

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ: RETOS Y DIFICULTADAS

Juanita Corredor Téllez

Antropóloga Especialista en Derecho Urbano,

Magister en Estudios Políticos.

juanita.corredor@gmail.com

RESUMEN

La ponencia tiene como objetivo discutir el alcance de la participación ciudadana en los proyectos de renovación urbana que se están llevando a cabo en la ciudad de Bogotá, identificando diferentes posiciones e intereses por parte de los actores que intervienen en el proceso. Para este fin se revisarán, analizarán y contrastarán las siguientes dos fuentes: la primera se refiere a normas y conceptos jurídicos relacionados con el tema; la segunda se refiere a aportes ciudadanos que la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación ha sistematizado, producto de las convocatorias públicas y derechos de petición, entre otras fuentes, a través de las cuales la ciudadanía comunica y expresa sus planteamiento en torno a la renovación urbana. Con esta ponencia se espera contribuir a la discusión sobre participación ciudadana en temas relacionados con planificación de la ciudad y la manera como inciden los agentes estatales, propietarios del suelo e inversionistas en la gestión del suelo en proyectos de renovación urbana.

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, menciona Edesio Fernandes (Fernandes, 2012), ha predominado un patrón de urbanización fragmentada, de segregación, excluyente, contaminante, irracional, ineficiente, injusto, de riesgo y sobre todo informal. Esta grave situación persiste hoy en ciudades como Bogotá; a pesar de los tratados y protocolos internacionales que instan a las naciones y los gobiernos a diseñar alternativas para un desarrollo sostenible, a pesar de los desarrollos normativos nacionales y distritales en torno al ordenamiento territorial, y a pesar de los aportes por parte de movimientos sociales y movimientos ambientalistas que cuestionan este patrón de urbanización en las ciudades Latinoamericanas.

Esta reflexión implica repensar la función pública del Estado y la función social y ecológica de la propiedad a la luz de los procesos de ordenamiento territorial, en los que es importante insistir en que en la medida en que se aseguran condiciones materiales de vida en el espacio de desenvolvimiento humano asociadas a su bienestar, se procura la

vida. Discusión que también se conecta con la participación ciudadana y las posibilidades que la ciudadanía tiene para incidir en la definición de sus condiciones materiales de vida y de bienestar, para el libre ejercicio de los derechos colectivos.

ACERCA DE LAS NORMAS EN COLOMBIA ASOCIADAS A LA RENOVACIÓN URBANA

La Ley 9 de 1989 en su Artículo 39 define el tratamiento de renovación urbana como:

“... 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 (...) (Ley Nacional 9 de 1989).

Este instrumento de renovación urbana, al igual que otros, son ampliamente cuestionados por la ciudadanía, en la medida en que persiguen el mayor aprovechamiento del suelo a través de la densificación de sectores que no necesariamente se encuentran en proceso de deterioro; de otro lado, son procesos que no involucran realmente a los moradores en la mejora de su calidad de vida. Ahora bien, el deterioro de la ciudad no es un concepto simple, ya que implica la definición de criterios objetivos a través de los cuales sea posible medirlo.

El Artículo 373 del Decreto 190 de 2004, define el tratamiento de renovación urbana como:

“aquel 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, zonas que 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 Distrital 190 de 2004).

La norma abre un espectro de posibilidades para la inclusión de sectores de la ciudad, aunque sin claridad sobre los indicadores a partir de los cuales se objetivan los criterios para la implementación de proyectos de renovación urbana.

Según la Ley Nacional 388 de 1997, se permitirá la incorporación al tratamiento de renovación urbana de los sectores en los que se genere un impacto propicio, por efecto de las decisiones de planeamiento, la construcción, transformación, eliminación o supresión de un elemento de los sistemas generales de la ciudad, definidos por el mismo plan como malla vial arterial o infraestructura de los sistemas de transporte masivo, equipamientos, espacio público y otros; o en las zonas industriales con tendencia al cambio de uso. De acuerdo con esta directriz, el Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 190 (compilado de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003), define la Renovación Urbana en tres niveles: como política, programa y tratamiento; establece en su Art. 374 las modalidades de aplicación del tratamiento, que son el redesarrollo y la reactivación.

Esta breve revisión normativa pone de manifiesto que existen vacíos jurídicos en la legislación colombiana en torno a la renovación urbana que tienen que ver con la falta de contenidos que desarrollen y expliciten sobre todo la política y el programa; el tratamiento, por el contrario, se encuentra mucho más desarrollado en la ley porque define ámbitos de aplicación. Sin embargo, no sólo se trata de la precisión en la técnica discursiva a través de la cual se reglamenta la ciudad dentro de un marco de legalidad; se trata de allanar un sentido político de construcción de ciudad que supere la idea de la objetividad jurídica, para dar cauce a decisiones claras sobre la manera como se debe producir y cuidar el espacio construido.

En el caso de Bogotá, la percepción de la ciudadanía en torno a la renovación urbana es que es un tratamiento que busca transformar la ciudad construida, desconociendo lo que ocurre en estos espacios con la gente y sus visiones de ciudad, sus trayectorias, deseos y sobre todo, sin tener en cuenta o considerar alternativas de participación que impliquen el involucramiento pleno y real de la gente en los proyectos.

El Decreto Nacional 2181 de 2006 que reglamenta el procedimiento para la formulación y adopción de planes parciales de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo define la siguiente secuencia de tres etapas, conforme con lo dispuesto en el Artículo 4:

1. Etapa de formulación y revisión.
2. Etapa de concertación y consulta.
3. Etapa de adopción.

Esta norma define los contenidos de la formulación de un plan parcial en donde se insiste en una visión funcional de la ciudad, basada en la relación entre los sistemas estructurantes y en el concepto de cargas y beneficios, los cuales representan conceptos útiles para efectos de definir un modelo territorial y de gestión del suelo, aun cuando el problema en el caso de la ciudad de Bogotá tiene que ver más con la instrumentalización de los planes parciales de renovación urbana y la manera como las normas son aprovechadas para tomar decisiones de ordenamiento.

NORMAS Y POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación en la Constitución Política se entiende como deber del Estado y aparece desde su preámbulo como un derecho fundamental, cuya finalidad se relaciona con decidir, presentar iniciativas de origen popular, concertar y negociar, gestionar, fiscalizar y controlar.

En relación con la renovación urbana, el Art. 8 del Decreto Distrital 2181 de 2006 define que

“radicado el proyecto de plan parcial, la oficina de Planeación Municipal o Distrital o la entidad que haga sus veces convocará a los propietarios y vecinos colindantes en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo, para que conozcan la propuesta y expresen sus recomendaciones y observaciones. La respuesta a las recomendaciones y observaciones se realizará en el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de Plan Parcial (Decreto Nacional 2181 de 2006).”

Para efecto de complementar esta disposición vale la pena resaltar que el Art. 16 del Código Contencioso Administrativo, que precisa que:

“el valor de las citaciones y publicaciones de que tratan los artículos anteriores (14 y 15) deberá ser cubierto por el peticionario dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de realizarlas; si no lo hiciere, se entenderá que desiste de la petición (CCA Decreto 1 de 1984).”

Lo que implica que la participación, aunque es parte de la función pública, también es una responsabilidad del privado, peticionario o el que haga las veces de interesado.

En el caso de la renovación, la participación se entiende como mero proceso de información. Derecho al cual también refiere la Constitución Política en su Art. 45, el cual se desarrolla en el Código Contencioso Administrativo a través de disposiciones que fijan el procedimiento para su cumplimiento. Esta visión de la participación como información también se refleja en el Decreto Distrital 101 de 2010, que resalta la necesidad de una *participación decisoria de la población garantizada a través de mecanismos de información eficaz y transparente* (Decreto 101 de 2010).

La ley 388 de 1997 en su Art. 4 y 22 también se refiere a la Participación Democrática y mecanismos a través de los cuales la Administración Distrital y Municipal garantiza este derecho. Sin embargo, se debe insistir en que más allá de los dispositivos jurídicos que enmarcan el principio de legalidad de la participación, se deben desarrollar herramientas y metodologías que hagan operativa la norma a la luz de los contextos particulares de la ciudad.

El Decreto Distrital 448 de 2007 establece la obligatoriedad de que los sectores del gobierno Distrital diseñen y desarrollen estrategias de investigación, formación, información y movilización como parte del proceso de participación ciudadana, sin embargo, llama la atención que poco de esto se ha implementado en los proyectos de renovación urbana que adelanta el Distrito, evidenciando su dificultad para poner en práctica las normas con el fin de allanar caminos y emprender procesos que llenen de contenido el derecho a la participación.

El Acuerdo 257 de 2006, al reorganizar la Administración Distrital, obliga a diseñar sistemas de coordinación de la Administración y a llevar a cabo procesos de ajuste y desarrollo institucional que incluyen los procesos de participación ciudadana. Este es tal vez el mayor reto en la Ciudad de Bogotá, que implica entender la participación ciudadana y la función pública como un problema transectorial que atraviesa la estructura administrativa del Estado.

Estos problemas señalados en relación con la implementación de las normas que refieren a la participación ciudadana también pueden ser vistos como una oportunidad.

La renovación urbana en Bogotá es leída en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana como un proceso de revitalización urbana, en donde se supera la visión física de la ciudad para dar relevancia al ser humano como centro de la preocupación en torno al ordenamiento territorial. Esta mirada aprovecha el marco legal nacional, distrital y local para proponer proyectos que reflejen un modelo de ciudad incluyente. Para ello se han establecido un porcentaje de Vivienda de Interés Popular, en adelante VIP, en todos los proyectos prioritarios de revitalización, además de la puesta en marcha de identificación de lotes fiscales y otros terrenos en la delimitación denominada Centro Ampliado¹ en donde se van a construir un poco más de 200 mil Viviendas de Interés Prioritario.

Para llevar a cabo esta visión de ciudad se requiere hacer una gestión consistente en acuerdos entre los dueños privados de predios dentro de la delimitación del Centro Ampliado, la Administración y la ciudadanía en general, de tal manera que sea posible, a través de procesos de resolución de conflictos, viabilizar los proyectos de revitalización en el Distrito.

Esta tal vez es la idea más llamativa del Plan de Desarrollo, ya que adicionalmente propone nuevos modelos de gestión del suelo y enfatiza la necesidad de procesos de participación ciudadana. Según la Administración:

“antes se pagaba el valor del inmueble antes de la Operación o proyecto, se aprobaban y proyectaban usos más rentables y mayores edificabilidades, el promotor asumía las cargas y se beneficiaba del incremento del precio del suelo y con el pago realizado al propietario original no alcanzaba a comprar una vivienda en el sector. En el futuro se hará diferente: Se establece el valor del inmueble antes como un punto de partida ya que es lo mínimo a lo que tiene derecho el propietario, se establece un porcentaje de participación en el proyecto, se establecen los nuevos usos y las nuevas edificabilidades, se restan las cargas y obligaciones urbanísticas, se pagan los «aportes» al valor que resulte – Promedio de los usos y las edificabilidades y se construye vivienda de varios estratos, incluida VIP, comercio y oficinas de tal manera que se

¹ Centro Ampliado comprende 11.406 Ha con la siguiente delimitación: Norte: Cll. 80 – Cll. 100. Occidente: ALO- Fontibón- Av. Boyacá. Sur: Av. Boyacá – Av. Caracas. Oriente: 20 de Julio Perímetro Urbano - Cl 65 – Auto Norte.

pueda pagar con inmuebles por valor equivalente al del aporte” (www.sdp.gov.co. Presentación plan parcial Estación Central 2012).

CASOS DE RENOVACIÓN EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

A través de esta breve revisión de normas y de políticas es evidente que se requiere establecer los mecanismos de participación, sus alcances y las herramientas pedagógicas, en el marco del proceso de formulación y gestión de planes parciales de renovación urbana, además de comunicar de manera transparente y clara a la ciudadanía en qué consiste la renovación urbana, sus objetivos, etapas y resultados esperados.

Actualmente, la Secretaría Distrital de Planeación tramita 23 planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Bogotá, entre otros proyectos relacionados con la propuesta de revitalización. Estos proyectos son importantes por la oportunidad que cada uno representa para pensar temas como la articulación entre las entidades y dependencias de la Nación y del Distrito en la gestión de proyectos urbanos, temas presupuestales para la financiación de la urbanización y temas de participación que involucran actores e intereses diversos.

En la localidad de Santafé y Mártires es representativo el plan parcial Estación Central: El proyecto Estación Central se enmarca en las estrategias de renovación urbana y los procesos de revitalización del centro de la ciudad, y se articula con la ejecución de la fase III de Transmilenio (CII 26) y la construcción de la Estación Central en el barrio la Alameda². Limita por el oriente la carrera 13 por el sur la calle 24, por el occidente la transversal 17 y por el norte la calle 26. Según la resolución de determinantes, el proyecto Plan Parcial de Renovación Urbana Estación Central comprende 11 manzanas, 227 predios y 107.000m². En la primera etapa inició la construcción de los corredores que conectarán las troncales de transmilenio pero no la implantación de la estación, que todavía no ha sido diseñada. La mayoría de los predios de esta etapa que fueron definidos en el Decreto por el cual se adopta la Reserva Vial han sido adquiridos por la ERU, exceptuando el polígono 9 (el extremo sur de la etapa). En la tres etapas hay 372 inmuebles, de los cuales 65 han sido adquiridos por al ERU, 108 pertenecen a transmilenio y 1 al IDU. Entre las posibles problemáticas sociales de este proceso se

² Decreto 492 de 2007 Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo.

encuentra que se realizaron expropiaciones a algunos propietarios y que no se llevaron a cabo programas de participación³. De ahí la discusión sobre las actuaciones de la Administración Distrital frente a la población afectada en esta primera etapa.

Para este proyecto se han realizado cuatro (4) convocatorias públicas en el marco del proceso de formulación del proyecto. En el 2011 se llevaron a cabo tres (el 08 y 09 de marzo y el 21 de mayo). La tercera jornada del 21 de mayo se denominó ‘Brigada de Renovación’ y contó con la presencia de Sectores del Gobierno, con miras a enfatizar el principio de Gestión Social Integral. Posteriormente, el 27 de junio de 2012 se realizó una cuarta jornada en donde se explicó el enfoque del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

De estas, las tres primeras representan experiencias no exitosas de participación en donde la ciudadanía ha expresado un desacuerdo total con el proyecto y se acusa a la Administración de no tomar decisiones adecuadas. En el caso de la cuarta jornada, aunque la ciudadanía aun siente desconfianza, se percibe un cambio en la Administración, en el momento en que la Secretaría de Planeación María Mercedes Maldonado, hoy Secretaria de Hábitat, explicó la nueva forma de gestión que se propone desde la revitalización.

Las siguientes preguntas son el producto del análisis y síntesis de la totalidad de cuestiones que surgieron por parte de propietarios, vecinos y residentes del sector objeto de la Delimitación del plan parcial Estación Central, las cuales fueron manifestadas de manera oral durante la sesión y de manera escrita a través del formato M-FO-085 en la jornada del 27 de junio de 2012.

Preguntas relacionadas con el plan parcial:

“¿cuándo empieza el plan parcial?; ¿cuáles son las etapas del plan parcial y los tiempos de ejecución del proyecto?; ¿cuál es la diferencia entre las etapas del plan y cuáles son los beneficios de cada una?; ¿cómo se garantiza que la actual propuesta de revitalización con la gente y sin desplazamiento va a trascender los periodos de gobierno y va seguir siendo un lineamiento para los proyectos urbanos de renovación?; ¿qué pasa con los propietarios que no desean vender?; ¿qué pasa con los predios desocupados y/o abandonados, cómo entrar en el plan parcial?; ¿en qué consiste el plan de vivienda, quienes son los beneficiarios?; ¿cuántos metros cuadrados se van a

³ La ERU no cuenta con inventario sobre la población expropiada en esta etapa

construir en cada uso?; ¿cuál es el precio del metro cuadrado en cada uso?; ¿de qué manera se compensa a las personas que deben desplazarse, moverse, reubicarse, cómo se hace esto?; ¿cuál es el riesgo del proyecto?; ¿cómo se realizan los avalúos de los predios, cuánto van a valer los predios?; ¿cómo se maneja la copropiedad en los proyectos de renovación urbana?; ¿cómo se maneja el tema de impuestos en el proyecto antes, durante y después de la construcción de las nuevas edificaciones?; ¿qué va a pasar con los inmuebles de interés cultural, cuál va a ser el manejo para estos inmuebles y cómo se integran a la propuesta de revitalización?; ¿cómo van a quedar el centro, teniendo en cuenta el conjunto de acciones que se vienen adelantando por parte del distrito?; ¿qué uso el Distrito le va a dar a los parqueaderos, lotes de engorde, edificios en ruina e inquilinatos?; ¿quiénes son los compradores y constructores del proyecto?; ¿cuánto tiempo demora la cancelación del valor del predio en caso de compra?; en caso de no estar de acuerdo con el avalúo dado al predio ¿qué mecanismos jurídicos tienen los titulares del derecho de dominio para reclamar un mayor valor?; ¿se va a manejar una fiducia para gestionar el plan parcial, cuál es la estructura de la fiducia?”. (Formaos de Participación parte del Expediente del Plan Parcial. Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. SDP).

Temas asociados a la participación de propietarios, arrendatarios y vecinos en el plan parcial:

“¿en qué condiciones y cómo participan los comerciantes formales e informales de la zona?; ¿cómo participan y qué papel tienen los gremios y/o asociaciones?; ¿cuáles son los mecanismos de acceso a la información de los demás planes parciales del plan centro?; ¿qué va a pasar con los arrendatarios, a qué tienen derecho en el marco del plan parcial?; ¿cómo puede un arrendatario acceder a una vivienda en el plan parcial?” (Formaos de Participación parte del Expediente del Plan Parcial. Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. SDP).

Temas relacionados con movilidad:

“¿Se va a ampliar la calle 24, cuándo, cuál es el impacto de esta operación para el sector, qué implicaciones tiene para el plan parcial la ampliación de esta vía?; ¿qué acciones se tienen previstas para el sector que comprende la Calle 26 con carrera 17?; ¿cuál es el impacto del plan parcial en la movilidad del sector?; ¿cuántos parqueaderos tiene el proyecto?” (Formaos de Participación parte del Expediente del Plan Parcial. Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. SDP).

Temas de seguridad:

“A causa de las operaciones de la ERU en el sector se ha generado mucha inseguridad, sobre todo en el sector de la Calle 26 con carrera 13 ¿qué va a pasar con esta situación, como va a actuar el Distrito?; ¿qué va a pasar con la zona de Tolerancia?; ¿qué acciones se tienen previstas por parte del Distrito para abordar la inseguridad asociado a usos de alto impacto en la zona de Tolerancia?; ¿qué va a pasar con la política de habitante de calle?; ¿qué va a pasar con los expendios de drogas en el barrio Santa Fe?”. (Formas de Participación parte del Expediente del Plan Parcial. Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. SDP).

Posterior a esta jornada, el Distrito, en cabeza de la Secretaría de Hábitat y Secretaría de Planeación, ha desarrollado mesas de trabajo con los distintos grupos de propietarios (propietarios residentes, propietarios con actividad económica, propietarios con renta, propietarios sin uso), para discutir las preguntas formuladas en la última jornada informativa y para presentar las alternativas de participación para los propietarios con énfasis en su permanencia. También han estado al tanto de la discusión actores del Plan Centro e incluso propietarios de otros planes parciales que guardan relación con Estación central por su cercanía, como el proyecto de renovación del Barrio Santafé y la Zona de Alto Impacto ZESAI, el plan parcial La Sabana y La Favorita.

En la Localidad de Chapinero es representativo el plan parcial Proscenio, que comprende un área de 7,73 Ha. Limita por el Norte con la Calle 87, por el Sur la Calle 85, por el Oriente con la Carrera 13 y por el Occidente la Carrera 15. Está ubicado en el Barrio La Cabrera, y la iniciativa surge a partir de la propuesta por parte un privado de construir al lado del parque el Virrey una Escuela de Artes, combinada con usos comerciales y residenciales. Este plan es el primero adoptado en Bogotá por medio del Decreto No. 334 del 9 de Agosto de 2010, modificado por el Decreto No. 271 de 2011 del 24 de Junio de 2011. Como parte de la gestión de la primera Unidad de Actuación el interesado ha realizado la compra del 53% del área, lo cual se percibe por el resto de los propietarios como un impedimento para llegar a un acuerdo con el promotor de tal manera que sea posible el desarrollo del proyecto.

Para este proyecto también se han realizado 4 Convocatorias Públicas (en el 2011 el 11 y 22 de agosto y el 15 de diciembre, la cuarta se realiza el 12 de julio de 2012)

correspondientes a la etapa de Delimitación de la Unidad de Actuación Urbanística No. 1 del plan parcial.

Dentro de las preguntas más destacadas en esta última encontramos:

“¿cómo se define Entidad Gestora, cuáles son sus funciones, cuál es el rol de los propietarios en la Entidad Gestora y cuál es el porcentaje de propietarios necesario para aprobación de decisiones?; ¿cómo se define la participación para la toma de decisiones en el proceso de renovación Urbana en sus diferentes etapas?; ¿cómo se calcula o se anticipan los cambios en los valores del suelo en el proyecto?; ¿cómo se calculan los gastos, utilidades, rentabilidad?; ¿ya está delimitada la metodología de avalúos?; ¿en qué puede incidir el propietario si escoge el constructor y pondera diferentes presupuestos?; ¿se hará expropiación; ¿qué usos admite el plan parcial?; ¿cómo se escogen los usos que va a quedar?; ¿Cómo se calcula el impacto sobre el modelo financiero si se hace un uso u otro?; ¿de qué manera afecta la plusvalía a los vecinos; ¿cómo explican los promotores del plan parcial Proscenio la ausencia total de propietarios originales de la UAU 1 vinculados al mismo?; ¿en qué afecta el desarrollo de la primera etapa a las otras Unidades de Actuación?; ¿es posible delimitarlas todas juntas?; ¿cómo se sumen las cargas del proyecto, quién paga las cargas, qué porcentaje deben poner los propietarios?; ¿cuántos parqueaderos tiene el proyecto?; ¿cuál es el plan de movilidad del proyecto?”. (Formas de Participación parte del Expediente del Plan Parcial. Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana. SDP).

A diferencia del proyecto Estación Central, este plan, por la etapa en que se encuentra, ha requerido de mayor atención por parte de la Administración. Desde comienzos del 2012 se ha instaurado una mesa permanente de discusión con el grupo de propietarios ‘renuentes’ que se denomina “Renovación con Respeto”, quienes han contratado a otro privado que se presenta bajo la figura de Operador Urbano, para presentar una contrapropuesta basada en un mejor aprovechamiento del suelo, con la condición de la permanencia y alternativas de mitigación del impacto de la Escuela de Artes en el tema de movilidad y espacio público.

En Puente Aranda encontramos el proyecto Plaza de la Hoja, ubicado entre las calles 19 y 22 y las carreras 30 y 32, en la UPZ 108 Zona Industrial en la localidad de Puente Aranda. Comprende dos predios, uno denominado Plaza de la Hoja, que está reglamentado con el uso de plaza pública y cuenta con 16.697,6 m². El otro, Zona libre

no construida, es espacio desarrollable en usos privados y cuenta con 20.498,25m². Este es proyecto que surge como plan parcial cuando se emite la Resolución no. 0053 del 21 de enero de 2011. Con la adopción del Plan de Desarrollo Bogotá Humana se determina que este predio sin desarrollar de propiedad del Distrito será objeto de la estrategia de revitalización, por lo que actualmente toda el área geográfica es de tratamiento urbanístico de Desarrollo según la resolución 0851 de 29 de junio de 2012 de la SDP, en la cual se define un cambio sustancial respecto a la intención de desarrollar el predio a través del instrumento plan parcial.

Se ha identificado que personas de los barrios Panamericano, Cundinamarca, Samper Mendoza, Puente Aranda, Mártires, El Recuerdo, la Favorita, Colseguros, San Facon y Usatama están interesados en conocer e incidir en el proceso de decisión sobre el tratamiento y uso del predio Distrital denominado Plaza de Hoja. Algo que parecía un proyecto sencillo por involucrar a un solo propietario: el mismo Distrito, ha terminado siendo objeto de diversas críticas que una vez más ponen de manifiesto los retos de la participación ciudadana.

Desde la adopción de la decisión de construir VIP en el predio se ha instaurado una mesa permanente de discusión que lidera la Secretaría Distrital de Hábitat en donde se ha conformado la organización social “Mesa Permanente de Revitalización”, cuyos voceros manifiestan que no están en desacuerdo con la idea de construir VIP en este predio, ya que perciben que no es posible la mezcla social en este sector debido a las características del mismo. Acusan al Gobierno de no tener un plan integral para la atención a la población beneficiaria.

El aspecto más relevante que se ha discutido es el uso. Parece que a pesar de que la Administración está proponiendo nuevas formas de gestión de la renovación y un modelo de ciudad incluyente y equitativo, la cultura de la segregación aun permea los discursos de **los mismos ciudadanos, quienes por un lado reclaman justicia social y espacial, y por otro lado rechazan la mezcla social**, demandando el desarrollo de proyectos rentables y atractivos financieramente.

En la localidad de Teusaquillo encontramos el proyecto El Recuerdo, que aunque no existe como trámite en la Secretaría Distrital de Planeación ha sido desde sus inicios un proyecto de gran importancia para el Distrito debido a su carácter participativo. La iniciativa surge de un grupo de propietarios que posteriormente se agrupan bajo la

modalidad de corporación. La corporación “Vida de Barrio” ha promovido desde el 2010 un proceso de pedagogía social con la comunidad del barrio, con el ánimo de obtener como resultado el diseño participativo de un proyecto con mayores aprovechamientos en la zona, densificación del barrio y permanencia de los moradores.

A pesar de que este proyecto se ha preocupado por definir escenarios de resolución de conflictos, bajo el supuesto de que la participación e involucramiento pleno de los propietarios y vecinos es un factor de éxito, el proceso se enfrenta a varias dificultades.

La primera tiene que ver con la incorporación de parte del barrio al tratamiento de renovación urbana, la segunda tiene que ver con la viabilidad de que este proyecto se desarrolle bajo un modelo asociativo. Los ciudadanos que han participado de manera comprometida en los espacios que la Corporación ha dispuesto para la participación están a favor del proyecto, en cambio, otros actores como la Junta de Acción Comunal del barrio perciben el proyecto como una amenaza a la propiedad y a la dinámica tradicional del sector.

Este proyecto tiene la connotación de estar muy cerca al proyecto de renovación que se propone para el Centro Empresarial Corferias y de estar enmarcado dentro de la Operación Aeropuerto, por estar ubicado sobre la Calle 26, cosa que también causa controversia, en la medida que combina el interés participativo e intereses Distritales y Nacionales que persiguen mejores aprovechamientos y una recualificación de la estructura urbana en este corredor vial que lleva al Aeropuerto el Dorado.

Este proyecto, al igual que los otros, representa una oportunidad para pensar la revitalización, fortalecer espacios de discusión entre la ciudadanía organizada y la Administración, y promover la discusión en torno a los temas relacionados con el ordenamiento territorial entre los diferentes actores. Las metodologías de discusión frontal actualmente son un tema revaluado, dando relevancia a metodologías participativas que delimiten una pedagogía social centrada en la experiencia del sujeto conocedor. Esta es una invitación que la Corporación “Vida de Barrio” promueve en su discurso y en sus prácticas, sin embargo, la posibilidad de consensos la mayoría de veces estará medida también por una voluntad política, que se refleje en decisiones de ordenamiento y en el despliegue de las capacidades institucionales para promover acciones y actuaciones urbanísticas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la ciudad de Bogotá, la participación en los procesos de ordenamiento territorial y aplicación de instrumentos es incipiente, más que por la ausencia de normas que desarrollen el tema, por la falta de voluntad para adelantar procesos participativos con miras a la construcción colectiva del territorio. La participación representa un reto debido a la multiplicidad de intereses y posiciones en juego, que implican definir un alcance y finalidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos y entenderla como un proceso de resolución de conflictos.

Los proyectos presentados son importantes en el contexto actual de las decisiones sobre el desarrollo de la ciudad debido a que son procesos que han movilizadado a la ciudadanía organizada, impulsando procesos de participación consistentes en mesas de discusión sobre la elaboración de la norma y aplicación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del ordenamiento territorial.

Algunas de las preguntas frecuentes asociadas al tema de la renovación, hoy revitalización según el actual Plan de Desarrollo son: *¿cómo puedo participar?, ¿cómo puedo permanecer en el sector?, ¿cómo puedo ganar con el proyecto?*

Se requiere revisar y repensar a la luz de la revitalización las metodologías de avalúos y los temas asociados a compensaciones económicas de que tratan los desarrollos normativos por parte del IDU, como los Decretos Distritales 296 de 2003 y 329 de 2006 que fijan acciones para la mitigación de impactos sociales y económicos por obras públicas de reordenamiento territorial y concretan las disposiciones del subprograma de reasentamiento contenido en el POT. Este es un tema que no se ha desarrollado para el tratamiento de desarrollo ni de renovación urbana con suficiente claridad, reflejo de ello es la ausencia de lineamientos acerca de cómo calcular las variables del reasentamiento y ausencia de experiencias exitosas en Colombia que sirvan como modelo de referencia. En relación con la participación ciudadana en renovación urbana, se recomienda fortalecer la coordinación y articulación institucional de tal manera que los sectores del gobierno diseñen conjuntamente planes, programas y/o proyectos que acompañan la Renovación Urbana en Bogotá y hagan posible el proyecto de la Revitalización. Se requiere también enfatizar en la garantía de derechos colectivos e inclusión social con énfasis en la permanencia de los moradores y la seguridad jurídica de los procesos. El modelo de ciudad que propone la revitalización debe reconocer la participación como

proceso de resolución de conflictos con reglas del juego compartidas, mecanismos aceptados y legítimos para tramitar los conflictos, prácticas comunicativas dialógicas constantes entre los asociados en la elaboración, discusión y aplicación de la norma urbana, la construcción de convivencia es un elemento transversal, de tal manera que sea viable un modelo incluyente y equitativo de habitar y de convivir en el espacio basado en la mezcla social.

Sería importante revisar y analizar qué hay detrás de las preguntas que la ciudadanía planeta en relación con los proyectos de revitalización y la posibilidad que tiene el instrumento plan parcial para dar respuesta a ellas. La segregación socioespacial, más allá de referir a una configuración física de la ciudad, permite dar relevancia al significado político del ordenamiento territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardila, Gerardo. (Diciembre, 2006). *Ingeniería y territorio: una relación política indisoluble*. Disponible en: <http://opac.udea.edu.co/cgi-lib/?infile=details.glu&loid=1074009&rs=2121368&hitno=-1>
- Bonilla Maldonado, Daniel. *El liberalismo y la propiedad en Colombia: propiedad-derecho y propiedad y función social*. (Material inédito usado en clase).
- Del Castillo, Juan Carlos y Salazar, José. (2001). *La planeación urbanística en Colombia*. En: Peter Brand Editor y Compilador. (2001). Trayectorias urbanas de la modernización del Estado Colombiano. Tercer Mundo Editores. Universidad Nacional – Sede Medellín.
- Fernandes, Edesio y Maldonado, María Mercedes. (2010). *El derecho urbano y la política del suelo en América Latina: nuevos paradigmas, posibilidades de acción*. En: Revista Forum de Derecho Urbano y Ambiental. FDU. Belo Horizonte, Año 9, No.54, nov. 2010.
- Edesio Fernandes. (2012). Conferencia sobre el Derecho Urbano en América Latina. Bogotá. Universidad de los Andes.
- Maldonado María Mercedes. (2001). *La Discusión sobre la Expansión del Norte de Bogotá. Una aproximación desde el derecho*. En: Ardila Gerardo Ardila Gerardo, (2003). Territorio y sociedad: El caso del plan de ordenamiento de Bogotá. Bogotá. Ministerio del Medio Ambiente y UNAL.
- Morales, Carlos. (2003). *El debate por reformas del suelo urbano en América Latina*. En: Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 338 de 1997. Bogotá. 2003.
- Valencia Jaramillo, Jorge. (2003). *Las reformas urbanas en Colombia*. En: Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 338 de 1997. Bogotá. 2003

Normas revisadas

Ley 9 de 1989

Ley Nacional 388 de 1997

Decreto 190 de 2004. Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 190 (compilado de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003)

Decreto Nacional 2181 de 2006

Decretos Distritales 296 de 2003 y 329 de 2006

Decreto Distrital 448 de 2007

Decreto 101 de 2010

CCA Decreto 1 de 1984

Otras fuentes consultadas

Página de la Secretaría Distrital de Planeación: www.sdp.gov.co

Formatos de participación e informes que hacen parte de los expedientes de los planes parciales de renovación urbana que reposan en la Dirección de Patrimonio y Renovación urbana