

**INFORME DE DIAGNÓSTICO DE NUDOS CRÍTICOS DE LA ORDENANZA
METROPOLITANA No. 352 DEL PLAN ESPECIAL BICENTENARIO Y SUS DESAFÍOS EN
LA APLICABILIDAD TERRITORIAL DE LA MISMA**

NUDO CRÍTICO 1: Tamaño del lote mínimo

Imposibilidad de tramitar permisos (LMU 10 y LMU 20) para predios y edificaciones existentes que no cumplen con las exigencias de lotes mínimos y condiciones urbanísticas previstas en la Ordenanza Metropolitana (OM) No. 352, para los polígonos de tratamiento urbanístico del área de transformación urbanística.

Problema.-

- Para la obtención de LMU10 y LMU20 en predios situados en los polígonos de redesarrollo y de renovación, la OM 352 obliga a la conformación de lotes mínimos que requieren de procesos de integración o reestructuración parcelaria, a través de la formulación de un Proyecto Urbano Arquitectónico (PUA), sin el cual, no es posible expedir autorizaciones de habilitación o edificación de forma individual a los predios comprendidos en la unidades de gestión.
- Esto conlleva al impedimento de obtener licencias para intervenciones constructivas que superen los 40 m² (sí se permite la obtención de LMU simplificadas o de trabajos varios, para trabajos en superficies inferiores a 40m²) las cuales requieren obligatoriamente cumplir con las condiciones técnicas y urbanísticas de lote mínimo.
- Los procedimientos voluntarios de unificación de lotes o vía Potestad Administrativa de Integración (PAI), parten de una estructura predial fragmentaria, caracterizada en muchos casos por predios de superficies reducidas y que contienen altos o medianos grados de consolidación bajo las formas de propiedad horizontal o de derechos y acciones.
- El problema, por tanto, radica en: 1) la dificultad práctica y operativa de integrar lotes menudos y densos hasta alcanzar, bajo la figura de Propiedad Horizontal de los lotes integrados, las superficies mínimas de lotes exigidas por la norma y 2) la imposibilidad de acometer con tareas constructivas superiores a 40 m² al no alcanzar los requerimientos urbanísticos exigidos por la ordenanza.
- La combinación de estos problemas ha conducido a reclamos por parte de propietarios de predios pertenecientes a las diferentes unidades de gestión, quienes con diverso tipo de argumentos técnicos y legales, solicitan una revisión de la ordenanza en los aspectos previamente referidos.

Análisis.-

- El capítulo Segundo *Planeamiento Urbanístico*, en su sección cuarta *Tratamientos Urbanísticos*, define y delimita los tratamientos urbanísticos de Nuevo Desarrollo (ND), Redesarrollo (RD), Renovación (RN) y Consolidación (CN) que estructuran las diferentes unidades de gestión del área de transformación del Plan Especial.
- El art. 24 comprendido en esta sección, *Normas Urbanísticas para los Tratamientos Urbanísticos*, establece la regulación relativa al aprovechamiento urbanístico de ocupación y volumetría el cual, en materia de tamaño de lotes mínimos, establece los siguientes rangos para los lotes de los polígonos ND; RD y RN:
 - **ND:** 7 sectores
 - Lote mínimo 5000 a 10000 m²
 - COS PB: 25%

- Número de Pisos: 8, 10, 12 y 16
 - La habilitación de suelo exige al menos la ocupación del 50% del número de pisos.
 - **RD:** 10 sectores
 - Lote mínimo 600, 1000, 2000, 5000 y 10000 m²
 - COS PB: 35% (lotes de 600 y 1000 m²) y 25% para los demás.
 - Número de Pisos: de 6 a 10 pisos (lotes de 600 a 1000 m²) 25 pisos (lotes de 2000 m²) de 8 a 16 y de 20 a 30 pisos (lotes de 5000 m²) y de 10 a 12 y 16 pisos (lotes de 10000 m²)
 - La habilitación de suelo exige al menos la ocupación del 50% del número de pisos.
 - **RN:** 6 sectores
 - Lote mínimo 600, 800 y 1000 m²
 - COS PB: 35%
 - Número de Pisos: 6, 8 y 12
 - La habilitación de suelo exige al menos la ocupación del 50% del número de pisos.
- El capítulo Tercero, *Estrategia de Gestión Urbanística y de Suelo*, en su sección tercera *Reestructuración de Lotes*, establece para los tratamientos de redesarrollo y de renovación los mecanismos de reestructuración voluntaria o vía Potestad Administrativa de Integración (PAI). Para el efecto, establece los procedimientos administrativos conducentes a la aprobación de la unificación predial y su posterior inscripción en el catastro.
 - La ordenanza 352 en sus artículos 47, 48, 49 y 50, detalla el procedimiento de la PAI en sus diferentes fases e intervinientes; determina el alcance de los actos administrativos de la unificación predial (el lote resultante, si fuere de varios titulares, estará sometido al régimen de propiedad horizontal) y su inscripción en el catastro. El art. 50, señala expresamente que *“para el desarrollo de los polígonos de nuevo desarrollo y re desarrollo, será **obligatorio** la formulación de un PUA, que implicará una planificación y propuesta de gestión conjunta **sin la cual no podrán expedirse autorizaciones de habilitación o construcción de forma individual a los predios incluidos dentro de dicha zona”***.
 - Por otro lado, la configuración parcelaria de las áreas donde se aplican los tres tratamientos urbanísticos, presentan las siguientes características generales:
 - **ND:** son terrenos de grandes dimensiones, subutilizados o con usos inadecuados en relación con los objetivos de desarrollo urbanístico definidos en la ordenanza, que permiten la implementación de proyectos inmobiliarios a gran escala, de trascendencia e impacto en su entorno urbano, con potencialidad para funcionar como detonantes de redesarrollo.
 - **RD:** son áreas con sistemas viales y de espacio público deficitario y fraccionamiento de lotes alto, disparejo o con geometrías desfavorables, que requieren de una reconfiguración de los sistemas públicos y del parcelario como condicionante para una intensificación del uso y ocupación ordenada del suelo, con calidad, equitativo y sustentable.
 - **RN:** son áreas aptas para un intensificación del uso y ocupación del suelo sin necesidad de ampliar los sistemas de soporte o con posibilidades de adecuaciones mínimas.
 - De este análisis se deriva que el mayor desafío de aplicabilidad de la norma se focaliza en los polígonos de redesarrollo donde, el alto grado de fraccionamiento predial y la heterogeneidad y/o diversidad de los regímenes de propiedad, dificulta

las tareas de unificación o integración parcelaria exigidas por la norma para acometer con la aprobación de intervenciones urbanas y arquitectónicas, conllevando la paralización de iniciativas constructivas a cargo de los propietarios que no alcanzan o no tienen interés en cumplir los estándares urbanísticos exigidos.

Propuesta.-

- La estrategia de reforma consiste en disminuir la brecha entre los requerimientos normativos y la realidad del fraccionamiento predial de los polígonos de redesarrollo, generando condiciones técnicas y procedimentales que permitan la aplicabilidad de la norma y por ende la concreción de sus objetivos urbanísticos bajo una precisa consideración de las condiciones existentes en los sectores de redesarrollo.
- Para el efecto se propone una revisión de los requerimientos de lote mínimo en concordancia con el grado de fraccionamiento y la densidad de regimenes de propiedad de los diferentes sectores. Se establecería así una **línea base referida al tamaño de lote mínimo** exigido y su correspondiente aprovechamiento urbanístico (expresado en coeficientes y número de pisos), adaptada a la realidad predial pero con superficies mínimas que no comprometan los beneficios de densidad, mixtura de usos de suelo y permeabilidad de terrenos de estos sectores.
- Así mismo, se propondrá un régimen de estímulos que promueva las acciones voluntarias de gestión compartida de integración predial a través del otorgamiento de beneficios urbanísticos, expresados en condiciones más beneficiosas de compensación o equivalencia el sistema de cargas y beneficios, para aquellas iniciativas que conlleven mayores englobes de terreno medidos a partir de la línea base de lote mínimo establecida para cada sector.
- Este régimen actuaría bajo el principio de reconocer el esfuerzo de los propietarios o promotores en materia de integración parcelaria, bajo la siguiente fórmula: a mayor englobe de terreno, mayor beneficio urbanístico o menor el costo del otorgamiento de derechos urbanísticos.
- Adicionalmente, se podría estimular al pronto-desarrollo de tal suerte que las iniciativas que obtengan autorizaciones, en un plazo predeterminado por el municipio (hasta 24 o 36 meses, contados desde la reforma), se beneficien de mayores y más baratos derechos urbanísticos.
- Se establecería un derecho básico de edificabilidad de 1 o 2 pisos para los lotes que no alcancen la línea base del lote mínimo que permitirá a los propietarios acceder a la obtención de licencias constructivas (LMU10 y LMU20). Todo aprovechamiento por encima de este derecho básico conllevará el otorgamiento oneroso de derechos urbanísticos adicionales los cuales tendrán un costo superior hasta alcanzar la línea base antes referida y un costo gradualmente inferior (basados en el régimen de estímulos) cuando las iniciativas inmobiliarias superen la línea base.

NUDO CRÍTICO 2: 20% de VIS

La obligatoriedad establecida en los artículos 40 y 41 *Normas específicas para la gestión de sectores de tratamiento de nuevo desarrollo y redesarrollo* respectivamente, en las cuales se exige que mínimo el 20% de la oferta de vivienda generada en un PUA deberá ser calificada como vivienda de interés social (VIS) para todos los terrenos, en el caso de tratamiento de ND y solo para los terrenos iguales o mayores a 3.000 m², en el caso de tratamiento de RD.

Problema.-

- Las iniciativas privadas o públicas de PUA, que se desarrollen en los tratamientos de ND y RD, tienen la obligatoriedad de generar -en el mismo predio -, al menos un 20% de VIS calculado a partir de la oferta total de vivienda prevista por el PUA.
- La norma obliga a los promotores inmobiliarios a incluir, dentro de su PUA, un 20% de viviendas con precio de venta de hasta \$ 40.000, lo cual restringe la flexibilidad (e incluso la viabilidad) financiera de las operaciones debido a los altos costos del desarrollo vertical (costos de estructuras, estacionamientos, ascensores, entre otros) que tienen como resultado precios de venta muy superiores al techo establecido por la política de VIS.
- Por otro lado, ya en la operación condominial del edificio, el reparto de expensas de mantenimiento exigidas por el régimen de propiedad horizontal, generalmente costoso para edificios en altura (mantenimiento y reparación de ascensores, sistemas contraincendios, eléctricos, seguridad, áreas comunales, etc.), puede conllevar gastos adicionales onerosos para las familias residentes en los departamentos calificados como VIS, dificultando el acceso al crédito hipotecario o la sostenibilidad del repago.
- La dificultad de lograr el cierre financiero de las operaciones y la inviabilidad de comercializar soluciones inmobiliarias que combinan VIS/VIP y Vivienda comercial en edificios de altura ha conducido al estancamiento de importantes proyectos a pesar de la voluntad, manifestada por los promotores, de generar VIS bajo condiciones más flexibles de localización.

Análisis.-

- El capítulo tercero *Estrategia de Gestión Urbanística y de Suelo*, en su sección segunda *Normas Específicas para la Gestión*, define las estrategias urbanísticas de carácter obligatorio para la formulación de un modelo de gestión urbanística el cual, en materia de dotación de vivienda VIS para el área de transformación urbanística del plan, determina las siguientes obligaciones:
 - Artículo 40. Normas específicas de la gestión de sectores de tratamiento de ND, numeral 3, literal b) Mínimo el 20% de la oferta de vivienda generada deberá ser calificada como vivienda de interés social.
 - Artículo 41. Normas específicas de la gestión de sectores de tratamiento de RD, numeral 4, literal b) Mínimo el 20% de la oferta de vivienda generada en terrenos iguales o mayores a 3000 m² deberá ser calificada como vivienda de interés social.
- Una de las restricciones que limita el emprendimiento privado y mantiene al sector Bicentenario con bajos niveles de atraktividad inmobiliaria y por ende bajos niveles de transformación urbanística, se focaliza en las dificultades de sostenibilidad financiera de las operaciones inmobiliarias por la inclusión, en el mismo proyecto, de un importante porcentaje de VIS.
- La inclusión social y económica que pretende el Plan Especial solo considera la incorporación de VIS en las iniciativas inmobiliarias y no prevé otros canales para lograr tales objetivos. Sin embargo los propósitos de inclusión pueden ser alcanzados si están disponibles mecanismos alternativos y complementarios a los de exigibilidad de VIS, que permitan al sector privado optar por una variedad de alternativas para alcanzar los estándares de inclusión.
- Por otro lado, existen al momento proyectos de vivienda de interés social que están siendo implementados en diferentes ubicaciones del distrito, por parte de los mismos

promotores que poseen iniciativas inmobiliarias dentro del área de transformación urbanística del Plan Bicentenario, lo cuales han expresado su voluntad de dotar, a cargo privado, pero en diferente localización, igual o mayor volúmen de viviendas VIS exigido por la OM 352.

- Adicionalmente, existen terrenos habilitados y adecuadamente normados para la dotación de vivienda social a cargo de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, que no han podido desarrollarse por limitaciones presupuestarias y que pueden ser activados mediante inversiones con cargo a las obligaciones derivadas de la OM 352.

Propuesta.-

- La estrategia de reforma consiste en flexibilizar y ampliar las opciones para alcanzar los objetivos de inclusión social y económica planteados por el Plan Especial sin reducir la exigibilidad de los % de VIS.
- Entre las alternativas que la reforma deberá plantear constarán:
 - Oferta de VIS en Alquiler: con estímulos y garantías que fomenten operaciones públicas o privadas para colocar viviendas en arrendamiento a sectores focalizados por la política pública.
 - Oferta de VIS en otros predios, incluso localizados fuera de la unidad de gestión: Admisible bajo un sistema de calificación que puntúe los % de vivienda según la localización y condiciones urbanísticas de la oferta.
 - Oferta de soluciones combinadas de VIS y VIP que permitan establecer complementariedad e inclusión socioeconómica entre niveles de ingreso contiguos, garantizando la sostenibilidad financiera de la operación.
 - Cesiones de suelo urbanizado para desarrollo de VIS en otros sectores de la ciudad.
 - Compra de derechos de edificabilidad provenientes de otras zonas de la ciudad en las cuales de ha previsto el desarrollo de VIS, particularmente en áreas históricas y barrios patrimoniales.
 - Inclusión, en los mismos proyectos inmobiliarios o en el área de transformación del Plan Especial, de equipamientos públicos que fomenten el desarrollo económico y social de la comunidad.
 - Pagos en especie equivalentes a las cargas derivadas del % de VIS.

NUDO CRÍTICO 3: Operador Urbano Metropolitano Bicentenario

No se ha consolidado la figura, ni determinado con precisión las competencias y atribuciones así como los recursos del Operador Urbano Metropolitano Bicentenario (OUMB) como el ente competente para administrar la gestión de los procesos de transformación urbanística del Plan Especial Bicentenario.

Problema.-

- El OUMB, es la entidad destinada a gestionar las operaciones urbanísticas del plan bajo las directrices de la OM 352. Para el efecto, cumple un rol de coordinación e intermediación entre el sector privado (promotores inmobiliarios), los propietarios de predios y el municipio, con la finalidad de estructurar las operaciones inmobiliarias. Esto requiere de una amplia experiencia en los aspectos técnicos, financieros y legales de estructuración de proyectos inmobiliarios de escala y complejidad, lo cual

no se ha evidenciado en la capacidad instalada de la EPMHV designada por ordenanza como Operador Urbano.

- La limitada capacidad de la actual operador se manifiesta en: la ausencia de un equipo técnico multidisciplinario y con experiencia en el nuevo modelo de gestión de suelo y estructuración de negocios; la carencia de herramientas operativas que permitan administrar la estructuración e implementación de las operaciones, la carencia de medios tecnológicos que apoyen la toma de decisiones financieras y técnicas entre otros aspectos que confluyen en una debilidad institucional para asumir el complejo proceso de transformación urbanística.
- El OUMB no se posicionado en el mercado inmobiliario como un oferente de oportunidades o un agente técnico de concertación capaz de promover un portafolio de proyectos atractivo a los inversionistas o a los propietarios del suelo. No cuenta con una estrategia de marketing que proyecte las potencialidades de desarrollo del plan ni una imagen gerencial que incremente su credibilidad ante los agentes económicos. Así mismo, carece de un modelo de negocio que permita integrar los recursos y capitales privados a las operaciones inmobiliarias o de infraestructura previstas por el plan.

Análisis.-

- El OUMB no cuenta con los recursos necesarios para liderar los procesos de transformación urbanística:
 - **Equipo técnico mínimo:** La STHV, en el año 2013¹, remitió la ayuda memoria a la administración general en donde se describía el personal requerido para iniciar operaciones, en donde era necesario contar con especialistas con conocimientos en el campo técnico (arquitectura, urbanismo); jurídico, económico, geografía e ingeniería comercial.
 - **Plan “Portafolio de negocios”:** el inicio de operaciones a su vez debería contar con un plan de intervenciones privadas y públicas como elementos detonadores de desarrollo urbano, siendo estos proyectos emblemáticos que estructuren el plan general; a más de las intervenciones públicas ya realizadas.
 - **Marketing y posicionamiento:** en el marco de la Disposición General Cuarta, se establece la promoción de inversiones públicas y privadas como una sede gerencial, que administre un portafolio de proyectos con la finalidad de concretar un modelo de negocios atractivo para el sector público y privado.
- La inexistencia de **alcances y de competencias**, ha resultado en una deficiente coordinación de ejecución de obras; que involucran, no solo a la consolidación del Parque Metropolitano Bicentenario sino a la operación urbana integral.
 - La ausencia de un marco de control de la operación misma resulta una dificultad en la consolidación del plan que relacionado a la coordinación técnica de las actuaciones y obras públicas resulta en una discordancia en los esfuerzos públicos en obras. De igual manera existe una desvinculación de los entes encargados de la implementación de obras sobre el marco de sus competencias, entre ellas están las vías locales por parte de las administraciones zonales competentes.
 - La insuficiencia en la definición de las capacidades asociativas del OUMB, propietarios sociedad civil e inversionistas privados, en el marco de la estrategia de gestión urbanística y de suelo de la Ordenanza Metropolitana No.352.

¹ Fuente: Ayuda Memoria (Taller realizado en la Administración general del MDMQ-Julio/2013).

- Dentro del marco **regulatorio y procedimental**, se precisa la claridad sobre la figura fiduciaria que opera las unidades de gestión en tratamientos urbanísticos de redesarrollo; constitución, administración de fideicomiso, entre otros; siendo el fideicomiso el principal componente del modelo de gestión de suelo de la Ordenanza Metropolitana No.352, en la consolidación del sistema de cargas y beneficios.
- La ausencia del reglamento procedimental que viabilizaría las actuaciones del cuerpo normativo superior, que de manera generalizada no se ha implementado, ha causado una serie de retrasos e incomodidades en predios privados, tanto para modificaciones menores así como para iniciativas mayores.
- La ausencia de la fórmula de cálculo correspondiente al valor residual del suelo del artículo 52. Beneficios del Plan, representa un limitante para la consolidación del modelo de gestión de suelo, dicho cobro debe ser viabilizado a través de la sanción de algún instrumento adicional a la ordenanza metropolitana No.352.
- Ausencia de un marco de estímulos/incentivos relacionados al cumplimiento de los objetivos ambientales, de movilidad, urbanísticos, entre otros; que constan en la Ordenanza Metropolitana No.352

Propuesta.-

- En atención a las limitaciones para conformar el OUMB a través de la EPMHV, la estrategia de reforma consiste en redefinir las funciones y fortalecer las competencias del Operador Urbano para dotarle de mayor capacidad de gestión en materia de estructuración de proyectos inmobiliarios y de financiamiento de infraestructura.
- Para el efecto, se podría prever la calificación de Operadores Urbanos privados o en alianza público privada (APP) mediante el mecanismo de concursos o delegaciones a la iniciativa privada
- Robustecer la estrategia de marketing tanto en la consolidación de portafolio de proyectos como en una vitrina comercial del plan que permita atraer inversiones a este polo de desarrollo diversificando las oportunidades de negocio.
- El OUMB podrá ser un agente de facilitación tramitológica de autorizaciones y permisos para acortar tiempos de obtención de los mismos y acrecentar la eficiencia de la gestión. Adicionalmente, el OPMB deberá tener las atribuciones para establecer el sistema de equivalencias y compensación en materia de cargas y beneficios.
- El OUMB deberá incorporar tecnología para administrar la gestión del suelo y la estructuración de proyectos inmobiliarios con énfasis en: modelación financiera y urbanística, valoración predial, base de datos, seguimiento de proyectos, entre otros aspectos.

NUDO CRÍTICO 4: Sistema de reparto de Cargas y Beneficios

Problema.-

- El sistema de reparto de cargas y beneficios no permite estimar con precisión los costos asociados a la adquisición de derechos urbanísticos, ya que la fórmula y método de cálculo no está explícitamente desarrollado debido a la ausencia de un modelo matemático que permita estimar con precisión los montos a pagar por los beneficios urbanísticos asociados a derechos adicionales de construcción.
- De igual forma, no hay una clara cuantificación de las cargas urbanísticas, es decir de los costos del desarrollo urbano exigibles a los promotores o al desarrollador

privado que permita identificar con claridad sus contribuciones y aportes a la consolidación de la infraestructura pública del plan.

- Por lo tanto, el desarrollador inmobiliario tiene incertidumbre de los costos y beneficios exigidos por el plan lo cual agrega desconfianza a las estimaciones financieras y de rentabilidad de las operaciones.

Análisis.-

- El artículo 51. cargas del plan especial, define los porcentajes del aporte a los costos del plan especial en función del ámbito del reparto, en los que están distrital, zonal y local; sin embargo se requiere de un nivel mayor de detalle en función del nivel local, en donde se establezca dicho costo en función de las cargas locales de las unidades de gestión de suelo.
- Las cargas del plan especial y los beneficios se han calculado sobre la base normativa del mismo, en el que se incluyen los sistemas públicos de soporte como el Parque Metropolitano Bicentenario, sistema de espacio público y red verde urbana (ejes metropolitanos, zonales y locales de espacio público, ejes metropolitanos, zonales y locales de red verde urbana); y sistema vial (vías arteriales, colectoras y locales), esto se complementa con el cálculo de los beneficios de la norma por efectos de la revalorización del suelo en los diferentes sectores; en este sentido el OUM, no tiene la capacidad de efectivizar los cobros por cargas locales, ya que no existe el procedimiento ni la fórmula matemática aprobada en función del artículo 52. Beneficios del Plan Especial.

Propuesta.-

- Establecer un modelo matemático basado en fórmulas que permitan calcular con precisión las equivalencias entre cargas y beneficios y que sirva como un escenario de modelación financiera de las operaciones.
- De igual forma, se propone que el OUMB administre los flujos relacionados a cargas y beneficios, los cuales, podrían tener varias alternativas entre las cuales conste la administración fiduciaria (ya prevista en la OM), que podría incorporar estrategias de rendimientos futuros de venta de edificabilidad e impuestos prediales entre otras alternativas de financiamiento.