



Maestría en
Gestión Urbana

Planes Parciales de Renovación Urbana
Análisis de la problemática de Gestión.
Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

ANA OFELIA GALVAN MORENO

Arquitecta

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Gestión Urbana

Director o Asesor:

Mg. Gestión Urbana Claudia López Borbón

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

FACULTAD DE ARQUITECTURA

MAESTRIA EN GESTION URBANA

Bogotá, D.C., 12 de febrero de 2023.

Trabajo de grado

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi familia, esposo, hijos y madre que, con su invaluable tiempo me apoyaron para lograr este objetivo profesional.

Agradecimientos

Agradezco al Eterno Creador por darme sabiduría y perseverancia para llevar a cabo la Maestría en Gestión Urbana como aporte al crecimiento profesional.

A mi familia, especialmente a mis hijos, de quienes tome el tiempo para dedicarlo al estudio.

A la Universidad Piloto de Colombia, que, a través de sus docentes me apoyaron para culminar este proyecto, especialmente mi asesora de grado, Claudia López Borbón.

Resumen

El tratamiento de renovación urbana en Colombia busca realizar intervenciones sobre espacios desarrollados del suelo urbano degradados física y ambientalmente, para lograr un aprovechamiento intensivo de estos suelos, a través de las modalidades de redesarrollo, reactivación y revitalización, cuyos parámetros normativos deben estar contenidos en los Planes de Ordenamiento Territorial, instrumento de planeación a cargo de las entidades territoriales. La presente investigación, busca una aproximación crítica a la problemática asociada a la gestión de tres planes parciales de renovación urbana, Plan Parcial de Renovación Urbana de Bazurto, Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4 y Plan Parcial Torices Polígono 4750 de la ciudad de Cartagena de Indias. Para el logro de este objetivo, se emplea una investigación mixta, apoyada en una revisión documental, análisis de casos y entrevistas, con el fin de obtener resultados que permitieron identificar como principal obstáculo una gobernanza debilitada en materia de capacidad técnica y operativa para aprobar, gestionar y ejecutar operaciones de renovación urbana con la participación de actores privados, garantizando protección a los moradores, por lo cual, se formulan recomendaciones encaminadas al fortalecimiento de la gestión institucional.

Palabras clave:

Renovación Urbana, Planes Parciales, Instrumentos de Gestión, Instrumentos de Financiación, Operadores Urbanos.

Partial Urban Renewal Plans

Analysis of management problems.

Tourist and Cultural District of Cartagena

Abstrac

The urban renewal treatment in Colombia, seeks to carry out interventions on developed spaces of urban land that are physically and environmentally degraded, to achieve an intensive use of these lands, through the modalities of redevelopment, reactivation and revitalization, whose normative parameters must be contained in the Territorial Ordering Plans, a planning instrument in charge of the territorial entities. The purpose of this research seeks a critical approach to the problems associated with the management of three partial urban renewal plans, Bazurto Urban Renewal Partial Plan, Polígono R4 Partial Urban Renewal Plan and Torices Polígono 4750 Partial Plan of the city of Cartagena de Indians. To achieve this objective, a mixed investigation is used, supported by a documentary review, case analysis and interviews, in order to obtain results that allowed us to identify as the main obstacle a weakened governance in terms of technical and operational capacity to approve, manage and execute urban renewal operations with the participation of private actors, guaranteeing protection to residents, for which recommendations are formulated aimed at strengthening institutional management.

Keywords:

Urban Renewal, Partial Plans, Management Instruments, Financing Instruments, Urban Operators.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	11
2. TEMA.....	13
2.1 Interés Académico	14
2.2 Interés profesional.....	15
3. PROBLEMA	16
3.1. Delimitación del Problema	16
3.2 Formulación Preguntas de Investigación	18
3.3 Hipótesis	18
4. OBJETIVOS.....	19
4.1 Objetivo General	19
4.2 Objetivos Específicos.....	19
5. ANTECEDENTES.....	19
5.1 Marco Teórico Conceptual	19
Regeneración.....	19
Rehabilitación Urbana.....	20
Revitalización Urbana.....	21
Lineamientos ONU- Hábitat	24

Planes Parciales.....	25
Instrumentos de Gestión.....	26
5.2 Marco Histórico	30
5.3 Marco Normativo.....	33
5.4 Marco Referencial.....	35
5.5 Evaluación del contenido técnico de los tres estudios de caso	38
Plan Parcial de Renovación Urbana del Sector de Bazurto	38
Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4 - Foco Rojo, Rafael Núñez, El Líbano	41
Plan Parcial Torices Polígono 47/50	44
6. METODOLOGÍA.....	46
7. RESULTADOS	48
8. CONCLUSIONES.....	67
9. RECOMENDACIONES.....	78
10. REFERENCIAS.....	84
11. ANEXOS.....	94
5.6 Formato de entrevistas	94

a.	Entrevista No. 2	100
b.	Entrevista No. 3	104
c.	Entrevista No. 4	107
5.7	Entrevista No. 5	110
5.8	Matriz de análisis de variables.....	115

LISTAS DE TABLAS

Tabla No.1. Evolución Conceptual de la Renovación Urbana	22
Tabla No.2 Síntesis Lineamientos - ONU HABITAT - para la Renovación Urbana.....	24
Tabla No.3 Etapas Plan Parcial.....	26
Tabla No.4. Instrumentos de Planificación, Gestión y Financiación del Suelo.....	27
Tabla No.5. Instrumentos de Gestión y Financiación.....	28
Tabla No.6. Evolución Urbana Cartagena Siglos XX y XXI.	31
Tabla No.7. Modalidades Renovación Urbana en Colombia.	33
Tabla No.8. Barrios en Tratamiento de Renovación Urbana.....	37
Tabla No.9. Análisis Contenido DTS Plan Parcial de Bazurto.....	39
Tabla No.10. Análisis Contenido DTS Plan Parcial Polígono “R4”	41
Tabla No.11. Análisis Contenido DTS Plan Parcial Torices “Polígono 47/50”	44
Tabla No.12. Estructura de los ingresos distritales de Cartagena de Indias.	58
Tabla No.13. Análisis de las Entrevistas por Categorías.	63
Tabla No.14. Resultados Correlación de Categorías y Problema Central	68
Tabla No.15. Recomendaciones para el fortalecimiento institucional en Cartagena de Indias....	78

LISTA DE FIGURAS

Figura N°1. Líneas de investigación y articulación entre estas.	14
Figura N° 2 Áreas en Tratamiento de Renovación Urbana	36
Figura N° 3 Localizacion Planes Parciales	38
Figura N° 4 Síntesis Variables de Análisis	48

LISTA DE SIGLAS

APA	American Psychological Association
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
MGU	Maestría en Gestión Urbana
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
UAU	Unidad de Actuación Urbanística
UG	Unidad de Gestión
VIP	Vivienda de Interés Prioritaria
VIS	Vivienda de Interés Social
EDU	Empresa de desarrollo urbano (Medellín)
EDURBE	Empresa de desarrollo urbano de Bolívar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
PEMP	Plan Especial de Manejo y Protección
CARDIQUE	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CORVIVIENDA	Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Cartagena
DTS	Documento técnico de soporte
AEEP	Aprovechamiento Económico de Espacio Público
TIF	Titularización de impuestos futuros

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1 del Decreto 1232 (2020), los planes parciales de renovación urbana en Colombia son instrumentos de planeación que pretenden revertir problemas asociados a la degradación física, ambiental y social de espacios desarrollados en el suelo urbano, que gozan de un potencial de transformación para promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente, donde el Estado, en cabeza de las entidades territoriales, es el responsable de su planeación y ejecución, busca la integración del sector privado a través de asociaciones mixtas como aliado estratégico y debe velar por los derechos de los propietarios, amparados en la estrategia de protección a moradores, quienes constituyen la base jurídica de los proyectos.

Ante la complejidad de la temática asociada, surgen problemas en las fases de formulación, revisión, adopción y ejecución de estos proyectos, por esta razón, la investigación busca lograr una aproximación al conocimiento crítico e identificar las causas que impidieron la aprobación e implementación de tres planes parciales de renovación urbana radicados ante la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias: Plan Parcial de Renovación Urbana de Bazurto, adoptado por medio del Decreto 1490 (2007), Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4 (2009) y Plan Parcial de Renovación Urbana del barrio Torices Polígono 47/50 (2019), los cuales se evalúan, a partir del análisis de sus condiciones actuales y se establecen algunas pautas para futuras formulaciones; se delimitaron categorías de análisis para la evaluación de los tres estudios de caso en la ciudad de

Cartagena, con el fin de realizar un análisis comparativo de los procesos de gestión surtidos por la entidad territorial.

La estructura de la presente investigación, se conforma por capítulos; el primero contiene el tema, planteamiento del problema, objetivos general y específicos, formulando la hipótesis; en el segundo capítulo se desarrollan los marcos teórico y conceptual, donde se realizó una revisión de las nuevas teorías y conceptos que se han generado en torno a la renovación urbana en el contexto nacional e internacional y los lineamientos establecidos por la ONU, profundizando en los instrumentos de gestión y financiación del suelo, que configuran la planeación y gestión de estos proyectos.

En el marco legal, se revisaron las normas nacionales, procedimientos, requisitos técnicos y jurídicos, definición y categorías aplicadas al tratamiento de renovación urbana (Redesarrollo, Reactivación y Revitalización) y las normas locales establecidas en el POT. En paralelo se efectuó un análisis histórico a partir de una revisión documental donde se analiza el crecimiento de la ciudad y se identifican los principales proyectos y transformaciones urbanas efectuadas desde el siglo XX.

El tercer capítulo describe la estrategia de investigación, diseño, enfoque metodológico, instrumentos de recolección de datos, sistematización y análisis de la información. El cuarto capítulo, parte de la valoración del estado actual de los estudios de caso, matriz de análisis y sus resultados. El quinto capítulo muestra un análisis comparativo de los tres estudios de caso de la ciudad de Cartagena; finalmente, se presentan los resultados, conclusiones y recomendaciones,

como aporte para contrarrestar la problemática identificada, en respuesta a la pregunta de investigación planteada.

2. TEMA

El gobierno, la gestión local y la ciudadanía en la protección y garantía del derecho a la ciudad desde una perspectiva de voluntad política y corresponsabilidad, como línea investigativa de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, se articula a la presente investigación con el fin de valorar e identificar los factores conducentes a la deficiencia en los procesos de gestión del suelo en los proyectos de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias.

Concretamente, se desarrollará un proyecto de investigación articulado con la política nacional, aportando al desarrollo y crecimiento sostenible de la ciudad, mediante la contribución e identificación de las problemáticas que abordan necesidades sociales, ambientales y económicas; orientada en la promoción, apoyo y despliegue del enfoque transformativo para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), apuntando al Objetivo N°11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, que de acuerdo con lo planteado, busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, cuya meta 11.3 señala que “al 2030, se debe aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”.

En este sentido, el conocimiento resultante estima ser una fuente o insumo para que los grupos de actores (públicos y privados) y entes de gestión logren despertar el interés tanto económico como social en el desarrollo de proyectos de renovación urbana.

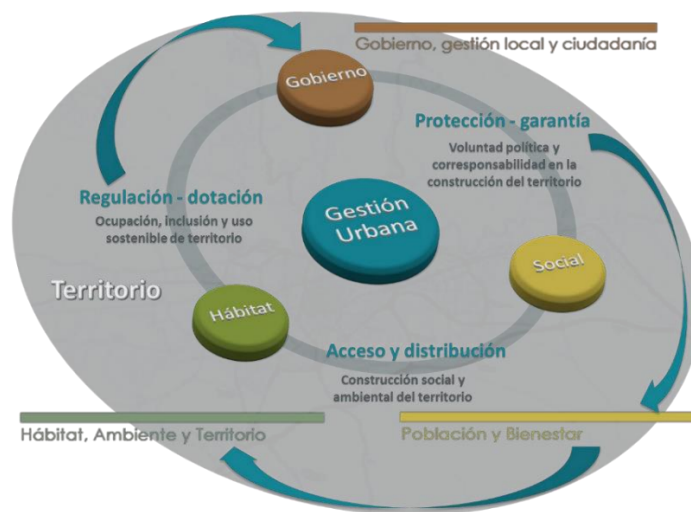


Figura N°1. Líneas de investigación y articulación entre estas.

Fuente: Archivo, Dirección MGU. Elaboró César Eligio-Triana, 2015.

2.1 Interés Académico

El análisis de la problemática de Gestión de los Planes Parciales de Renovación Urbana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, como caso de estudio de la investigación, genera interés académico en la búsqueda y contribución de un mayor conocimiento y comprensión de la problemática ampliamente estudiada a nivel nacional que, en el ámbito internacional se enmarca en los grandes proyectos urbanos GPU, sin embargo, esta temática no ha sido explorada en el contexto territorial de la ciudad de Cartagena de Indias, por lo tanto, su aporte como aproximación

crítica al análisis desde la problemática, asociada a la gestión, permite realizar una revisión a la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y de financiación que inciden en el desarrollo territorial del Distrito de Cartagena, identificando la situación actual, estableciendo algunas directrices para futuras indagaciones y recomendaciones para la entidad territorial responsable de estas operaciones urbanas.

2.2 Interés profesional

Dentro del ejercicio profesional como asesora de entidades públicas, especialmente en los instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial en la ciudad de Cartagena de Indias, surge el interés de identificar los obstáculos para la aprobación y ejecución de los planes parciales de renovación urbana, siendo representativos en esta modalidad: a. Plan Parcial de Renovación Urbana de Bazurto (2007) b. Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4 (2009) c. Plan Parcial de Renovación Urbana del barrio Torices Polígono 47/50 (2019).

Lo anterior, con el fin de generar conocimiento técnico y una aproximación al diagnóstico del tratamiento de renovación urbana contenido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena de Indias a partir de un análisis del estado actual de los proyectos, los cuales acarrearón esfuerzos, en termino de recursos y tiempo a los interesados, bien sea el sector público, privado o mixto, sin lograr los resultados esperados de la entidad territorial responsable de llevar a cabo los procesos de revisión, concertación y aprobación. Debido a que los casos de estudio no fueron aprobados o se encuentran suspendidos, el alcance de la investigación se limita al análisis de la problemática hasta la fase de adopción, no es posible analizar su ejecución.

3. PROBLEMA

3.1.Delimitación del Problema

En la ciudad de Cartagena el Plan de Ordenamiento Territorial definió que las actuaciones urbanas en los suelos con tratamiento de renovación urbana se podrán adelantar a través de Planes Parciales, instrumento de planeación que tiene como objetivo desarrollar y complementar las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial y garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Sin embargo, en los 21 años de vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, se han presentado tres incitativas de planes parciales de renovación urbana que no fueron aprobadas o implementadas por parte del Distrito: el Plan Parcial Bazurto, de iniciativa pública, adoptado por medio del Decreto 1490 (2007) y suspendido en el año 2008, el Plan Parcial Polígono R4, de iniciativa comunitaria presentado en el año 2009 y el Plan Parcial Torices Polígono 47/50, presentado en el año 2019, de iniciativa privada, los últimos sin adopción.

Debido a que la gestión del suelo le corresponde administrarla a los municipios al tener potestad sobre los instrumentos de gestión del suelo, es posible definir un conjunto de aprovechamientos urbanísticos, el uso de instrumentos urbanísticos y jurídicos como la integración inmobiliaria, el reajuste de suelos y la expropiación a renuentes, por ejemplo, en la constitución de patrimonios autónomos, el reparto equitativo de cargas y beneficios y de la recuperación de la participación en plusvalías. La ciudad se constituye entonces, en un agente de la distribución, pues participó en la creación de un producto inmobiliario y sin cuya intervención no se podría concretar

el máximo aprovechamiento de los recursos (Araque, 2014) , sin embargo, en el caso particular de la ciudad de Cartagena, la norma local se encuentra desactualizada frente a la regulación nacional de renovación urbana, lo que genera una incertidumbre jurídica y técnica en los procedimientos de formulación y aprobación de planes parciales de renovación urbana.

Por otra parte, el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, promueve el modelo de ciudad policéntrica y expandida consolidado por el desarrollo de proyectos inmobiliarios residenciales y turísticos en el suelo rural, como el Macroproyecto de Interés nacional Bicentenario, destinado para la ejecución de de proyectos de vivienda social y prioritaria (VIS y VIP); aunado a lo anterior, la creciente expansión de asentamientos informales en zonas de riesgo y protección del área urbana. Según Rueda (2007), a causa del modelo expansivo, se genera la necesidad de extender redes de infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, y equipamientos, incidiendo en fenómenos de segregación socio-espacial.

La problemática de renovación urbana en la ciudad de Cartagena, se evidencia en la nula aprobación de proyectos que han sido radicados ante la Administración Distrital para su adopción, mediante la figura de Plan Parcial; esta ausencia de experiencias exitosas, aunadas a las dificultades de aplicabilidad en procesos de gestión y esquemas asociativos, ha reflejado un desinterés y escepticismo por parte de los actores involucrados que se manifiesta en el territorio como una ciudad cada vez más dispersa y segregada socio espacialmente. El Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, delimito el tratamiento de renovación urbana en diferentes sectores de la ciudad, principalmente en los bordes de cuerpos de agua,

indistintamente de que se traten de bienes privados o bienes de uso público, en zonas que presentaran condiciones de riesgo o se encuentren afectadas por áreas de protección ambiental o patrimonial, generando limitaciones al momento de su formulación y adopción a través de los planes parciales.

La presente investigación, busca identificar las causas que impidieron la aprobación e implementación de los tres planes parciales de renovación urbana formulados y presentados ante la Alcaldía Mayor de Cartagena para surtir su trámite de adopción: Plan Parcial de Renovación Urbana de Bazurto (2007), Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4 (2009) y Plan Parcial Torices Polígono 47/50 (2019).

3.2 Formulación Preguntas de Investigación

¿Cuáles son los obstáculos que han surgido en la gestión de los planes parciales de renovación urbana en Cartagena de Indias?

¿Existen fallas institucionales para la gestión e implementación de planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias?

3.3 Hipótesis

Al identificar los obstáculos presentados y las falencias institucionales en la formulación y aprobación de los planes parciales de renovación urbana de la ciudad de Cartagena; se podrán plantear correctivos y complementaciones que aporten a la construcción de la norma a establecer en la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, que está pendiente de actualización.

4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo General

Analizar las condiciones actuales e identificar la problemática asociada a la gestión de los proyectos de renovación urbana: Plan Parcial Bazurto (2007), Plan Parcial Polígono R4 (2009) y Plan Parcial Torices Polígono 47/50 (2019) de la ciudad de Cartagena de Indias D. T y C.

4.2 Objetivos Específicos

- a. Efectuar una revisión detallada de las nuevas teorías y conceptos de renovación urbana.
- b. Evaluar el contenido técnico de los tres estudios de caso: Plan Parcial de renovación urbana Bazurto, Plan Parcial de renovación urbana Polígono R4 y Plan Parcial de renovación urbana Torices, Polígono 47/50, a partir de los componentes exigidos por la norma.
- c. Realizar un análisis del proceso de aprobación de los tres (3) estudios de caso de Cartagena con el fin de verificar las relaciones de cumplimiento.
- d. Identificar la problemática asociada a los estudios de caso y realizar recomendaciones o propuestas de mejoramiento para la gestión de los proyectos de renovación urbana en Cartagena de Indias.

5. ANTECEDENTES

5.1 Marco Teórico Conceptual

Regeneración

Según Cowan (2005) citado por Cabrera (2013), la Regeneración fue un término común en la década desde los años 80 - 90 como reemplazo para la renovación urbana. Utilizado

inicialmente por el sector privado, se aplicó más tarde por la administración pública en diferentes programas y proyectos.

De acuerdo con Castrillo (2014) la regeneración consistió en la destrucción física de la ciudad en búsqueda de la recomposición económica y social para el beneficio de la vivienda burguesa y las actividades terciarias. se trataba de una “regeneración” de entornos degradados y marginalizados en el mapa de rentas de la ciudad, aprovechado por los agentes inmobiliarios en el denominado “rent-gap”, por la diferencia entre el escaso valor inicial de los predios y el potencialmente materializable tras la renovación del área si esta se destinaba a nuevos residentes con mayor capacidad adquisitiva, lo que ocasionó la expulsión de gran parte de su población tradicional.

Desarrollado desde la perspectiva física e inmobiliaria, priorizaba los aprovechamientos del suelo y la plusvalía generada a partir de intervenciones en infraestructura urbana que maximizaron la rentabilidad de los sectores recuperados, sin embargo, ocasionó la sustitución de las comunidades residentes.

Rehabilitación Urbana

La declaración de Ámsterdam (1975) consideraba la rehabilitación urbana idónea para la conservación del patrimonio en barrios de ciudades y pueblos de interés histórico y cultural, buscaba mantener la ciudad como conjunto, su inclusión en los planes de ordenación, a partir de los principios de equilibrio social, conservar y priorizar a los residentes o habitantes de estas áreas (Castrillo et al, 2014).

Hacia 1990 se enmarca en el paradigma del desarrollo sostenible y la competencia entre ciudades, entendiéndose principalmente como una respuesta a los problemas de degradación urbana. (Comision Europea, 1990).

Aporta un tipo de intervencion urbana donde prevalece la conservación de bienes inmuebles o conjuntos historicos que buscan ser recuperados con metodos constructivos que no modifiquen de forma sustancial el modelo arquitectónico y los espacios públicos originalmente concebidos, acorde con la implementación de nuevas actividades que garanticen la preservación y mantenimiento de estos sectores.

Revitalización Urbana

De acuerdo con Bernal (2016) este concepto rompe la noción puramente física que se acuñó desde del “Slum Clearance”, amplia su alcance hasta “dinamizar, mejorar y humanizar el ecosistema urbano (aspectos físicos y sociales) para que la vida fluya a través de él, significa atender a los espacios de relación y a la calidad del espacio público, contemplando la diversidad social y de usos, la percepción de libertad, el sentimiento de comunidad, el carácter y la identidad, las condiciones físicas como sociales del entorno” incluyendo dinámicas para “generar una transformación sobre el soporte, físico o psíquico, que permita devolverle la vida, a partir de la experiencia de los usuarios y usuarias del entorno urbano” (Bernal, 2016)

Según Lopez (2010) citado en Cabrera (2013), la revitalización o recualificación, acoge el proceso de recuperación del entorno y los edificios susceptibles de rehabilitar, principalmente con infraestructuras de servicios, equipamiento comunitario y/o edificaciones subutilizadas, con la

intención de vigorizar las condiciones potenciales para desarrollar el área, y/o promover su densificación y/o concentración de actividades. (Cabrera, 2013).

Cabrera (2013, p. 8) incorpora un concepto donde incluye la renovación, regeneración, rehabilitación y revitalización: “R4”, cuyo contenido, objetivos y herramientas deben estar articulados a la participación, apoyo y compromiso de los agentes públicos en la aprobación de los instrumentos para la gestión, participación activa de los residentes del sector a intervenir y la toma democrática de decisiones en cuanto a las obras que los afectaran, así mismo, la participación del sector privado para el impulso económico del proyecto, con el fin otorgar una viabilidad real para su ejecución y mayor perdurabilidad en el tiempo.

La renovación urbana presentó cambios a su imagen negativa debido al rechazo en Europa y Estados Unidos, gracias a teóricos y estudiosos del tema que han propuesto nuevas formas de entenderlo, actualmente la figura no tiene relación alguna con el concepto que tenía siglos atrás, Cabrera (2013) retoma un esquema de esta evolución conceptual, realizado por Rincon (2006).

Tabla No.1. Evolución Conceptual de la Renovación Urbana

Conceptos	Objetivos
Paso de ser una operación de saneamiento asociada al surgimiento y ascenso de nuevas formas de producción y grupos sociales (burguesía), a una herramienta utilizada para permitir transformaciones al interior de sociedades postindustriales.	Corregir deficiencias en la estructura funcional de determinadas áreas por el inadecuado uso del suelo, congestión del tránsito, saturación de densidad poblacional, alto grado de cohabitación, deterioro ambiental y condiciones de habitabilidad o la falta de servicios o de equipamiento.
Fue considerada como herramienta para abrir espacio a un grupo social emergente, posteriormente, como instrumento para reacomodar actividades y usos obsoletos (fábricas, bodegas, puertos, etc.)	Recuperar, restaurar, sanear y salvaguardar áreas conservables por razones históricas, estéticas y paisajísticas.

Paso de estar ligada a la demolición y desplazamiento de los residentes a la democratización de la toma de decisiones. Prevenir el deterioro o la ruina de edificios o áreas, servicios e infraestructura, su conservación y rehabilitación.

Promueve la recualificación de viviendas en malas condiciones que su eliminación volviéndose cuidadosa de lo existente (persona y edificaciones). Solucionar problemas de viviendas insalubres, servicios públicos inadecuados u obsoletos y toda condición contraria a los intereses de salubridad, seguridad y comodidades públicas.

Restituir áreas degradadas por falta de mantenimiento o construcción desordenada, demoler y limpiar edificios o áreas irrecuperables y generar nuevo desarrollo.

Modificar parcelamientos defectuosos, que impidan o dificulten una adecuada edificación, crear, ampliar y conservar espacios verdes y de esparcimiento.

Participación de sectores representativos y habitantes, en la preparación, discusión y ejecución de los planes, programas y proyectos, también, el desarrollo económico implementando actividades productivas.

Fuente: elaboración propia con base en Cabrera (2013, p. 3-4).

Las nuevas características y objetivos de la renovación urbana, son muestra del proceso histórico que ha atravesado y que la hacen más inclusiva en aspectos que anteriormente no hacían parte integrante de ella. Por eso, cuando actualmente se habla de renovación urbana en algunos países, no es que se esté haciendo alusión a la antigua acepción, sino que se trata de un concepto evolucionado. (Cabrera, 2013).

Lineamientos ONU- Hábitat

Tabla No.2 Síntesis Lineamientos - ONU HABITAT - para la Renovación Urbana.

LINEAMIENTOS ONU HABITAT (I, II y III).		
ONU HABITAT I (1976)	Reutilizar antiguas estructuras industriales para incorporar nuevas dinámicas productivas a las ciudades, dando paso a nuevas tecnologías, donde sector público retoma un papel importante y establece políticas para los proyectos urbanos. Mejorar la calidad de vida para los más necesitados, integrar áreas periféricas y conservar el tejido social y económico.	• Participación directa de los actuales habitantes residentes y generar oportunidades de empleo e infraestructura básica. • Adoptar medidas de reubicación ante la inviabilidad de acciones como la conservación y rehabilitación.
ONU Hábitat II (1992)	Reutilización de estructuras y construcciones existentes deterioradas, bajo la protección de moradores originales y generación de espacios urbanos que permitieran garantizar empleos y servicios básicos. Incorpora el término rehabilitación encaminado hacia el cuidado y preservación de valores históricos, culturales y ambientales en los centros históricos con proceso de deterioro evidente.	• Reconocer y preservar el patrimonio histórico y cultural, los asentamientos y la integridad de las zonas históricas • Promover incentivos a los sectores público, privado y comunitario para iniciativas de conservación, renovación, rehabilitación y mantenimiento de barrios. • Incluir en las políticas de planificación los soportes como el transporte e infraestructuras asociadas, procesos de conservación ambiental de áreas centrales (ONU, 1992, p. 37).
ONU Hábitat III (2016)	En la nueva agenda urbana, es prioridad de los gobiernos la renovación, para la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y conectados, consolidación de densidades demográficas sostenibles, el diseño compacto y la integración de nuevos barrios al entramado urbano, evitando el crecimiento urbano descontrolado y la marginación.	• Renovar, regenerar y adaptar zonas urbanas por medio de la construcción de edificaciones, espacios públicos de calidad bajo enfoques integrales y con participación ciudadana, evitando la segregación socioeconómica y la gentrificación. • Preservación del patrimonio cultural y el reconocimiento de la correlación existente entre lo que denominó “la buena urbanización” y el desarrollo.

Se orientan políticas y estrategias para la creación de empleo con el desarrollo urbano como oportunidades de generar medios de subsistencia y mejora en la calidad de vida de los habitantes (ONU, 2016).

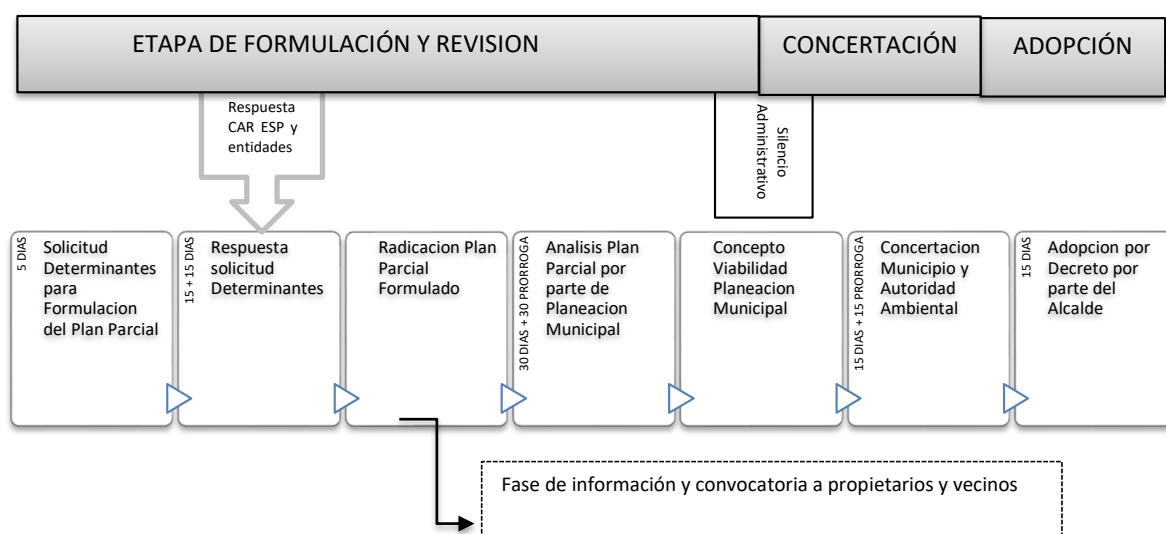
Fuente: elaboración propia con base en Contreras. (2019, p. 37)

Los retos para los gobiernos urbanos se enfocan en recuperar, revitalizar y rehabilitar estas porciones de ciudad, tras haber agotado la posibilidad de atender las transformaciones territoriales y poblacionales extendiendo las fronteras urbanas, en este sentido, concluye que, la renovación urbana debe entenderse como un proceso técnico, político, social y económico dentro de un marco institucional complejo, que incluye diversos tipos de actores y distintos contextos territoriales. (Contreras, 2019)

Planes Parciales

De acuerdo con los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997, reglamentado parcialmente por los decretos: 2181 de (2006), 4300 de (2007) y compilados en el Decreto 1077 (2015), “Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley”.

Tabla No.3 Etapas Plan Parcial



Fuente: Elaboración propia a partir de Minvivienda 2013 y Decreto 1077 de 2015.

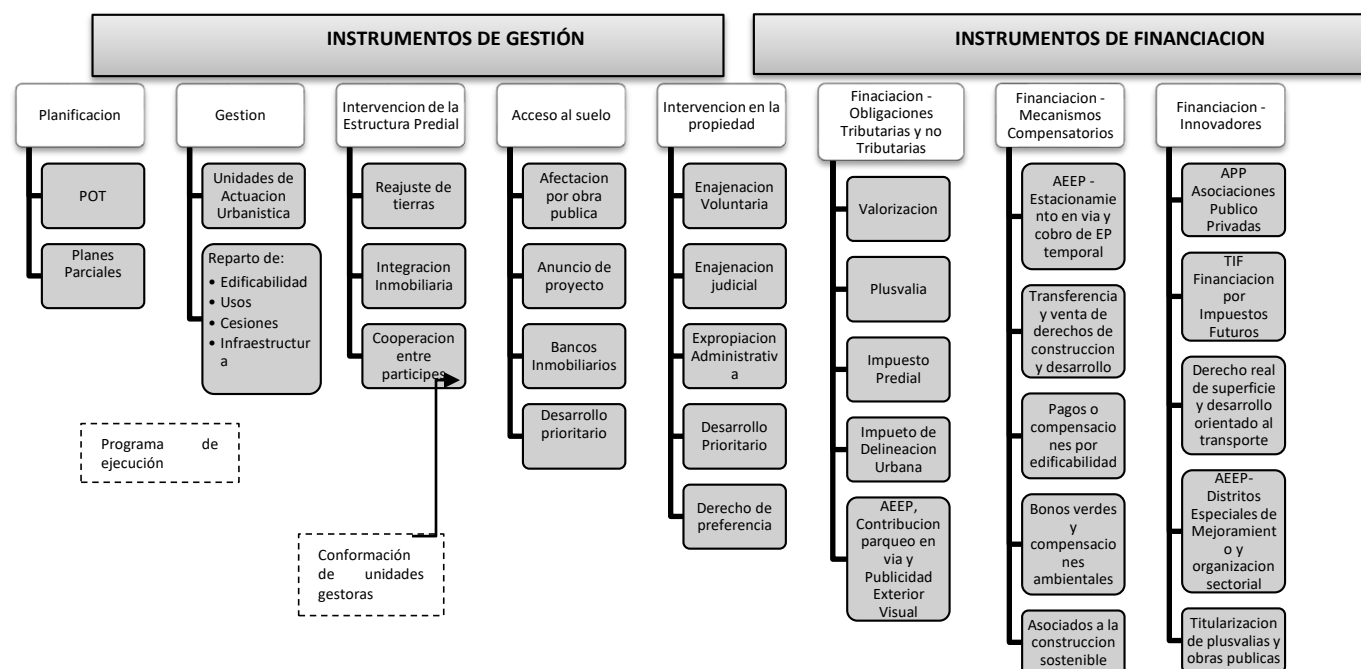
Instrumentos de Gestión

Los instrumentos de gestión permiten materializar las transformaciones previstas por el POT de cada ciudad, tanto desde la actuación pública como desde la actuación privada. En este sentido, se pueden clasificar en tres grandes grupos:

- Instrumentos de Planificación: aquellos que complementan y desarrollan la planificación del POT y poseen igualmente herramientas de gestión para posibilitar procesos, y encaminar la búsqueda de recursos y la construcción de acuerdos y prioridades entre agentes estratégicos.
- Instrumentos de Gestión del Suelo: hacen posible que este recurso esencial se articule con las necesidades de transformación del modelo urbano y de los proyectos previstos.

- Instrumentos de Financiación: son aquellos que permiten el reparto de las cargas y de los beneficios, entendidos como responsabilidades y derechos referidos en muchos casos al financiamiento y a la gestión de las operaciones. (García Bocanegra, 2010, p. 145).

Tabla No.4. Instrumentos de Planificación, Gestión y Financiación del Suelo.



Fuente: Elaboración propia a partir de MINVIVIENDA, 2022

A partir de la descripción legal realizada por Arboleda (2017), se presenta un cuadro resumen de cada instrumento de gestión, de acuerdo a su categoría:

Tabla No.5. Instrumentos de Gestión y Financiación.

INSTRUMENTOS PARA EL ACCESO AL SUELO (ADQUISICIÓN, VINCULACIÓN Y RESERVA DE SUELO)	
Afectación por obra pública.	Restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción o de funcionamiento, por causa de una obra pública o por protección ambiental. (Artículo 37 de la Ley 9 de 1989, Artículo 20 de la Ley 1682 de 2013)
Anuncio de proyecto (programa u obra).	Permite descontar del avalúo comercial de adquisición, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto, del programa o de la obra, salvo aquellos casos en que los propietarios hubieren pagado la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización. (Artículo 61 de la Ley 388 de 1997).
Bancos inmobiliarios. Artículo 70 y siguientes de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 118 de la Ley 388 de 1997.	Instituciones del Estado que pueden ser empresas industriales y comerciales, de economía mixta o establecimientos públicos. Su función es generar reserva de suelo y áreas construidas para suplir la demanda de los programas de vivienda de interés social, ejecución de obras de infraestructura, dotación de espacio público, protección del patrimonio cultural y construcción de equipamientos. Además, regular la valorización excesiva de los terrenos donde se planea el desarrollo urbanístico.
Desarrollo prioritario.	Con fundamentado en la función social de la propiedad, genera la obligación de urbanizar y construir un inmueble dentro de los plazos determinados en los artículos 40 y 52 al 57 de la Ley 388 de 1997, so pena de que la Administración Municipal pueda iniciar un proceso de enajenación forzosa en pública subasta.
Enajenación forzosa. (Artículos 54 al 57 de la Ley 388 de 1997)	Corresponderá al alcalde municipal o distrital, mediante resolución motivada, ordenar la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social en los términos aquí previstos. En dicha resolución se especificará el uso o el destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento y normas urbanísticas que lo desarrollen.
Enajenación voluntaria. (Artículo 61 de la Ley 388 de 1997)	La etapa inicia cuando la Administración comunica al propietario de un inmueble su voluntad de comprarlo para destinarlo a alguno de los motivos de utilidad pública. Corresponde a un periodo limitado de 30 días y si al final de este tiempo no se llega a acuerdo, obligatoriamente se debe proceder con la expropiación.
Expropiación judicial (Artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, el cual derogó el artículo 62 de la Ley 388 de 1997).	Se presenta cuando no hay acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, lo que puede darse porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio o porque no cumpla con el negocio. Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición, con la cual la Administración demanda civilmente al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación.

Expropiación por vía administrativa (Artículo 63 de la Ley 388 de 1997)	Cuando el inmueble se necesita con urgencia para el desarrollo de actividades de utilidad pública. Los requisitos para que esta proceda es la destinación a los fines de utilidad pública, la urgencia demostrada y que desde el inicio de la negociación se notifique al propietario que si ésta no prospera se le expropiará por vía administrativa.
--	--

INSTRUMENTOS PARA ASIGNACION DE CARGAS Y BENEFICIOS (GESTION ASOCIADA)

Reajuste de tierras o integración inmobiliaria. Artículos 77 y 78 de la Ley 9 de 1989; artículos 45 y 46 de la Ley 388 de 1997.	Mecanismo para modificar la estructura predial de un territorio con la finalidad de obtener una mejor configuración del globo de terreno que lo conforma y garantizar una justa distribución de cargas y de beneficios. Es el englobe de lotes para luego subdividirlo en forma más adecuada para dotarlos de infraestructura urbana, vías, espacio público y redes de servicios públicos.
--	--

Cooperación entre partícipes	Cuando la actuación no implica la conformación de un nuevo globo de terreno para su desarrollo o ejecución
-------------------------------------	--

Cesiones públicas:	En desarrollo de la función social de la propiedad, constituyen obligaciones a cargo del propietario como contraprestación por urbanizar, por parcelar y/o por construir su inmueble. Con ellas se buscan cumplir el mandato constitucional de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la preservación de un ambiente sano y la concreción de los derechos colectivos al espacio público y el patrimonio
---------------------------	---

INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN (CAPTACIÓN DE RENTAS DEL SUELO)

Obligaciones tributarias y no tributarias (Captura de valor reglamentados en la norma urbana)	Mecanismos compensatorios (Orientados a mitigar derivados de la urbanización desarrollo)	Instrumentos innovadores (Alianzas intersectoriales y esquemas de cooperación)
Impuesto Predial	AEEP- Estacionamiento en vía y cobro de EP temporal	Asociaciones Publico Privadas
Impuesto de delineación Urbana	Transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo	Financiación por impuestos futuros (TIF) (Ley 1617 de 2013, Art. 2; Ley 1955 de 2019, Art 278; Decreto 1382 de 2020)
AEEP- Contribución parqueo en vía y publicidad exterior visual.	Pagos o compensaciones por edificabilidad	Financiación del transporte: Derecho Real de Superficie y Desarrollo Orientado al Transporte. (Ley 1955, Art. 97,

Participación plusvalía	en	Bonos verdes y compensaciones ambientales (Ley 1753, Ley 1819, Decreto DUR 1625 de 2016, Decreto 926 de 2017, Resolución 1447).	actualmente en propuesta de reglamentación) Aprovechamiento Económico del Espacio Público – Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial (Ley 9 de 1989, Art. 7)
Contribución valorización	por	Instrumentos asociados a la construcción sostenible	Titularización de plusvalías y obras públicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de MINVIVIENDA (2022).

Según el Banco Mundial (2020) las fuentes de financiamiento actuales no son suficientes para lograr el desarrollo urbano debido a la alta demanda de servicios en proyectos estratégicos, que presentan retos asociados a la infraestructura como la construcción y mantenimiento de la infraestructura de redes y servicios para redensificación urbana, gestión predial y social para la provisión de suelo de proyectos urbanos, incorporación del capital privado para financiar el desarrollo inmobiliario, que requieren incorporar a la ejecución instrumentos de financiación urbana que permitan apalancar los costos de la infraestructura urbana a partir de capturar un porcentaje del valor del desarrollo inmobiliario y la gestión del suelo.

En Colombia solo el 10% de los municipios han implementado algún tipo de instrumento de financiación urbana, por capacidad limitada, complejidad de los instrumentos y falta de procedimientos claros para su implementación, además los proyectos de gran escala no cuentan con una estructura de “Project finance” (Banco Mundial , 2020)

5.2 Marco Histórico

En Colombia, antes de la década de los treinta, aun sumida en las problemáticas agrarias, no había construido un discurso sobre el desarrollo de la ciudad moderna, (Franco, 2009, p. 72), es así como, de manera tardía con respecto a otros países de América Latina, se dio inicio a la formulación de los primeros planes urbanísticos modernos en varias ciudades colombianas desde 1933 (Franco, 2009, p. 66). En Cartagena, existían planes y tratados urbanos desde 1503, en 1948 se expide el primer plan regulador moderno, sin embargo, en el desarrollo de la ciudad no se ejecutaron proyectos de renovación urbana.

Tabla No.6. Evolución Urbana Cartagena Siglos XX y XXI.

Fecha	Hechos principales	Barrios	Modelo
Periodo 1900-1930	• Crecimiento extramuros, derrumbe de segmento de murallas y apertura del centro histórico hacia el playón la Matuna (1919–1932), Plan Person and Son Limited (1920).	Pie de la Popa, Manga, el Cabrero, Pie del cerro y el Espinal, lo Amador, la Quinta, la Esperanza, Zaragocilla, el Bosque, Marbella, cresco, Canapote y Torices, Bocagrande.	Crecimiento inicial por eje de la vía del Tren como una ciudad lineal. Consolidación del centro colonial.
Periodo 1930 – 1940	• Ley 5 de 1940 • Construcción Terminal Marítimo y Fluvial de Cartagena (1934) • Construcción base naval A.R.C (1935).	Amberes, Bruselas, España, Armenia y el Prado, asentamientos del borde de la ciénaga de la virgen como Boston y Tesca.	Modelo lineal hacia la avenida Pedro de Heredia y ciénaga de Tesca. Consolidación de barrios y asentamientos, menor expansión.

Periodo 1940 – 1960	• Plan Regulador 1948. • Construcción Villa Olímpica (1947 – 1960). • Urbanización La Matuna (1952) relleno y cegada del caño. • Construcción Aeropuerto (1952)	Castillogrande, Costa Linda, Rafael Núñez y Alcibia (Ciénaga de la Virgen), barrio chino, Pie de la Popa y Pie del Cerro (Bahía). Martínez Martelo, Daniel Lemaitre (ICT). Chambacu (relleno laguna Cabrero)	Expansion lineal de acuerdo a la geografía de la ciudad. Desarrollo de urbanizaciones y consolidación de barrios en la franja del centro histórico hasta La Ciénaga de la Virgen.
Periodo 1960 – 1980	• Plan regulador de 1965. • Plan regulador 1978. • Construcción vía pedro de Heredia (1960). • Traslado del asentamiento Chambacu por ICT (1971).	El Socorro San Pedro, el Gallo, Blas de Leso, Nuevo Bosque, los Calamares, las Gaviotas, Chapacua (ICT). Laguito, Ternera, Plan 400, Escallón Villa, la María, el Biffi, los Alpes y Santa Lucia.	Trazado desarticulado por ausencia de vías colectoras internas hacia el centro. Crecimiento de la urbanización informal (Ciénaga de la Virgen y el Cerro de la Popa)
Periodo 1980 – 2000	• Acuerdo N.º 044 -Plan desarrollo 1989. • Acuerdo 06 de 1992. • Acuerdo 014 de 1994. • Acuerdo 023 de 1996. • Construcción Centro de convenciones (traslado del mercado hacia Bazurto) en 1982.	Los Ejecutivos, Villa Rosita, Villa Sandra, Vista Hermosa, Policarpa, Club Campestre, Santa Clara, los Almendros, las Palmeras, la Ladrillera, Nuevo Paraíso, el Pozón, Hato Canaguey, hacia el sureste. Desarrollos residenciales hacia la vía la Cordialidad y zona de Mamonal.	Proceso de compactación, densificación del Cerro de la Popa y ciénaga de la Virgen. Redensificación Av. Pedro e Heredia y Transversal 54 (el Bosque).
Periodo 2000 – 2020	• Decreto 0977 de 2001, POT • Decreto 063 de 2006 Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen. • Resolución 361 de 2012, Macroproyecto de Interés Nacional Bicentenario. • Operación del sistema de transporte Transcaribe.	Desarrollo del Triángulo de desarrollo social y Macroproyecto Bicentenario hacia la vía Cordialidad - Turbaco. Expansión hacia la zona norte: Boquilla, Cielo Mar, Morros y desarrollo de parcelaciones de Vivienda campestre en suelo suburbano.	Expansión en la periferia y suelo rural, zona industrial de Mamonal (Bahía interna), conurbación con municipio de Turbaco y conflicto de límites con municipio de Turbana.

Fuente: Elaboración propia a partir del libro “Cartagena de Indias: cinco siglos de evolución urbanística” (Redondo, 2004).

5.3 Marco Normativo

La definición legal para la renovación urbana, se genera con la expedición de la Ley 9 de 1989, “Ley de Reforma Urbana” que en su artículo 39 establece los planes de renovación urbana, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos; posteriormente, la expedición del Decreto reglamentario 1077 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, modificado por el Decreto 1232 (2020), se considera tratamiento urbano, mediante el cual, en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano, se establecen las directrices para orientar y regular su transformación o recuperación, a partir de tres modalidades, Reactivación, Redesarrollo y Revitalización.

Tabla No.7. Modalidades Renovación Urbana en Colombia.

TRATAMIENTO DE RENOVACION URBANA		
Modalidad	Directrices	Instrumento y/o Actuación urbana
Reactivación	Promover mayor edificabilidad, si la infraestructura de vías, servicios públicos y espacio público lo permite. Generación de nuevos elementos arquitectónicos y naturales de los bienes de propiedad privada tales como antejardines, fachadas, aislamientos, retrocesos y demás. Complementar y/o modificar los usos existentes con el fin de apoyar la redefinición del carácter del sector	Regulado mediante normas urbanísticas en el POT que permitan tanto el desarrollo de predios mediante licencias de construcción sin trámite de Plan Parcial.
Redesarrollo	Regular la sustitución o transformación de las estructuras urbanas y arquitectónicas, mediante la reurbanización para generar nueva infraestructura vial, de servicios y espacio	El POT define las directrices generales del tratamiento, que constituyen determinantes para la

	público, redefinición de la normatividad urbanística de edificabilidad usos y aprovechamientos. Sustitución y/o reconstrucción total o parcial de las edificaciones existentes, recuperación y manejo ambiental sostenible del sistema de espacio público y redes de infraestructura, de acuerdo con las necesidades derivadas de las nuevas condiciones de densidad habitacional y usos del suelo así como las características ambientales de la zona. Formulación de estrategias sociales para atender las necesidades de los grupos sociales actualmente localizados en el área.	formulación del Plan o Planes Parciales.
Revitalización	Promover la densificación y mezcla de usos, a través de intervenciones que promuevan el mejoramiento del entorno y de las edificaciones, así como mecanismos que faciliten la permanencia de aquellos propietarios que así lo decidan.	Regulado por normas urbanísticas que permitan el desarrollo de predios mediante licencias de construcción o la formulación de Planes Parciales en el POT.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1232/2020.

En materia de servicios publicos, el inciso 2° del artículo 37 de la Ley 388 de 1977, señala que en el tratamiento de renovación urbana se deberá establecer un procedimiento para su factibilidad, asi mismo, el artículo 36 de la Ley 2079 de 2021 plantea exepciones para permitir que los urbanizadores ejecuten o financien infraestructura matriz de servicios públicos de acueducto y alcantarillado siempre que se garantice la recuperación de la inversión.

En relación con los mecanismos de gestion, los artículos 39, 41 y 45 de la Ley 388 de 1997 define las unidades de actuación urbanística, su procedimiento y la ejecución mediante reajuste de tierras o integración inmobiliaria, por otra parte, el capítulo 6° del Decreto 1077 de 2015 reglamenta parámetros, condiciones y requisitos para financiar la ejecución de la infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana a través de la titularización de impuesto futuro (TIF); Asi mismo, el capítulo IX de la Ley 388, determina que los recursos derivados de la participación en plusvalia se pueden destinar a programas de renovación urbana.

A escala local, el Plan de Ordenamiento Territorial del D.T. y C de Cartagena de Indias, Decreto 0977 (2001), define el tratamiento de Renovación Urbana en el artículo 187º como:

“Aquel aplicable a las áreas urbanas desarrolladas que por sus atributos y potencialidad deben ser sujeto de acciones orientadas a una transformación que privilegia el espacio público y la imagen urbana de la ciudad para lo cual permite actuaciones en las que puede haber cambios de uso y de intensidad, optimización de servicios públicos, complementación del espacio público y modificación de la trama urbana”.

Los artículos 302, 303, 304, 387, 388 al 393 del POT establece las cesiones para espacio público de vías, zonas verdes y equipamientos en el desarrollo de las actuaciones urbanísticas de urbanización, por otra parte, el artículo 532 de la citada norma, hace referencia a las zonas beneficiarias de la plusvalía, instrumento reglamentado que no ha sido implementado su recaudo.

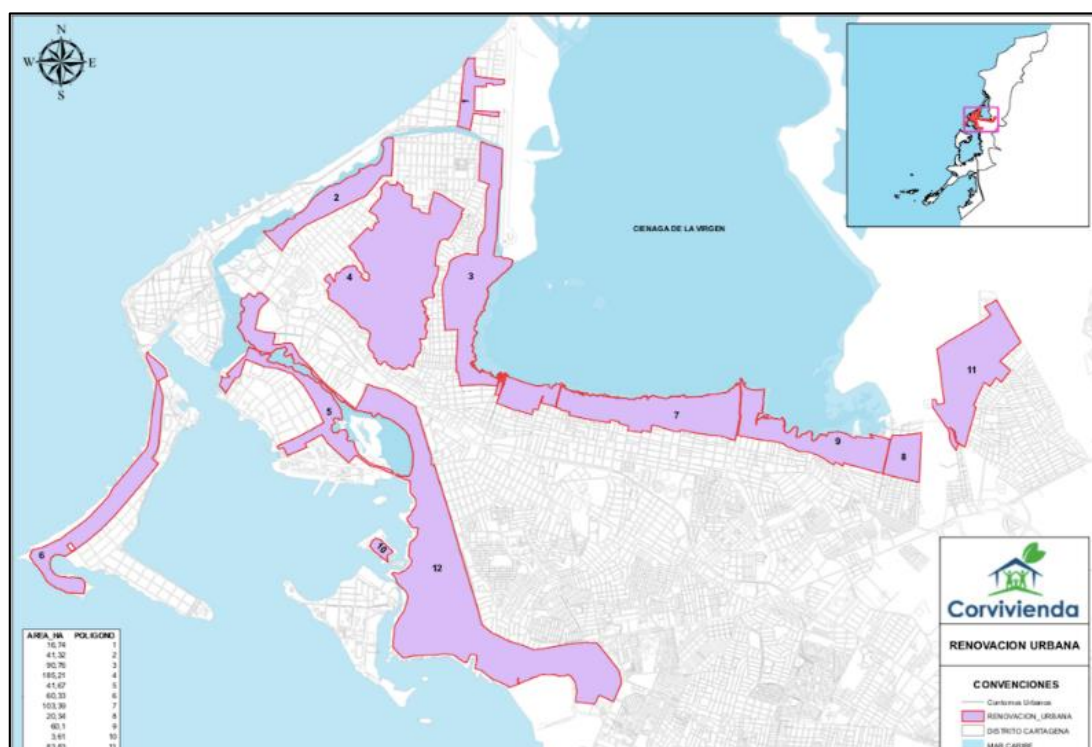
En el contexto del Plan de Desarrollo de Cartagena 2020 – 2023 “Por una Cartagena Libre y Resiliente”, Acuerdo 027 (2020), la renovación urbana busca desarrollar tres (3) planes parciales del Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen, igualmente, el programa Integral de Caños, lagos, lagunas y ciénagas de Cartagena de Indias como resultado de la renovación urbana en la zona de influencia del programa, inicialmente en el área del Mercado de Bazurto.

5.4 Marco Referencial.

De acuerdo con el artículo 188 del POT, el tratamiento de Renovación Urbana en la ciudad de Cartagena se aplica en las áreas urbanas que conforman los bordes de la ciudad hacia el mar Caribe, la Bahía de Cartagena y cuerpos de aguas interiores, de conformidad con lo señalado en

el Plano de Tratamientos (PFU 2/6), denominado “Plano de Tratamientos en Suelo Urbano y de Expansión Urbana”.

Figura N° 2 Áreas en Tratamiento de Renovación Urbana



Fuente Plano 02-05 PFU Tratamientos, Decreto 0977 (2001), elaboración, CORVIVIENDA (2020)

De las 8.338¹ hectáreas aproximadamente que conforman el perímetro urbano de la ciudad de Cartagena de Indias, 990,05 hectáreas, aproximadamente se encuentran en tratamiento de

¹ Información suministrada por SIG de la Secretaria de Planeación Distrital, 2020

renovación urbana, lo que corresponde al 11,8% del total del perímetro. Los barrios que presentan tratamiento de renovación urbana se encuentran señalados en el artículo 188 del POT, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No.8. Barrios en Tratamiento de Renovación Urbana

ZONA CARIBE O NORTE	ZONA DE LA VIRGEN O SUR-ORIENTAL	CERRO DE LA POPA
Bocagrande y El Laguito	La Candelaria	La paz
El Espinal	República del Líbano	Palestina
Pie del Cerro	Las Américas	Petare
Pie de la Popa	Fredonia y Nuevo Paraíso	República del Caribe
Barrio Chino y Martínez Martelo	Zona Central: Urbanización Santa	Pablo VI 1 y 2
Torices y San Pedro y Libertad	Clara, Ceballos, San Isidro, Bosque,	Mirador de la Virgen
San Francisco	Gustavo Lemaitre, Alto Bosque,	Loma Fresca
7 de Agosto	Cartagenita, Zapateiro, La Cuchilla	Los Comuneros
La Boquilla.	y Bruselas	San Vicente
		San Bernardo
		Pedro Salazar
		20 de Julio
		El Cielo
		Paraíso 2

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 0977 de 2001 POT.

Del total de barrios y asentamientos con tratamiento de renovación urbana y redesarrollo, solo se han presentado solicitudes para aprobación de tres planes parciales de renovación urbana para 67,26 Hectáreas, incluyendo el plan parcial Bazurto, que se encuentra suspendido, lo que demuestra un bajo interés por el desarrollo de estos proyectos en la ciudad de Cartagena.

5.5 Evaluación del contenido técnico de los tres estudios de caso

Figura N° 3 Localizacion Planes Parciales

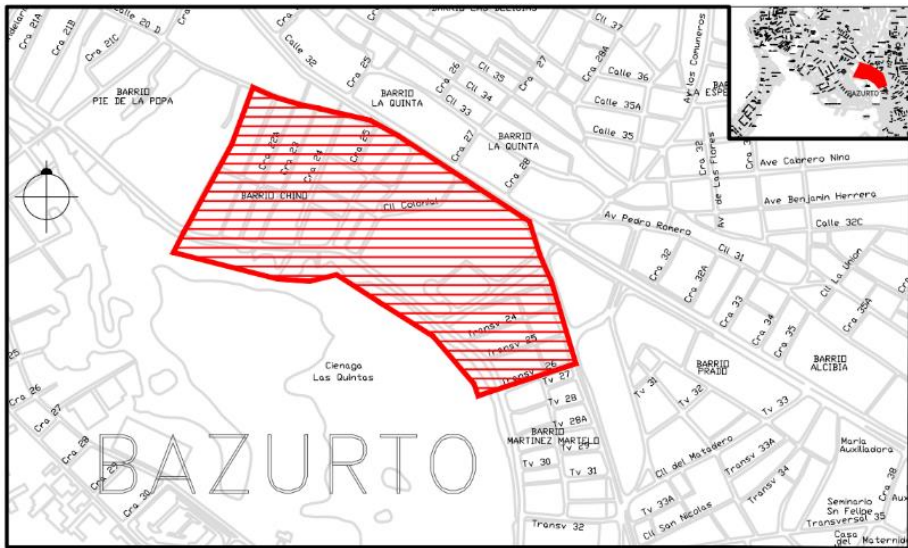


Fuente Elaboracion propia.

Plan Parcial de Renovación Urbana del Sector de Bazaruto

La Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias en el año 2007, formula el Plan Parcial de Renovación Urbana del sector de Bazaruto, cuyo anuncio del proyecto por motivos de utilidad pública se efectuó por el Decreto Distrital 1067 de 2006, se adoptó mediante Decreto Distrital. 1490 (2007) y es suspendido mediante el Decreto 0147 (2008), se encuentra localizado entre los barrios Martínez Martelo y Barrio Chino, también incluye el predio del mercado de Bazaruto.

Tabla No.9. Análisis Contenido DTS Plan Parcial de Bazurto

Nombre:	
Año Radicación:	2007
Promotor:	Distrito de Cartagena
Área:	23,7 Hectáreas
Gestión Predial:	No se elaboraron estudios de gestión predial, censos o estudios socioeconómicos que permitan identificar el estado jurídico de la propiedad, número de habitantes u hogares, unidades económicas y demás información relacionada con las condiciones socioeconómicas de la población.
Numero de predios	
Censo u otros:	
Población	
Información pública:	El Decreto 1490 de 2007 señala que se agotó la fase de información pública y citación a propietarios y vecinos
Viabilidad SPD:	Según el Decreto 1490 de 2007, cuenta con viabilidad de SPD
Concertación Ambiental	El Decreto 1490 de 2007 señala que se efectuó concertación ambiental con EPA Cartagena
UG o UAU:	No identifica UAU, establece una unidad de planeamiento a desarrollar en cinco etapas y tres sectores de intervención
Simulación financiera:	En el DTS no se cuenta con un capítulo relacionado con el componente financiero del proyecto
Esquema de gestión:	Operador urbano escogido mediante licitación publica
I Gestión del suelo:	Se declaró como motivo de utilidad pública mediante Decreto 1067 de 2006 y plantea de forma general la aplicación de todos los instrumentos de gestión del suelo y todas las herramientas jurídicas y financieras incluidas en la Ley.
I Financiación:	

Obligación VIS:	La propuesta urbana no identifica el desarrollo de proyectos VIS
Gestión Social:	programas sociales
Decreto Adopción:	Decreto Distrital N.º. 1490 de 2007, suspendido por Decreto 0147 de 2008

CUADRO DE ÁREAS	DE	RESUMEN CUADROS DE ÁREAS		
		Área manzanas	134.384,95	58,77%
		Área Cesión		
		Institucionales	3.553,23	
		Zonas verdes	12.042,59	
		Espacio público	21.136,11	
		Total, cesión	36.731,93	16,06%
		Área vías	57.532,59	25,16%
		Área neta Urbanizable	228.649,47	
		Total, áreas	228.649,47	100,00%
		Afectación Av. Pedro de Heredia		8609,25
		Total, área polígono		237.258,72

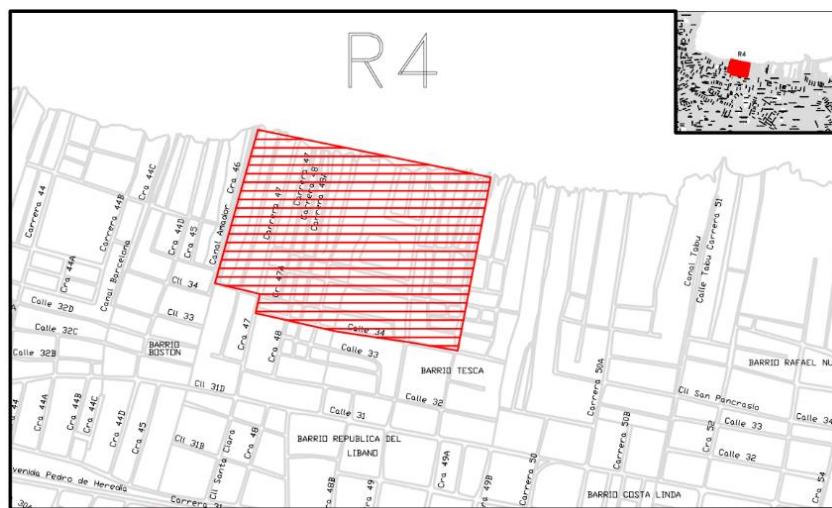
ÁREAS PROPUESTA VIAL	CUADRO DE AREAS RECTIFICACIÓN Y PROPUESTA VIAL		
	Área de intervención obligada para aprovechamiento	70.433,82	30,80%
	Área de intervención obligada para cesión	56.917,91	24,89%
	Institucionales	851,91	
	Espacio público	7.472,13	
	Zonas verdes	48.593,87	
	Área de intervención obligada para el sistema vial	62.136,83	27,18%
	Área de intervención negociada	39.157,01	17,13%
	Área Neta Urbanizable	228.645,57	100%
	Afectación Avenida Pedro de Heredia	8.609	
	Área Bruta polígono de intervención	237.258,82	

Fuente: elaboración propia a partir del DTS – 2007.

El Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4 - Foco Rojo, Rafael Núñez, El Líbano, es uno de los seis Planes Parciales previstos por el Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen, Decreto 063 de 2006, de iniciativa privada (Fundación para la Recomposición de la Ciudad Informal (RECI) del Ayuntamiento de Valencia, España y la Asociación de Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda de la localidad de La Virgen y Turística), es radicado ante la Secretaria de Planeación Distrital en julio de 2009 para su revisión, en el marco normativo del Decreto 2181 de 2006, agotándose la fase de Formulación y Revisión y se avanza en la Fase Concertación con la Autoridad Ambiental (Entidad Publica Ambiental), sin embargo, la fase de Adopción, que corresponden al Distrito, no se llevó a cabo (BID, 2019).

Tabla No.10. Análisis Contenido DTS Plan Parcial Polígono “R4”

Nombre:



Año Radicación: 2009

Promotor:	ASOJAC – RECI
Área:	37.8 Hectáreas
Gestión Predial:	No se efectuó, sin embargo, el análisis de propiedad del suelo, señala que se trata de bienes de uso público y no de bienes fiscales. Los moradores de estas áreas son considerados ocupantes en el primer caso y poseedores en el segundo caso. Los ocupantes podrían ser objeto de derechos de propiedad, pero existen obstáculos de orden legal que no tienen los poseedores para los cuales la legislación colombiana ha previsto una normatividad que reconoce sus derechos. El entorno de la Ciénaga constituye un bien de uso público, aun así se han llevado procesos de titularización de predios por CORVIVIENDA.
Numero de predios	1153 viviendas.
Censo u otros:	SI (muestreo)
Población:	6653 habitantes
Información pública:	Talleres de socialización
Viabilidad SPD:	NO
Concertación Ambiental	Concertado ante EPA, al tratarse de suelos objeto de ocupación informal por invasión intensiva durante más de 20 años, presentan materiales de relleno formados por acumulación de toda clase de desechos sólidos heterogéneos mal compactados sin procesos técnicos adecuados, inestables que implican riesgo por inestabilidad geotécnica, por lo tanto, se recomienda rellenar con material seleccionado 72,500 m en 220.87 Ha, que corresponde al 79% del total de área. Otro aspecto relevante es la franja de regulación hídrica propuesta al borde de la ciénaga de la virgen con un ancho aproximado de 70 m.
UG o UAU:	9 UG y 8 AME, la figura UG se debe a que la propiedad del suelo se encuentra en un solo propietarios, el estado, por lo tanto, no aplica la asociación de diferentes predios y propietarios, además como el régimen de carga supera a los beneficios no existe reparto de cargas y beneficios
Simulación financiera:	Se realizó una simulación sobre costos en la UGE7, la propuesta considera que por la naturaleza del proyecto no se estiman utilidades; acerca de las viviendas, se calcula el costo unitario y el lote utilizando el potencial subsidio VIS, sin el cálculo de utilidades no es posible verificar el cierre financiero, por lo tanto, no se determinan beneficios. Esperan que la metodología de cálculo de la UGE7 (que incluye costos de tierras, urbanización directos e indirectos, de construcción, directa e indirecta, de vivienda y lote urbanizado) se replique para el resto de unidades.
Esquema de gestión:	Como operador urbano, recomiendan crear un organismo relativamente autónomo que dependa del despacho del alcalde y esté adscrito a la Secretaría de Planeación, con una gerencia y un equipo técnico propio que coordine la ejecución del proyecto con diferentes operadores.
I Gestión suelo:	Por considerar que la mayoría del suelo pertenece al estado, aplican la unidad de gestión y no el esquema asociativo, la ejecución de las cargas estarían a cargo del estado, no obstante, consideran la posibilidad de generar utilidades a partir de venta de viviendas en las UG 1,2,3 Y 4, pero carecen de simulación financiera, por lo tanto, no es posible verificable su viabilidad, no señalan instrumentos de gestión y financiación del suelo en la propuesta
I Financiación	
VIS:	Si

Gestión Social:		Cargas urbanas y construcción de VIS son asumidas como carga social	
Decreto Adopción:		El proyecto no surtió la fase de adopción por parte de la Alcaldía de Cartagena	
Datos socioespaciales del sector	Variable	R4	
	Área del polígono (ha)	37,8	
	Número Habitantes	6.653	
	Número Viviendas	1.153	
	Número Hab/vivienda	6	
	Densidad (viviendas/ha)	31	
	Área construida R4 (ha)	8	
	Área libre (ha)	29	
Cuadro general de áreas	Áreas generales	Cuadro de áreas totales del proyecto	(Ha)
	Áreas privadas	Antejardines	1,7
		Vivienda (primer nivel)	2,8
		Mejoramiento de vivienda	7,7
	Sistemas públicos	ZV (Franja de regulación hídrica + retiro de canal)	6,8
		Terraza + área libre interior manzana	7,7
		Equipamiento al interior del polígono	2,7
		Vías (andenes y calzadas)	5,5
		Parqueaderos	0,6
	Total		37,8
Propuesta de usos	Área construida	Destinación	m² (Máximo)
	Vivienda	Multifamiliar F3	14.040
		Unifamiliar F2	43.632
		Multifamiliar F2	11.232
		Multifamiliar F1	29.568
	Comercio	Zonal de mediano impacto (centros comerciales)	27.824
		Barrial de bajo impacto	7.392
	Total		133.688

Fuente: elaboración propia a partir del DTS-2009.

Gestión Predial:	No se efectuó.						
Numero de predios	106						
Censo u otros:	No se efectuó.						
Población	No identifica						
Información pública:	Si						
Viabilidad SPD:	Si						
Concertación Ambiental:	Si						
UG o UAU:	6 UAU						
Simulación financiera:	SI, Cierre financiero con 97% uso residencial VIS, multifamiliares en altura hasta 30 pisos y 35 de uso comercial en los primeros pisos.						
Esquema de gestión:	Entidad gestora a cargo de CONSTRUTEC S.A.S y demás propietarios de la UAU, a través de fiducia, los aportes para ejecución de cargas serán depositadas a EDURBE como operador urbano.						
I Gestión del suelo:	Integración inmobiliaria, además se tendrá en cuenta la declaratoria de utilidad pública y la expropiación a favor de terceros cuando se requiera						
Financiación:	Aporte de cargas de los propietarios a EDURBE como OU.						
Gestión Social:	Cargas urbanas y construcción de VIS son asumidas como carga social						
Decreto Adopción:	No						
Identificación de predios privados	ITEM	MANZANA 261	MANZANA 262	MANZANA 275	TOTAL		
	N.º de Lotes	36	51	55	106		
	Área (m2)	13.256,09	15.418,31	15.418,31	33.905,63		
Áreas generales	Modalidad		PLAN PARCIAL DEL BARRIO TORICES POLIGONO 47/50				
			M2		%		
	Área bruta		58.660,55		100%		
	Área útil		43.785,19		74,64%		
	Área espacio publico		14875,36		25,36%		
	Área nueva destinada a espacio publico		1.340,64		2,29%		
	Aprovechamientos	EDIFICABILIDAD					
USO		ESCALA		M2			
			%	262	263	275	TOTAL
VIVIENDA		N/A	97%	62.733	192.310	257.768	512.812
COMERCIO		BARRIAL	0,78%	4081,06	-	-	4.081

		ZONAL	0,61%	1146,71	1189,56	858,13	3.194
--	--	-------	-------	---------	---------	--------	-------

Fuente: elaboración propia a partir del DTS -2019

6. METODOLOGÍA

La investigación se realiza a partir de fuentes primarias y secundarias, realizando una investigación mixta cualitativa y cuantitativa; busca indagar acerca de las problemáticas que se presentaron para la aprobación y ejecución de proyectos de renovación urbana en sectores categorizados por este tratamiento de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 0977 (2001), y de esta manera contribuir a una mayor comprensión de los factores que generaron el problema central en la ciudad de Cartagena.

Ademas, aborda una revisión documental de las nuevas teorías y conceptos en torno a la renovación urbana en el contexto nacional e internacional, en paralelo se analizaron los conceptos implementados en los Planes Parciales e instrumentos de gestión y financiación del suelo, desarrollados en el marco teórico y conceptual. Igualmente, se examinaron las normas nacionales y locales identificando la definición legal, sus categorías, así como los procedimientos y requisitos de los proyectos de renovación urbana, descritos en el marco legal. Se complementa la información con una revisión histórica, cumpliendo el primer objetivo específico planteado.

La segunda fase del diseño de investigación consiste el análisis de tres (3) estudios de caso en la ciudad de Cartagena de Indias: Plan Parcial de Bazurto, Plan Parcial Polígono R4 y Plan Parcial Torices Polígono 47/50, donde se desagregaron los componentes técnicos exigidos por la norma como categorías de análisis aplicadas a los casos particulares.

En la tercera fase, se realiza el procesamiento de la información a partir de una matriz de análisis comparativo, y de vinculación entre categorías, donde se verifica las relaciones de cumplimiento. Este análisis de rigor técnico, permite mostrar una aproximación al proceso de aprobación de los planes en términos de la gestión propuesta. La matriz se incluye en los anexos.

En una cuarta fase, se exponen los resultados a partir de una comparación de los datos obtenidos entre los casos de estudio, relacionados con las categorías de análisis establecidas, cuyos resultados son agrupados por temas, se clasifican de menor a mayor impacto sobre la gestión.

En la quinta fase, se aplicaron entrevistas cualitativas semiestructuradas a expertos, con el fin de dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas, las cuales son sistematizadas y clasificadas por categorías, conformados por unidades de análisis, que guardan relación entre sí. Como resultado se identifica el problema central (tema principal) o elemento común que relaciona las categorías y o subtemas analizados.

Figura N° 4 Síntesis Variables de Análisis



Fuente: Elaboración Propia 2022.

7. RESULTADOS

Para identificar la problemática en los planes parciales de renovación urbana de la ciudad de Cartagena de Indias, se analizaron categorías definidas en el POT que impactan sobre la gestión de estos proyectos, seguido de los datos resultantes de la matriz de relación entre las determinantes establecidas por la norma y los estudios de caso, que fueron agrupados por categorías y describen la problemática específica por cada unidad de estudio; no es posible evaluar la ejecución de los proyectos debido a que no fueron implementados.

- **Ausencia de desarrollo normativo.**

Se identifica como una problemática general la ausencia de reglamentación complementaria al POT para el tratamiento de renovación urbana, categorización por modalidades (redesarrollo, reactivación y revitalización) y asignación de normas urbanísticas².

Ante esta falencia, no existen requerimientos para el desarrollo de los planes parciales de renovación urbana, como las obligaciones urbanísticas VIS y VIP, integración predial o expropiaciones, reparto equitativo de cargas y beneficios, asignación de operador urbano, así como delimitación o polígonos, ocasionado el desarrollo de estos sectores bajo la modalidad de licencias de construcción o construcciones informales (predio a predio).

Por consiguiente, los propietarios o desarrolladores del sector privado no cuentan con la seguridad jurídica en la aplicación de dicho instrumento. El éxito de las negociaciones inmobiliarias parte de la confianza y seguridad para reducir el alto riesgo económico que implican estos proyectos, entre otros aspectos, por la creación de fiducias, aunado a la carencia de incentivos y estimulación para la inversión privada.

Adicionalmente, el POT, no contemplo en la planeación de su territorio, instrumentos de planificación intermedia (planes zonales o sectoriales) que permiten identificar los elementos estructurantes del territorio (ambientales, espacio público, infraestructura, equipamientos), cargas y beneficios, índices básicos y máximos de aprovechamiento por piezas urbanas homogéneas.

² El POT de Cartagena (Decreto 0977 de 211) desarrollo las normas urbanísticas por usos del suelo y no por tratamientos urbanos como lo establece el Decreto 1077 de 2015.

- **Tratamientos urbanos inadecuados.**

El modelo de ocupación del POT categorizo de forma general los bordes de cuerpos de agua (internos y externos) y el cerro de la Popa³ como área de renovación urbana, zonas que, además de las problemáticas relacionadas con el deterioro físico y restricciones de carácter ambiental (protección o riesgos), presentan como factor común condiciones de informalidad en la propiedad del suelo (bienes de uso público, bienes fiscales, baldíos o predios privados ocupados por poseedores o tenedores) que por sus características, ameritan adelantar procesos de legalización urbanística de asentamientos, titulación o similares, dotación de servicios públicos; acciones encaminadas al Mejoramiento Integral, tratamiento urbano que tiene como finalidad completar los procesos de urbanización a fin de corregir y mejorar las condiciones físicas de áreas con deficiencias en espacio público, servicios público, vías y equipamientos.

Teniendo en cuenta que el POT de Cartagena destino áreas de renovación urbana en sectores que requieren legalización urbanística de asentamientos informales y que esto no hace parte de los objetivos principales del tratamiento de renovación urbana, el cual está dirigido a promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura existente y densificar (vivienda y otros usos) buscando revertir el deterioro físico y ambiental.

³ En relación con la norma urbana asignada por el POT en el Cerro de la Popa, existe incoherencia entre el tratamiento la Renovación Urbana y el suelo protección Ambiental (por riegos u otras categorías de protección ambiental), debido a que la protección restringe la urbanización e impide el desarrollo y densificación de proyectos de viviendas y otros usos, que es la finalidad de la renovación urbana, por lo tanto, no es posible cumplir el objetivo de la renovación urbana en este sector.

Las situaciones de informalidad en la propiedad del suelo afectan el reparto equitativo de cargas y beneficios, debido a que los propietarios son considerados la base jurídica y los procesos de legalización son complejos y largos, de ahí que, en muchos casos se otorgue un manejo especial o diferenciado a las áreas con problemas de titularidad y son excluidas de dicho reparto.

- **Deficiencias en la aplicación de procedimientos administrativos (revisión, concertación, aprobación y adopción).**

La problemática relacionada con la ineficiencia institucional en la Alcaldía de Cartagena, parte de capacidad técnica de sus funcionarios que carece de profesionales expertos en estructuración de proyectos inmobiliarios, financieros, jurídicos y demás especialistas en ordenamiento urbano, para llevar a cabo los procedimientos legales establecidos por la ley, realizar revisiones y dar respuestas oportunas a los interesados, bien se trate de expedir la viabilidad o solicitar requerimientos para subsanar (formulación, análisis y conceptos técnicos), en cada fase establecida.

Estas falencias se reflejan en el funcionamiento de las dependencias de la Alcaldía de Cartagena sin capacidad de atender las necesidades en materia de gestión y desarrollo urbano, principalmente, la Secretaria de Planeación Distrital no cuenta con un área especializada y un equipo técnico dedicado de manera exclusiva a la coordinación y atención de los planes parciales, mas aun, se encuentra desarticulada de las demás dependencias relacionadas con la tematica.

Lo anterior, se evidencia en los fallos de dos acciones populares⁴ proferidos por el tribunal administrativo de Bolívar contra el Distrito de Cartagena, el primero de 2010, que ordena al Distrito de Cartagena que en el marco del Plan de Renovación Urbana del Mercado de Bazurto realice los estudios necesarios para efectuar el traslado del mercado y el segundo de 2020, que ordenan enfatizar el plan de renovación Urbana Polígono R4, del cual existen estudios y desarrollos de componentes para su ejecución, sin embargo, no han sido acatadas por el Distrito.

Hay que mencionar, además que la falta de continuidad entre las distintas administraciones públicas, demuestran el alto riesgo que suponen los cambios de cada periodo administrativo en términos económicos, tiempo y esfuerzo, como el caso del plan parcial de Bazurto, generando una precepción de desconfianza hacia la institucionalidad.

- **Desvinculación de Actores.**

Teniendo en cuenta que los planes parciales requieren surtir la etapa de información publica, citación a propietarios y vecinos colindantes con el fin de conocer la propuesta urbana y expresar recomendaciones y observaciones que serán resueltas en la viabilidad, en busca de la gestión asociada como primera medida para optimizar la configuración predial y generar transformación urbana.

⁴ Tribunal Administrativo de Bolívar, Sentencia 001/ 2020, Acción Popular radicado 13001-23-33-000-2014-00268-00, Macroproyecto Parque Distrital Ciénaga de la Virgen del 4 de diciembre de 2020 y Acción Popular – segunda Instancia, radicado 13-001-23-31-000-2003-02588 y 2005-000520-01, de 25 de noviembre de 2010.

Sin embargo, ante el fracaso de la gestión asociada, se requiere implementar mecanismos como la expropiación, detonantes de conflictos sociales, bien sea entre propietarios, arrendatarios, poseedores u ocupantes informales, o de estos con la administración e inversionistas privados; su aplicación exige procesos de concertación efectivos y su éxito depende de pactos entre actores, la aceptación del modelo urbano, de gestión y de negociación propuesto, los beneficios futuros y la asunción de cargas, lo que exige una institucionalidad preparada técnica y jurídicamente para llevar a cabo dichos procesos.

Problemas Específicos - Estudios de Caso

- **Falencias técnicas en estudios ambientales y de riesgos**

El Plan Parcial de Bazurto efectuó la concertación de los asuntos ambientales con EPA Cartagena (Decreto 1490 de 2007, p. 2), sin embargo, no se pudo verificar su contenido, debido a que el Documento Técnico de Soporte no contiene el componente ambiental.

Mientras que, el Plan Parcial “R4” desarrolló el componente ambiental a partir de información secundaria y una modelación para el mejoramiento y relleno de los suelos que permitió identificar la franja de regulación hídrica de la Ciénaga de la Virgen, que determinó una franja de protección aproximada de 70 m y el relleno del 79% del área total del polígono con material seleccionado; sin embargo, no realizó estudios detallados de riesgo. Cuenta con un acto administrativo de concertación ambiental expedido por la Entidad Pública Ambiental EPA.

En relación con el Plan Parcial Torices Polígono 47/50, cuenta con Resolución de concertación ambiental entre la Secretaría de Planeación Distrital y la Entidad Pública Ambiental

EPA, también la factibilidad aprobada por las empresas de servicios públicos, sin embargo, no cuenta con estudios detallados de amenaza y riesgos.

- **Falta de reglamentación para factibilidad de servicios públicos**

Los proyectos Polígono R4 y Bazurto no presentaron factibilidad de las Empresas de Servicios Públicos, condición indispensable para verificar la viabilidad de los Planes Parciales en relación con la propuesta de aprovechamiento del suelo (densidad poblacional) y la capacidad de soporte de la infraestructura básica; lo que ocasiona inconvenientes en su propuesta de formulación, a pesar de que se trata de áreas construidas con redes existentes, su capacidad es limitada, requiere actualizarlas por antigüedad o capacidad para atender la mayor demanda a raíz del aumento de la edificabilidad.

La situación en Cartagena, de acuerdo con entrevista sostenida con CAMACOL (2022) la empresa de servicios públicos Aguas de Cartagena⁵, expide factibilidad condicionada a la suscripción de convenios con los constructores, los cuales deben asumir el costo de las redes locales o secundarias e internas, previa aprobación del proyecto por parte de la empresa, encareciendo significativamente los costos en infraestructura, aunado al desconocimiento de la capacidad de las redes actuales, inciden en la viabilidad financiera del proyecto.

⁵ Empresa operadora del acueducto y alcantarillado en la ciudad de Cartagena.

- **Ausencia de requisito para estudios socioeconómicos y de gestión predial**

En los planes parciales analizados de la ciudad de Cartagena, no existe certeza de la naturaleza jurídica de los predios (si se trata de bienes públicos, fiscales o privados), puesto que, los documentos técnicos de soporte adolecen de estudios de gestión predial, censos o estudios socioeconómicos detallados.

Incluso el Plan Parcial Polígono R4, que si bien elaboro un muestreo donde identificaron 752 Predios y señala que se trata de bienes de uso público y no fiscales, además, que los moradores son considerados ocupantes, también reconoce que existen poseedores que pueden contar con derechos de propiedad por la titulación de predios llevada a cabo por Corvivienda⁶ en los sectores Republica del Líbano y Rafael Núñez, finalmente, recomienda realizar de manera urgente el levantamiento de la información del régimen de propiedad para viabilizar cualquier intervención.

Del mismo modo, el Plan Parcial Torices Polígono 47/50, relaciona un listado de 106 lotes con referencias catastrales, sin información respecto a la calidad de la tenencia de la propiedad y la población, igualmente, el plan parcial de Bazurto no contiene información predial, por consiguiente, no logran dilucidar mecanismos de gestión para la adquisición predial.

Debido a que las áreas de renovación urbana presentan una composición predial densa y un mayor número de propietarios implican una gestión asociada más compleja porque los procesos

⁶ Fondo de vivienda de interés social y reforma urbana de Cartagena CORVIVIENDA.

de negociación involucran muchos actores en predios privados (EDU, pág. 14), en el caso de bienes de uso público, los retos son mayores, pues conllevan procesos relacionados con titulación de predios y protección a moradores, debido a que la gestión lleva a cabo con poseedores y tenedores a los cuales se les debe compensar en cumplimiento de la norma.

- **Falencias en las propuestas de Gestión y Financiación**

Los planteamientos de Bazurto y Polígono R4, no cuentan con un esquema detallado de instrumentos de gestión del suelo y financiación de los proyectos, a pesar de que los datos de población son fundamentales para la simulación financiera del proyecto, debido a la incidencia directa en materia de derechos a los moradores, incremento de cargas sociales, en caso de crecimiento de la población.

Por otro lado, la Alcaldía de Cartagena no cuenta con una metodología⁷ de aplicación para el cálculo y reparto equitativo de cargas y beneficios, así como, una base de información sobre la actividad inmobiliaria y los costos asociados a la misma que se puedan verificar, lo que dificulta a la institución efectuar revisiones técnicas mas precisas.

Gestión del suelo

1. ⁷ Método técnico residual IGAC, Resolución número 620 de 2008, por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997

El caso del Plan Parcial de Bazurto, declarado como motivo de utilidad pública por el Decreto 1067 (2006), plantea de forma general la aplicación de todos los instrumentos de gestión del suelo y todas las herramientas jurídicas y financieras incluidas en la Ley.

De la misma forma, en el Plan Parcial Polígono R4 consideran que la mayoría del suelo pertenece al estado y por estar en manos de un solo propietario se aplica la Unidad de Gestión, no el esquema asociativo, razón por la cual, la estrategia de ejecución está a cargo del Distrito, aunque consideran la posibilidad de generar potenciales utilidades para cofinanciar cargas a través de la venta de vivienda residencial en multifamiliares localizados en las UG 1, 2, 3, 4, no se garantiza la viabilidad de la propuesta planteada por que solo elaboraron la simulación financiera de la UG7 basada en costos sin estimar utilidades, además ratifican que el mayor aporte del proyecto son cargas, no existe cierre financiero, por consiguiente se genera un vacío frente a los procesos de gestión predial y estrategias de financiamiento de dichas cargas.

Mientras que, el Plan Parcial Torices Polígono 47/50 propone la integración inmobiliaria, como instrumento asociativo para el desarrollo de las seis (6) Unidades de Actuación Urbanística planteadas, además de la gestión asociativa, se tendrá en cuenta la declaratoria de utilidad pública y la expropiación a favor de terceros cuando se requiera, las cargas serán asumidas por los propietarios.

Los casos de estudios revisados en la ciudad de Cartagena, no es posible identificar los problemas asociados a la implementación de los instrumentos de gestión del suelo para la ejecución de los proyectos, debido a que, no llegaron a la fase de adopción o fueron suspendidos.

Por otra parte, frente a documentos técnicos carentes de estudios básicos, se dificulta diseñar un esquema de gestión que incorpore los instrumentos de gestión y financiación acorde a las necesidades particulares del territorio, lo que acarrea improvisar durante la ejecución, sin tener en cuenta el principio de planeamiento en las entidades públicas.

- **Estrategia de financiación**

La administración distrital de Cartagena, mediante el acuerdo 041 de 2006 reglamenta el estatuto tributario Distrital, donde se incorporan algunos instrumentos de financiación del suelo, de la siguiente forma:

Tabla No.12. Estructura de los ingresos distritales de Cartagena de Indias.

CONCEPTO	CLASIFICACION	TIPO DE GRAVAMEN	REGLAMENTADO
Ingresos corrientes	Directos	Impuesto Predial Unificado	SI
	Indirectos	Impuesto de delineación urbana	SI
		Impuesto de Ocupación de vías y Espacio Publico	SI
		Impuesto de publicidad exterior visual	SI
Tributarios	Tasas, importes y derechos	Rotura de vías y espacio publico	NO
		Uso de espacio público aparcadero de vehículos	NO
		Plusvalía	SI, suspendido.
Ingresos corrientes no tributarios	Rentas con destinación específica	Bono ambiental	NO
		Aprovechamiento económico de espacio publico	SI
		Fondo de Valorización	SI

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 24 del Acuerdo 041 de 2006.

Los instrumentos de financiación correspondiente a ingresos corrientes, se encuentran en funcionamiento en la Alcaldía de Cartagena, sin embargo, no se han reglamentado e implementado

mecanismos compensatorios e instrumentos innovadores, como el caso de la Titularización de Impuestos Futuros TIF, especialmente diseñado para dar cierre financiero a proyectos de infraestructura en renovación urbana que, además, exige a los municipios el cumplimiento de requisitos habilitantes como, ser un municipio de categorías especial 1, y 2, desarrollar su propio catastro directamente o a través de esquemas asociativos territoriales, tener un índice de eficiencia en el recaudo promedio del IPU no menor al 60% (MINVIVIENDA, 2022), de los cuales el Distrito de Cartagena, solo cumple con el primero.

En todos los casos revisados, los aportes en suelo o cesiones para espacio público estarán a cargo de los propietarios (público o privado), los cuales son entregados al operador urbano o gerente en especie o dinero, no se aplican de manera efectiva los instrumentos de captura de valor del suelo.

A pesar de que las propuestas analizadas en Cartagena incluyen la plusvalía, la Alcaldía no ha regulado el procedimiento para su recaudo, por lo tanto, solo se presenta en los documentos o resoluciones de adopción como cumplimiento al requisito establecido por la norma.

- **Operadores urbanos.**

La Alcaldía de Cartagena, asignó a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar EDURBE S.A.⁸ las funciones de operador urbano para promocionar, coordinar, gestionar y desarrollar

⁸ EDURBE es creado en 1981, en cumplimiento de la Ley 62 de 1937, es una sociedad pública por acciones con capital íntegramente público, del orden Distrital, cuya actividad y recursos están destinados a programas de desarrollo social y de interés general, que

proyectos de renovación urbana, fungir como banco inmobiliario, enajenar predios producto de reajuste de tierras o integración inmobiliaria en favor de entidades públicas o terceros, adquirir lotes mediante enajenación voluntaria, expropiación judicial o administrativa, promover y apoyar entidades gestoras, entre otros, mediante su estatutos, no obstante, al revisar el organigrama institucional y la relación de los proyectos ejecutados por EDURBE, no relaciona planes parciales de renovación urbana.

De los proyectos revisados, Bazurto plantea un operador urbano escogido por el Distrito mediante licitación pública que deberá asociarse con los propietarios del sector y Polígono R4, concibe una gerencia con autonomía dependiente del Alcalde Mayor y la secretaria de planeación conformada por un equipo técnico que coordine la ejecución con diferentes operadores.

Mientras que, el plan parcial Torices propone una entidad gestora a cargo de la promotora Costrutec S.A.S y demás propietarios de la UAU, que a través de una fiducia realicen los aportes para la ejecución de las cargas (ejecución de las obras de infraestructura de la malla vial y los SP), los cuales serán depositados a EDURBE como operador urbano, sin embargo esta entidad, no cuenta con la estructura técnica y operativa para ejecutar este proyecto, se requiere que, además de las facultades otorgadas por los estatutos, sea objeto de una reforma institucional y cuente con

se registrará por las normas para empresas industriales y comerciales del Estado, cuya junta directiva es presidida por el Alcalde de Mayor de Cartagena de Indias, en diciembre de 2016 sus estatutos fueron modificados, para desarrollar, entre otras las funciones de Operador Urbano en proyectos de renovación urbanas y demás operaciones urbanas.

profesionales especializados para la estructuración técnica, legal y financiera de proyectos de renovación urbana.

- **Obligación VIS – VIP.**

En los casos de estudio de Cartagena, el plan parcial de Bazurto no hace referencia al desarrollo de proyectos VIS o VIP y el porcentaje obligatorio destinado para esta tipología de vivienda, mientras que, el plan parcial R4 destina las unidades de gestión 5, 6, 7, 8 y 9 para la construcción de 1.500 soluciones de viviendas VIS unifamiliares en lotes independientes para suplir la demanda que oscila en 750 viviendas (en fecha 2009), las cuales, serían reubicadas en el mismo polígono; en cambio, el plan parcial Torices plantea que en cada unidad de gestión de uso residencial se permite el desarrollo de proyectos VIS hasta un 97%, no incluye proyectos VIP.

- **Falencias en procedimientos administrativos (etapa de concertación)**

Si bien es cierto el plan parcial de Bazurto surtió las etapas de convocatoria a propietarios y vecinos colindantes, así como su aprobación a través del Decreto 1490 (2007), fue suspendido mediante el Decreto Distrital 0147 de 2008, hasta tanto no sea sometido a un proceso de concertación social y técnica con las comunidades involucradas, situación que permanece hasta la fecha, lo que pone en duda la efectividad de las concertaciones realizadas.

Igualmente, durante la formulación del Parcial Polígono R4, los promotores llevaron a cabo talleres comunitarios de socialización (RECI y ASOJAC), sin embargo, la Secretaría de Planeación Distrital no agotó la fase de concertación y consulta a propietarios y viabilidad, tal como lo establece la norma.

En contraste, el Plan Parcial Torices Polígono 47/50, surtió las fases correspondientes a información pública, citación a propietarios y vecinos, así como la expedición de viabilidad por parte de la Secretaría de Planeación Distrital.

- **Ineficiencia de la Administración Distrital**

La ineficiencia institucional en materia de capacidad técnica y operativa de la Alcaldía Mayor De Cartagena de Indias (2020), radica en ausencia de funcionarios capacitados para la formulación, estructuración, implementación y seguimiento de proyectos de renovación urbana, así como, la definición y asignación de funciones específicas en sus dependencias, para atender los procedimientos que conllevan estos proyectos, constituyéndose como el principal obstáculo para su formulación y ejecución.

Igualmente, se observa análisis debilitado en el proceso de seguimiento y evaluación al POT respecto a la temática de tratamientos urbanos, donde se limita a expresar de forma general que:

“Los tratamientos urbanísticos no fueron desarrollados de conformidad con los parámetros establecidos en el Decreto 1077 de 2015, considerando que no contienen las normas sobre edificabilidad y volumetrías que deberían, estas normas están contenidas en las Áreas de Actividad, contrario a la norma nacional. No se tuvo en cuenta el Decreto 151 de 1998 para la transferencia de derechos”. (Alcaldía Mayor De Cartagena de Indias, 2020, p. 42).

- **Problemas identificados en la gestión de los planes parciales de renovación urbana.**

Con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación y al objetivo general de la presente investigación, se realizan cinco (5) entrevistas semiestructuradas a expertos, son sistematizadas y

adjuntas como anexo. Las respuestas son clasificadas de acuerdo a las categorías, en el siguiente cuadro de análisis:

Tabla No.13. Análisis de las Entrevistas por Categorías.

DESINTERES DE LA ADMINISTRACION DISTRITAL	
Nelson Ramírez	Uribe (...) ineptitud, idoneidad, inexperiencia, ausencia de recursos económicos y falta de compromiso formal al efecto por parte de los actores institucionales competentes, pues la configuración legal de este específico instrumento de planificación de escala intermedia se encuentra claramente determinado en lo formal, procedimental y sustancial por las normas nacionales respectivas (Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015, en esencia)” (...) fallas institucionales para la formulación, trámite, aprobación y adopción del instrumento técnico y legal de planes parciales, derivados de las diversas circunstancias que se refirieron en la respuesta anterior. A nivel de normativa local urbanística, aunque hay rasgos no necesariamente ortodoxos en materia de planes parciales de renovación urbana, el plan de ordenamiento territorial consagra explícitamente la figura y permite su configuración sobre el territorio distrital. De nuevo, institucionalmente encuentro que no hay capacidad de respuesta adecuada, oportuna e idónea”.
Iván Castro Romero	(...) Desconocimiento técnico y jurídico en los funcionarios de la administración Distrital encargados de la revisión de los procesos de Renovación Urbana y carencia de un equipo multidisciplinario en la revisión de estos proyectos. Burocracia al interior de la administración distrital. Debilidad institucional más que fallas normativas, debido a que una vez se genere el fortalecimiento institucional se plantean los alcances normativos de la renovación urbana. Mientras no esté fortalecida la institucionalidad para la construcción de las normas, quedaran en proyectos sin ejecutar y sin experiencias, debido a que cada proyecto y territorio es diferente.
Álvaro Lezama	Barreto (...) lo más importante, la voluntad política y la sinergia de todos los actores sociales, me parece que Cartagena urbanísticamente hablando, es hoy el reflejo de su poca cohesión social en todos los niveles.

Angélica Salas	Desde el Distrito ha existido falta de autoridad y competencia para llevar a cabo estos proyectos (..)
Claudia Velásquez	La voluntad política, porque los equipos técnicos especializados para los temas de renovación urbana, el distrito puede destinar los recursos para contratar sus servicios, además, los desarrollos urbanos benefician inicialmente al distrito, pues tienen la oportunidad de ejecutar obras, proyectos y demuestran gestión en sus planes de desarrollo y al sector privado por que se dinamiza la economía. Desde el Distrito hace falta un fortalecimiento institucional y crear un área dedicada a los programas y proyectos de ordenamiento territorial, con un equipo interdisciplinario de funcionarios que atiendan y tramiten los proyectos radicados.

OPERADOR URBANO

Álvaro Lezama	Barreto	(...) Se requeriría además de una mayor capacidad institucional, de un operador que se encargue únicamente de estas intervenciones en el territorio.
En este sentido abordar esos retos con los mismos funcionarios que están al frente del día a día de las distintas dependencias con que hoy cuenta la Alcaldía no es suficiente, se requiere de un operador robusto que lo asuma de carácter exclusivo (...).		

FALENCIAS EN LAS PROPUESTAS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN.

Nelson Ramírez	Uribe	(...) Vale destacar que la <u>gestión del suelo</u> en espacios ya desarrollados, donde hay obsolescencia y/o deterioro de la infraestructura de soporte, fraccionamiento de la propiedad y condiciones sociales con problemáticas múltiples de difícil resolución, hacen financiera, jurídica y socialmente compleja la materialización de los planes parciales de renovación urbana, por el sin número de expectativas legítimas e ilegítimas, situaciones jurídicas consolidadas, derechos adquiridos, perspectivas de confianza legítima y situaciones legales relacionadas con alteración del orden público (en sus referentes de seguridad, tranquilidad, salubridad y ornato públicos en especial), sin mencionar la dinámica económica expulsiva futura de la población ubicada inicialmente en el territorio comprometido por cuenta de la variación resultante en los valores del suelo.
Iván Castro Romero		(...) Debido a que la expropiación no se encuentra jurídicamente fortalecida en Colombia se presenta como un obstáculo al momento de intervenir áreas con problemas de titulación de predios, en lo relacionado con los riesgos y las restricciones ambientales los proyectos pueden dar soluciones a estas temáticas desde el punto de vista técnico.

Álvaro Lezama	Barreto	No existe una política de ciudad que oriente al desarrollo de estos proyectos, solo quedan expuestos como anuncios de intenciones en los planes de desarrollo o el POT, además estos instrumentos se encuentran desarticulados (...) El proceso de renovación urbana es una labor titánica, no solo por la gestión predial y la negociación, sino que también requiere de mucha socialización y sensibilización en las comunidades, sin eso no hay nada, por mucho que se cuente con mecanismos como la expropiación.
Angélica Salas		(...) Por otra parte la inexistencia de incentivos y el desconocimiento de las cargas en infraestructura, llevan a suponer a los posibles interesados que predominen las cargas a los beneficios; tampoco existe claridad en los tiempos de ejecución de estos proyectos y en las normas del POT lo que puede prestarse para interpretaciones desconociendo derechos adquiridos.

FALENCIAS TÉCNICAS EN ESTUDIOS DE TITULACION, AMBIENTALES Y DE RIESGOS.

Nelson Ramírez	Uribe	(...) desde luego encuentra dificultades como titulación, riesgo y restricciones ambientales (entre muchas más) que implican capacidad institucional para enfrentarlas y que es, precisamente, con lo que no se cuenta. Todo ejercicio de renovación urbana, sin excepción, involucra estas problemáticas y muchas otras que deben ser resueltas con conocimiento, experticia, recursos y empeño (...).
Álvaro Lezama	Barreto	(...) No, cuando vamos a lo práctico, vemos que no es imposible, pero si dificulta el proceso, debido a la gestión del suelo. Para el caso de los problemas de titulación de predios, subsanar estos aspectos demandan procesos previos de legalización de asentamientos, titulaciones etc. que son largos y en la mayoría de los casos, superan los periodos de administraciones, y en el evento en que no sean una prioridad para los programas de los alcaldes próximos, se pierden los impulsos. Para estos sectores existen otros mecanismos de intervención, lo ideal es que la renovación arranque una vez se hayan superado estos aspectos. Y si pensamos en los suelos con riesgo y restricciones ambientales, allí solo cabe hacer proyectos de otra índole, reasentamientos y recuperaciones para proteger, son suelos que, por ley, se les prohíbe la posibilidad de urbanización.
Angélica Salas		Debería llegar a solucionar estos problemas, pero no se está haciendo de esta forma en Cartagena.

Claudia Velásquez	Esto depende de los resultados de los estudios básicos y detallados de riesgos que definan las áreas donde pueden quedar o no asentada la población, ahora bien, la renovación no consiste solo en el proceso de reubicar la población asentada si no, de darle el uso adecuado a estas áreas, que pueden o no ser de protección.
--------------------------	---

VINCULACION DE ACTORES

Iván Castro Romero	(...) Desinterés de los constructores en la asunción de cargas urbanas en los proyectos de renovación urbana, solo les interesan los aprovechamientos, aplicando la modalidad de reactivación.
---------------------------	--

Álvaro Barreto Lezama	(...) Se requiere de un musculo financiero suficiente para asumir grandes cargas que soporten la densificación, y sin la ayuda de inversión privada es prácticamente imposible.
------------------------------	---

TRATAMIENTOS URBANOS INADECUADOS

Álvaro Barreto Lezama	(...) Del lado de la iniciativa privada, es una cuestión de lógica en la dinámica del mercado de suelos, mientras exista oferta de suelo de expansión con mayor facilidad de gestión, costos y adquisición, la inversión privada continuará prefiriendo sacar Planes Parciales de Desarrollo, que, de Renovación Urbana, y ni hablar de predios en tratamiento de consolidación en donde no se requiere Plan Parcial sino licencia directamente; hay mucho de eso aún en la ciudad.
------------------------------	---

VACÍOS O CONTRADICCIONES DEL POT.

Álvaro Barreto Lezama	(...) Cartagena está en mora de actualizar sus normas urbanísticas en general, a pesar de que ha realizado varios intentos de actualizar su POT, tengo entendido que no ha podido, y las reglamentaciones urbanísticas a nivel nacional la dejaron atrás hace rato, esto también influye directamente en la Renovación Urbana que las requiere definitivamente en muchas partes.
------------------------------	--

Álvaro Barreto Lezama	(...) La renovación Urbana que se da predio a predio no ayuda mucho a lo que verdaderamente se persigue con estos procesos, que es revitalizar un sector deteriorado de la ciudad, generar espacio público, optimizar infraestructura de soporte (vías y servicios públicos) para mejores y mayores intensidades de usos y edificabilidad del suelo urbano consolidado, mejorar déficit de vivienda etc.
------------------------------	--

Angélica Salas	(...) No es claro para los privados los procedimientos desde el Distrito para sacar adelante estos proyectos, además han cambiado con mucha frecuencia los Secretarios de Planeación distrital y han variado los conceptos respecto a esta temática.
-----------------------	--

No se encuentra reglamentada desde el POT, tampoco los instrumentos de gestión y financiación como la plusvalía, lo que genera temor a los funcionarios del Distrito ponerla en funcionamiento.

Claudia Velásquez (...) Además, hace falta un marco normativo distrital actualizado con las herramientas jurídicas necesarias para darle la viabilidad que corresponde a este tipo de procesos.

8. CONCLUSIONES

A partir de los datos obtenidos en la matriz de relación y las entrevistas, se realiza una correlación de los resultados y se obtiene como hipótesis que el problema central de la gestión de los planes parciales de renovación urbana en Cartagena de Indias es una gobernanza débil, en razón que, todas las categorías o problemas identificados en estudios de caso y las entrevistas efectuadas, tienen como factor común problemas asociados a la gobernanza, bien sea por vacíos o ausencia de reglamentación, fallas en los procedimientos de revisión o convocatorias (participación de actores), debilidades en su estructura administrativa, que en definitiva, son decisiones inherentes a la acción urbanística⁹ cuya responsabilidad se encuentra en cabeza de las entidades Distritales o Municipales.

⁹ ARTÍCULO 8- Ley 388 de 1997- *Acción urbanística*. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto.

Tabla No.14. Resultados Correlación de Categorías y Problema Central

CATEGORIAS (problemas DTS)	COMUNES (DTS -entrevistas)	FRECUENCIA (Entrevistas)	AGRUPACION (Problema central)
Ausencia de desarrollo normativo	X	X	GOBERNANZA DEBILITADA
Tratamientos urbanos inadecuados.	X		
Deficiencias en la aplicación de procedimientos administrativos			
Desvinculación de Actores.	X		
Falencias en estudios ambientales y de riesgos.	X	X	
Falta de reglamentacion para factibilidad de servicios públicos.			
Ausencia de requisito para estudios socioeconómicos y de gestión predial.		X	
Falencias en las propuestas de Gestión y Financiación.	X	X	
Operador urbano.	X		
Obligación VIS			
Ineficiencia de la administración Distrital	X	X	

Fuente: Elaboracion propia.

a. Determinantes Ambientales. Estudios técnicos ambientales y de amenaza y riesgo.

Puede afirmarse que los estudios de caso revisados en Cartagena se encuentran afectados por el acotamiento de la Ronda Hídrica¹⁰, Determinante ambiental expedida por CARDIQUE que,

¹⁰ Resolución 0022 de 2021 CARDIQUE Acotamiento de la Ronda Hídrica.

si bien es cierto, fue expedida con posterioridad a la formulación de los planes parciales, ante la posibilidad de ajustar o reiniciar estos proyectos que no fueron aprobados, se modifica sustancialmente la propuesta urbana, restringiendo la posibilidad de obtener aprovechamientos urbanísticos intensivos (mayor altura y densidad) lo que conlleva a reevaluar la aplicación este tratamiento en la modalidad de redesarrollo.

No se elaboraron estudios detallados de riesgos a pesar que el área de delimitación de los planes parciales esta categorizada como amenaza alta de inundación y se encuentra afectada por la faja paralela de la Ronda Hidrica, cuya estrategia consiste en la restitución como bien de uso público para conservación y restauración ecológica, lo que prevé un enfoque orientado hacia la conservación y el desarrollo sostenible.

b. Factibilidad de servicios públicos.

Se deriva un alto riesgo financiero para los proyectos de renovación urbana ante el costo del diseño y ejecución de obras de optimización de las redes secundarias, que deben ser asumidas por los inversionistas privados para la entrega de factibilidad condicionada a las obras. Ahora bien, la ausencia de dicha factibilidad, presume que los proyectos sean inviables.

c. Propiedad del suelo.

Ausencia de estudios socioeconómicos y de gestión predial.

En definitiva, la carencia de estudios e información básica de gestión predial y características socioeconómicas, afecta la propuesta de gestión para adquisición del suelo, debido a que, no se logran identificar los mecanismos (asociativo o por motivos de utilidad pública) que

garanticen la protección a moradores, previendo un eventual desgaste administrativo y conflictos sociales, que ocasionan retrasos en la fase de ejecución.

Ante la ausencia de una metodología o parámetros para la simulación financiera de los planes parciales por la Alcaldía de Cartagena, los promotores no cuentan con orientaciones claras para la entrega del cálculo para el reparto de cargas y beneficios, presentando ejercicios financieros sin la rigurosidad técnica de un proyecto de prefactibilidad inmobiliaria, que carece de fuentes (costos) susceptibles a ser validados y sin tener en cuenta la metodología de avalúos comerciales del IGAC¹¹.

Siendo el valor del suelo un factor relevante para determinar la viabilidad financiera de los proyectos es importante resaltar que la administración Distrital carece de una metodología de valoración para los proyectos de renovación urbana, lo que puede conllevar a la especulación o subvaloración de los suelos, poniendo en riesgo el patrimonio de sus propietarios.

Los proyectos evaluados carecen de programas de ejecución, factor que impide observar la programación en la ejecución de las cargas (infraestructura y espacios públicos) y los aprovechamientos.

¹¹ El precio de la adquisición de predios, por motivos de utilidad pública o interés social, será conforme el avalúo comercial que elabore IGAC, los catastros descentralizados o peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de acuerdo con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por IGAC, como insumo técnico para iniciar la etapa de negociación con la notificación de la oferta de compra, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 1882 de 2018, igualmente, la Resolución 620 de 2008 “por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997”, expedida por el IGAC. (<https://www.metrodebogota.gov.co/?q=transparencia/informacion-interes/faqs/%C2%BFqu%C3%A9-mecanismo-se-est%C3%A1-utilizando-definir-valor-dichos>, 2022)

Las propuestas de Bazurto y Polígono R4, carecen mecanismos de financiamiento para la ejecución de cargas (espacio público, infraestructura y social) y viabilidad financiera (beneficios o utilidades en proyectos inmobiliarios) generando incertidumbre en la recuperación de la inversión, bien sea desde el sector público o privado.

d. Instrumentos de gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano.

En definitiva, no es posible evaluar la implementación de los instrumentos de gestión del suelo determinados por la Ley (integración predial, gestión asociada del suelo, utilidad pública) en los tres estudios de caso de la ciudad de Cartagena de Indias, debido a que no surtieron la fase de adopción o esta fue suspendida, su ejecución es nula.

Ante la inexistente reglamentación e implementación de instrumentos de gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, no es posible implementar ni aplicar herramientas de gestión y financiación de los planes parciales de renovación urbana, por lo tanto, no existen estrategias de protección a moradores, especialmente a población vulnerable.

Cartagena no está relacionada en el listado de ciudades habilitadas para la Implementación del instrumento Transferencia de Impuestos Futuros, TIF, de acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021), creado específicamente para dar cierre financiero a la

infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana, debido a que, no cuenta con los requisitos exigidos por el Decreto 1382 (2020) para su implementación¹².

Los documentos técnicos de soporte de los proyectos de Bazurto y Polígono R4 carecen de propuestas para la aplicación de instrumentos de gestión y financiación del suelo, generando especulaciones en torno a las formas de adquisición de los predios, al respecto Nelson Uribe, en la entrevista afirma que:

“la gestión del suelo en espacios ya desarrollados, donde hay obsolescencia y/o deterioro de la infraestructura de soporte, fraccionamiento de la propiedad y condiciones sociales con problemáticas múltiples de difícil resolución, hacen financiera, jurídica y socialmente compleja la materialización de los planes parciales de renovación urbana, por el sin número de expectativas legítimas e ilegítimas, situaciones jurídicas consolidadas, derechos adquiridos, perspectivas de confianza legítima y situaciones legales relacionadas con alteración del orden público (en sus referentes de seguridad, tranquilidad, salubridad y ornato públicos en especial), sin mencionar la dinámica económica expulsiva futura de la población ubicada inicialmente en el territorio comprometido por cuenta de la variación resultante en los valores del suelo”. (Uribe, 2022)

¹² Los municipios deben ser de Categorías 1 y 2, gestionar sus propios catastros, ser eficientes en el recaudo del impuesto predial, además incorporar los proyectos en el POT y Plan de Desarrollo.

e. Gestores del suelo - Operador urbano.

La empresa mixta EDURBE adscrita al despacho de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, a pesar de tener las funciones de operador urbano de proyectos de renovación urbana y banco de tierras, adolece de una estructura interna, capacidad técnica, jurídica y financiera que permita operar como Entidad gestora del Distrito en materia de infraestructura y gestión social, además no cuenta con la experiencia que requiere este tipo de procesos.

f. Vacíos o contradicciones del POT.**Desactualización y ausencia de reglamentación del POT**

En general, se adolece de una reglamentación complementaria al POT para atender la renovación urbana, la norma nacional establece que las modalidades (redesarrollo, reactivación y revitalización) deben estar debidamente reguladas en dicho instrumento, ante su ausencia, surge desconfianza por los riesgos que implica la participación en estos proyectos a propietarios e inversionistas.

g. Tratamientos Urbanos.

La norma urbana establecida en el POT de Cartagena no se encuentra diferenciada por tratamientos urbanísticos y zonas (físicas homogéneas de acuerdo a sus características)¹³, la reglamentación urbanística se aplicó indistintamente en todo el territorio (incluso en los centros

¹³ Artículo 2.2.1.1. Decreto 1077 de 2015

poblados) por actividades y usos del suelo sin tener en cuenta el modelo de ocupación establecido¹⁴.

El POT sobredimensiona el tratamiento de renovación urbana y la herramienta de plan parcial al asignarlo a todas las zonas del territorio con problemáticas asociadas a protección ambiental y de riesgos e informalidad en la propiedad del suelo, sobrepasando el alcance del instrumento del plan parcial, sin tener en cuenta las complejidades y limitaciones propias en términos de capacidad técnica, operativa y de recursos de la Administración Distrital para la ejecución de estos proyectos, dando como resultado, planteamientos de gestión que implican el financiamiento total de las cargas a partir de fuentes de inversión pública, que lo vuelven inviable y se asocian más con intervenciones propias del mejoramiento integral de barrios no de renovación urbana, además, se han desarrollado bajo la modalidad de actuaciones urbanas por licencias de construcción o producto de urbanización informal.

h. Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritaria (VIP)

El POT de Cartagena, no establece el porcentaje mínimo de suelo características y requisitos para el desarrollo de programas VIS¹⁵ y VIP, tampoco las alternativas para el

¹⁴ Artículos 14 al 20 del Decreto 0977 de 2001, identifican el crecimiento, las actividades económicas, centralidades urbanas y rurales, proyectos estratégicos en el modelo de ocupación como determinantes para el desarrollo de las normas urbanísticas, sin embargo, los cuadros de reglamentación establecidos por cada actividad, se aplican de manera indistinta en todo el territorio sin tener en cuenta estas previsiones.

¹⁵ Artículo 2.2.2.1.5.2.1 Decreto 1077 de 2015

cumplimiento de esta obligación¹⁶, como compensaciones o traslado, en el tratamiento Renovación Urbana.

i. Desarrollo por actuaciones urbanas

Ante las obligaciones urbanísticas y la expectativa de los aprovechamientos que hacen parte del reparto equitativo de cargas y beneficios, surgen factores asociados al desequilibrio financiero de los proyectos en renovación urbana como, la incidencia del valor del suelo en el costo del proyecto, cargas en redes (secundarias o matrices) de servicios públicos, incertidumbre en los tiempos de estructuración, aprobación y ejecución, alto nivel de subdivisión predial, en general, el desconocimiento de las determinantes urbanísticas, ambientales y aprovechamientos básicos o adicionales, dejan entrever proyectos con altos riesgos e imprevistos económicos y una baja rentabilidad, comparados con los desarrollos por actuaciones urbanísticas, en consolidación o en desarrollo que generan mayores utilidades a los constructores y promotores inmobiliarios, al respecto, Álvaro Barreto en la entrevista señala que:

(...) Del lado de la iniciativa privada, es una cuestión de lógica en la dinámica del mercado de suelos, mientras exista oferta de suelo de expansión con mayor facilidad de gestión, costos y adquisición, la inversión privada continuará prefiriendo sacar Planes Parciales de Desarrollo, que, de Renovación Urbana, y ni

¹⁶ Artículo 2.2.2.1.5.3.1 Decreto 1077 de 2015

hablar de predios en tratamiento de consolidación en donde no se requiere Plan Parcial sino licencia directamente; hay mucho de eso aún en la ciudad.

(...) La renovación Urbana que se da predio a predio no ayuda mucho a lo que verdaderamente se persigue con estos procesos, que es revitalizar un sector deteriorado de la ciudad, generar espacio público, optimizar infraestructura de soporte (vías y servicios públicos) para mejores y mayores intensidades de usos y edificabilidad del suelo urbano consolidado, mejorar déficit de vivienda etc. (Álvaro Barreto. 2022)

Ante la alternativa opcional de formular planes parciales en renovación urbana, se continúa la intensificando el modelo segregado y disperso establecido por el POT, que desdibuja la mancha urbana de la ciudad y promueve la presión inmobiliaria hacia la expansión de los bordes urbanos, suelo rural (suburbano) o la ocupación de urbanizaciones informales en los ecosistemas estructurantes de la ciudad.

j. Fallas institucionales y de voluntad política.

Cartagena denota una problemática que radica en una institucionalidad debilitada sin voluntad política para fortalecer su esquema interno (funcionarios y dependencias) que permita promover y atender oportunamente las solicitudes, revisiones y aprobación de los proyectos de renovación urbana y llegar a la fase de ejecución.

De ahí que se presenten fallas en la aplicación de los procedimientos y tiempos establecidos por la norma nacional para dar respuesta justificada a los promotores ante requerimientos de

subsanción o devoluciones por parte de la Alcaldía, como se evidencio en los tres estudios de caso. Aunado a lo anterior en la entrevista realizada a Nelson Uribe, asevera desde su perspectiva que:

(...) ineptitud, idoneidad, inexperiencia, ausencia de recursos económicos y falta de compromiso formal al efecto por parte de los actores institucionales competentes, pues la configuración legal de este específico instrumento de planificación de escala intermedia se encuentra claramente determinado en lo formal, procedimental y sustancial por las normas nacionales respectivas ,es decir la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.

(...) fallas institucionales para la formulación, trámite, aprobación y adopción del instrumento técnico y legal de planes parciales, derivados de las diversas circunstancias que se refirieron en la respuesta anterior. A nivel de normativa local urbanística, aunque hay rasgos no necesariamente ortodoxos en materia de planes parciales de renovación urbana, el plan de ordenamiento territorial consagra explícitamente la figura y permite su configuración sobre el territorio distrital. De nuevo, institucionalmente encuentro que no hay capacidad de respuesta adecuada, oportuna e idónea”. (Nelson Uribe 2022)

Los cambios administrativos se constituyen en un riesgo para la continuidad y éxito de los planes parciales, a partir de la experiencia en otras ciudades del país que evidencia retrocesos y desgaste en tiempo y recursos, así como la desconfianza e incertidumbre de los propietarios y residentes, tal como sucedió en el plan parcial de Bazurto que contaba con decreto de adopción y fue suspendido por la siguiente administración.

k. Vinculación de Actores

No existen esquemas de gestión para el sector inmobiliario y financiero, ante la inexperiencia en materia de ejecución de planes parciales de renovación urbana, se desconocen los impactos en los procesos de gestión y negociación con propietarios, arrendatarios y ocupantes, no existen antecedentes en la aplicación de estrategias de protección a moradores.

9. RECOMENDACIONES

A partir de las entrevistas efectuadas se identificó la importancia y necesidad de abordar proyectos de renovación urbana para contrarrestar la obsolencia y deterioro de sectores de la ciudad de Cartagena, promover mayores aprovechamientos, sin embargo, para la gestión de estos proyectos es fundamental un fortalecimiento institucional desde su estructura interna que permita atender de manera efectiva las fases de revisión, concertación y aprobación de los planes parciales de renovación urbana, con equipos técnicos capacitados para emplear rigor técnico y calidad a estos proyectos, y así lograr su aprobación e iniciar la fase de gestión, por lo cual se generan las siguientes recomendaciones:

Tabla No.15. Recomendaciones para el fortalecimiento institucional en Cartagena de Indias.

CATEGORIAS (debilidad institucional)	RECOMENDACIONES (fortalecimiento institucional)
	• Reglamentar el tratamiento de renovación urbana a través de normas urbanísticas y garantizar su articulación con las normas generales y el modelo de ocupación de establecido en el POT. • Delimitar por polígonos las categorías de renovación urbana y su reglamentación por cada modalidad definida en el POT.

Tratamientos urbanos inadecuados.

-
- Establecer una planificación intermedia que permita identificar los elementos estructurantes del territorio en escala 1:5000 o 1:2000, los elementos físicos (estructura de espacios públicos, infraestructura, equipamientos, afectaciones y reservas) o determinantes urbanas y ambientales, así como áreas susceptibles a estudios detallados de riesgo.
 - Implementar una reglamentación donde la secretaria de planeación exija rigor técnico y se establezcan metodologías para la recepción de los documentos técnicos de soporte en los siguientes componentes:
 - Simulación financiera y avalúos.
 - Procedimiento previo para establecer la factibilidad para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
 - Reglamentar los mecanismos y procedimientos para la financiación de la infraestructura matriz de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado por los urbanizadores.
 - Parámetros de cartografía.
 - Estudios socioeconómicos y de gestión predial, incluyendo las estrategias de protección a moradores y mecanismo de negociación con propietarios (tentativos).
 - Propuesta de gestión (incluyendo los instrumentos de gestión y financiación del suelo)
 - Programa de ejecución (etapas), incluyendo las cargas, tramites y permisos ambientales para dar cumplimiento a lo establecido en la concertación ambiental.
 - Incluir estudios de movilidad, que si bien no hace parte de los requisitos mínimos exigidos por el Decreto 1011 de 2015 es un componente fundamental de los proyectos de renovación urbana por el impacto que genera la densificación y cambio de usos en el entorno.
 - Estudios detallados de riesgos (cuando haya lugar) de acuerdo a los parámetros establecidos por el Decreto 1077 de 2015 y la entidad ambiental competente.
 - Articular las normas del POT con las determinantes ambientales expedidas por la autoridad ambiental.
 - Establecer el índice básico y máximo de aprovechamiento en los planes parciales de renovación urbana.
 - Establecer una fuente de datos segura para la consulta de valores del suelo, presupuesto de cargas y aprovechamientos que sea verificable en la etapa de revisión.
 - Realizar un diagnóstico y evaluación de los tratamientos urbanos desde su concepción en el POT, para conocer las dinámicas territoriales y establecer los objetivos e indicadores para el seguimiento y evaluación en el expediente municipal.
 - Es fundamental categorizar los tratamientos urbanos bajo los parámetros y categorías establecidas en el Decreto 1222 de 2020, en atención a las características físicas y necesidades particulares de cada zona evitando recargar al tratamiento de renovación urbana elementos que responden al tratamiento de conservación o mejoramiento integral, los cuales implican instrumentos de gestión diferentes, orientados a la legalizaciones urbanísticas (en el caso de problemas de titulación) y compensaciones
-

Vinculación de Actores.	(en tratamiento de conservación ambiental o patrimonial), que además, implican limitar los aprovechamientos o requieren procesos legales que pueden superar la vigencia del largo plazo POT y generar incumplimiento en las metas.
	• Involucrar al sector inmobiliario a través de mecanismos de gestión y financiación debidamente reglamentados con procedimientos claros que generen confianza para la inversión. • Crear acuerdos con el sector inmobiliario para la financiación y materialización de las cargas urbanísticas y el margen de utilidades esperado para este tipo de negocios. • Establecer metodologías para la socialización y divulgación de proyectos de renovación urbana.
Falencias en las propuestas de Gestión y Financiación.	• Garantizar la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y desarrollo urbano incorporándolos en el POT, al programa de ejecución donde se define como y cuando utilizarlos, así como los plazos. • Reglamentar los instrumentos de gestión y financiación del suelo, especialmente, la estrategia de protección a moradores: ➤ Mecanismos para incorporar los predios a los proyectos inmobiliarios y las estrategias de negociación, ➤ Entidades gestoras ➤ Forma de pago de las obligaciones urbanísticas ➤ Situación jurídica de los inmuebles ➤ Procedimientos para gestión asociada o aplicación por motivos de utilidad pública, mediante procesos de enajenación (voluntaria o forzosa) o expropiación (administrativa o judicial) en los términos y procedimientos establecidos por la Ley. • La administración distrital deberá reglamentar los procedimientos, condiciones y acuerdos para la negociación y transacción de los predios. • Atender las disposiciones del Banco Mundial (2020), en relación con la selección de los instrumentos, debido a que no todos pueden ser utilizados como herramienta de apalancamiento para financiar proyectos de infraestructura en el corto y mediano plazo, en razón que las características de recurrencia de los pagos, uso de los fondos y tipo de pago son diferentes para cada uno y no pueden ser usados de manera homogénea y recomienda para su aplicación a las entidades territoriales, lo siguiente:
	Plusvalía
	➤ Incluir el uso del instrumento en el nuevo POT, para las zonas en tratamiento de expansión urbana y suburbanas, priorizando el uso de los recursos para financiar la infraestructura urbana en las zonas generadoras. ➤ Incorporar en el POT las zonas con potencial para la generación de planes parciales (PP), como expansión urbana o suburbanas. ➤ Establecer para suelos en tratamiento de consolidación o renovación, mecanismos de venta de derechos de edificabilidad transferencia.

-
- Los ingresos recaudados deberán tener una destinación clara (vincularse a inversiones en áreas específicas), prioritariamente a las zonas generadoras en el caso de no tener desarrollada la infraestructura general básica; de esta manera, los ingresos recaudados se convertirán en catalizadores del desarrollo urbano.
 - El uso de los ingresos en las mismas áreas que los generan podría incentivar y acelerar su recaudo. (BID. 2020. Pág. 12).

Transferencia y Venta de Derechos de Desarrollo y Construcción.

- Contemplar dentro de la estructuración financiera del proyecto, el desarrollo por fases vinculadas al comportamiento del mercado inmobiliario, priorizando la infraestructura básica que permitiría el desarrollo inicial, y las posteriores intervenciones con efecto catalizador. Lo anterior, podría mejorar la efectividad del instrumento.
- Desarrollar incentivos para contribuciones anticipadas, a cambio de derechos de desarrollo para garantizar el recaudo suficiente que permita el avance de infraestructura básica. Los incentivos deberán ser equilibrados con las fases y flujos de caja del desarrollo de infraestructura para asegurar que las fases cuentan con los fondos necesarios, y simultáneamente, benefician a los contribuyentes anticipados.
- Planificar la implementación del instrumento a largo plazo y tener en cuenta las previsiones legales en materia ambiental, en el caso de BIC, desarrollar modelos con predios de potencial inmobiliario en áreas de desarrollo, renovación y consolidación, con el objeto de definir: i) Lineamientos para la estrategia de gestión y financiación del BIC incorporando TDC y ii) Esquemas de venta y registro del TDC de acuerdo con la dinámica inmobiliaria de la ciudad.
- Elaboración de manual que incorpore la implementación de TDC como parte del ejercicio de aplicación del instrumento en la ciudad de acuerdo con su POT y medidas para garantizar la seguridad jurídica de desarrollos e inversionistas con cambios de reglamentación por cada periodo administrativo. (BID. 2020. Pág. 18).

Instrumento para la Titularización de Impuesto Futuros TIF

- Se sugiere un esfuerzo de la Administración Distrital para cumplir los requisitos de gestor catastral y cumplir con el índice de eficiencia en el recaudo IPU sobre el 60%, a través del fortalecimiento de su esquema institucional y operativo
 - Habilitar la aplicación del TIF para garantizar recursos que permitan financiar, total o parcialmente, las etapas de diseño, estructuración, construcción, gestión social y adquisición de los predios para las obras públicas; igualmente, financiar obras de espacios públicos como, equipamientos, vías, infraestructura de transporte y servicios públicos de escalas regional, metropolitano, urbano y zonal; así como la restauración y conservación del patrimonio cultural y ambiental (Minvivienda, 2021).
-

Operador urbano.	• Reglamentar el operador urbano Distrital y determinar si EDURBE ejecuta las funciones otorgadas por los estatutos como operador de proyectos de renovación urbana. • Implementar el fondo renovación urbana y garantizando recursos a través de cada plan de desarrollo. • Ampliación de la infraestructura técnica, incluyendo un área dedicada a estructuración de proyectos con el método “project finance”, que permite precisar las fuentes y los costos totales para su desarrollo, su implementación adecuada permite a los municipios invertir en infraestructura pública, acceder a ingresos adicionales de inversión y reforzar la eficiencia en el desarrollo urbano (Banco Mundial 2020, pág. 7). • Fortalecer la estructura institucional del operador urbano con profesionales técnicos capacitados en estructuración de proyecto inmobiliarios, economía urbana, contratación (pública y comercial), expertos en gestión predial y profesionales relacionados con trabajo social y psicología. • Ejecutar censos poblacionales y la gestión predial con las herramientas jurídicas establecidas por la Ley (integración predial o enajenación y expropiación). • Funcionar como gerente y articulador para mediar entre los intereses de los inversionistas y garantizar la protección a moradores fungiendo como operador social, con la capacidad de estructurar programas y proyectos de gestión social. • Gestionar los procesos de constitución de los esquemas fiduciarios, modalidades de pagos de obligaciones urbanísticas (cargas) y facilitar esquemas de alianzas público privadas APP.
Obligación VIS	• Determinar las áreas para proyectos VIP y reglamentar las alternativas y mecanismos de compensación y pago de esta obligación, • Establecer el porcentaje mínimo de VIS en el tratamiento de renovación urbana vinculando a CORVIVIENDA en la gestión de estos proyectos.
Desinterés de la administración Distrital	• Fortalecer a la secretaria de planeación a través del área dedicada exclusivamente a la revisión de los planes parciales, con profesionales técnicos capacitados (jurídicos, técnico, financiero, ambiental y social) para llevar a buen término las actividades: ➢ Información y consulta, que implican socializaciones con propietarios y vecinos. ➢ Responder oportunamente dentro de los términos legales establecidos en caso de devoluciones por ajustes y complementaciones. ➢ Concertar modelo y especificaciones para estudios ambientales con la CAR. ➢ Realizar seguimiento en la etapa de adopción ante el despacho del alcalde ➢ Brindar atención oportuna a las propuestas de Unidades de Actuación Urbanística en las fases de ejecución. ➢ Brindar conceptos en materia de normas urbana resultantes de los planes parciales de renovación urbana. • Crear un comité interinstitucional entre las dependencias de la alcaldía que tengan injerencia en la etapa de expedición de determinantes urbanas, fase de adopción y en la fase de gestión, con el fin de asegurar recursos y ejecución de programas y proyectos.

-
- Garantizar la continuidad de los programas y proyectos de los planes parciales en los planes de desarrollo, debido a que los tiempos de ejecución superan los periodos administrativos.
 - Conformar equipos técnicos, sociales y jurídicos para llevar a cabo los procesos de socialización en la etapa de convocatoria a propietarios y vecinos,
 - Establecer una estrategia para implementar mecanismos asociativos antes que expropiatorios, en aras de disminuir eventuales conflictos.
 - Implementar el seguimiento y control urbano a la expedición de licencias y entrega de cargas urbanísticas de los planes parciales de renovación urbana.
-

10. REFERENCIAS

Acuerdo 027 de 2020. (s.f.). *"Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2020-2023" "Salvemos juntos a cartagena, por una Cartagena Libre y Resiliente"*.

Acuerdo 041 de 2006. (s.f.). *por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de cartagena d. t. y c., se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el estatuto tributario nacional, se expide el estatuto de rentas distrital o cuerpo jurídico de las normas su.* Obtenido de <http://servicios.cartagena.gov.co/impuestos/Documentos/041.pdf>

Acuerdo 46 de 2006. (s.f.). *Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellin y se dictan otras disposiciones.*

Acuerdo 62 de 1999. (s.f.). *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellin.* Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Servicios/Documen>

Alcaldia Mayor De Cartagena de Indias . (2020). *Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. Documento de Seguimiento y Evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en Plan de Ordenamiento Territorial vigente. Cartagena de Indias D. T Y C.*

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2007). *Documento Técnico de Soporte. Plan Parcial de Renovación Urbana del Sector de Bazurto. Cartagena de Indias D. T Y C.*

Alvarez Lopez, Y. (2020). *Renovación urbana y relaciones de gobernanza en las intervenciones contemporáneas sobre la ciudad construida en Medellín.* Obtenido de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/80512>

Araque Solano, A. (Junio de 2014). *Un modelo de gestion de proyectos inmobiliarios de renovacion urbana.* doi:<https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v33n62.43666>

Arboleda Jimenez, P. (2017). *Instrumentos de gestion del suelo en los procesos de renovacion urbana en Colombia a partir de la ley 388 de 1997.* Obtenido de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina_ArboledaJimenez_2018.pdf?sequence=2

Banco Mundial . (2020). *Recomendaciones paraLa implementación de instrumentos de gestión del suelo y financiación urbana en Colombia (LVC).* Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/593081593607238124/pdf/Recomendaciones-para-la-Implementacion-de-Instrumentos-de-Gestion-de-S>

Bernal Calderon, L. (2016). *Analisis de la renovacion urbana en relacion a la poblacion habitante de calle: Estudio de caso parque tercer milenio (1999-2005).* Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13339/BernalCalderon-Leonardo-2016.PDF?sequence=1>

BID. (2019). *Banco Interamericano de Desarrollo / Ordenación Territorial y Recuperación Ambiental de los Bordes de la Ciénaga de la Virgen (Cartagena, Colombia)*.

Cabrera Sánchez, I. (5 de Junio de 2013). *Los planes parciales de renovacion urbana en Bogota (2000-2012): identificacion de obstaculos y planteamientos de estrategias de gestion* .

Obtenido de
https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/19875/IrinaCabrera_TFM.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CAMACOL. (2022). *Estratificacion en servicios publicos*. (A. Galvan, Entrevistador)

Castrillo et al. (2014). *¿Regeneración urbana? Deconstruccion y reconstruccion de un concepto incuestionado*. Obtenido de
https://oa.upm.es/46247/1/Regeneracion_urbana_Castrillo_Matesanz_Fuentes_Sevilla.pdf

Comision Europea. (1990). *Libro verde sobre el medio ambiente urbano. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades*. Luxemburgo .

Contreras Ortiz, Y. (2019). *Renovacion urbana en Bogota - incentivos, reglas y expresion territorial*. Bogota : Universidad Nacional de Colombia .

Cowan, R. (2005). *The Dictionary of urbanism*. Streetwise Press.

Cubaque Barrera, C. (2020). *Análisis de los actores de la renovación urbana en la ciudad de Medellín mediante la formulación e implementación del plan parcial Naranjal y Arrabal*,

entre el periodo de estudio del 2012 al 2018. Obtenido de
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78358>

Decreto 0147 de 2008. (s.f.). *por el cual se modifican el numeral 6 del artículo 6°, y los artículos*
10 y 13 del Decreto 2870 de 2007. Obtenido de
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28575>

Decreto 0977 de 2001. (s.f.). *Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del*
Distrito. Obtenido de
https://vuc.cartagena.gov.co/documentos/normatividad/DECRETO_0977_de_2001.pdf

Decreto 1067 de 2006. (s.f.). *por el cual se anuncia por motivo de utilidad publica el proyecto de*
plan parcial de renovación urbana del sector Bazurto.

Decreto 1077 de 2015. (s.f.). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del*
Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Obtenido de
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Decreto 1232 de 2020. (s.f.). Obtenido de Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo
2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al
artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del
Decreto 1077:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

Decreto 1284 de 2000. (s.f.). *Por el cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranja.*

Decreto 1309 de 2009. (s.f.). *Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida.* Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36605#:~:text=Establece%20que%20el%20t%C3%A9rmino%20de,muerte%20en%2>

Decreto 1382 de 2020. (s.f.). *Por medio del cual se adiciona el capítulo 6 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 para reglamentar el instrumento para la financiación del (Inciso primero, modificado por el Art. 10 de la Ley 2060 de 2020).* Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=144038>

Decreto 1490 de 2007. (s.f.). Obtenido de Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Decreto 2181 de 2006. (s.f.). Obtenido de por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20809>

Decreto 4300 de 2007. (s.f.). *por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley*

1151 de 2007, se subrogan los artículos 1°, 5°, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan

otr. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27410>

EDU. (2018). *Empresa de Desarrollo Urbano. - Documento Técnico de Soporte. Plan Parcial de*

Renovación Urbana de Naranjal en el Polígono Z4_R7 Y Arrabal Polígono Z4_CN1_12.

Medellín. Obtenido de

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Programas/Shared>

Franco Calderon, A. (2009). *Impactos de la Renovación Urbana estudio de caso proyecto “Tercer*

Milenio” . Obtenido de

<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8112/1/CB-0401476.pdf>

Hofer, A. (2003). *Karl Brunner y el Urbanismo Europeo en América Latina*. Bogotá: El Ancora

editores y Corporacion la Candelaria .

Jaramillo C. y Montoya S. (2017). *Las dificultades de los planes parciales de renovación urbana en*

Medellín. Observatorio de políticas públicas del concejo de Medellín. Obtenido de

<http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2019-08/planes-parciales-renovacion-urbana-2017.pdf>.

Ley 388 de 1997. (s.f.). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html#1

Ley 9 de 1989. (s.f.). *por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Lopez Muñoz, S. (2021). *Renovación urbana en la ciudad de Medellín, análisis de las fallas de mercado y de Estado.* Obtenido de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/30733>

Lopez Muñoz, S. (2021). *Renovación urbana en la ciudad de Medellín, análisis de las fallas de mercado y de Estado.* Obtenido de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/30733>

Lopez Trigal, L. (2010). *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano. Madrid. Editorial Biblioteca Nueva.* 421 pp. Obtenido de

<https://revistas.um.es/geografia/article/view/143601/128871>

Marquez Buitrago, Ó. A. (2015). *Los planes parciales de renovación urbana en Colombia del período 2000-2015: identificación y evaluación de asimetrías del marco regulatorio y del procedimiento administrativo de formulación y adopción.* Obtenido de

https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_habitat/5

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021). *Procedimiento para la implementación del instrumento tipo TIF- Titularización de impuestos futuros.* Obtenido de

<https://www.asocapitales.co/nueva/2021/10/04/conversatorio-instrumento-tipo-tif-asocapitales-minvivienda-banco-mundial/>

MINVIVIENDA . (2022). Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/instrumentos-de-financiamiento>.

MINVIVIENDA . (Titularización de Impuestos Futuros (TIF)). Obtenido de <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/titularizacion-de-impuestos-futuros-tif>

MINVIVIENDA. (2022). Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/instrumentos-de-financiamiento>. DNP y DNP Manual Técnico del Programa POT-Modernos, recuperado en 2022 de la página Web. <https://portalterritoria>

Peña Quitian, P. (Septiembre de 2018). *Análisis de la renovación urbana en la ciudad de Santiago de Cali. Caso: Ciudad Paraíso*. Obtenido de http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/125472/1/TFM_Pe%C3%B1a%20Quiti%C3%A1n_Paola.pdf

Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín. (2014). *ACUERDO N 48° DE 2014 / Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellin y se dictan otras disposiciones complementarias* .

Obtenido de

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalDelCiudadano_2/PlanDeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content

Plan Parcial de Renovación Urbana del barrio Torices Polígono 47/50. (2019). *Construtec. Documento Técnico de Soporte. Plan Parcial de Renovación Urbana del barrio Torices Polígono 47/50. Cartagena de Indias D. T Y C.*

Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4. (2009). *Fundación para la Recomposición de la Ciudad Informal (Reci) Documento Técnico de Soporte. Plan Parcial de Renovación Urbana Polígono R4 Foco Rojo, Rafael Núñez, el Líbano. Cartagena de Indias D. T Y C.*

Redondo Gomez, M. (2004). *Cartagena de Indias Cinco siglos de Evolucion Urbanistica* . Obtenido de https://www.utadeo.edu.co/files/node/publication/field_attached_file/cartagena_de_indias_cinco_siglos_de_evoluci.pdf

Rincon, P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo, análisis de los procesos de*. Bogota : Colección "punto Aparte".

Rueda Palenzuela, S. (2007). *Plan especial de indicadores de sostenibilidad ambiental de la actividad urbanística de Sevilla. Barcelona: BCNecología.* Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/198/19851049011/html/>

Samudio Trallero, A et. al. (2011). *Plan de revitalizacion del centro historico de Cartagena de Indias* .

Uribe Ramirez, N. (2022). *Triptico del desarrollo fisico territorial* . Obtenido de <https://slideplayer.es/slide/10971390/>

11. ANEXOS

5.6 Formato de entrevistas

1. ¿Cuáles son las causas u obstáculos por los cuales la Alcaldía de Cartagena no aprobó planes parciales de renovación urbana, en la ciudad de Cartagena de Indias?
2. ¿Considera usted que existen fallas normativas e institucionales para la aprobación de los proyectos de planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias?
3. ¿Considera que es posible llevar a cabo proyectos de renovación urbana mediante procesos de menor complejidad que la figura jurídica de planes parciales en la ciudad de Cartagena de Indias?
4. ¿Considera que los proyectos de renovación urbana son necesarios en la ciudad de Cartagena?
5. ¿Le parece factible realizar proyectos de renovación urbana en áreas con problemas de titulación de predios, riesgo y restricciones ambientales?
6. ¿Qué instrumentos de gestión del suelo establecidos en la norma nacional recomendaría para el desarrollo de los proyectos de renovación urbana?
7. ¿Usted identifica él o los operadores urbanos, interesados en desarrollar proyectos de renovación urbana en la ciudad de Cartagena?
8. ¿Qué proyectos de renovación urbana, ha implementado o tiene planteados la Alcaldía para desarrollar por medio de Asociaciones público-privadas?

Entrevista No.1

Fecha: 24 de junio, 2022

Objetivo: conocer la problemática asociada a la nula implementación de proyectos de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, en la ciudad de Cartagena de Indias, en el marco del proyecto de Investigación de la Maestría de Gestión Urbana, denominado “*Planes Parciales de Renovación Urbana en Cartagena, Análisis de la problemática de Gestión del Suelo, Estudios de caso: Plan Parcial de Bazurto, Plan Parcial Polígono R4, Plan Parcial Polígono 4750*”, de la universidad Piloto de Colombia.

1. ¿Cuáles son las causas u obstáculos por los cuales la Alcaldía de Cartagena no aprobó planes parciales de renovación urbana, en la ciudad de Cartagena de Indias?

La dificultad para adoptar Planes Parciales de Renovación Urbana no es una tarea pendiente solamente del Distrito de Cartagena, es una situación que se ha presentado en todo el País, a pesar de los numerosos esfuerzos de las autoridades nacionales con el avance en términos de políticas públicas y legislaciones urbanísticas encaminadas a densificar las ciudades y optimizar el uso del suelo urbano.

Si bien es cierto que, los Planes Parciales pueden ser de iniciativa pública o privada, en ambas situaciones el resultado ha sido ineficaz, El Distrito de Cartagena no ha podido sacar adelante proyectos de este tipo, como tampoco ha sido del interés privado invertir en ello.

Para el caso de la iniciativa pública, en este caso la Alcaldía de Cartagena, no ha existido un verdadero compromiso de las administraciones para llevarlo a cabo, por diferentes motivos, se

requiere de un musculo financiero suficiente para asumir grandes cargas que soporten la densificación, y sin la ayuda de inversión privada es prácticamente imposible. Se requeriría además de una mayor capacidad institucional, de un operador que se encargue únicamente de estas intervenciones en el territorio, y por último lo más importante, la voluntad política y la sinergia de todos los actores sociales, me parece que Cartagena urbanísticamente hablando, es hoy el reflejo de su poca cohesión social en todos los niveles.

Del lado de la iniciativa privada, es una cuestión de lógica en la dinámica del mercado de suelos, mientras exista oferta de suelo de expansión con mayor facilidad de gestión, costos y adquisición, la inversión privada continuará prefiriendo sacar Planes Parciales de Desarrollo que de Renovación Urbana, y ni hablar de predios en tratamiento de consolidación en donde no se requiere Plan Parcial sino licencia directamente; hay mucho de eso aún en la ciudad.

2. ¿Considera usted que existen fallas normativas e institucionales para la aprobación de los proyectos de planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias?

Cartagena está en mora de actualizar sus normas urbanísticas en general, a pesar de que ha realizado varios intentos de actualizar su POT, tengo entendido que no ha podido, y las reglamentaciones urbanísticas a nivel nacional la dejaron atrás hace rato, esto también influye directamente en la Renovación Urbana que las requiere definitivamente en muchas partes.

Desde el punto de vista institucional, complemento un poco lo que explicaba en la pregunta anterior; el proceso de renovación urbana es una labor titánica, no solo por la gestión predial y la

negociación, sino que también requiere de mucha socialización y sensibilización en las comunidades, sin eso no hay nada, por mucho que se cuente con mecanismos como la expropiación. En este sentido abordar esos retos con los mismos funcionarios que están al frente del día a día de las distintas dependencias con que hoy cuenta la Alcaldía no es suficiente, se requiere de un operador robusto que lo asuma de carácter exclusivo.

3. ¿Considera que es posible llevar a cabo proyectos de renovación urbana mediante procesos de menor complejidad que la figura jurídica de planes parciales en la ciudad de Cartagena de Indias?

La renovación Urbana que se da predio a predio no ayuda mucho a lo que verdaderamente se persigue con estos procesos, que es revitalizar un sector deteriorado de la ciudad, generar espacio público, optimizar infraestructura de soporte (vías y servicios públicos) para mejores y mayores intensidades de usos y edificabilidad del suelo urbano consolidado, mejorar déficit de vivienda etc.

Pienso que, de los instrumentos de planificación con que hoy contamos en el país, es el Plan Parcial el que mejor se adapta para ese objetivo, puesto que, estas transformaciones urbanísticas que implican densificación como principal mecanismo de financiación, requiere en la mayoría de los casos, asumir cargas costosas como cesiones, vías e infraestructura de servicios públicos, que deben financiarse mediante reparto equitativo de cargas y beneficios, y esto se concreta es en el marco de un Plan Parcial.

4. ¿Considera que los proyectos de renovación urbana son necesarios en la ciudad de Cartagena?

Absolutamente, es el camino que le queda a la ciudad consolidada, los principales sistemas de soporte en la ciudad hoy están colapsados y mediante desarrollo predio a predio es muy difícil que recuperen su dinámica sana.

5. ¿Le parece factible realizar proyectos de renovación urbana en áreas con problemas de titulación de predios, riesgo y restricciones ambientales?

No, cuando vamos a lo práctico, vemos que no es imposible, pero si dificulta el proceso, debido a la gestión del suelo. Para el caso de los problemas de titulación de predios, subsanar estos aspectos demandan procesos previos de legalización de asentamientos, titulaciones etc. que son largos y en la mayoría de los casos, superan los periodos de administraciones, y en el evento en que no sean una prioridad para los programas de los alcaldes próximos, se pierden los impulsos.

Para estos sectores existen otros mecanismos de intervención, lo ideal es que la renovación arranque una vez se hayan superado estos aspectos.

Y si pensamos en los suelos con riesgo y restricciones ambientales, allí solo cabe hacer proyectos de otra índole, reasentamientos y recuperaciones para proteger, son suelos que por ley, se les prohíbe la posibilidad de urbanización.

6. ¿Qué instrumentos de gestión del suelo establecidos en la norma nacional recomendaría para el desarrollo de los proyectos de renovación urbana?

Planes Parciales, Planes Zonales, Operaciones Urbanas Estratégicas que se desarrollan mediante planes parciales en su interior, y en algunos casos que no se ameriten asumir cargas generales las licencias de urbanismo.

7. ¿Usted identifica él o los operadores urbanos, interesados en desarrollar proyectos de renovación urbana en la ciudad de Cartagena?

A la fecha no conozco ninguno.

8. ¿Qué proyectos de renovación urbana, ha implementado o tiene planteados la Alcaldía para desarrollar por medio de Asociaciones público-privadas?

No conozco ninguna hasta el momento.

a. Entrevista No. 2

Fecha: 22 de junio de 2022

Objetivo: conocer la problemática asociada a la nula implementación de proyectos de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, en la ciudad de Cartagena de Indias, en el marco del proyecto de Investigación de la Maestría de Gestión Urbana denominado “*Planes Parciales de Renovación Urbana en Cartagena, Análisis de la problemática de Gestión del Suelo, Estudios de caso: Plan Parcial de Bazurto, Plan Parcial Polígono R4, Plan Parcial Polígono 4750*”, de la universidad Piloto de Colombia.

1. ¿Cuáles son las causas u obstáculos por los cuales la Alcaldía de Cartagena no aprobó planes parciales de renovación urbana, en la ciudad de Cartagena de Indias?

Desconocimiento técnico y jurídico en los funcionarios de la administración Distrital encargados de la revisión de los procesos de Renovación Urbana y carencia de un equipo multidisciplinario en la revisión de estos proyectos.

Burocracia al interior de la administración distrital.

No existe una política de ciudad que oriente al desarrollo de estos proyectos, solo quedan expuestos como anuncios de intenciones en los planes de desarrollo o el POT, además estos instrumentos se encuentran desarticulados.

Desinterés de los constructores en la asunción de cargas urbanas en los proyectos de renovación urbana, solo les interesan los aprovechamientos, aplicando la modalidad de reactivación.

2. ¿Considera usted que existen fallas normativas e institucionales para la aprobación de los proyectos de planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias?

Debilidad institucional más que fallas normativas, debido a que una vez se genere el fortalecimiento institucional se plantean los alcances normativos de la renovación urbana.

Mientras no este fortalecida la institucionalidad para la construcción de las normas, quedaran en proyectos sin ejecutar y sin experiencias, debido a que cada proyecto y territorio es diferente.

3. ¿Considera que es posible llevar a cabo proyectos de renovación urbana mediante procesos de menor complejidad que la figura jurídica de planes parciales en la ciudad de Cartagena de Indias?

Hay que partir de la pregunta de para que se quiere renovar la ciudad, una vez resuelta, se pueden generar o aplicar la diferentes opciones de renovación urbana que trae la norma nacional. Considero que las obras de mejoramiento de infraestructura en espacio público en el marco de un proyecto de RU deben tener un impacto mayor que solo la ejecución de la obra, en cuanto a la recuperación y adición de m2 de espacio público, entre otras cosas para que esta intervención tenga un soporte de beneficios.

4. ¿Considera que los proyectos de renovación urbana son necesarios en la ciudad de Cartagena?

En cada ciudad del mundo debe aplicarse la renovación o reciclaje urbano para ir adaptándose a las nuevas formas de vida, de no hacerse se condena a las ciudades a los modelos expansivos, debido que naturalmente los centros se deterioran y los residentes se trasladan a nuevos sectores, dejando áreas deterioradas y subutilizadas.

5. ¿Le parece factible realizar proyectos de renovación urbana en áreas con problemas de titulación de predios, riesgo y restricciones ambientales?

Debido a que la expropiación no se encuentra jurídicamente fortalecida en Colombia se presenta como un obstáculo al momento de intervenir áreas con problemas de titulación de predios, en lo relacionado con los riesgos y las restricciones ambientales los proyectos pueden dar soluciones a estas temáticas desde el punto de vista técnico.

6. ¿Qué instrumentos de gestión del suelo establecidos en la norma nacional recomendaría para el desarrollo de los proyectos de renovación urbana?

La aplicación de estos instrumentos depende del objetivo y la estructuración del proyecto.

7. ¿Usted identifica él o los operadores urbanos, interesados en desarrollar proyectos de renovación urbana en la ciudad de Cartagena?

Una vez EDURBE cuente con una estructura institucional orientada a desarrollo de proyectos de renovación urbana, se puede convertir en el operador urbano del Distrito.

8. ¿Qué proyectos de renovación urbana, ha implementado o tiene planteados la Alcaldía para desarrollar por medio de Asociaciones público-privadas?

Tanto los planes parciales como las renovaciones urbanas parten de la inversión del ente territorial, por lo tanto no son vistas como un favorecimiento a particulares, debe quedar claro como recuperar las cargas debido a que estos proyectos se consideran parte de un negocio inmobiliario.

b. Entrevista No. 3

Fecha: 13 de julio de 2022

Objetivo: conocer la problemática asociada a la nula implementación de proyectos de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, en la ciudad de Cartagena de Indias, en el marco del proyecto de Investigación de la Maestría de Gestión Urbana denominado “*Planes Parciales de Renovación Urbana en Cartagena, Análisis de la problemática de Gestión del Suelo, Estudios de caso: Plan Parcial de Bazurto, Plan Parcial Polígono R4, Plan Parcial Polígono 4750*”, de la universidad Piloto de Colombia.

1. ¿Cuáles son las causas u obstáculos por los cuales la Alcaldía de Cartagena no aprobó planes parciales de renovación urbana, en la ciudad de Cartagena de Indias?

La voluntad política, porque los equipos técnicos especializados para los temas de renovación urbana, el distrito puede destinar los recursos para contratar sus servicios, además, los desarrollos urbanos benefician inicialmente al distrito, pues tienen la oportunidad de ejecutar obras, proyectos y demuestran gestión en sus planes de desarrollo y al sector privado por que se dinamiza la economía.

2. ¿Considera usted que existen fallas normativas e institucionales para la aprobación de los proyectos de planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias?

Desde el Distrito hace falta un fortalecimiento institucional y crear un área dedicada a los programas y proyectos de ordenamiento territorial, con un equipo interdisciplinario de

funcionarios que atiendan y tramiten los proyectos radicados, además hace falta un marco normativo distrital actualizado con las herramientas jurídicas necesarias para darle la viabilidad que corresponde a este tipo de procesos.

3. ¿Considera que es posible llevar a cabo proyectos de renovación urbana mediante procesos de menor complejidad que la figura jurídica de planes parciales en la ciudad de Cartagena de Indias?

Si, es pertinente continuar los procesos de revitalización de plazas en el centro histórico y su área de influencia, para incrementar el aprovechamiento económico del espacio público que se encuentra en funcionamiento.

4. ¿Considera que los proyectos de renovación urbana son necesarios en la ciudad de Cartagena?

Si, a pesar que se cuenta con áreas para desarrollo y expansión, existen áreas construidas en deterioro que requieren este tipo de procesos.

5. ¿Le parece factible realizar proyectos de renovación urbana en áreas con problemas de titulación de predios, riesgo y restricciones ambientales?

Esto depende de los resultados de los estudios básicos y detallados de riesgos que definan las áreas donde pueden quedar o no asentada la población, ahora bien, la renovación no consiste solo en el proceso de reubicar la población asentada si no, de darle el uso adecuado a estas áreas, que pueden o no ser de protección.

6. ¿Qué instrumentos de gestión del suelo establecidos en la norma nacional recomendaría para el desarrollo de los proyectos de renovación urbana?

Todos los instrumentos jurídicos establecidos en la norma que sean necesarios para aplicar en cada caso, de acuerdo a sus particularidades.

7. ¿Usted identifica él o los operadores urbanos, interesados en desarrollar proyectos de renovación urbana en la ciudad de Cartagena?

Solo el Distrito de Cartagena.

8. ¿Qué proyectos de renovación urbana, ha implementado o tiene planteados la Alcaldía para desarrollar por medio de Asociaciones público-privadas?

El Distrito tiene la intención de iniciar los procesos para formular los planes parciales del borde de la Ciénaga de la Virgen, iniciando con Polígono R7.

c. Entrevista No. 4

Fecha: 18 de julio de 2022

Objetivo: conocer la problemática asociada a la nula implementación de proyectos de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, en la ciudad de Cartagena de Indias, en el marco del proyecto de Investigación de la Maestría de Gestión Urbana denominado “*Planes Parciales de Renovación Urbana en Cartagena, Análisis de la problemática de Gestión del Suelo, Estudios de caso: Plan Parcial de Bazurto, Plan Parcial Polígono R4, Plan Parcial Polígono 4750*”, de la universidad Piloto de Colombia.

1. ¿Cuáles son las causas u obstáculos por los cuales la Alcaldía de Cartagena no aprobó planes parciales de renovación urbana, en la ciudad de Cartagena de Indias?

No es claro para los privados los procedimientos desde el Distrito para sacar adelante estos proyectos, además han cambiado con mucha frecuencia los Secretarios de Planeación distrital y han variado los conceptos respecto a esta temática.

2. ¿Considera usted que existen fallas normativas e institucionales para la aprobación de los proyectos de planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias?

Desde el Distrito ha existido falta de autoridad y competencia para llevar a cabo estos proyectos, además, no se encuentra reglamentada desde el POT, tampoco los instrumentos de gestión y financiación como la plusvalía, lo que genera temor a los funcionarios del Distrito ponerla en funcionamiento; por otra parte la inexistencia de incentivos y el desconocimiento de

las cargas en infraestructura, llevan a suponer a los posibles interesados que predominen las cargas a los beneficios; tampoco existe claridad en los tiempos de ejecución de estos proyectos y en las normas del POT lo que puede prestarse para interpretaciones desconociendo derechos adquiridos.

3. ¿Considera que es posible llevar a cabo proyectos de renovación urbana mediante procesos de menor complejidad que la figura jurídica de planes parciales en la ciudad de Cartagena de Indias?

Si, pero con mecanismo identificación de cargas, disponibilidad de servicios públicos y demás determinantes urbanas y ambientales claras para los inversionistas privados.

4. ¿Considera que los proyectos de renovación urbana son necesarios en la ciudad de Cartagena?

Si, hay mucho potencial para recuperación de los bordes de agua, caños lagos y lagunas.

5. ¿Le parece factible realizar proyectos de renovación urbana en áreas con problemas de titulación de predios, riesgo y restricciones ambientales?

Debería llegar a solucionar estos problemas pero no se está haciendo de esta forma en Cartagena.

6. ¿Qué instrumentos de gestión del suelo establecidos en la norma nacional recomendaría para el desarrollo de los proyectos de renovación urbana?

Reparto de cargas y beneficio, compensaciones, plusvalía.

7. ¿Usted identifica él o los operadores urbanos, interesados en desarrollar proyectos de renovación urbana en la ciudad de Cartagena?

Los Operadores Urbanos para estos proyectos en el Distrito de Cartagena serian EDURBE y CORVIVIENDA, pero no lo hacen.

8. ¿Qué proyectos de renovación urbana, ha implementado o tiene planteados la Alcaldía para desarrollar por medio de Asociaciones público-privadas?

No.

5.7 Entrevista No. 5

Fecha: 14 de julio de 2022

Objetivo: conocer la problemática asociada a la nula implementación de proyectos de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, en la ciudad de Cartagena de Indias, en el marco del proyecto de Investigación de la Maestría de Gestión Urbana denominado “*Planes Parciales de Renovación Urbana en Cartagena, Análisis de la problemática de Gestión del Suelo, Estudios de caso: Plan Parcial de Bazurto, Plan Parcial Polígono R4, Plan Parcial Polígono 4750*”, de la universidad Piloto de Colombia.

1. ¿Cuáles son las causas u obstáculos por los cuales la Alcaldía de Cartagena no aprobó planes parciales de renovación urbana, en la ciudad de Cartagena de Indias?

Desde mi perspectiva profesional y experiencial, encuentro que las causas y obstáculos por los cuales la Alcaldía de Cartagena de Indias no aprobó planes parciales de renovación urbana tienen que ver con las mismas problemáticas generales del país al efecto, que se relacionan necesariamente con ineptitud, idoneidad, inexperiencia, ausencia de recursos económicos y falta de compromiso formal al efecto por parte de los actores institucionales competentes, pues la configuración legal de este específico instrumento de planificación de escala intermedia se encuentra claramente determinado en lo formal, procedimental y sustancial por las normas nacionales respectivas (Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015, en esencia)

2. ¿Considera usted que existen fallas normativas e institucionales para la aprobación de los proyectos de planes parciales de renovación urbana en la ciudad de Cartagena de Indias?

Creo que se trata, esencialmente, de fallas institucionales para la formulación, trámite, aprobación y adopción del instrumento técnico y legal de planes parciales, derivados de las diversas circunstancias que se refirieron en la respuesta anterior. A nivel de normativa local urbanística, aunque hay rasgos no necesariamente ortodoxos en materia de planes parciales de renovación urbana, el plan de ordenamiento territorial consagra explícitamente la figura y permite su configuración sobre el territorio distrital. De nuevo, institucionalmente encuentro que no hay capacidad de respuesta adecuada, oportuna e idónea.

3. ¿Considera que es posible llevar a cabo proyectos de renovación urbana mediante procesos de menor complejidad que la figura jurídica de planes parciales en la ciudad de Cartagena de Indias?

Desde la perspectiva estricta de “complejidad”, desde el punto de vista legal los planes parciales están claramente definidos por las normas nacionales respectivas y no refleja complejidad para su configuración (las etapas, contenidos, procedimientos y competencias están claramente definidas). Sin embargo, esa complejidad sí se encuentra evidenciada por cuenta de las dificultades previamente advertidas en materia de capacidad de respuesta institucional y, en ocasiones, por la forma en que la norma local dispone algunos espacios territoriales inapropiados para el desarrollo del tratamiento. Vale destacar que la gestión del suelo en espacios ya

desarrollados, donde hay obsolescencia y/o deterioro de la infraestructura de soporte, fraccionamiento de la propiedad y condiciones sociales con problemáticas múltiples de difícil resolución, hacen financiera, jurídica y socialmente compleja la materialización de los planes parciales de renovación urbana, por el sin número de expectativas legítimas e ilegítimas, situaciones jurídicas consolidadas, derechos adquiridos, perspectivas de confianza legítima y situaciones legales relacionadas con alteración del orden público (en sus referentes de seguridad, tranquilidad, salubridad y ornato públicos en especial), sin mencionar la dinámica económica expulsiva futura de la población ubicada inicialmente en el territorio comprometido por cuenta de la variación resultante en los valores del suelo.

4. ¿Considera que los proyectos de renovación urbana son necesarios en la ciudad de Cartagena?

Los proyectos de renovación urbana, como intervención estatal para recomposición de la estructura física de los sistemas estructurantes locales y como intervención social y económica para la recuperación de sectores de ciudad con potencial de mayores dinámicas, siempre serán necesarios para Cartagena y para todos los municipios del país donde resulten espacios territoriales con las características específicas que permitan la aplicación de la política pública de renovación urbana.

5. ¿Le parece factible realizar proyectos de renovación urbana en áreas con problemas de titulación de predios, riesgo y restricciones ambientales?

Si se trata del criterio de factibilidad, desde luego que resulta factible puesto que se trata de un ejercicio de planificación intermedia que procura el mejoramiento de condiciones de deterioro físico y social, que desde luego encuentra dificultades como titulación, riesgo y restricciones ambientales (entre muchas más) que implican capacidad institucional para enfrentarlas y que es, precisamente, con lo que no se cuenta.

Todo ejercicio de renovación urbana, sin excepción, involucra estas problemáticas y muchas otras que deben ser resueltas con conocimiento, experticia, recursos y empeño.

6. ¿considera que es necesario implementar en la ciudad de Cartagena proyectos de renovación urbana, utilizando instrumentos de menor complejidad que los planes parciales?

Puedo pensar que la complejidad de la renovación urbana como propósito no deriva de la herramienta específica denominada plan parcial sino de las múltiples dificultades que las circunstancias propias del territorio objeto de renovación representa en materia todas las problemáticas de diverso orden que involucra, los cuales siempre estarán presentes cualquiera sea el “instrumento” que aplique. Los planes parciales, como figura jurídica, otorgan algunas potestades legales que eventualmente facilitan la planificación contextual y la gestión real de ese suelo comprometido.

7. ¿Qué instrumentos de gestión del suelo establecidos en la norma nacional recomendaría para el desarrollo de los proyectos de renovación urbana?

Los instrumentos de gestión del suelo en Colombia son desconocidos por los operadores y, además, terminan siendo casi infinitos en su descripción. TODOS los instrumentos legales posibles y pertinentes que permitan la materialización de la renovación urbana son necesarios, pero se han de mencionar los típicos como: enajenación voluntaria y expropiación judicial o administrativa; afectación por obra pública o ambiental; anuncio de proyecto; unidades de actuación urbanística o de gestión; declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria; integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes; demolición por amenaza de ruina; restitución de bienes de uso público, etc. Todos respaldados por los instrumentos de financiación que sean necesarios.

5.8 Matriz de análisis de variables

	PLANES PARCIALES RENOVACIÓN URBANA	Bazurto (DTS)		Poligono R4 (DTS)	Torices (DTS)	Observaciones	
	VARIABLES DE ANÁLISIS		1	2		3	
GESTOR DEL PLAN PARCIAL	PROMOTOR PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN URB.					INICIATIVA DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN PARCIAL	
	Gestión Privada (individual o Asociativa)					PP R4 fue formulado por la Asociacion de juntas de accion comunal de la Cienaga de la Virgen ASOJAC y la Fundacion para la Recomposicion de la Ciudad Informal del Ayuntamiento de Valencia ReCI en 2009	PP Torices Poligono 47/50, de iniciativa privada radicado ante la SPD por la promotora Torices del Mar S.A.S en el año 2019
	Gestión Pública (individual o Asociativa)					PP Bazurto es formulado por la Alcaldia Mayor de Cartagena, adoptado por Decreto en 2007 y suspendido por Decreto en 2008.	
	Gestión Mixta (APP)						
	Banco Inmobiliario						
	CONCERTACION DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES CAR					ESTUDIOS AMBIENTALES Y FACTIBILIDAD DE ESP	
DETERMINANTES AMBIENTALES	Valoracion de los aspectos naturales (fauna - flora)						
	Riesgos (geologia, geomorfologia, hidraulica, topografia)					En el DTS del PP R4. No se realizaron estudios detallados en escala 1.2000 y/o 1:5000; en relacion con los servicios publicos no se presento factibilidad de las ESP. En la Ronda Hidrica se identifico la franja de regulacion hidrica de la Cienaga, con un ancho aprox. de 70 m, y una modelacion para el mejoramiento y relleno de los suelos, cuenta con concertacion ambiental por parte de EPA. no contiene factibilidad ESP.	
	Areas de proteccion o Importancia Ecosistemica					Decreto de PP BAZURTO indica que se surtio al concertacion ambiental	

					con EPA. No contiene factibilidad de ESP.	
	Servicios Publicos				El PP Torices Poligono 47/50. Tiene Resolucion de concertacion ambiental entre la SPD y EPA. No cuentan con estudios detallados de riesgos. Debe ajustarse a la Resolucion que acota la Ronda Hídrica.	
SITUACIÓN JURIDICA DE LOS PREDIOS	PROPIEDAD DEL SUELO				CARÁCTER DE LA TENENCIA DEL SUELO	
	Pública con Escritura				El PP Bazurto no cuenta con estudios de gestion predial, el area de delimitacion se encuentran predios publicos y privados con problemas juridicos, especialmente en el barrio Chino.	
	Publica Baldios - Titulacion				PP R4. Contiene 752 Predios, bienes de uso publico y no fiscales; los moradores son considerados ocupantes, y los poseedores podrian contar con derechos de propiedad. CORVIVIENDA tituló 98 Predios en los sectores Republica del Libano y Rafael Nuñez; sin embargo se evidencia en el DTS que no se efectuo un estudio de gestion predial detallado.	
	Pública área baldios - sin Legalizar				PP R4. Son bienes de uso publico con procesos de titulacion, ocupacion, moradores y arrendatarios. Se debe adelantar un estudio juridico, social y economico detallado, que defina alternativas para determinar la participacion de los residentes en los procesos de distribución de cargas y beneficios.	
	Privado - Tenencia con Escrituras				En el DTS del PP Torices Poligono 47/50 se encuentran enlistados 106 lotes con referencias catastrales, por tres manzanas catastrales, no cuenta co estudios de gestion predial que identifique la condicion juridica de los predios,	

					no cuenta con censo detallado	
	Privado - Poseedor/ sin proceso				PP Toricees del area delimitada se puede analizar que se tratan de predios privados que presentan condiciones como ocupacion y mejoras dentro de los mismos, asi como problemas juridicos de tenecia, especialmente la franja que colinda con el Caño Juan Angola, tambien se pueden encontrar arriendos.	
	Privado - Ocupación					
	Problemas juridicos de Tenencia					
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANÍSTICA E INTERVENCIÓN SOBRE EL SUELO	INTERVENCION SOBRE LA ESTRUCTURA PREDIAL				INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS	
	Reajuste de tierras				N/A	
	Integración inmobiliaria				PP Bazurto señala de forma general que se pueden aplicar todos lo sinstrumentos de gestion del suelo y financiacion que define la ley. Contiene una unidad de planeamiento a desarrollar en 5 etapas y 3 sectores de intervencion. Para el desarrollo de estas unidades se requiere integracion inmobiliaria, reajuste de terrenos y procesos de enajenacion, una vez se cuente con el estudio juridico de la propiedad.	PP Torices 47/50, requiere de la integracion inmobiliaria, como instrumento asociativo para el desarrollo de las 6 (UAU).
	Cooperación entre partícipes					
	Unidades de Actuación Urbanística				En el PP R4 se plantean 10 Unidades de Gestión y 9 Areas de Manejo Especial, a desarrollar en 5 etapas de ejecucion. El PP R4. No identifica instrumentos de gestion del suelo desarrolla 10 UG, la propuesta urbana plantea un nuevo trazado vial, conforma nuevas manzanas se requiere de instrumentos como la afectacion por via publica, el reajuste de	PP Torices Poligono 47/50 esta conformado por seis UAU

				tierras e integración inmobiliaria para su ejecución.	
INTERVENCIÓN JURÍDICA O ESTATAL				MECANISMOS PARA FACILITAR LA ADQUISICIÓN DE PREDIOS	
Afectación por obra pública				No se relaciona en los DTS	
Cesiones				Incluidas en las propuestas de los estudios de caso.	
Anuncio de proyecto, de programa o de obra				PP de Bazurto. Se efectuó el anuncio del proyecto por motivos de utilidad pública mediante el Decreto Distrital 1067 de 2006	
Banco Inmobiliario				No se relaciona en los DTS	
Desarrollo prioritario					
Enajenación voluntaria				En el proyecto de Decreto del PP Torices Polígono 47/50, señala que además de la gestión asociativa se tendrá en cuenta la declaratoria de utilidad pública y la expropiación a favor de terceros cuando se requiera.	
Enajenación forzosa				No hacen parte de las propuestas.	
Expropiación judicial					
Expropiación por vía administrativa					
MECANISMOS DE SOPORTE FINANCIERO	INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DEL P.P.			MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL RETORNO FINANCIERO	
	Contribución por valorización por beneficio general y local			PP Bazurto, de forma general, señala que pueden incorporarse instrumentos como financiación del transporte, debido a que la delimitación incluye la Av Pedro de Heredia y Transcribe, así como el impuesto predial, plusvalía y aprovechamiento de espacio público.	PP R4 La simulación financiera se realizó para la UG-7 se valoró el urbanismo (lotes y construcción de vivienda), relleno y adecuación del suelo como cargas, no se valoran beneficios. El proyecto fue concebido para desarrollarse como cargas sociales sin beneficios, por lo tanto no hay cierre financiero. No se identifican instrumentos de gestión del desarrollo urbano. De la

					propuesta urbana se deduce que es posible implementar instrumentos como valorización, impuesto predial, transferencia de derechos adicionales y pago de compensaciones por la franja ambiental de la cienaga de la Virgen.
Participación en plusvalía				PP Torices Poligono 47/50. Presenta hechos generadores de plusvalia por incremento a la edificabilidad y cambio de uso del suelo del POT.	PP Torices Poligono 47/50 establece un plan social para ejecutar a traves de la entidad gestora, consta de cinco objetivos y cuatro programas no cuentan con estructuracion ni presupuesto asignado en la simulacion financiera.
Impuesto Predial				Incremento en la UAU 2 de Naranjal	
Transferencia de derechos adicionales de construcción y de desarrollo				No hacen parte de las propuestas, se sugiere incluirlas.	
Pago de compensaciones por edificabilidad				No hacen parte de las propuestas, se sugiere incluirlas.	
Asociaciones publico privadas				No hacen parte de las propuestas, se sugiere incluirlas.	
Aprovechamiento de Espacio Publico					
Financiacion por impuestos futuros TIF					
Pagares y Bonos de Reforma Urbana					
Fiducias de administración delegada					
Instrumentos de construccion sostenible					
Bonos Verdes					
Financiacion del transporte					
Plan de gestion social (proteccion a moradores)				No hacen parte de las propuestas, se sugiere incluirlas.	
Gestor de	Entidades Gestoras / Operadores Urbanos				OPERADORES URBANOS COMO AGENTES DE LA RENOVACIÓN URBANA

actores y del suelo. (Empresas de economía mixta o privadas)	Administrador de recursos públicos.				PP Bazurto plantea un operador urbano escogido por el Distrito mediante licitación Pública que deba asociarse con los propietarios del sector.	PP R4 propone una gerencia con autonomía dependiente del Alcalde Mayor y la secretaria de planeación con un equipo técnico que coordine la ejecución con diferentes operadores.
	Empresas de Economía Mixta (APP)				No hacen parte de las propuestas	
	Partícipe de los negocios celebrados en los proyectos inmobiliarios.				PP Torices Polígono 47/50 propone una entidad gestora a cargo de la promotora Costrutec S.A.S y demás propietarios de la UAU, a través de una fiducia, los aportes para la ejecución de las cargas ejecución de las obras de infraestructura de la malla vial y los SP) serán depositados a EDURBE como operador urbano	
	Patrimonios autónomos o Sociedades					