



Procesos de expropiación en renovación urbana

El uso de la expropiación, incluidas las etapas previas de enajenación voluntaria o negociación directa es un instrumento usual en los procesos de renovación urbana, y de hecho está contemplado como un motivo de interés social en la Ley 388. No obstante, su utilización es controvertida, debido a las inquietudes que suscita que el poder público suprima el derecho de propiedad para facilitar proyectos inmobiliarios desarrollados por agentes privados, sin que esté clara la presencia de un interés general y donde, al mismo tiempo se generan procesos de exclusión y de empobrecimiento de familias de bajos recursos. También son motivo de discusión los criterios para la determinación de la indemnización y otro tipo de compensaciones cuando la expropiación no se dirige a producir bienes de uso público sino a promover negocios inmobiliarios. Dada la importancia del tema, en el proyecto de Debates de Gobierno Urbano se discutió el tema a partir de las presentaciones de Doris Patricia Noy, consultora, que ha sido Gerente de Renovación Urbana y Patrimonio de la Secretaría Distrital de Planeación y Gerente de Proyectos de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. Paul Lehoucq, abogado experto en expropiaciones, asesor de la misma empresa en el tema. Los comentarios estuvieron a cargo de Carlos Vicente de Roux, Concejal de Bogotá.

Expropiación en procesos de renovación urbana: la experiencia de Bogotá. Doris Patricia Noy

La utilización de la expropiación en los procesos de renovación urbana es un tema polémico en el que falta mucho por aprender. Voy a mostrar su utilización en algunos de los proyectos y a terminar con unas reflexiones sobre la aplicabilidad de la expropiación.

La renovación urbana se debe empezar a ver en el marco de proyectos urbanos integrales que vinculen las actuaciones y el desarrollo de proyectos y que involucren la dimensión urbana, la socio-económica, la financiera y la ambiental. Estamos planeando proyectos de renovación en donde a veces se nos olvida que se trabaja en sectores donde previamente hay edificaciones y, sobre todo, hay una población que en muchos de los casos tiene arraigo y tiene unas condiciones específicas por haber vivido mucho tiempo en ciertas zonas.

“Muchas de las falencias que tenemos se deben a que abordamos de manera fragmentada los procesos de renovación urbana, pero el reto es que este tipo de intervención sea sostenible, que se aproveche mejor el territorio actuando en zonas que estén deterioradas o poco aprovechadas”

Muchas de las falencias que tenemos se deben a que abordamos de manera fragmentada los procesos de renovación urbana, pero el reto es que este tipo de intervención sea sostenible, que se aproveche mejor el territorio actuando en zonas que estén deterioradas o poco aprovechadas (no necesariamente tienen que ser deterioradas) que empiecen a generar unas nuevas dinámicas urbanas.

Voy a empezar con una definición elemental de expropiación tomada de wikipedia: "la expropiación es una institución de derecho público que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al estado, mediante indemnización, concretamente, a un ente de la Administración Pública dotado de patrimonio propio. Puede expropiarse un bien para que éste sea explotado por el Estado o por un tercero". La expropiación tradicionalmente se ha utilizado para obras públicas, pero en el marco de los procesos de renovación urbana se utiliza para proyectos integrales que no solo incluyen esas obras. Se han dado varias discusiones sobre la determinación de la indemnización y sobre la interpretación de lo que establece la norma como valor comercial del inmueble en el momento de la expropiación. Otro factor a considerar es la presencia de múltiples actores, entre ellos el Estado, los propietarios, los moradores, los residentes, y adicionalmente un tercero que es el que ejecuta y se vincula a los proyectos, bien sea como promotor, como inversionista o como desarrollador de los diferentes proyectos.



Doris Patricia Noy, arquitecta y urbanista. Paul Lehoucq, abogado especialista en expropiación.
Gerardo Ardila, Director Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Nacional. Carlos Vicente de Roux, Concejal de Bogotá



Paul Lehoucq, abogado especialista expropiación.
Gerardo Ardila, Director Instituto de Estudios Urbanos- Universidad Nacional. Doris Patricia Noy-Arquitecta urbanista

La Ley 388 establece como motivo de interés social para expropiar la renovación urbana, concretamente en los numerales c), e) y l) del artículo 58. Hay una relación entre proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos y también se están vinculando los procesos de renovación urbana a la construcción de proyectos de infraestructura vial, para que no se sigan haciendo las vías sin pensar qué pasa en el entorno en el que se desarrollan. Es el caso del proyecto Estación Central, que se abordará más adelante.

¿Cuál es la mayor queja que hay en relación con estos procesos? El asunto de la gentrificación, que también, de acuerdo con una definición simple de wikipedia, "es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado y con pauperismo es progresivamente desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo a la vez que se renueva". Y eso está pasando con los proyectos de renovación urbana y lo que no se ha logrado definir es cómo logramos que mucha de esta población mejore sus condiciones de vida o se quede en el marco del mismo proyecto.

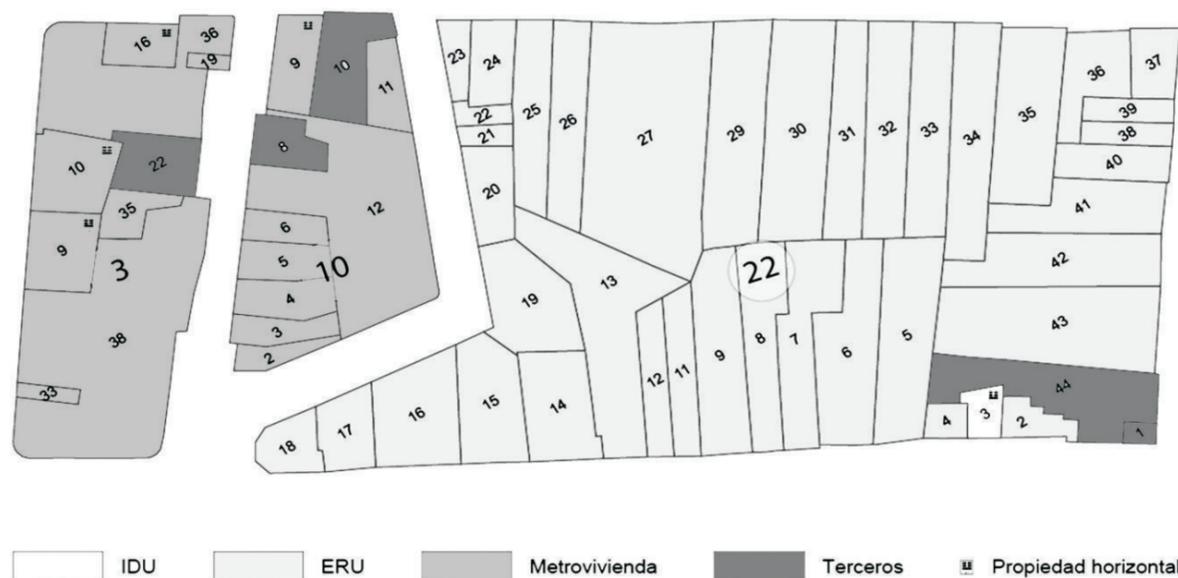
A continuación voy a mostrar ejemplos de lo que se ha hecho de expropiación para renovación urbana.

1) Programa de Renovación Urbana San Bernardo y Santa Inés

Fue formulado en el marco del Decreto 880 de 1998 por el cual se adoptó el programa de renovación urbana para la recuperación del sector comprendido por los barrios San Bernardo, Santa Inés y su área de influencia, e incluía no solo lo que conocemos como el parque Tercer Milenio sino una serie de actuaciones complementarias como el borde de la Carrera Décima, San Victorino Centro Comercial de Comercio Mayorista con la operación de las manzanas 3, 10 y 22, y San Bernardo. Se efectuaron expropiaciones por vía judicial para la ejecución de una obra pública (el parque) a partir del año 2000, que en 2003 había avanzado de manera importante y se consolida en 2004. Los procesos de expropiación estuvieron acompañados de un programa de gestión social donde se identificaron las actividades desarrolladas por la población de la zona que se conocía como "El Cartucho" (cachivacheros,

Control de Titularidad de Predios

Marzo 20 de 2009



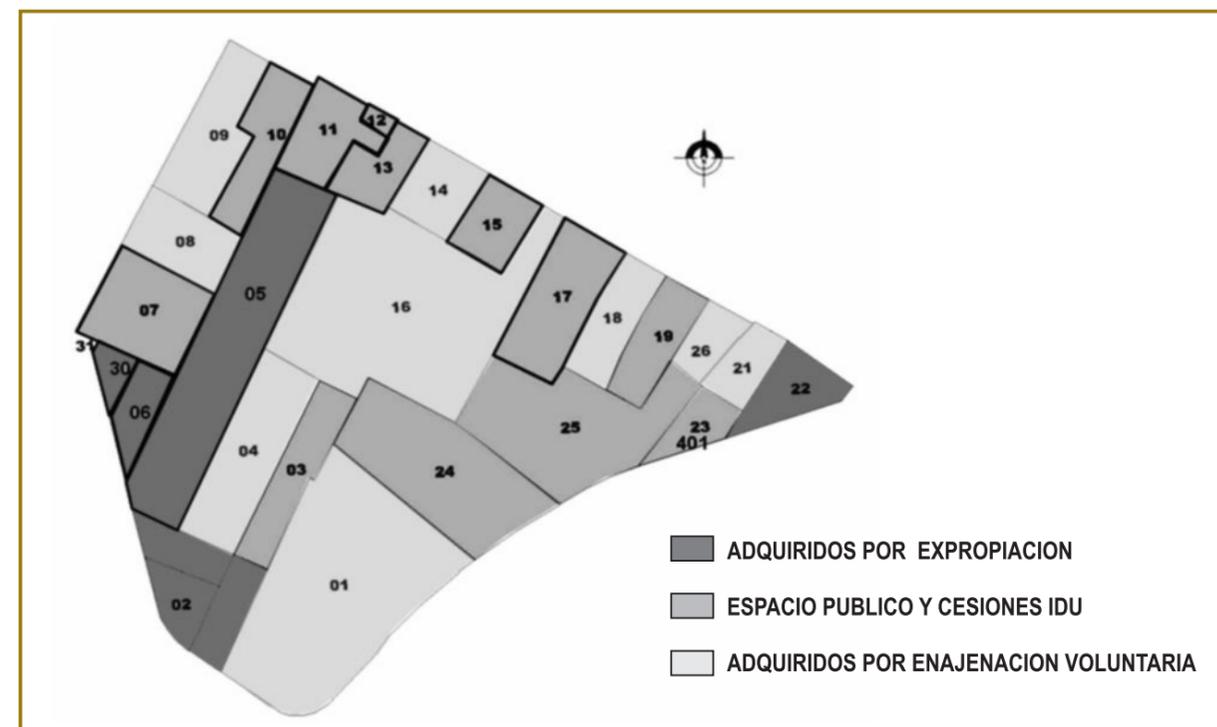
Control de titularidad de predios, programa de Renovación Urbana San Bernardo y Santa Inés. Fuente: ERU, 2009

vivanderos, artes gráficas, bodegueros) y se empezaron a buscar alternativas en el marco de un proceso que también vinculaba población como los habitantes de calle. Se dió protección social especializada a los más vulnerables, a través de atención habitacional, fortalecimiento de cadenas productivas organizadas en coordinación con todas las entidades, asesoría jurídica y estabilización social. El programa de renovación urbana -que en esa época dependía del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)- efectivamente logró atender una cantidad considerable de personas. Los grupos poblacionales identificados fueron relocalizados, en muchos de los casos. Los ropavejeros en la Plaza España, los cachivacheros en la calle 17 con carrera 16, una zona del sector arriba de Paloquemao se consolidó con los tipógrafos, las vivanderas, los sobanderos, las bodegas de reciclaje que se estaban estructurando también en el marco del Plan Maestro. Todo esto sólo fue posible porque hubo coordinación inter-institucional, todas las entidades participaban para hacer viable el proyecto: el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), el Departamento de Catastro, las empresas de servicios públicos. Entre las entidades ejecutoras estaba el IDU, el DAMA, la Secretaría de Transporte en ese momento.

La expropiación por vía judicial se utilizó para construir el parque, pero no se continuó con los

demás proyectos, salvo el centro comercial mayorista de San Victorino en las manzanas 3, 10 y 22, que son las manzanas que fueron adquiridas por procesos de expropiación vía judicial, las dos primeras por Metrovivienda y la manzana 22 por el IDU. Todos los procesos fueron trasladados a la Empresa de Renovación Urbana. De las manzanas 3, 10 y 22 (compuestas por 14, 22 y 46 inmuebles respectivamente), el año pasado solo faltaban dos inmuebles de cada manzana por culminar la transferencia de propiedad a entidades distritales.

¿Cómo se hizo este proceso? Declaratoria de renovación urbana, definición de motivos de utilidad pública de acuerdo con la ley. Se realizó un concurso para el proyecto arquitectónico, se contrató una fiducia, para que se encargara de la gerencia del proyecto y se generó un plan de gestión social. El proyecto definió unos componentes en los temas urbanísticos, con una concertación normativa con la Secretaría Distrital de Planeación, definiendo las reglas de juego. Además desde el punto de vista financiero se estableció que tenía que ser un proyecto rentable para que generara unas condiciones específicas, y se vinculó el IPES (Instituto para la Economía Social), que antes era el Fondo de Ventas Populares, para la definición de espacios análogos para reubicar algunos vendedores del sector.



Predios proyecto Manzana 5 según forma de adquisición. Fuente: ERU

2) Proyecto eje ambiental y cultural Manzana 5 Las Aguas

Manzana 5 está localizada en el sector del Triángulo de Fenicia en la calle 19 con carrera 3ª. Era un sector bastante deteriorado y desocupado, 46% del área utilizada por parqueaderos, la mayoría de los inmuebles presentaban deterioro, algunos predios eran propiedad del IDU, otros albergaban algunos edificios y establecimientos comerciales. Esta zona se escogió porque tiene una localización estratégica, tenía condiciones propicias para hacer un proceso de renovación urbana, la edificabilidad no era muy alta y adicionalmente la administración distrital estaba invirtiendo muchos recursos en el Transmilenio en el entorno inmediato a esta manzana.

La Empresa de Renovación Urbana inició una gestión con el gobierno español, se hizo un convenio de cooperación y se definió que dentro de la manzana se construiría el Centro Cultural Español y que el resto del predio iba a ser un proyecto de vivienda. En el proceso de adquisición predial se empezó a usar la expropiación administrativa. Esta zona no estaba reglamentada por el POT ni por el Acuerdo 6, tenía una reglamentación muy antigua del Decreto 1042 del 1997, requirió un proceso de concertación con Planeación Distrital y salió una resolución que definió unas normas específicas en el marco del desarrollo

del proyecto. Se elaboraron todos los estudios de gestión y todos los procesos que requería este proyecto de renovación urbana. Para esta manzana se adquirieron por enajenación voluntaria 18 de los predios, 13 fueron adquiridos por expropiación, 3 predios fueron cedidos por el IDU y 2 era espacio público del Distrito. Hubo un acompañamiento social y se otorgaron subsidios de vivienda para 5 familias, se hizo asesoría y acompañamiento en relocalización de actividades productivas: una lavandería, una sastretería, un restaurante y unos predios donde se había grabado el programa "Don Chinche".

¿En qué está hoy este proyecto? El Centro Cultural tiene licencia de construcción desde 2009 y, desafortunadamente, por problemas del gobierno español, no se han asignado los recursos para iniciar la construcción. La licencia de construcción se vence muy pronto.

Estación Central

Es un proyecto integral localizado sobre el eje de la Calle 26 articulado a una obra de transporte, en este caso una de las principales estaciones de Transmilenio (que vinculará el corredor de la Avenida Caracas, la Calle 26 y la troncal Carrera 10ª). Es la primera vez que se vincula un proyecto de transporte con renovación urbana. En total son 10.5 hectáreas

en 11 manzanas y 969 predios. Se busca rescatar este sector, bastante deteriorado con una zona de prostitución, con unas condiciones urbanas bastante duras y donde se había desvalorizado mucho el suelo.

Se planteó como una operación urbana en donde primero había que adquirir el suelo necesario para la estación y las vías del sistema Transmilenio y luego para unos desarrollos inmobiliarios articulados al equipamiento de la estación, mediante una norma urbana que se definía en el marco del plan parcial. Así se buscó cambiar el planteamiento inicial del IDU (que contemplaba únicamente la adquisición de suelo necesario para la construcción de Transmilenio), y vincularlo al proyecto de renovación urbana y definir un plan parcial en toda la zona del entorno garantizando que se pudieran cumplir los tiempos de la troncal de Transmilenio. Se definió que Transmilenio iba a participar en este plan parcial de renovación urbana aportando unos recursos para la adquisición de suelos en la zona. Estos proyectos de renovación urbana requieren tiempos largos de ejecución, por tanto había que dejar primero que todo adquiridos los predios para que el Transmilenio de la Calle 26 pudiera operar.

Actualmente la propuesta de plan parcial ya está formulada en tres etapas o unidades de actuación urbanística y está en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación. La primera etapa incluye la estación de Transmilenio, la segunda etapa vincula todos los predios de FONADE, la Universidad INCCA y la tercera etapa, la que queda abajo de la Caracas, es en la que se genera un proyecto específico de vivienda. Se trata de un proyecto público-privado en donde intervienen Transmilenio, el IDU, la Secretaría de Hábitat, la Secretaría de Planeación, y había que vincular inversionistas inmobiliarios. Hay que orga-

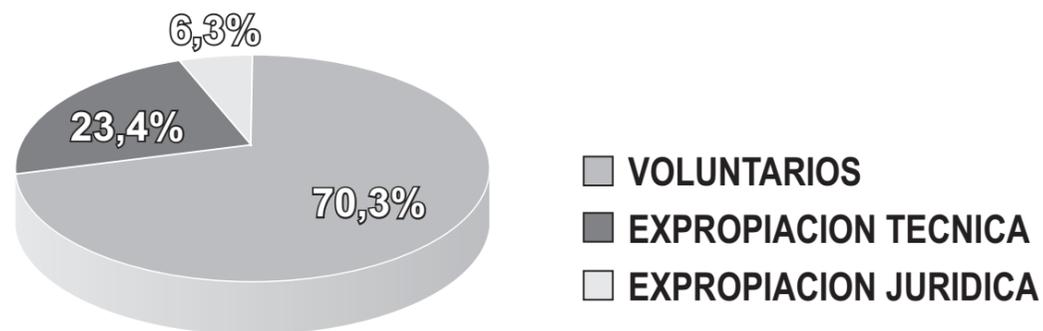
nizar toda una estructura comercial y de marketing del proyecto en donde se tiene que vincular la fiducia y todas las formas de financiamiento para poder liderar, convocar, adjudicar y administrar este plan parcial.

El proceso de adquisición estuvo a cargo de la Empresa de Renovación Urbana con la ayuda de expertos en este tema, se diseñó un procedimiento en donde se definieron los soportes del componente jurídico-técnico, los aspectos a tener en cuenta en el proceso de adquisición, reasentamiento, recursos específicos, generación de avalúos comerciales confiables, indemnizaciones y reconocimientos económicos a los no propietarios.

En el área correspondiente a la primera etapa había 216 predios de los cuales 85 se requerían para la estación de Transmilenio. Todos estos predios se adquirieron y la Empresa de Renovación Urbana empezó a adquirir los 26 predios destinados a los desarrollos inmobiliarios. En octubre de 2010 el 70% de esos 111 predios había sido adquirido por enajenación voluntaria, el 23% a través de lo que se conoce como expropiación técnica y por expropiación jurídica el 6%. Es todo un éxito, se trata de resultados que no se habían visto antes en materia de adquisición de predios en la ciudad.

El proyecto se acompañó con un proceso de gestión social, que incluía la definición de las compensaciones adicionales al valor comercial, programas orientados a la población localizada en el sector, acciones de divulgación y comunicación, un proyecto de restablecimiento de condiciones educativas. Se liquidaron 57 compensaciones en los 85 predios de Transmilenio.

ACEPTACIONES Y EXPROPIACIONES VS. PREDIOS %



% Aceptaciones y expropiaciones proyecto Estación Central. Fuente: ERU

“ Cuando hay proyectos inmobiliarios privados involucrados en los procesos de renovación, muy seguramente ese agente privado persigue una utilidad derivada del salto que dará el precio del suelo como resultado del respectivo desarrollo inmobiliario. ¿Por qué el dueño original del suelo no tiene derecho a participar en el negocio?”

Comentarios
Carlos Vicente de Roux

La primera inquietud está relacionada con la legitimidad de la expropiación para proyectos de renovación urbana y, en particular, de la expropiación administrativa que por definición es más ágil pero menos garantista que la judicial, cuando hay de por medio proyectos e intereses inmobiliarios privados. Si la expropiación se debe justificar por motivos de utilidad común y no de interés particular, queda esa preocupación, porque las causales de ley que justifican la expropiación por vía administrativa son muy amplias, están relacionadas con los motivos de urgencia, pero cuando uno escarba en los factores que le darían amparo a esa urgencia, pues se encuentran con que ahí puede caber todo.

La segunda tiene que ver con la indemnización. La Ley 388 de 1997 remite el monto de la indemnización al valor comercial de los predios antes de la ejecución del proyecto y eso en principio resulta adecuado porque tiende a neutralizar la expectativa del propietario del suelo. Pero cuando hay proyectos inmobiliarios privados involucrados en los procesos de renovación, muy seguramente ese agente privado persigue una utilidad derivada del salto que dará el precio del suelo como resultado del respectivo desarrollo inmobiliario. ¿Por qué el dueño original del suelo no tiene derecho a participar en el negocio? Y ¿por qué ese derecho no debería expresarse en el

precio indemnizatorio que se le paga? Creo que en la Ley 388 y en la Ley 9 del 89 habría pie para sustentar que el propietario del suelo debe ser tratado como un socio para efectos de determinar la indemnización.

Adicionalmente, me pregunto si el arraigo puede ser objeto de indemnización. Entiendo que la Ley 388 solo habla de daño emergente y lucro cesante que son componentes de daño material y no se hasta qué punto habría lugar a una compensación por la pérdida del arraigo como una expresión de daño moral, pero entonces nos encontraríamos con que la Ley 388 solo habla de los componentes de daño material.

Procesos de adquisición predial para renovación urbana.
Paul Lehoucq

Voy a hacer una presentación eminentemente jurídica de la interpretación de las disposiciones de la Ley 388, derivada de su aplicación concreta en los procesos de adquisición predial.

Consideraciones previas

De acuerdo con la constitución la propiedad es un derecho relativo, no absoluto, dada su función social y ecológica y es clara la prevalencia del interés general sobre el interés particular. Por motivos de utilidad pública e interés social decretados por el legislador podrá haber expropiación, bien sea judicial o administrativa, con indemnización previa y justa.

“ La propiedad es un derecho relativo, no absoluto, dada su función social y ecológica y es clara la prevalencia del interés general sobre el interés particular. Por motivos de utilidad pública e interés social decretados por el legislador podrá haber expropiación, bien sea judicial o administrativa, con indemnización previa y justa”

La Ley 388 contempla los motivos de utilidad pública e interés social para expropiación urbana, pero hay otros motivos de expropiación en las legislaciones sectoriales, de transporte o minera, por ejemplo. En la Ley 388 la renovación urbana está en el mismo nivel que la adquisición de inmuebles para construir vías.

Quiero resaltar, además, que tanto en la expropiación por vía judicial como administrativa siempre se acude en primer término al mecanismo de enajenación voluntaria, por tanto, creo que el legislador definió la expropiación como la excepción y no la regla, la excepción si no se logra un acuerdo en la primera etapa del proceso.

Los motivos de utilidad pública

En lo que tiene que ver con la renovación existen dos motivos de utilidad pública: el literal c) del artículo 58 de la Ley 388 que hace referencia a la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos. Y el literal l) que trata de la ejecución de proyectos de urbanización, desarrollo y renovación urbana a través de la

modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes.

Es importante tener claro que los motivos de utilidad pública los define el legislador, no es un asunto que competa a la administración. Hago esta precisión porque a veces se habla de declarar la utilidad pública de una expropiación y eso es incorrecto, los motivos de utilidad pública están previamente definidos en la ley y a la administración le corresponde simplemente aplicarlos, no crearlos ni declararlos. Cuando la administración va a iniciar un proyecto simplemente debe establecer que cuenta con unos estudios técnicos de un proyecto contemplado en el plan de ordenamiento territorial o el plan de desarrollo, invocar un motivo de utilidad pública legalmente establecido y disponer la expropiación, previo el proceso de enajenación voluntaria.

La Ley no hace la distinción entre utilidad pública e interés social, pero yo propongo una interpretación,



Carlos Vicente de Roux, Concejal de Bogotá

“La Ley no hace la distinción entre utilidad pública e interés social, pero yo propongo una interpretación, con base en la jurisprudencia y la doctrina: la diferencia radica en el beneficio del proyecto. En la primera se produce un beneficio general, en el segundo un beneficio a un grupo determinado de personas”

con base en la jurisprudencia y la doctrina: la diferencia radica en el beneficio del proyecto. En la primera se produce un beneficio general, en el segundo un beneficio a un grupo determinado de personas.

En el caso de la renovación urbana la Ley 388 contempla dos tipos de intervenciones: los programas de renovación urbana y la renovación urbana ejecutada a través de unidades de actuación urbanística; pues tienen un tratamiento diferente. Un programa de renovación urbana, según el Plan de Ordenamiento Territorial (de Bogotá), se dirige a realizar actuaciones urbanísticas públicas (urbanismo, construcción, parcelación) en sectores identificados de la ciudad para propiciar su reordenamiento, y busca promover proyectos para atraer e incentivar la actuación privada (artículo 305). Para tal efecto promueve el mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada e identifica zonas para el desarrollo de proyectos estratégicos para la ciudad, tomando en cuenta las necesidades previstas en el POT (artículo 306). Es decir, se trata de mejorar y recualificar la ciudad edificada, y aclaro que me estoy quedando básicamente en la definición del programa, no me estoy metiendo en una definición más macro de renovación. La ejecución de estos programas y proyectos de renovación urbana se deben llevar a cabo aún sin la voluntad de los propietarios del suelo, por el principio de la preva-

lencia del interés general sobre el particular. Si no se logra un acuerdo se acude a la expropiación, ya que el Estado debe concretar la satisfacción de los motivos de utilidad pública, o sea concretar los proyectos, que son de beneficio general.

El segundo tipo de intervención sería el proceso que se realiza en las zonas sujetas al tratamiento de renovación urbana que no tengan programas definidos, donde es necesario desarrollar planes parciales y unidades de actuación urbanística (definidas en el artículo 39 de la Ley 388). En estos casos no está presente la utilidad pública sino el interés social porque se está beneficiando principalmente a un grupo determinado de personas, y lo que hace la renovación urbana es bajar la democracia a ese nivel. Por eso se exige como mínimo el acuerdo de los propietarios del 51% del área vinculada al proyecto para iniciar la adquisición predial sobre el 49% renuente o menos, todo ello bajo un esquema de gestión asociada. Si no se logra el acuerdo sobre el porcentaje mínimo señalado la operación simplemente no se realiza.

Los programas de renovación urbana tienen varias ventajas: no se requiere el acuerdo mínimo de los propietarios del 51% de la superficie del proyecto, se puede aplicar el artículo 119 de la Ley 388 que habla del derecho de preferencia y solo en este caso aplican los beneficios tributarios establecidos en la ley.

La indemnización

En principio la persona cuyo bien es objeto de adquisición por motivos de utilidad pública recibe el precio de su inmueble, definido en un avalúo comercial (no catastral). Hoy en día, además del avalúo comercial, el propietario recibe una indemnización, que debe ser previa y justa. La Corte Constitucional, en la sentencia C476 del 2007¹ definió tres tipos de indemnización: la compensatoria, que es equivalente simplemente al avalúo, porque el propietario está incumpliendo la función social de la propiedad (es el caso, por ejemplo, de los lotes de engorde). La indemnización reparatoria, que se emplea en la mayoría de casos, es la que incluye el daño emergente y el lucro cesante. Eso quiere decir que además de recibir el avalúo, la persona va a recibir el equivalente a todos los gastos en que deba incurrir para quedar en una situación similar a la que se encontraba antes de la transferencia de su inmueble y el equivalente a los ingresos que dejan de

¹ La determinación de estos tres tipos de indemnización fue trabajo extensivamente en la sentencia de la Corte Constitucional C-1074 de 2002, magistrado ponente Manuel José Cepeda, Nota de la editora.

percibir las actividades productivas mientras se reubican. Finalmente hay una indemnización restitutiva que puede ir más allá de la reparatoria, y se puede reconocer por ejemplo a madres cabezas de familia, personas de la tercera edad, en general a las personas menos favorecidas o más desprotegidas por la sociedad.

Es importante aclarar que la indemnización, por regla general compensa al propietario. Pero en Bogotá hay dos decretos distritales, el 296 de 2003 y el 329 de 2006, que de alguna manera generan una política social para estos temas, dirigida a hacer un reconocimiento tanto en dinero como en gestión y apoyo a personas diferentes del propietario (arrendatarios, poseedores, etc). En los proyectos de renovación urbana existe una especial protección a los moradores y básicamente consiste en que los arrendatarios se tendrán como poseedores cuando el propietario del inmueble lo haya abandonado (o sea, en los casos en que el arrendatario lleve más de dos años sin pagar canon y no se ha tomado ninguna acción al respecto).

Expropiación judicial vs. expropiación administrativa

Respondo la observación de Carlos Vicente de Roux en relación con las diferencias entre expropiación judicial y administrativa. Si se utiliza el proceso de expropiación judicial, la entidad pública hace una oferta de compra al propietario y si no la acepta se emite una resolución de expropiación para luego acudir al Juez Civil del Circuito quien es el que decreta esa expropiación. Ese proceso se puede demorar de 3 a 5 años e incluso 7 u 8 años y habitualmente las entidades para poder ejecutar sus proyectos, y está previsto así en la ley, solicitan la entrega anticipada de los inmuebles. Es decir, que transcurridos entre 9 y 12 meses después de producida la oferta, se realiza la entrega anticipada del inmueble, el propietario es sacado de su inmueble y viene el debate judicial. Y solo cuando termina ese debate recibe el precio indemnizatorio. Es decir 3, 5, 7 u 8 años después. El que decida enfrentarse a un proceso de estos, en enajenación voluntaria y expropiación judicial, pues debe tener los recursos para aguantar.



Gonzalo Correal, profesor Universidad Javeriana. Román Vega, Ex-secretario de Salud de Bogotá. José Lozano, Director Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales. Adriana Parías, profesora e investigadora Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Nacional. María Cristina Rojas, Asesora Empresa de Acueducto de Bogotá

En la expropiación administrativa la ventaja es que la entidad expide la resolución de expropiación, ordena el pago y registra la resolución. El propietario recibe el dinero de manera anticipada y cuenta con cuatro meses para interponer la acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho, dirigida a debatir principalmente el precio que se le ha pagado. Pero con la ventaja de que ha recibido el valor determinado en el avalúo comercial, eventualmente otros pagos o apoyos derivados del componente social del proyecto de renovación, y siempre queda la posibilidad de demandar y objetar el precio. Y la expropiación administrativa se utiliza de acuerdo con unos motivos y criterios establecidos en la ley. Por tanto, considero que aunque en principio da la sensación de que la expropiación judicial es más garantista, al final del camino la expropiación administrativa es mucho más garantista que la judicial, porque usted recibe su dinero y tiene la posibilidad de demandar, mientras que en la expropiación por vía judicial el propietario tiene que aguantar entre 3 y 8 años sin tener su dinero en el bolsillo.

Adicionalmente, en la expropiación administrativa se permite pagar el avalúo y la indemnización al propietario con la promesa de compraventa, sin necesidad de esperar a la resolución de expropiación. Si la persona acepta el precio propuesto en la etapa de negociación tiene derecho a un beneficio tributario, la exención del impuesto de ganancia ocasional. Mientras que el proceso de expropiación judicial, como el juez es el que fija el precio indemnizatorio, puede quedar excluido del pago de las compensaciones sociales. Ninguna entidad se ha atrevido todavía a reconocer en fase administrativa en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial, la indemnización.

La expropiación en procesos de renovación urbana

El artículo 119 de la Ley 388 define que en los procesos de adquisición de predios por motivos de utilidad pública dentro de los programas de renovación urbana se pagará el precio mediante permuta con uno o varios inmuebles resultantes del proyecto o en derechos de edificabilidad participando como socio del mismo. Y en todo caso, establece a favor del propietario inicial que ha recibido el pago en dinero un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles resultantes del proyecto. Creo que esta alternativa es más ventajosa

respecto a la participación en el proyecto, que presenta más incertidumbre por los tiempos de definición de los proyectos.

En este caso el propietario recibe el dinero y cuando el proyecto sale a ventas puede venir a comprar preferentemente una de las viviendas construidas, cuando el proyecto ya está terminado, con menores riesgos, incluso con un descuento por realizar una compra dentro del proyecto. En cambio la participación es algo más difícil. Hay que ser consciente que entre la teoría y la práctica hay una diferencia, resulta que muchas veces los propietarios son personas que no están interesadas en participar de ningún negocio con un porcentaje ínfimo. ¿Quién se va a animar si le dicen que entra con una participación del 1% o del 0.5% del proyecto? Pocos, aunque sea el promotor del siglo, sobre todo si se tienen en cuenta los tiempos de la Secretaría de Planeación Distrital, por ejemplo, que son aterradores.

En el caso de renovación urbana por medio de unidades de actuación el esquema es diferente al de los programas de renovación urbana. En este caso, la configuración del motivo de utilidad pública o de interés social depende de la participación voluntaria, por lo menos, de los propietarios que representen el 51% del área. En estos casos, ¿dónde están los escenarios de participación de los propietarios? En la elaboración del plan parcial, en donde pueden opinar sobre la norma. Después hay un siguiente paso que es la delimitación de la unidad de actuación urbanística, donde se definen las bases de la actuación. Luego viene la ejecución de la unidad de actuación urbanística, donde con el 51%, ya se va a votar por las diferentes decisiones. En mi opinión, en este caso no aplica el artículo 119 de la Ley 388 porque el artículo se refiere a programas de renovación urbana, pero sí da una pista de posibles esquemas de participación de los propietarios.

Con respecto al beneficio tributario a nivel de renovación urbana en Colombia, en Bogotá solo existe este beneficio para los programas de renovación urbana. Si se maneja el proyecto a través de un fidecomiso, todo lo que entre dentro de ese fidecomiso va a ser exento de renta y de ganancia ocasional. Un programa de renovación urbana, al tener este beneficio, tiene la posibilidad de aguantar más cargas y, eventualmente, más cargas sociales. Habrá siempre que mirar eso como un equilibrio de cargas y beneficios, donde el beneficio tributario contribuiría a asumir más cargas.

“ Los proyectos, para que puedan asumir todas las cargas, generalmente tienen que subir de estrato. Si queremos que los proyectos no suban de estrato, lo que tenemos es que buscar otros incentivos”

Finalmente me refiero a la crítica sobre el aumento de estrato en los proyectos de renovación que es netamente especulativo porque hasta hoy no tenemos proyectos realizados. ¿Por qué no? Porque tenemos muchas voces opinando, pocos funcionarios públicos trabajando y este tema se queda quieto. Mi experiencia como comprador de predios es que habitualmente entre el 30 y 40% del precio de adquisición es suelo, mientras que el 60 o 70% son ladrillos. Un promotor de renovación urbana tiene las dificultades que no tiene un promotor del plan parcial de desarrollo. Yo creo que en esto se ha especulado mucho y hay quienes opinan que este es un negocio mejor que la cocaína, yo no creo. Resulta que si un inversionista pone 100 pesos, 30 o 40 se van en el suelo, el resto va para la basura, o sea a pagar construcciones que se van a demoler. ¿Por qué, entonces, se terminan construyendo usos más rentables? Porque con la nueva norma hay que subir el suelo a ese 100%, para recuperar esos 60 o 70 pesos y, adicionalmente, generarle un valor agregado para quien invierte tenga una ganancia, por lo menos, de un proyecto inmobiliario normal. En el esquema de cargas y beneficios se deben incluir todos los costos, balancear con la norma y generar una rentabilidad mínima. Los proyectos, para que puedan asumir todas las cargas, generalmente tienen que subir de estrato. Si queremos que los proyectos no suban de estrato, lo que tenemos es que buscar otros incentivos, hay que hacer un mayor esfuerzo en entender las cuentas de los proyectos.

A mi modo de ver, si queremos ver renovación urbana para todos los estratos, o nos inventamos más beneficios vía predial, vía asunción de la ciudad de cargas generales, o no lo vamos a ver, pues siempre está la exigencia de que el propietario original quede satisfecho. Claramente hace falta un Estado regulador que no tiene que competir con los privados. Habrá un proyecto que no aguante espacio público, habrá un proyecto que sí, habrá un proyecto que aguante cargas sociales, habrá otro que no y si un

proyecto no aguanta cargas sociales, pues tal vez el Estado debe suplir esas cargas sociales a través de otros mecanismos.

Discusión, comentarios y preguntas Gerardo Ardila

De la exposición del Dr. Lehoucq quedan varias cosas preocupantes. La primera es que la llegada de usos rentables o el cambio de estrato en programas de renovación urbana parece ser inevitable, salvo que el estado asumiera un rol distinto al actual. La pregunta que queda desde la perspectiva de lo que discutimos en estos debates de gobierno urbano es ¿qué tendría que hacer el estado para poder cumplir con las necesidades de renovación urbana y para generar suelo barato en un

“¿Qué tendría que hacer el estado para poder cumplir con las necesidades de renovación urbana y para generar suelo barato en un caso como el de Bogotá, en donde hay pocas opciones para atender la necesidad de nueva vivienda? Queda poco suelo de expansión en la ciudad y eso nos lleva a un enfrentamiento directo con el tema de la renovación”

caso como el de Bogotá, en donde hay pocas opciones para atender la necesidad de nueva vivienda? Queda poco suelo de expansión en la ciudad y eso nos lleva a un enfrentamiento directo con el tema de la renovación.

Otro tema que no es claro es ¿Qué quedó de la Ley 9 de 1989? ¿Qué queda de la Ley 388, qué queda del Decreto 2181 de 2006 (que reglamenta los planes parciales desde el nivel nacional)?. Uno pone esas tres normas sobre la mesa y no sabe cómo se intercalan las unas con las otras, qué es lo que está vigente o qué es lo que no está vigente, qué se usa en un caso y qué se usa en el otro, pero además, ¿cuál es el papel del gobierno distrital en la distribución de cargas y beneficios?

María Mercedes Maldonado

Dada la presentación tan centrada en los aspectos jurídicos voy a hacer varios comentarios al respecto. Primero que aunque parece, de entrada, ingeniosa la diferencia entre programas de renovación urbana del literal c) de la Ley 388 (Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos) y la del literal l) (Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y 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 esta ley) para determinar que la primera es de utilidad pública y la segunda de interés social, creo que elude el problema de fondo que interesa discutir. Si el criterio utilizado por el propio doctor Lehoucq es que la primera genera beneficios públicos y la segunda privados, yo creo que el punto más complicado es que se utilice la capacidad expropiatoria del estado, en programas o proyectos, como se los quiera llamar, dirigidos a promover desarrollos inmobiliarios privados. La diferencia de fondo es que en el primer caso la iniciativa de la intervención es pública y en el segundo es privada, pero el efecto es el mismo, la expropiación se dirige a facilitar proyectos inmobiliarios que gentrifican,

“ El punto más complicado es que se utilice la capacidad expropiatoria del estado, en programas o proyectos, como se los quiera llamar, dirigidos a promover desarrollos inmobiliarios privados. La diferencia de fondo es que en el primer caso la iniciativa de la intervención es pública y en el segundo es privada, pero el efecto es el mismo”

incluyen población de más altos ingresos y usos rentables. ¿Corresponde esa actuación al criterio de utilidad pública? Creo que definitivamente no. Hay otra distinción posible, desde el punto de vista jurídico, entre utilidad pública e interés social. La primera es aquella dirigida a producir bienes de uso público, abiertos al disfrute de todos los ciudadanos, como son las vías o los parques o las infraestructuras de servicios públicos o de beneficio general como



Álvaro Beltrán, Ex-gobernador de Santander. Juliana Álvarez, Secretaria de Hábitat de Bogotá. Adriana Posada, Subsecretaria de Planeación y Política de la Secretaria de Hábitat de Bogotá.

aquellas ligadas a la protección ambiental. En los motivos de interés social concurren otros tipo de finalidades, los programas de legalización urbanística, la creación de reservas para la expansión de las ciudades o la producción de nuevas unidades privadas, para vivienda de interés social o para estratos altos, incluidos centros comerciales u oficinas, como es el caso de los programas de renovación urbana. Basta ver los proyectos que han sido presentados aquí como Manzana 5, Estación Central o el centro comercial de cielos abiertos. ¿Dónde está la vivienda de interés social?

Creo que es difícil considerar estos proyectos de utilidad pública, así sean promovidos por entidades públicas, o un plan de ordenamiento territorial los llame programas de renovación urbana. Máxime cuando la ley contempla también la expropiación a favor de terceros. Sabemos bien que un tercero no va a aportar recursos para hacer un parque o un hospital público, lo va a hacer para poder desarrollar un proyecto inmobiliario, y pretende contar con el poder del estado para expropiar a otro su inmueble.

Creo firmemente en las ventajas de la Ley 388, en particular de las políticas de suelo que posibilita, y creo que la expropiación es una de las herramientas más fuertes, aunque no exenta de ambigüedades, que moviliza el ejercicio del poder del estado en aras

del interés general. Una de esas ambigüedades es la renovación urbana y la expropiación a favor de terceros que crean un punto de quiebre de los principios generales de la ley. Haber incluido como motivo de interés social la renovación urbana, sin calificación alguna, es un error del legislador. Pero está contemplado, no hay discusión al respecto. Por tanto, el asunto se traslada al terreno de las políticas urbanas: ¿con qué criterio y bajo qué finalidades se va a utilizar la renovación urbana como motivo de interés social y, más aún, la vinculación de particulares en este tipo de expropiaciones? No importa si el proyecto es formulado por una entidad pública o diseñado por promotores privados a través de integraciones inmobiliarias y unidades de actuación urbanística. No está claro el beneficio general en ninguna de las dos. En el primer taller sobre este tema, Leonardo García de la Secretaría de Hábitat nos dijo: "nosotros no vamos a usar la expropiación para ese tipo de proyectos". La discusión entonces es cómo asegurar que ese propósito se convierta en una directriz concreta y aplicable, contenida por ejemplo en el POT.

Y aún así volvamos a la Ley 9ª de 1989, cuyas disposiciones fueron derogadas de manera bastante desordenada y no sabemos con toda claridad, como dice Gerardo cuáles artículos siguen vigentes. Creo que la definición de renovación urbana del artículo

39 sigue vigente, por tanto hay que remitirse a la definición legal y no a la del POT de Bogotá. La definición es la siguiente:

"Son planes de renovación urbana aquellos 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". Creo que la ley obliga a cumplir con el requisito del mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación no su expulsión, muchas veces bajo condiciones de empobrecimiento porque no logran sustituir el área y la localización con lo que reciben por concepto de indemnización, así las edificaciones se encuentren en proceso de deterioro.

El otro punto de discusión no es solo cómo se paga la indemnización si con derechos de edificabilidad o con inmuebles resultantes del proyecto, la verdadera discusión está en cuánto se debe pagar. Por regla general la Ley 388 tiene unas disposiciones que son sanas, desde el punto de vista de la primacía del interés general que establecen que en la determinación de la indemnización, se tendrá en cuenta la norma vigente en el momento de expropiación y no se reconocerán expectativas por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para expropiar. Y resalto, se refiere solo a motivo de utilidad pública, no interés social. Es aceptable que si se va a expropiar para construir una vía no se deben reconocer precios de los inmuebles como si esta vía ya estuviera construida. Pero esta regla general no aplica si la expropiación se utiliza para hacer proyectos inmobiliarios y menos aún si va a favorecer a terceros privados, interesados tan solo en ese negocio inmobiliario no en el bienestar general. Creo que una interpretación integrada del artículo 119 y de las normas que quedan vigentes en la Ley 9ª, permite establecer que los propietarios expropiados, aún en el caso que aceptáramos la aplicación a nivel de las políticas urbanas de ese tipo de expropiación, podrán participar en los incrementos de los precios del suelo derivados del proyecto. Insisto en que hay que hacer una

“ La simple generación de suelo responde al interés general (no solo para centros comerciales o viviendas estrato 10, que, por lo demás, también son ciudadanos, los ciudadanos no son solamente los estratos 1 y 2)”

interpretación integral, a la luz de los principios constitucionales y legales de lo que quiere decir ser socios de un proyecto. No es un porcentaje ínfimo con un precio determinado antes del proyecto, sino luego del mismo, una vez establecido el respectivo esquema de distribución equitativa de cargas y beneficios. Solo así se podrá cumplir la indemnización restitutoria de la que habla la jurisprudencia, que no solo aplica para población vulnerable como la señalada por el doctor Lehoucq, sino cuando se trata de la vivienda familiar única o de negocios de los que el propietario deriva su subsistencia.

Oscar Borrero nos hablaba en el primer taller de zonas como la de la Calle 100 con carrera 7ª, donde está previsto pasar de precios del orden de \$350.000.00 por metro cuadrado a residuales promedio de \$ 3 millones o más. Los propietarios tienen derecho a participar en esa diferencia y no salir expropiados a \$ 350 mil. Otra cosa diferente es si opta porque le paguen en dinero, o en derechos de edificabilidad o en unidades de las que van a ser construidas. Pero la ley obliga, insisto, a asegurar la permanencia de los propietarios en la zona, sin que eso se oponga a la densificación o la mejor utilización de las infraestructuras que no traduce inexorablemente en gentrificación. Si se construye VIS el propietario no tendrá beneficios por mayores precios del suelo pero tendrá más posibilidades de permanecer en el sector y de restituir su patrimonio sin verse expulsado a la periferia en busca de precios bajos.

Francisco Cuervo

Yo creo que el legislador sí fue sabio y entendió que, a diferencia de lo que se entiende en muchos foros a los que yo he asistido, la renovación urbana sí es de interés colectivo. Se acaba de mencionar que ya no hay suelo en Bogotá para expandirse y creo que, por tanto, la simple generación de suelo responde al interés general (no solo



José Lozano, Director Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales. Adriana Parías, profesora e investigadora Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Nacional. María Cristina Rojas, Asesora Empresa de Acueducto de Bogotá

para centros comerciales o viviendas estrato 10, que, por lo demás, también son ciudadanos, los ciudadanos no son solamente los estratos 1 y 2). Además de la generación del suelo, hay un tema que ustedes no han tocado y es el hecho que en sectores tan importantes de la ciudad, por mencionar la 7ª con 100, que no son necesariamente pobres, o Estación Central, no se esté aprovechando intensivamente el suelo, el mejor suelo de Bogotá, va claramente en contra del interés general y por eso es que el legislador lo contempló como un motivo de utilidad pública y de interés social.

Otro tema es la generación de servicios públicos y el cobro de impuesto predial o de valorización. Eso nos afecta el bolsillo a todos, a mí sí me interesa como bogotano que haya más personas aportando a los tributos en Bogotá. Además los planes parciales de renovación urbana también están encausados a generar nuevos espacios públicos. La gente solamente mira el beneficio a los privados que están ejecutando los proyectos. Obviamente los privados tienen que ganar dinero, porque de lo contrario nadie haría las obras. La renovación urbana no es la generación final de unidades privadas, es todo lo que trae aparejado (generación de suelo, tributos, empleo y espacios públicos). Y ese es el interés general, si a partir de ese interés general los privados, o personas particulares se puede beneficiar, perfecto.

Román Vega

Creo que nos estamos moviendo en medio de dogmas. El primero es un dogma normativo, asumimos que el contenido de la ley es correcto y está trabajando en función del interés social. Probablemente la norma tiene el "gallito" de poner el interés privado como si ese representase el interés general. Yo me pregunto por la constitucionalidad de ese motivo de expropiación, si guarda coherencia con lo que pudiera definirse como interés público, como interés general en el marco constitucional.

Es peculiar la defensa del interés general cuando mediante un programa de renovación urbana usted destruye un área de la ciudad, la reconstruye, cambia la población. Generalmente la nueva población es una población de mejores ingresos con una capacidad adquisitiva importante, que tiene la opción de comprar las nuevas viviendas porque tiene los ingresos para ello y puede llegar primero, a pesar del criterio de preferencia que la norma incluye. La

paradoja es la siguiente, con los procesos de renovación urbana apoyados en la expropiación, usted saca a esos pobres y los lanza a la periferia para que repliquen su pobreza, entonces yo no entiendo qué es lo que podría denominarse interés social.

Paula Silva

Creo que si esta discusión se ubica en un nivel más general de principios constitucionales y derechos nos encontramos con un gran desfase en los planteamientos del doctor Lehoucq y la doctora Doris Patricia. Es claro que si bien el interés general prima sobre el interés particular, bajo ningún motivo este interés general debe ir en detrimento de los derechos de una persona. Y estamos ante un caso de deterioro de la calidad de vida o la calidad de vivienda de las personas, donde se está afectando muchísimo más a los estratos bajos pues con el precio

“Bajo ningún motivo este interés general debe ir en detrimento de los derechos de una persona. Y estamos ante un caso de deterioro de la calidad de vida o la calidad de vivienda de las personas, donde se está afectando muchísimo más a los estratos bajos pues con el precio expropiatorio que están recibiendo no pueden acceder a las mismas condiciones de vida que tenían antes”

expropiatorio que están recibiendo no pueden acceder a las mismas condiciones de vida que tenían antes. Finalmente no es lógico que se defiendan la posición de que la administración pública le garantice a los privados que les va a sacar a los pobres de ahí para que puedan hacer su negocio. Es preferible que en esos casos la administración no intervenga, que el inversionista negocie directamente con las personas que viven ahí. Y si la administración participa que sea para defender los intereses de los habitantes más

pobres, no los intereses privados como está ocurriendo ahora.

Fernando Cortés

Voy a hacer una aproximación desde el punto de vista urbanístico. Creo que hay una separación entre un discurso y un desarrollo normativo con sus argumentos y lo que significa en una visión más integral la ciudad. Es difícil que el concepto de renovación urbana del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se pueda asimilar a utilidad pública o interés general. Hay que partir de replantear la definición de renovación urbana porque por ahora es un proceso de reapropiación del suelo por otros grupos sociales que utilizan el Estado y las instancias públicas y los instrumentos legales para generar esos cambios. Si lo hacemos dentro del espíritu de la Ley 388, tendríamos que hablar de transformación o mejoramiento urbano y no renovación.

Por último, la estrategia misma de la expropiación a nivel indirecto en las poblaciones ocupantes o residentes en las áreas, es un mecanismo ya de presión muy grande. Por ejemplo los rumores en relación con el Plan Centro se traducen en un temor gigantesco ante la palabra expropiación. El estado apenas anuncia que va a utilizar ese mecanismo de expropiación y se produce todo un mercado paralelo, de muchas personas que quieren comprar a buenos precios los suelos, y que aprovechan los rumores y los temores por las operaciones de renovación urbana sujetas a expropiación para pescar en río revuelto.

Juliana Álvarez

Yo siento que todavía tenemos el mito de que en Bogotá se acabó la tierra. Los últimos tres años se han aprobado 13 planes parciales de desarrollo, 700 hectáreas que aún no han sido construidos, tenemos 900 hectáreas en Usme por desarrollar. Creo que eso nos da tiempo para pensar en el tema de renovación urbana, porque por ahora en Bogotá no se ha hecho renovación urbana para vivienda salvo algunos proyectos grandes planteados como Estación Central. El mundo ha avanzado en eso, incluso países tan cercanos como Ecuador. Quito tiene un proyecto de renovación urbana en el centro donde se involucra a la gente. Como no lo hemos pensado, tampoco podemos decir en este momento que el Distrito se está equivocando en renovación urbana porque no la estamos haciendo.

Gonzalo Correal

Detrás de los problemas de renovación urbana hay fenómenos mucho más complejos que tienen que ver con los mismos procesos de transformación urbana como una función inherente a la ciudad como es la del metabolismo: la ciudad cambia, se transforma, evoluciona. Detrás de eso, obviamente, hay procesos de pérdida de valor y la única manera que hemos encontrado para resolverlos es destruyendo el capital fijo para permitir, a través de operaciones de escala, generar esa brecha de la renta. Ahí detrás hay un problema económico complejo que de alguna manera los instrumentos están permitiendo que nuevamente se lo apropien los particulares. Yo sí creo que hay ahí un tema que vale la pena estudiar más en detalle y hay que pensar, más que en el instrumento en sí mismo de la problemática de transformación urbana, en las implicaciones que tiene en términos de captación de rentas.

Francisco Ayala

Quiero volver a los criterios de aplicación de los tres tipos de indemnización que ha definido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de acuerdo con la presentación del doctor Lehoucq.

Por ejemplo, en Estación Central a todo el mundo le aplicaron la indemnización compensatoria a pesar de que la mayoría de personas son de la tercera edad, pero no se pensó en la indemnización restitutiva.

A manera de reflexión, bajo la premisa de que la renovación urbana genera gentrificación, o sea desplazamiento de estratos sociales bajos por los estratos altos, quisiera preguntar ¿tiene sentido hablar de que sea de utilidad pública el desplazamiento social promovido por el estado?

Comentarios finales, Doris Patricia Noy

Estamos ante un tema complejo que tiene diferentes interpretaciones del marco legal, la discusión lleva como 10 años, pero creo que en los proyectos que se están implementando hemos podido, por lo menos, empezar a intentar resolver muchas de las dudas. Hay muchos aspectos que aún no han sido resueltos como el de la vivienda de interés social en el marco de proyectos de renovación urbana o los mecanismos para evitar el desplazamiento de población. Además hay unos temas de política, como decía la Dra. María Mercedes, y de

voluntad política que hay que trabajar para desarrollar estos procesos.

El plan parcial es un instrumento válido para este tipo de procesos, un instrumento que daría las posibilidades para que en el reparto equitativo de cargas y beneficios la vinculación de propietarios se de cómo una herramienta válida para generar unos proyectos que realmente sean integrales y que la expropiación sea la última opción. Sobre el tema de la utilidad pública, creo, no desde el punto de vista jurídico sino desde el técnico, que el hecho de lograr un mejor aprovechamiento del suelo urbano de la ciudad, de mejorar zonas que bien están poco aprovechadas o deterioradas sí puede ser considerado como de utilidad pública de ciudad.

Comentarios finales, Carlos Vicente de Roux

Yo no quisiera ser catastrofista pero a mí me da mucho miedo que la renovación urbana se emprenda mal en Bogotá y que colapse, porque el riesgo de que se produzca un conjunto de operaciones inequitativas es muy grande. Estoy de acuerdo con lo que dice Juliana, que se ha exagerado

“ El interés institucional y social se vuelca hacia los suelos del centro de la ciudad y me parece que hay un riesgo muy alto de un tratamiento inequitativo a los propietarios tradicionales de ese suelo para entregarle esas tierras a personas de estratos 4, 5 y 6 con generación de utilidades muy grandes”

el agotamiento de suelo en Bogotá, pero de todas maneras el interés institucional y social se vuelca hacia los suelos del centro de la ciudad y me parece que hay un riesgo muy alto de un tratamiento inequitativo a los propietarios tradicionales de ese suelo para entregarle esas tierras a personas de estratos 4, 5 y 6 con generación de utilidades muy grandes, mucho más allá de lo razonable, a los promotores y con desplazamiento de los pobres a las periferias.

Creo que la ciudad necesita emprender operaciones de renovación urbana, hay que hacer renovación urbana y hay que hacerla en grande. Pero si eso no viene con un adecuado código genético, nos fregamos. Quiero recordar algo que discutimos en alguna oportunidad en el Concejo Distrital - y no es por meter miedo porque finalmente a mí me preocupa el tema por razón de principios y valores de equidad, no que evitemos confrontaciones sociales -, pero esto puede tomar un mal camino, en muchos países los movimientos muy grandes de protestas sociales, algunos sumamente radicales, han arrancado por resistencias a procesos mal llevados de renovación urbana. Entiendo que Mayo del 68, el movimiento estudiantil, fue precedido por resistencias de pobladores a una renovación mal enfocada. Aquí en Bogotá tenemos la experiencia, de la famosa Avenida de los Cerros construida en la década de 1970, que presionaba por desplazar pobladores de barrios populares. Este es un tema que hay que manejar con mucho cuidado y lo que uno percibe en la forma como se está adelantando el Plan Centro, es una gran debilidad institucional para presentar, promover y manejar las tensiones sociales que se derivan del Plan.

Es claro que hay que avanzar de alguna manera hacia la invocación de un interés general para que los propietarios cedan a los proyectos, pero si eso representa ganancias desproporcionadas para los promotores, cabe preguntar si no hay que socializarlo todo, tanto la tierra como las utilidades. Yo estoy totalmente de acuerdo con que los promotores deben ganar, pero el tema con la renovación urbana es que el riesgo de ganancias especulativas desproporcionadas es muy grande por los diferenciales de precios que se generan al introducir usos más rentables y población de más altos ingresos. Habría que adoptar un modelo que recogiera las sinergias de los agentes privados en un marco de regulación de las utilidades con propósito de que fueran razonables. A los propietarios del suelo los arrinconamos con un supuesto valor comercial antes del proyecto y abrimos la tronera para unas ganancias desproporcionadas en otros sectores. Si pudiéramos trabajar con la aplicación del criterio de utilidad racional, que es un criterio muy rico que se puede aplicar a operaciones de muy distinta naturaleza, sobre todo a las operaciones a las que el Estado entra como contratante y vincula particulares como contratistas, yo creo que ahí tendríamos un camino de acción promisorio. Yo estoy de acuerdo con María Mercedes en que siempre es posible encontrar formulas financieras para involucrar el interés de

los propietarios del suelo y diferirlo de tal manera que quede vinculado al éxito, mayor o menor, del proyecto inmobiliario. Siempre es posible encontrar modelos que articulen todos esos elementos, pero falta todavía mucho diseño institucional y social para acometer estos programas de renovación de una manera adecuada.

Comentarios finales, Paul Lehoucq

A veces me angustia mucho el exceso de meditación y la falta de acción, y de igual manera, el exceso de acción sin meditación es aterrador. En ese tema yo pienso que ha habido alguna evolución, hay unos temas que van mejorando en el tiempo y eso es muy interesante. Por ejemplo en el cuadro que presento Doris Patricia, el 23% de los propietarios de Estación Central no aceptaron los avalúos y fueron los estratos altos, no los estratos bajos. De las expropiaciones de ese 23%, 90% está en gente que era propietaria de muchos inmuebles, de 11 inmuebles, 16 inmuebles, 20 inmuebles y no vivía en el sector. Lo que quiero decir con eso es que no hay que prejuzgar, hay que conocer los proyectos en detalle. Frente a lo que algunos comentaban, yo no creo que haya que cambiar la ley. Hemos sido incompetentes en utilizar esa Ley 388,

nos falta mucho camino, entonces en vez de cambiar la ley ¿por qué no aprendemos a usarla?

Yo sí creo que el suelo es escaso, si generamos oferta de suelo vamos a controlar el precio para todos los estratos, y en los estratos bajos es un tema que va a ser mucho más evidente pues cualquier modificación genera una gran sensibilidad. Adicionalmente, no creo que el mecanismo principal de la renovación urbana sea generar VIS, por lo menos con los tamaños pequeños de proyectos que se han venido manejando hasta ahora.

Por último, la respuesta a una pregunta puntual. La indemnización que se ha pagado a los propietarios de Estación Central es reparatoria, cubre el daño emergente y lucro cesante. Eso implica un trabajo muy grande, quiere decir que antes de abordar el proyecto, nos hemos sentado con cada persona, le hemos solicitado información, le hemos solicitado entrevistas, le hemos solicitado información escrita. Es mucho más fácil un avalúo, mientras que tasar la indemnización significa que hemos hablado con todas las personas antes de expedir las ofertas de compra. Yo pienso que es un muy buen proyecto, no perfecto, pero creo que es algo muy sobresaliente para los índices habituales del Distrito y claro, hay muchas cosas que mejorar, pero la gestión ha mejorado de manera dramática.



Debates de Gobierno Urbano
Instituto de Estudios Urbanos
Universidad Nacional de Colombia

Procesos de expropiación en renovación urbana



Debates de Gobierno Urbano es un proyecto liderado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y en alianza con el programa Bogotá Cómo Vamos y la Revista Semana, el cual busca construir un espacio de encuentro dirigido a discutir y producir análisis y propuestas que enriquezcan el debate público en torno a la implementación de las políticas de ordenamiento territorial y suelo de la ciudad, en temas de especial relevancia como son los mecanismos de recuperación de plusvalías, la financiación de los procesos de urbanización y el soporte a las políticas de vivienda de interés social y su aplicación en procesos de especial impacto para el desarrollo urbano de Bogotá.

Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

- Director: Gerardo Ardila
- Apoyo científico: María Mercedes Maldonado
 - Coordinación editorial: Angélica Molina
 - Transcripción y edición: Adriana Hurtado
- Equipo Logístico del IEU, Universidad Nacional de Colombia

www.institutodeestudiosurbanos.info
debatesdegobiournurbano@institutodeestudiosurbanos.com
Teléfono (57 1) 316 50 00 Ext. 20055, 20056, 20053.
Fax (57 1) 316 5656
Bogotá. - Colombia