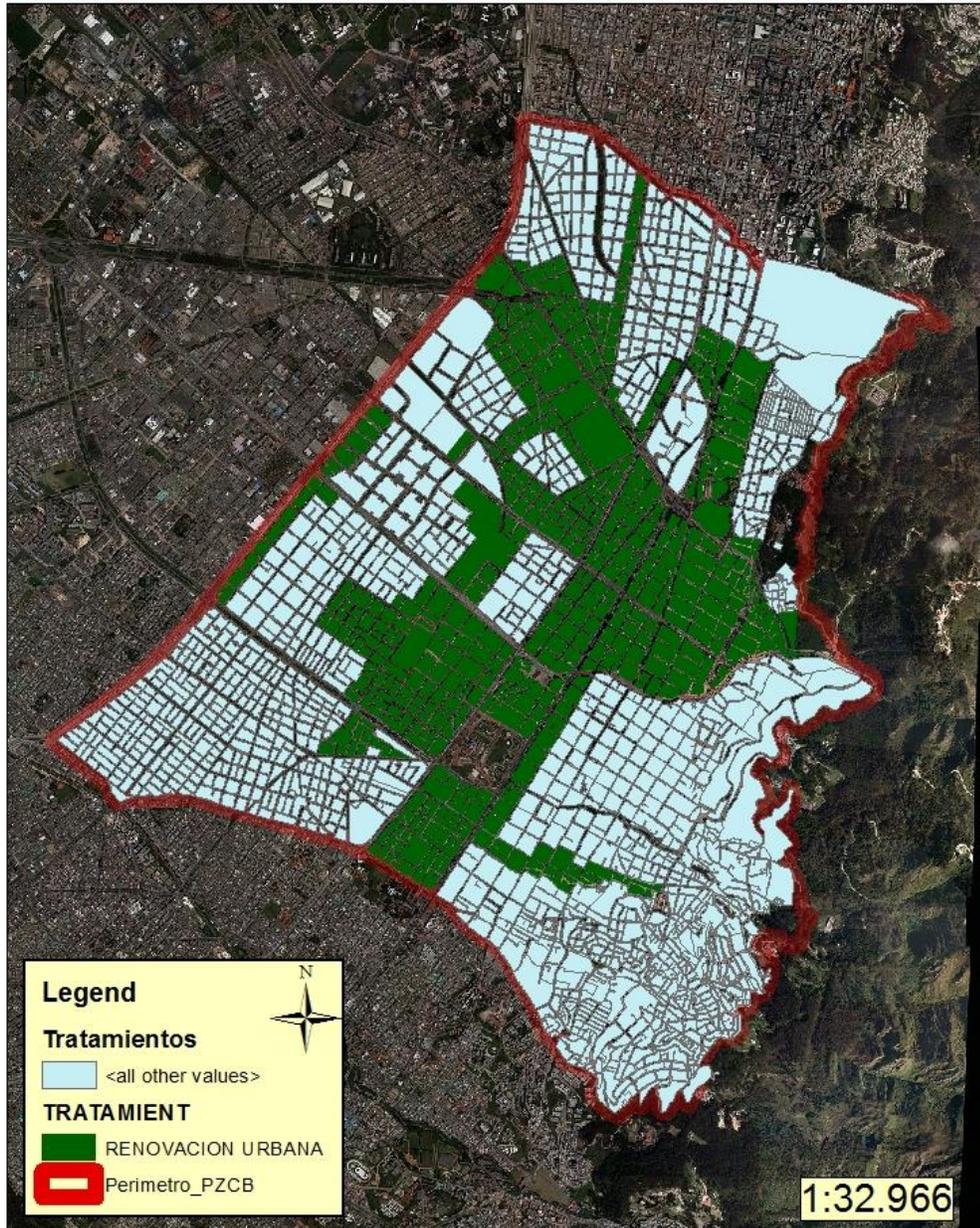
ANEXOS

Anexo No. 1 Renovación Urbana en la ciudad de Bogotá



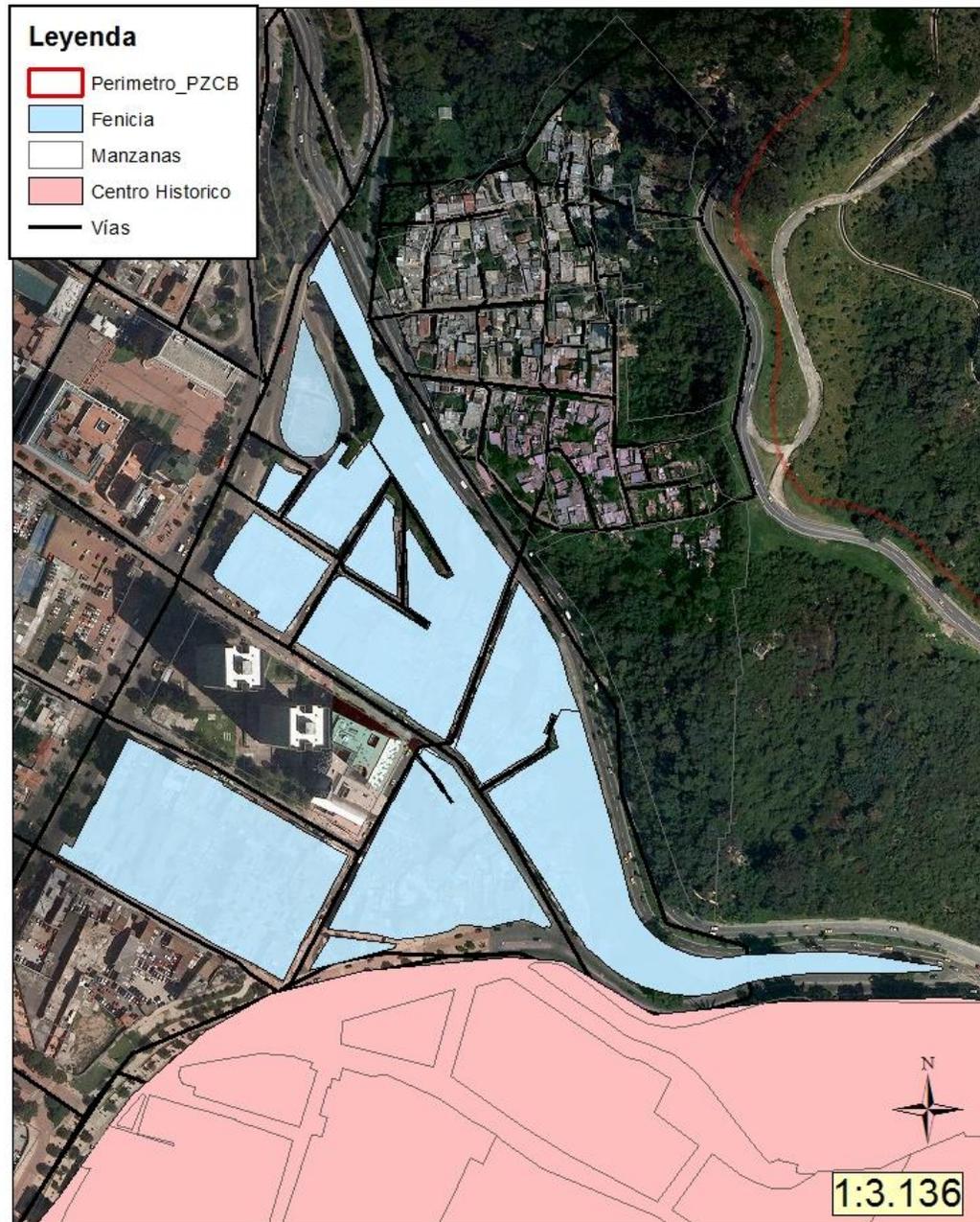
Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación

Anexo No. 2 El Tratamiento de Renovación Urbana en el Plan Zonal del Centro



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación

Anexo No. 3 El Triángulo de Fenicia en el Plan Zonal del Centro



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación

Anexo No. 4 Los efectos de la estratificación en la economía de los hogares

Información tomada del Documento Técnico de Soporte del Decreto Distrital 448 de 2014:

“Subsidios en Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) para viviendas de reemplazo en Planes Parciales de Renovación Urbana (PPRU)”

El incentivo propuesto permite a los propietarios originales que habiten una vivienda de reemplazo mantener el mismo porcentaje de subsidios en servicios públicos domiciliarios antes y después de la operación urbana. Por ejemplo, por concepto de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (EAAB) las viviendas de reemplazo recibirán un subsidio del 70% del costo del servicio si la vivienda original era estrato uno, las viviendas que estaban clasificadas como estrato dos un 60% y aquellas estrato tres un 15%. Dado que estos subsidios ya estaban siendo recibidos por los propietarios originales antes de la existencia del PPRU, el incentivo que permite la equiparación de la vivienda de reemplazo al estrato original no genera un impacto fiscal adicional alguno.

La existencia de este incentivo de equiparación del estrato es fundamental para la permanencia de los propietarios originales, dado que si no existe, la unidad de gasto tendría una disminución en el ingreso disponible¹ al dejar de percibir o disminuir el valor del subsidio para el pago de servicios públicos domiciliarios que recibe, vía un aumento del estrato por las mejoras urbanísticas de la vivienda de reemplazo y de su entorno.

Tabla 1. Aumento porcentual en la factura de servicios públicos domiciliarios frente a un aumento en el estrato.

		Estrato original		
		1	2	3
Estrato Después del PPRU	1	-	-	-
	2	100%	-	-
	3	183%	42%	-
	4	233%	67%	18%

Con motivo de cuantificar el efecto en las finanzas del hogar frente a un aumento en el estrato, la Tabla 1 muestra los aumentos porcentuales en las facturas que tendrían que asumir las familias. Por ejemplo, para un propietario original que habitaba una vivienda estrato dos antes del PPRU tendría que asumir una duplicación del valor de su factura en servicios públicos domiciliarios si la vivienda de reemplazo es catalogada en estrato cinco.

¹ Hace referencia al ingreso de la unidad de gasto descontando los subsidios, tasas y contribuciones, y sumando los subsidios del orden nacional y distrital.

	5	300%	100%	41%
	6	300%	100%	41%

Fuente: Dirección de Estratificación-Secretaría Distrital de Planeación.

Tomando en consideración la información de ingresos promedio del hogar y el pago promedio en servicios públicos domiciliarios registrados mensualmente por estrato en la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB) 2011², se puede determinar el impacto en términos de ingresos que implica para los hogares un aumento en el valor de las facturas de la proporción señalada en la Tabla 1.

Tabla 2. Disminución en el ingreso del hogar frente a un cambio en el estrato.

		Estrato original		
		1	2	3
Estrato después del PPRU	-	1	2	3
	1	-	-	-
	2	-10,8%	-	-
	3	-15,2%	-7,7%	-
	4	-17,9%	-9,0%	-6,4%
	5	-21,5%	-10,8%	-7,6%
	6	-21,5%	-10,8%	-7,6%

Según las cifras establecidas en la Tabla 2, por ejemplo, un propietario original que habita una vivienda en estrato uno y que participe en un PPRU cuya manzana sea clasificada en estrato cinco, presentará una reducción en su ingreso de hasta un 21,5%.

Fuente: Dirección de Estratificación-Secretaría Distrital de Planeación. Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

Es importante también notar que el PPRU generalmente trae consigo un desarrollo inmobiliario a gran escala como comercio, hotel, residencias, entre otros, lo que implica un mayor recaudo en términos de contribuciones en servicios públicos domiciliarios. Es decir,

² Dentro del valor contemplado del promedio del pago en Acueducto, se realizó una proyección del mínimo vital en el año 2011. Dicho monto se calculó valorando 6m³ de agua con las tarifas por estrato que se aplicaron en el año 2011.

se espera que exista un “equilibrio” positivo por Plan Parcial, en la medida que las nuevas contribuciones superarán sustancialmente los subsidios otorgados a las viviendas de remplazo si se observan exclusivamente estas unidades geográficas.

Tabla 3. Proyección mensual de subsidios, contribuciones y equilibrio en el pago de servicios públicos domiciliarios Plan Parcial Triángulo de Fenicia

Estrato	Viviendas	
		Subsidios
2	178	\$ 9.994.733
3	210	\$ 4.618.220
Total		\$ 14.612.954
		Contribuciones
5	546	\$ 28.487.659
6	546	\$ 35.626.937
		Equilibrio (Contribuciones - Subsidios)
5		\$ 13.874.706
6		\$ 21.013.983

Fuente: Dirección de Estratificación-Secretaría Distrital de Planeación. Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011.

Tomando como ejemplo el PPRU Triángulo de Fenicia, si la totalidad de los propietarios originales adquieren una vivienda de remplazo, mensualmente se estarían otorgando aproximadamente \$14.612.954 en subsidios por concepto de servicios públicos domiciliarios. Por otro lado, dado que el nuevo desarrollo inmobiliario atraería cerca de 512 nuevas viviendas en estratos contribuyentes, se esperan mayores recaudos por este concepto y por ende un equilibrio positivo dentro del área de delimitación del PPRU.

5. Conclusiones

Los PPRU son instrumentos de ordenamiento territorial que permiten requalificar la ciudad construida incentivando la permanencia de los residentes originales. Para alcanzar estos objetivos, la administración establece que: a) Los PPRU deben generar viviendas de reemplazo para vincular a los propietarios originales; b) las viviendas de reemplazo serán equiparadas al estrato originales, siempre que las viviendas aportadas hubieran estado clasificadas en estrato 1, 2 y 3. Este beneficio se mantendrá por un lapso de 10 años.

La equiparación al estrato de la vivienda original no genera un aumento en los subsidios de servicios públicos domiciliarios que se entregan, al contrario genera un nuevo desarrollo inmobiliario en usos y estratos contribuyentes. Es una estrategia financieramente viable para el distrito, y un instrumento eficaz contra la segregación en la ciudad al evitar procesos de gentrificación vía servicios públicos domiciliarios, pues una familia no cambia inmediatamente su situación socioeconómica por recibir una vivienda de reemplazo en un PPRU, y al contrario su ingreso disponible se vería seriamente afectado por el mayor pago que deberían realizar si no se realiza intervención alguna.

Las medidas tomadas por la administración, con el fin de evitar la gentrificación en los PPRU, es coherente con el artículo 334 de la Constitución Política que establece que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en el uso del suelo, en la distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. De manera especial, el Estado intervendrá para asegurar en forma progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos.

El Decreto 190 de 2004 establece de manera clara que uno de los objetivos del ordenamiento territorial es el Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social, que busca “disminuir las causas que generan exclusión, segregación socio-espacial y desigualdad de la población, (...) fomentar una estructura socio-espacial de la ciudad que favorezca la cohesión social y espacial” (Numeral 8 del artículo 1). Es decir la normatividad en la materia debe disminuir las causas que generan la segregación con una planificación territorial incluyente.

Así mismo, en relación con los Planes Parciales de Renovación Urbana, La Ley 9 de 1989 da prioridad a los residentes originales al establecer que los PPRU introducen: “modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, con el fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación...” (Art. 39, Ley 9 de 1989)

Finalmente, el Decreto Distrital 190 de 2004 ha establecido que la actuación de la Administración en los programas de renovación se debe orientar a “(...) generar incentivos que beneficien a los interesados en este tipo de procesos” mediante la definición de “(...) una política de incentivos que resulte atractiva para la generación de proyectos de Renovación Urbana a través de los cuales la administración y sus entidades se constituyan en facilitadoras de los procedimientos, apoyadas por una estrategia de gestión clara. Esta política será adoptada por decreto.” (art. 308 Decreto Distrital 190 de 2004)

En conclusión, este documento sustenta la necesidad de la administración Distrital de tomar medidas tendientes a garantizar que los propietarios originales en los PPRU no se vean expulsados al implementar estos proyectos que buscan recualificar la ciudad construida. “

Anexo No. 5 Resumen del proceso participativo para la formulación del Plan Parcial

Actividad	Alcance	Asistentes promedio / reunión	Total asistentes *	Descripción
Trabajo Etnográfico	Desde octubre 2010: recorridos, contactos, observación social directa	300	300	Hogares
Plenarias y Encuentros comunitarios	11 encuentros comunitarios (más de 50 personas)	50	550	Adultos
Geografía Social	8 talleres con niños y jóvenes	20	160	Niños y jóvenes
	1 taller con adultos	15	15	Adultos
Entrevistas: individuales y grupos focales	5 grupos focales - mesas de trabajo	5	25	Adultos por grupo focal
	Encuestas por hogares (mayo 2011)	250	250	Encuestas
	Encuestas por comercios (mayo 2011)	75	75	Encuestas
	Entrevistas semi-estructuradas (abril 2012)	100	100	Encuestas
Exposiciones	Ver más allá 2011 (5 días de exposición)		150	Adultos y niños
	Fenicia Pasa al Tablero 2012 (10 días de exposición)		150	Adultos y niños
Talleres de Diseño Urbano Participativo	8 Talleres (mayo - junio 2012)	25	200	Adultos
Refuerzo Escolar	Equipo de voluntarios (febrero - octubre 2012)	20	40	Niños y jóvenes
Encuentros con Asambleas de Copropietarios	9 Reuniones (Propiedad horizontal)	30	270	Adultos
Mesas de Encuentro	25 reuniones con grupos meta (mayo - dic 2011)	20	500	Adultos
Foro Actualidad	Octubre de 2012	280	280	Asistentes
Concurso de Cuento	Julio de 2012		22	Niños y jóvenes
		1,190	3,087	

Adicional a las anteriores jornadas de información se adelantaron Talleres de Participación para que la comunidad opinara y formulara propuestas para la Propuesta de Diseño Urbano del Plan Parcial. A continuación se presentan los talleres y las fechas en que fueron realizados:

Talleres realizados	ASISTENTES	FECHAS
1. Piloto con personas que participaron en el Taller de Mesa Urbana	9	Marzo-24
2. Comerciantes (barrio y servicios Uniandes).	10	Abril-19
3. Residentes en casas tradicionales y casas de la circunvalar	11	Abril-21
4. Comerciantes (grupo especial)	2	Abril-23
5. Residentes en apartamentos: Edificio María Cristina	22	Mayo-12
6. Grupo Mesa ampliada Progresía Fenicia (a y b)	11 y 6	Mayo 15 y 29
7. Taller de convocatoria abierta.	22	Mayo-17
8. Taller Expectativas Multifamiliares	35	Septiembre- 8
Exposición de resultados de los talleres	No Aplica	Junio 5 al 15
Plenaria de socialización de resultados	29	Junio-14

(Fuente Universidad de los Andes-DTS)

Se programaron y adelantaron las siguientes jornadas informativas con la comunidad:

FECHA	LUGAR	HORA
03/07/2013	Universidad de los Andes Edificio Jul.io Mario Santo Domingo, Auditorio SD-1003. Convocatoria para Manzanas 12,13,38 y 39	6:00 PM - 8:00 PM
04/07/2013	Universidad de los Andes Edificio Julio Mario Santo Domingo. Auditorio SD-1003.Convocatoria para Manzanas 24, 25 y parte de la 26.	6:00 PM - 8:00 PM
06/07/2013	Universidad de los Andes Edificio Julio Mario Santo Domingo. Auditorio SD-1003. Convocatoria para Manzana 2.	2:00 PM -4:30 PM
06/07/2013	Universidad de los Andes Edificio Julio Mario Santo Domingo. Auditorio SD-1003. Convocatoria para Manzana 4 y parte de la 26.	4:30 PM -7:00 PM
06/07/2013	Salón Comunal Edificio Multifamiliares Calle 20	6:00 PM a 10:00 PM
06/08/2013	Salón Comunal Edificio Multifamiliares Calle 20	6:00 PM a

		10:00 PM
13/08/2013	Salón Comunal Edificio Multifamiliares Calle 20	6:00 PM a 10:00 PM
15/08/2013	Salón Comunal Edificio Multifamiliares Calle 20	6:00 PM a 10:00 PM
20/08/2013	Salón Comunal Edificio Multifamiliares Calle 20	6:00 PM a 10:00 PM
22/08/2013	Salón Comunal Edificio Multifamiliares Calle 20	6:00 PM a 10:00 PM
11/09/2013	Salón Comunal Edificio Multifamiliares Calle 20	6:00 PM a 10:00 PM
26/09/2013	Edificio Julio Mario Santodomingo Sala Exposiciones	5: 30PM

Adicional a las anteriores jornadas informativas, también se adelantaron talleres de información, plenarias, exposiciones, mesas de encuentro y foros en los que pudieron participar los habitantes residentes de la zona. La relación de actividades desarrolladas se encuentra contenida en el documento técnico de soporte y en la resolución de viabilidad del Plan Parcial, los cuales hacen parte integral del presente decreto.

Anexo No. 6 Actuaciones para la ejecución del Plan Parcial

En visita realizada a la Universidad de los Andes se evidencio que la Universidad de los Andes ha desarrollado una serie de talleres urbanos – participativos para definir el diseño arquitectónico y urbanístico del Plan Parcial. A continuación se hace un recuento fotográfico de la visita realizada.

