

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

El proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso y su relación con el sistema urbanístico colombiano.

Andrea Fernanda Arce Benjumea

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Área curricular de Arquitectura y Urbanismo
Bogotá, Colombia
2023

El proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso y su relación con el sistema urbanístico colombiano.

Andrea Fernanda Arce Benjumea

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Urbanismo

Directora:

María Clara Vejarano

Línea de Investigación:

Planeación y gestión

Grupo de Investigación: Estudios Urbanos y Territoriales (EUT)

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes, Área curricular de Arquitectura y Urbanismo

Bogotá, Colombia

2023

Dedicatoria

Primero agradezco a Dios por sostenerme y respaldarme durante este proceso hasta llegar a la meta.

A mis padres, Javier Arce y Yolima Benjumea por darme su apoyo incondicional, motivación y amor que me fortalecen para alcanzar cada uno de mis sueños.

A Alejandro por ser mi compañero de vida y asumir este reto a mi lado para seguir construyendo un camino juntos.

Agradezco el acompañamiento, los consejos y las largas conversaciones con la profesora María Clara Vejarano, compartiendo su conocimiento conmigo.

A mis amigos, familiares y a todos quienes de una u otra forma hicieron parte con su apoyo de este trabajo.

Resumen

El proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso y su relación con el sistema urbanístico colombiano.

El sistema urbanístico colombiano contenido en la Ley de Desarrollo Territorial (LDT) ha establecido el tratamiento de renovación urbana a través del instrumento de plan parcial como estrategia para recuperar las zonas que se convirtieron en enclaves de deterioro o vacíos urbanos en el proceso de transformación de algunos municipios como el de Santiago de Cali. La LDT establece los principios del ordenamiento territorial en Colombia, los cuales deben tener aplicación en todos los instrumentos de planeación y gestión urbana. Sin embargo, hay dudas razonables de que los planes parciales tanto de expansión como de renovación urbana se están diseñando y ejecutando en desarticulación con los principios del ordenamiento territorial urbano aprobados. El presente Trabajo Final de la Maestría en Urbanismo analiza los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso en Cali, con el objetivo de establecer la correspondencia de su concepción urbanística y del diseño del proceso de gestión y ejecución con los principios establecidos en la (Ley de Desarrollo Territorial, artículo 3: Función pública del urbanismo).

Con el propósito de evaluar la coherencia de las decisiones urbanísticas adoptadas por los planes parciales de Ciudad Paraíso, estos se analizan en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de Cali (Acuerdo 069 de 2000) que adoptó la primera versión de los planes parciales El Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia.

En un nivel de análisis de mayor detalle y para comprender la relación entre el discurso normativo, lo proyectado y los avances en el proceso de ejecución de los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso, este trabajo realiza una descripción histórica del proceso de renovación urbana en el centro de Cali y un análisis cuantitativo y de contenido de las estructuras que componen el sistema urbanístico colombiano de cara a la renovación urbana conjuntamente con un análisis espacial por medios cartográficos del área de estudio enfocado en las dimensiones física, socioeconómica y las decisiones de urbanismo.

La hipótesis plantea que, en el caso de Ciudad Paraíso, los cuatro planes parciales se están diseñando y ejecutando en desarticulación con lo establecido por el sistema urbanístico colombiano. En medio del proceso de ejecución se están haciendo modificaciones esenciales en su diseño y gestión, poniendo en riesgo el predominio de la vivienda VIS, uno de los objetivos principales del proyecto de renovación urbana. El área de CP (23 has) fue fragmentada en cuatro planes parciales desfigurando el objetivo de intervenir una pieza de la ciudad delimitada bajo los criterios de homogeneidad y autonomía, bases para el reparto equitativo de cargas y beneficios, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

Palabras clave: renovación urbana, ordenamiento territorial, planes parciales, vivienda de interés social.

Abstract

The Ciudad Paraíso urban renovation project and its correlation with the colombian urban system.

The Colombian urban system contained in the Territorial Development Law (LDT) has established the treatment of urban renewal through the partial plan instrument as a strategy to recover the areas that became enclaves of deterioration or urban voids in the process of transformation of some municipalities such as Santiago de Cali. The LDT establishes the principles of territorial ordering in Colombia, which must be applied in all urban planning and management instruments. However, there are reasonable doubts that the partial plans for both expansion and urban renewal are being designed and executed in disarticulation with the approved principles of urban land use planning. This Final Project of the Master's Degree in Urban Planning analyzes the partial plans of the Ciudad Paraíso Project in Cali, with the aim of establishing the correspondence of its urban conception and the design of the management and execution process with the principles established in the (Development Law Territorial, article 3: Public function of urbanism).

With the purpose of evaluating the coherence of the urban decisions adopted by the partial plans of Ciudad Paraíso, these are analyzed within the framework of the Land Management Plan of Cali (Agreement 069 of 2000) that adopted the first version of the El Calvario partial plans. , Sucre, San Pascual and Ciudadela de la Justicia.

At a level of analysis of greater detail and to understand the relationship between the normative discourse, what is projected and the progress in the process of execution of the partial plans of the Ciudad Paraíso Project, this work makes a historical description of the urban renewal process in the center of Cali and a quantitative and content analysis of the structures that make up the Colombian urban system for urban renewal together with a spatial analysis by cartographic means of the study area focused on the physical, socioeconomic dimensions and urban planning decisions.

The hypothesis states that, in the case of Ciudad Paraíso, the four partial plans are being designed and executed in disarticulation with what is established by the Colombian urban system. In the midst of the execution process, essential modifications are being made to its design and management, jeopardizing the predominance of VIS housing, one of the main objectives of the urban renewal project. The CP area (23 hectares) was fragmented into four partial plans, disfiguring the objective of intervening in a part of the city delimited under the criteria of homogeneity and autonomy, bases for the equitable distribution of burdens and benefits, the social and ecological function of the ownership and the prevalence of the general interest over the individual.

Keywords: urban renewal, land use planning, partial plans, social interest housing.

Tabla de contenido

Introducción	10
1. Revisión de literatura. Concepto normativo de Renovación urbana y planes parciales.	17
1.1 Renovación urbana en la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) .. ¡Error! Marcador no definido.	
1.2 Instrumentos de planificación: planes parciales	26
1.3 Conclusiones	44
2. Transformación y proceso de renovación urbana en el centro de Cali anterior a la Ley 388 de 1997 y POT 2000: Análisis histórico de las decisiones urbanas en el sector.....	47
2.1 Inicios Siglo XX.....	47
2.2 1925 -1949	50
2.3 1950 -1969	57
2.4 1970 – 1990.....	59
2.5 1991 – 2010.....	62
2.6 2011 – 2020.....	65
2.7 Proceso de renovación urbana en el centro de Cali anterior a la Ley 388 de 1997 y POT 2000.....	68
2.8 Conclusiones capítulo 2.....	75
3. Proyecto Ciudad Paraíso.....	78
3.1 Articulación del plan parcial con el plan de ordenamiento territorial y elementos de diseño urbanístico.	79
3.1.1 Delimitación	79
3.2 Diseño urbano, estándares urbanísticos, de calidad de vida e integración social.	84
3.3 La norma urbana	99
3.4 La gestión/ejecución del plan parcial - Sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.....	106
3.4.1 Esquema de reparto de cargas y beneficios.....	107
3.4.2 Esquema de gestión y financiación	119
3.5 Contexto actual de las áreas urbanas objeto de intervención: plan parcial El Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia.	124
3.6 Conclusiones del capítulo 3	135
4. Conclusiones y recomendaciones	139

4.1	Recomendaciones	145
5.	Anexos.....	147
5.1	Insumos base para el análisis histórico del desarrollo urbano del centro de Cali 147	
5.2	Cálculo de aprovechamientos iniciales	152
5.3	Entrevistas.....	156
6.	Bibliografía	162

Lista de planos

Plano 2.2-1. Desarrollo urbano 1943.....	¡Error! Marcador no definido.
Plano 2.3-1. Desarrollo urbano 1950-1970	58
Plano 2.4-1. Desarrollo urbano 1970-1990	60
Plano 2.5-1. Desarrollo urbano 2001-2010	63
Plano 2.6-1. Desarrollo urbano 2011-2019	66
Plano 3.1-1. Plan Centro Global y Pieza Urbano Regional	80
Plano 3.1-2. Localización Proyecto Ciudad Paraíso.....	83
Plano 3.2-1. Usos actuales delimitación Ciudad Paraíso	88
Plano 3.2-2. Equipamientos espacio público propuesto	95
Plano 3.2-3. Espacio público propuesto Ciudad Paraíso.....	97
Plano 3.3-1. Instrumentos de planificación de Cali.....	101
Plano 3.4-1. Usos del suelo del Proyecto Ciudad Paraíso	118

Lista de ilustraciones

Ilustración 1.2-1. Herramientas de planificación.....	27
Ilustración 2.1-1. Cambios perímetros de Cali (1880, 1912, 1920 y 1930).	49
Ilustración 2.2-1. Desarrollo de Cali 1932	51
Ilustración 2.2-2. Urbanización barrio El Calvario 1928.....	52
Ilustración 2.7-1. Plan Piloto de Cali. Centro Cívico (izq.) y centro tradicional (der.).	69
Ilustración 2.7-2. Línea de tiempo de la renovación urbana en Cali.	74
Ilustración 3.1-2. Línea de tiempo proyectos que conformaron Ciudad Paraíso.....	82
Ilustración 3.2-1. comparativo tejido antes CP / tejido después	85
Ilustración 3.2-3. (Izq.) Análisis de vocación de usos formulación Clavario y Sucre y (der.) usos finales propuestos por manzana Ciudad Paraíso	90

Ilustración 3.2-4. preexistencias que se conservan y equipamientos	94
Ilustración 3.2-7. Cesión de espacio público	98
Ilustración 3.5-1. Comparativo de propuestas del plan parcial El Calvario	126
Ilustración 3.5-2. Torre de vivienda en construcción plan parcial El Calvario	128
Ilustración 3.5-3. Estado actual del plan parcial San Pascual	131
Ilustración 3.5-4. Comparativo de propuestas del plan parcial San Pascual	131
Ilustración 3.5-5. Estado actual del plan parcial Ciudadela de la Justicia	133
Ilustración 5.1-1. Desarrollo de Cali 1943	148
Ilustración 5.1-2. Desarrollo de Cali 1960-1970	149
Ilustración 5.1-3. Desarrollo de Cali 1980-1990	150
Ilustración 5.1-4. Desarrollo de Cali 2001-2010	151
Ilustración 5.1-5. Desarrollo de Cali 2001-2010	152

Lista de tablas

Tabla 1.2.1-1.Reglamentación de la renovación urbana en la Ley 388 de 1997. **¡Error!**

Marcador no definido.

Tabla 1.2.2-1. Reglamentación de los planes parciales en la Ley 388 de 1997	28
Tabla 1.2.2-2. Matriz normativa y reglamentaria de los planes parciales	31
Tabla 3.1.1-1. Matriz fichas normativas de la Pieza Urbano regional	103
Tabla 3.4.1-1. Cargas locales San Pascual y Ciudadela de la Justicia	112
Tabla 3.4.1-2. Beneficios del plan parcial El Calvario.....	115
Tabla 3.4.1-3. Beneficios del plan parcial Sucre	115
Tabla 3.4.1-4. Cargas y beneficios San Pascual.....	116
Tabla 3.4.1-5. Cargas y beneficios Ciudadela de la Justicia	117

Abreviaturas

LDT: Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997)

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

RU: Renovación urbana

PP: Plan parcial

EMRU: Empresa Municipal de Renovación Urbana

Introducción

Los centros urbanos han sido históricamente el espacio donde suceden y se localizan diversas actividades importantes que componen la vida urbana, estas zonas han tomado protagonismo en la actualidad por contener intervenciones urbanísticas de gran envergadura, logrando posicionar a algunas ciudades a nivel global. Sin embargo, conforme al proceso de desarrollo urbano las ciudades han experimentado transformaciones económicas, demográficas y espaciales que han resultado, entre otros, de acciones urbanísticas que responden a un modelo de ciudad disperso y fragmentado originario de la década de los años setenta. Este modelo no solo se caracteriza en la pérdida de población del área central y de algunos suburbios tradicionales; sino que han comportado la disolución de la ciudad compacta tradicional por la ocupación discontinua del territorio **(Monclús, 1998)**.

Adicionalmente, este modelo surgió en respuesta a problemáticas urbanas de hacinamiento y sanidad dado que, y como una promesa de modernidad impactó, particularmente los centros urbanos que empezaron a vaciarse y transformarse. Las nuevas dinámicas en estos espacios urbanos tuvieron efectos que inciden hasta la actualidad: la consolidación de entornos deteriorados, vaciamiento poblacional, traslado de sus usos comerciales, industriales y vivienda obrera. Este proceso prolongado en el tiempo ha generado condiciones que desvinculan estas áreas del resto de la ciudad restando su importancia en los territorios urbanos.

Las ciudades en Colombia no fueron la excepción a este proceso de transformación de los centros urbanos, en el caso de Cali:

Resultado de los procesos expansivos de la ciudad hacia la periferia, el reemplazo de diferentes fragmentos de ciudad antigua por edificaciones emblemáticas de estilo internacional y el desplazamiento geográfico de las actividades funcionales, económicas, institucionales y financieras hacia el norte de la ciudad, entre otros factores, el centro tradicional de Cali inicia un proceso de deterioro físico, social y ambiental **(BOTERO, 2012)**.

Con la intención de buscar alternativas para la recuperación de estas áreas deterioradas, a finales del siglo XX se adoptan algunas leyes que construirían el Sistema urbanístico colombiano que dentro de su contenido establecieron instrumentos y mecanismos para intervenir y revitalizar zonas con las características mencionadas a de renovación urbana. No obstante, antes de la reglamentación y anterior a de la vigente Ley de Desarrollo Territorial (**Ley 388 , de 1997**) ,en adelante se hará referencia a la LDT, se ejecutaban procesos de renovación urbana en diversas ciudades del país previo a la reglamentación de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989), esta última agregó políticas de gestión de suelo en un entorno de descentralización y aumento de capacidades a los municipios.

La novedad introducida por la LDT es la incorporación de una figura de planes parciales como un instrumento de un sistema de gestión definido a partir de los principios del Ordenamiento Territorial que establece la Ley. A través de este instrumento, ciudades como Santiago de Cali plantearon proyectos de renovación urbana en sus áreas centrales como Ciudad Paraíso. Adicionalmente, es la especificación de unos principios que tienen como objetivo la regulación del mercado del suelo, que incluye: i) la refrendación de la propiedad como una función social, dicha función a la que se involucra la función ecológica, así como ii) la prevalencia del interés general sobre el particular, iii) la definición de quiénes son responsables de la financiación de la producción de la ciudad: los que se benefician de las decisiones de urbanismo (propietarios del suelo, constructores, inversionistas inmobiliarios) y, iv) la definición expresa de que el urbanismo es una función pública. (En conversaciones con María Clara Vejarano)

Estos instrumentos de planificación permiten observar cómo los procesos de la desindustrialización, de urbanización hacia la periferia y las crisis relacionadas a la violencia y el desempleo han tenido un papel importante como generadores de una transformación urbana significativa. Estas condiciones, sumada a los modelos que se han planteado desde mediados del siglo XX muestran los retos y grandes dificultades que implica comprender el papel dinámico de los centros de ciudad, cuya constante transformación está ligada fenómenos de mayor escala. Así mismo, el sector inmobiliario también busca abrir zonas en el centro de la ciudad para hacer inversiones; los proyectos de renovación urbana les permiten cumplir esos objetivos.

En la ciudad de Cali, los procesos de transformación del centro urbano evidencian varias de estas condiciones, lo que quiere decir que este centro urbano sin articulación con el resto de la ciudad se ha convertido en un enclave de usos especializados asociados al deterioro como el expendio de drogas, bodegas de reciclaje formales e informales, inquilinatos en condiciones precarias para la población.

Por lo anterior, esta condición que fue adquiriendo el centro de Cali coincidió con una serie de decisiones urbanas de planes y proyectos que promovieron la migración hacia la periferia de la ciudad marcando la expansión del territorio urbano hasta la década de 1980-1990. Estas decisiones de ordenamiento no lograron la consolidación urbanística, social y económica del centro (**Garzón Montenegro et al, 2012**). Tras años de transformación urbana y negligencia institucional, nuevamente el municipio por medio del Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000), propuso una estrategia de renovación urbana con el propósito de recuperar la importancia y el rol del centro después de una expansión desordenada. Con este instrumento de planificación Cali ha buscado recuperar estas áreas a través de redensificación y cambio de uso.

Igualmente, el POT del año 2000 propuso decisiones contradictorias, por un lado, el proyecto Centro Global con el objetivo de recuperar los barrios que componen el centro, en una mezcla de ideas, en las que sobresale la competitividad urbana, incluso internacionalización. En paralelo estableció la Pieza Urbano Regional, que en términos generales también transforman la zona céntrica de la ciudad hacia una vocación actividades de escala regional. A su vez, se formularon dos planes parciales de renovación urbana (El Calvario y Sucre), después se definió el Proyecto Ciudad Paraíso y finalmente, dos planes parciales posteriores (San Pascual y Ciudadela de la Justicia), la sumatoria de todas estas decisiones urbanas no ha resultado en un desarrollo más equitativo y equilibrado del territorio.

Ciudad Paraíso es un proyecto de transformación urbanística y de intervención socioeconómica, definido desde el Acuerdo 069 de 2000. El proyecto está comprendido por cuatro planes parciales: Ciudadela de la Justicia, El Calvario, San Pascual y Sucre; ubicado en el centro oriental de la ciudad de Cali, conformado por 30 manzanas en un área total de 23.81Ha.,

El objetivo general de este trabajo es: evaluar si las decisiones adoptadas en Ciudad Global, Pieza Urbano Regional, Ciudad Paraíso y los planes parciales que lo componen efectivamente están concebidas y desarrolladas para afrontar las condiciones de deterioro y precariedad de la zona central y en concordancia con el Sistema Urbanístico Colombiano. Para poder lograr este objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Revisar los discursos teóricos con el objetivo de comprender la relación del discurso de planificación en el sistema urbanístico colombiano encabezado por la LDT, así como la normatividad del instrumento de plan parcial, el significado y contenido del diseño de éstos contemplados en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.
2. Identificar el proceso de transformación urbana del centro de Cali y los elementos que determinaron el deterioro físico espacial en el sector llevándole a establecerse por el POT (Acuerdo 069 de 2000) como tratamiento de renovación urbana.
3. Analizar la formulación del Proyecto Ciudad Paraíso, los impactos físicos y socioeconómicos de la zona de estudio y determinado el avance en la ejecución del Proyecto Ciudad Paraíso.

Con el propósito de debatir las respuestas que surjan de estas preguntas, de avanzar en la comprensión de los efectos de la renovación como estrategia de planeación en los centros urbanos, este trabajo plantea la siguiente hipótesis; los planes parciales de renovación urbana del Proyecto Ciudad Paraíso en Cali se plantean en desarticulación con los principios del sistema urbanístico colombiano, el desconocimiento e interpretación equivocada de los fundamentos conceptuales de la LDT, específicamente de los planes parciales, su diseño y gestión, permiten afirmar que el nivel de ejecución de estos planes parciales es muy bajo, con importante riesgo de que terminen por no ejecutarse o de ejecutarse con un contenido social y urbanístico muy diferente al inicial propuesto.

A pesar de que los planes parciales proponen, en el discurso transformar y recuperar aquellas zonas en deterioro socio espacial en pro de materializar la visión de los planes de ordenamiento territorial de los municipios en muchos casos la renovación urbana se ha direccionado a responder a los intereses y agendas del mercado inmobiliario del suelo

desconociendo las dinámicas urbanas, sociales y la importancia de cada territorio dentro de la ciudad previo a intervenir.

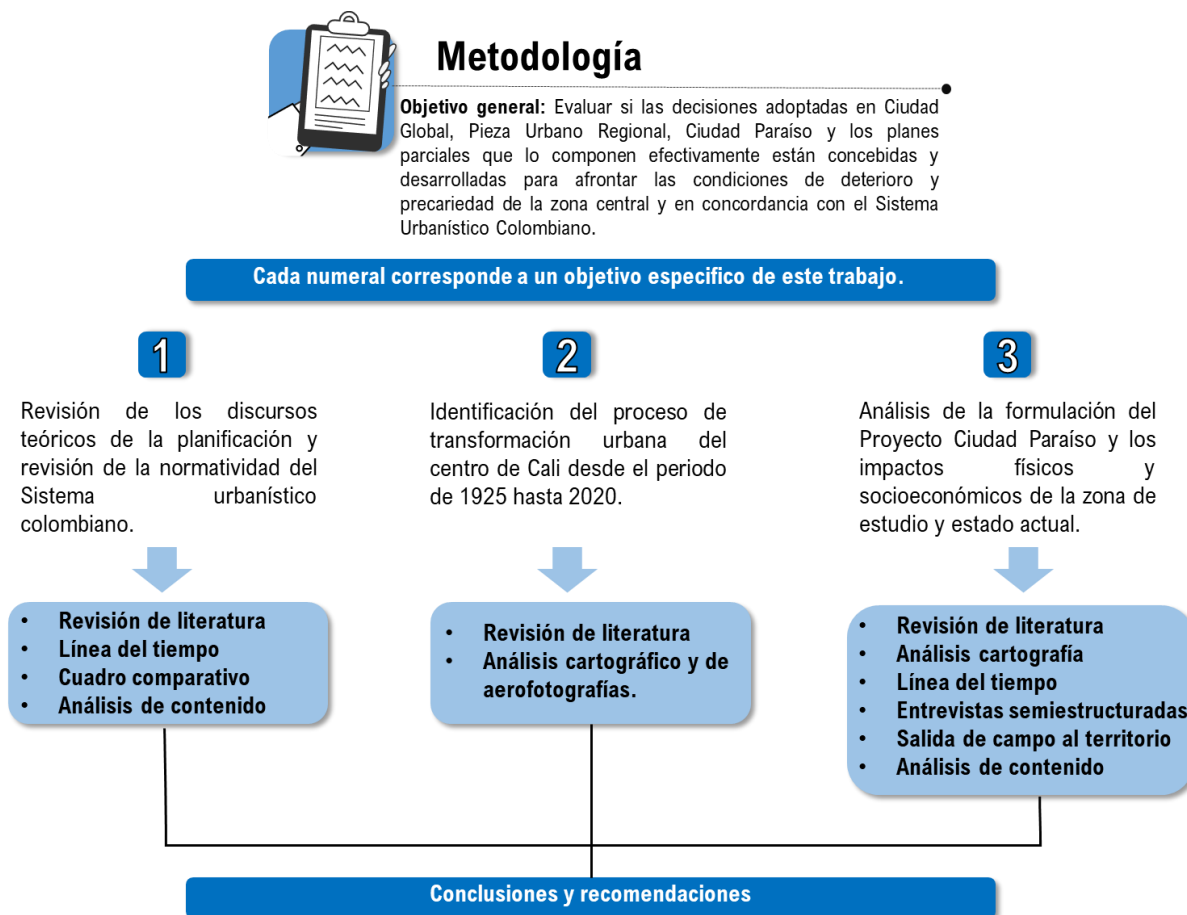
Por esta razón, se afirma que la norma de renovación urbana ha sido generalizada desde los POT, estableciendo índices y porcentajes de cesiones obligatorias que en la práctica no son funcionales o suficientes, respecto a lo que algunas zonas de la ciudad como el centro urbano requieren. El resultado es una serie de planes que terminan, articulándose muy poco a una planificación zonal e impidiendo, en el caso de Cali, la concreción del modelo urbano denso y compacto que propone la ciudad.

El alcance de este trabajo es la descripción, análisis y evaluación crítica del proceso de la renovación urbana en el centro de Cali implementado por medio del Proyecto Ciudad Paraíso, teniendo como base los aspectos socioeconómicos, físicos y las decisiones de planeamiento en el sector. Este análisis se realizará mediante la recopilación de cartografía histórica y la revisión de contenido de los instrumentos de planeación con relación a la renovación urbana en un periodo de 60 años, desde 1960 hasta la fecha, en este periodo se reconocen dos hitos importantes de la planeación de la ciudad donde se encuentran inscritos la LDT y el POT del año 2000. De acuerdo con lo anterior, este trabajo no pretende profundizar en aspectos sociales y políticos específicos pues la especialidad de cada tema requeriría un campo de trabajo adicional. Sin embargo, sí se analizará cuáles fueron los antecedentes causantes del deterioro que dieron origen a la clasificación de estos barrios del centro bajo el tratamiento de renovación urbana, las consecuencias de esa decisión y la posterior formulación del Proyecto Ciudad Paraíso. Estos tres aspectos permitirán determinar si la propuesta urbanística y modelo de gestión adoptado en el proyecto corresponde, a los lineamientos planteados para la ciudad de Cali desde sus instrumentos de planificación territorial generales, es decir su POT.

Metodología

Para alcanzar los objetivos planteados en este trabajo, se propone una estructura metodológica dirigida a la comprensión y reflexión sobre la planificación en la historia moderna y su aplicación en el sistema urbanístico colombiano a través de los instrumentos de planificación, como el Proyecto Ciudad Paraíso, así como su impacto en el territorio y la transformación urbana del mismo.

Ilustración 0-1. Estructura de metodología



Fuente: Elaboración propia

Este trabajo se estructura en tres partes; la primera parte se trata de un marco conceptual sobre la planificación, seguido de una revisión de literatura de los principios del ordenamiento territorial contenidos en la LDT y las categorías de planeación y de gestión que desarrollan esos principios: el POT, los planes parciales, los instrumentos de financiación del desarrollo urbano, los instrumentos de gestión del suelo. Por su carácter de obligatorio cumplimiento (en general) están adoptados y consignados en una norma - Ley 388 de 1997- (Capítulo 1).

La segunda parte, presenta un análisis histórico que permita identificar las dinámicas urbanas originales de la zona y el proceso de transformación en los aspectos social, económico y urbano y que llevan a producir el área de estudio (Capítulo 2).

La tercera parte, incluye la revisión de los diferentes instrumentos de planificación de la ciudad y de la formulación del Proyecto Ciudad Paraíso (Capítulo 3), esta revisión permite debatir las respuestas a las preguntas planteadas y examinar la veracidad de la hipótesis proyectada ,por último, se enfoca en dar alcance al objetivo principal que es describir, analizar y evaluar el Proyecto Ciudad Paraíso (los planes parciales) en relación con lo establecido en el Sistema Urbanístico Colombiano (Ley 388 de 1997) y, en última instancia se trata de evaluar las condiciones de habitabilidad y de calidad urbanística del proyecto, asociando esa calidad a los principios de la LDT y las exigencias de contenido y gestión de los planes parciales en el marco de la ley.

Este trabajo tiene como finalidad una serie de conclusiones, recomendaciones y reflexiones que se adicionen a la actual discusión sobre la renovación de los centros urbanos o tradicionales, que permitan retomar aspectos que se asumían como superados o bien elaborados como la participación de agentes del sector público, el sector privado, las comunidades residentes y los propietarios. De esta manera se propone reconocer como ha sido la experiencia, de Cali, cuáles de sus metodologías puede ser replicable en otros contextos y que elementos han hecho que los proyectos se desarrollen o tengan limitaciones en su implementación.

1. Revisión de literatura. Concepto de Renovación urbana y planes parciales.

Este capítulo, en primer lugar, busca referirse a los discursos teóricos con el objetivo de comprender la relación del discurso de planificación en el sistema urbanístico colombiano encabezado por la LDT (Ley 388 de 1997). A partir de esto acotar el concepto en términos principalmente normativos de *los instrumentos de planificación* en el que se defina la envergadura y análisis de este documento.

Dado que en nuestros días hay un debate en torno a ¿cómo se debe planificar la ciudad?, cuál es la manera más acertada de abordar los territorios que hoy demandan mayores unidades de vivienda y mejores condiciones de habitabilidad para soportar la población urbana en crecimiento, así como los espacios colectivos que solventen las necesidades de los ciudadanos y los territorios.

Frente a esa perspectiva, se analiza la manera en que se encuentran reglamentados los instrumentos de planificación del suelo – los planes parciales- en la Ley 388 de 1997; y sus posteriores interpretaciones en los decretos reglamentarios del sistema urbanístico colombiano. Lo anterior, con el propósito de identificar y analizar su contenido, qué son y que categorías debería contemplar este instrumento que permita posteriormente analizar la coherencia de su implementación en el territorio en el centro de Cali.

En este capítulo se busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la pertinencia de renovar?
- ¿Qué propósito tiene la implementación de los planes parciales?

A continuación, se muestran diversas corrientes asociadas al concepto, sus perspectivas, objetivos y métodos y las propuestas de su aplicación para relacionar la LTD con aquella corriente que se asemeje a su contenido.

Desde el siglo XX ha habido la intención de catalogar diversas formas de abordar la planificación en la historia moderna, Peter Marcuse en su escrito (**The Three Historic Currents of City Planning, 2016**), divide estas de la siguiente manera: una planificación técnica, una de reforma social y otra de justicia social. Cada una de estas corrientes surge en un momento específico respondiendo a un contexto particular en la historia. Sin embargo, en diferentes momentos se identifica la mezcla de dos o las tres corrientes, así como también entran en conflicto, no son posturas absolutistas, pero entre ellas difieren ampliamente en sus tratamientos y fines.

La planificación técnica como primera corriente no tiene fines sociales, el sentido está en incorporar el mercado en la sociedad. Los aspectos sociales solo se verán incorporados siempre y cuando el mercado siga funcionando de forma eficiente, por lo tanto, esta corriente está condicionada a obedecer a un orden económico que busca siempre el equilibrio entre los usos de la tierra y la rentabilidad y será su tarea regular el componente social a fin de que no interfiera en esto.

Esta corriente también se caracteriza por tener como eje principal el funcionamiento eficiente con una perspectiva orientada a la ingeniería que supone la planificación como lo que se construye para ser funcional.

La planificación técnica es impulsada por gremios económicos y sociales determinantes en la ciudad, los cuales han desempeñado un rol muy importante para la consolidación de esta corriente, surgiendo bajo la mirada del capitalismo y deriva en cuatro aspectos: planificación "científica", planificación del diseñador, planificación contractual y planificación de procesos. Cabe destacar que al ser variaciones de la planificación técnica comparten la eficiencia como el objetivo principal variando sus métodos para llegar a ello.

En cuanto al enfoque de la planificación científica se puede decir que define que la ciudad debe funcionar como una máquina, ser eficiente se convierte en la norma y todas las dificultades se resuelven con ingeniería urbana. Por tanto, los temas sociales son tratados desde soluciones técnicas también, intentando mitigar los impactos sociales que dejan las intervenciones en la planificación y que principalmente protejan el statu quo manteniendo el orden.

La planificación del diseñador por su parte considera que se llega a la eficiencia gracias a las habilidades sobresalientes del planificador dotado de creatividad y técnica que forman una visión casi imaginativa de la ciudad sobrepasando la necesidad de lo que se debe construir. En esta derivación se encuentra la arquitectura “espectacular” como carta de presentación de sus creadores, también se caracteriza por aislarse de las posturas sociales y centra su actividad en superar las expectativas del cliente, que como regla general pertenece al statu quo.

En concordancia con esta corriente, la planificación contractual considera como un factor determinante la relación planificador(empleado) – cliente, el primero está al servicio con poco cuestionamiento sobre el trabajo a realizar, solo presta sus servicios, sus conocimientos y experiencia al ejercicio de la planificación para que sea eficiente, pero el segundo es quien provee los objetivos y propósitos por los cuales se realiza.

Para finalizar esta primera corriente, se encuentra el enfoque de la planificación de procesos que continua en línea de asegurarse de llegar al punto de la eficiencia, para ello busca la forma de que el proceso funcione de manera más eficiente y beneficie en su totalidad a sus clientes. considerando la planificación como un constante ejercicio de resolución de problemas.

La segunda corriente expuesta por Marcuse es la planificación de reforma social. La planificación Técnico deferente y reforma social surgen en torno a la industrialización desde preocupaciones distintas. Esta también tiene como eje central la eficiencia así como la planificación técnica, sin embargo, sus métodos están dirigidos por los problemas sociales los cuales motivan la planificación, entre estos, aspectos como la higiene y la salubridad que determinaron diferentes intervenciones en la historia como la Reforma del Barón de Haussmann en París. En consecuencia, la reforma social busca la regulación pública del desarrollo urbano, lo que quiere decir que, si bien su eje también es el ámbito físico del espacio urbano, este requiere que se incorporen valores de la vida urbana que favorezca al bienestar de la comunidad que la habita.

Otra de las preocupaciones que caracteriza la reforma social es la reflexión sobre el componente ambiental, dando mayor énfasis a lograr un equilibrio entre lo construido y la sostenibilidad ambiental. Por otro lado, la participación pública en la planificación es un elemento de gran importancia en esta corriente pues considera que la planificación es un ejercicio colectivo, de toma de decisiones, un compromiso con quienes habitan o habitarán el territorio. La participación en sí misma es una reforma, aunque no radical sino una forma de integrar diferentes elementos que constituyen la planificación: el espacio urbano + aspectos sociales + sostenibilidad ambiental + participación en la toma de decisiones, todo lo anterior guiado por los que el autor considera como “expertos” de la planificación y dentro de las estructuras legales establecidas.

La última corriente de planificación que permite tener un panorama general de las formas de planificar en la historia moderna es de la justicia social que no tiene como objetivo principal la eficiencia, es la única que difiere de este objetivo, sino que se enfoca, de forma paralela a la reforma social en los aspectos sociales. La justicia social se diferencia de la corriente anterior en que no está del lado de las estructuras del poder, más bien, en la reivindicación de los grupos sociales de base. Busca la participación de los movimientos sociales en las decisiones que se deben tomar en la planificación con el propósito de hacer parte a diferentes grupos de la sociedad que poco han sido tomados en cuenta.

De la planificación de justicia social también derivan cuatro enfoques: Planificación de principios éticos / culturales, Planificación basada en la comunidad, Planificación radical o crítica y Planificación utópica.

En este sentido, la derivación Planificación de principios éticos / culturales, según Marcuse es el enfoque más reciente de la planificación, puede verse más fuerte en la parte teórica desde la que reconocidos críticos buscan reflexionar acerca de diferentes temas sociales que involucran a la sociedad en general, que cuestionan la planificación tradicional (planificación técnica) considerándola insuficiente, superficial, injusta, desigual y por ende, con unos resultados insostenibles en el tiempo.

Por otro lado, se encuentra el enfoque de la planificación basada en la comunidad, este al igual que el enfoque utópico comparte la preocupación por el ideal, dirigido a impulsar los derechos civiles incorporándolos de diversas maneras a la planificación tradicional en la que se puedan gestar discusiones alrededor de temas como el feminismo, las comunidades indígenas, la vivienda pública y la discriminación.

El enfoque de la planificación radical o crítica, por su parte, mezcla principios de la justicia social, se encarga de examinar la estructura de los procesos de la planificación a la hora de tomar decisiones sobre la ciudad, va al origen de los diferentes problemas y realiza los respectivos señalamientos.

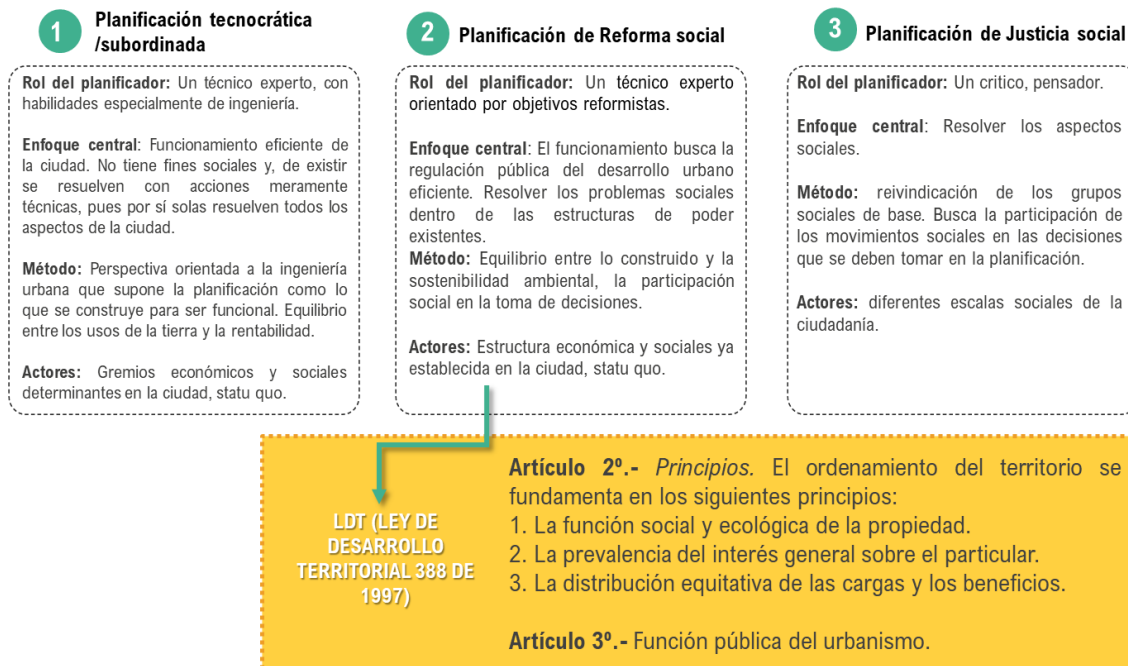
El último enfoque de esta corriente es la planificación utópica de la cual su objetivo principal también son las cuestiones sociales y su medio para ello es generar una visión crítica de las condiciones existentes de un lugar, contrastándola con métodos o propuestas que podrían lograr posteriormente un estado ideal de esas condiciones iniciales. También es renuente a las estructuras de poder, políticas y económicas y va dirigida a mejorar las relaciones en las diferentes escalas sociales de la ciudadanía.

En resumen, de esto cabe recordar que ninguna corriente es absolutista, en ocasiones se encuentran en puntos comunes y en otros aspectos son totalmente contrarias, pueden mezclarse y hallarse en más proporción de una corriente que de otra en nuestro contexto normativo urbano.

Ahora bien, con esta base teórica revisada se puede decir que la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) se puede contextualizar en la corriente de planificación de Reforma social, dado que, desde su enfoque técnico ha buscado dar soluciones a diferentes temas sociales de tal forma que se integren y se logre una medida justa entre el mercado del suelo y la sociedad, suponiendo al Estado como promotor de ello. Como se explica a continuación:

Ilustración 1-1. Análisis corrientes de la planificación de las ciudades

Corrientes de la planificación de las ciudades



Fuente: Elaboración propia

Se debe considerar que desde mediados del siglo XX unas de las constantes preocupaciones han sido el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda digna y de calidad, (Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006). Luego de varias décadas y diversos planes y proyectos de ley que han buscado resistir a la ocupación de asentamientos informales que incentiva el mercado ilegal del suelo, aún en zonas de alto riesgo no mitigable debido a la poca disponibilidad de suelo urbano y al alto costo que este va asumiendo a medida que escasea si se compara con los ingresos de la población en general, se construye el sistema urbanístico colombiano desde la expedición de la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997 iniciando el camino por buscar soluciones a estas problemáticas que ha afrontado la población más vulnerable del país.

Para lograrlo, la Ley 388 de 1997 definió, en el marco de la Constitución Política de 1991 un nuevo enfoque que redefine la condición de la propiedad privada que responde al ejercicio de la función social¹ establecido en dicha ley.

La constitución política expresa en su artículo 58:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones (Constitución Política de Colombia, s.f.).

Es en otras palabras, comprender que, si bien hay un derecho a la propiedad privada, lo que contiene beneficios, este derecho no es absoluto por lo que sobre el existen deberes y obligaciones urbanísticas que deben concretarse siempre que el interés general prime sobre el particular. En este y otros aspectos se basa la vigente Ley de Desarrollo Territorial.

Ahora bien, el artículo 3° de la Ley 388 de 1997 expresa que

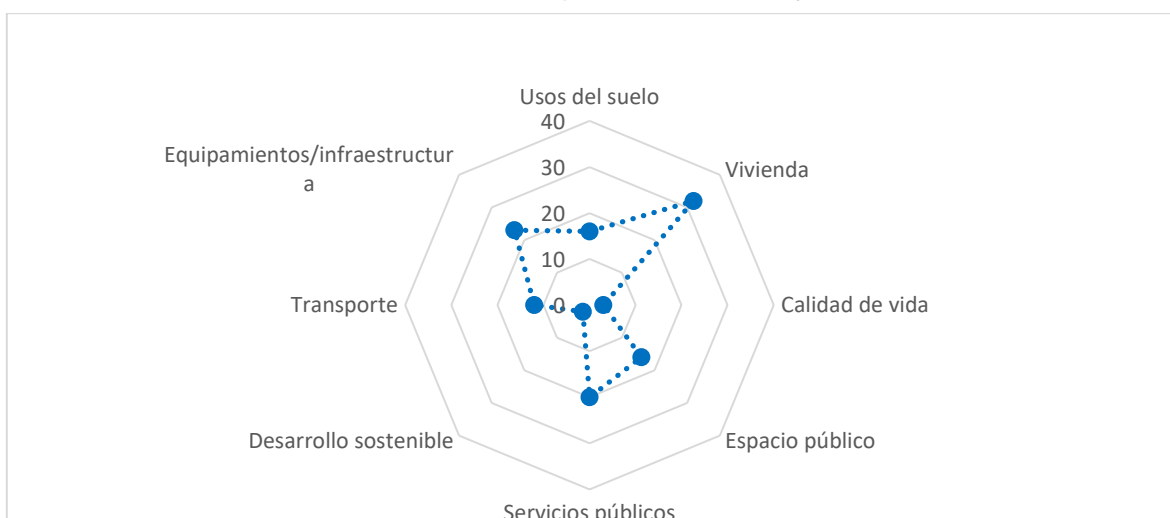
“(…) El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:” (Ley 388 , de 1997, pág. art. 3), proveer a los habitantes de vías públicas, infraestructuras de transporte posibilitando la movilidad efectiva, el cual se encuentre acompañado con otro tipo de espacios públicos, brindar el acceso a la vivienda como un derecho constitucional y los servicios públicos domiciliarios; definir los cambios en el uso del suelo que estén acordes con el interés general y que se encuentre en relación a la función social y ecológica²; incentivar el mejoramiento de la calidad de la vida de las personas promoviendo su participación en la distribución equitativa de las

¹ “La función social –y ecológica– equivale al conjunto de responsabilidades o deberes que pueden ser y han sido incorporados a la propiedad en las normas urbanísticas y ambientales, que se concretan en cada plan de ordenamiento territorial y que configuran su alcance y contenido, y delinean ese derecho, incluso en lo que tiene que ver con su contenido económico o expresión patrimonial” (Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006).

cargas y los beneficios, así como el fortalecimiento de la estructura patrimonial; y enfrentar los procesos de ocupación sobre zonas de alto riesgo no mitigable (Ley 388 , de 1997).

Con el fin de analizar la importancia que toman cada uno de los aspectos mencionados dentro de la Ley 388 de 1997, se ejecutó un análisis de contenido de las 30.000 palabras que aproximadamente contiene la Ley, en este se encontraron 124 códigos relacionados con dichos componentes que han sido clasificados como prioridad y que se muestran en la siguiente tabla:

Gráfico 1. Codificación componentes de la Ley 388 de 1997.



Fuente: Elaboración propia

Luego de analizar la información en los componentes de usos de suelo, vivienda, calidad de vida, espacio público, desarrollo sostenible, transporte y equipamientos, la tabla 3.2-1, evidencia el enfoque, claramente, direccionado a temas relacionados con vivienda con 32 códigos que equivalen al 26% frente a los equipamientos que representan con 23 códigos el 19%; cabe resaltar que los componentes de menos relevancia a abordar en la Ley están entre el desarrollo sostenible y la calidad de vida, ambos con 2 y 3 códigos respectivamente, representado el 2% con respecto a toda la codificación.

Este breve análisis permite constatar la importancia del uso de la vivienda en la planeación urbana desde las normas nacionales, pero, de cualquier manera para conseguir el propósito desde el discurso de mejorar cuantitativamente este uso que representa una necesidad básica está dirigido a que los municipios adopten una

planificación y gestión intencional y priorizada por parte de sus administraciones municipales, de quienes es responsabilidad las políticas del uso y mercado del suelo.

En relación con lo explicado, la Ley 388 reglamenta la renovación urbana, enfocándose en los siguientes temas que posibiliten ayudar a concretar los objetivos mencionados anteriormente:

Tabla 1-1. La renovación urbana en la Ley 388 de 1997.

Artículo	Reglamentación
15	Las zonas de renovación urbana hacen parte de las normas urbanísticas generales.
15	Precisa que las normas urbanísticas aplicables para el desarrollo de planes parciales en áreas con tratamientos de renovación urbana se indican en el artículo 27.
28	Está dispuesto como uno de los parámetros que defina la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, haciendo seguimiento a los indicadores que sustenten los cambios sobre el territorio y la conveniencia de los proyectos de renovación urbana.
37	Define la conveniencia de la extensión de redes de servicios públicos e infraestructura, así como la dotación de espacio público y los respectivos instrumentos para llevarlo a cabo de manera efectiva.
39	Ofrece la posibilidad de desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística.
58	La renovación urbana es un motivo de utilidad pública para la adquisición de inmuebles.
85	La RU es destinatario de recursos provenientes de la participación en plusvalía por desarrollos a través de UAU y del pago de las indemnizaciones correspondientes a la enajenación voluntaria o expropiación de los inmuebles objeto de un proyecto de renovación urbana.
92	Deberá determinar los porcentajes destinados a programas de vivienda de interés social por medio de los planes parciales.

119	Establece las reglas para que los propietarios originales hagan parte del proyecto de renovación urbana.
-----	--

Fuente: elaboración propia

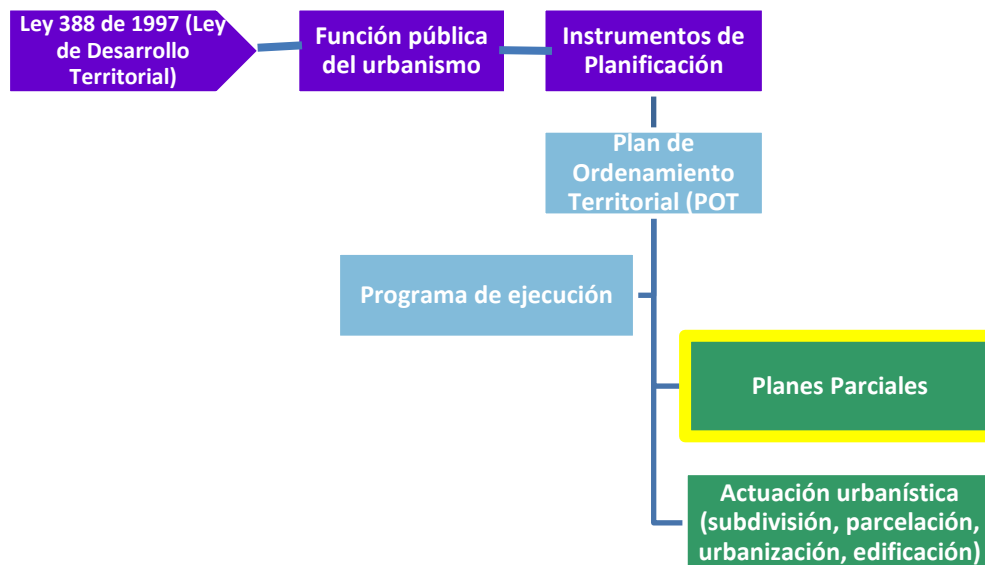
Con base en las condiciones generales de la renovación urbana, en la siguiente sección se expone y amplía como es la articulación de estas disposiciones ya mencionadas en los instrumentos de planificación, que servirá como fundamento para analizar el caso objeto de estudio.

1.1 Instrumentos de planificación: planes parciales

La legislación nacional establece el plan de ordenamiento territorial³, el plan parcial y las actuaciones urbanísticas como los instrumentos de planificación que tienen la importante tarea de definir el alcance y las posibilidades de ejercicio del derecho de la propiedad, que ya no hacen parte de la órbita de acción del particular sino de la función pública de ordenamiento del territorio (Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006, pág. 16). En otras palabras, estos instrumentos permiten a la autoridad competente (Administración Municipal) la toma de decisiones en materia de ordenamiento.

³ El POT, incluido su programa de ejecución que es un componente del plan de desarrollo económico y social, y de programación de inversiones en el que cada alcalde plasma el programa de gobierno con base en el cual fue elegido, y que define, con carácter obligatorio, las actuaciones previstas en el plan de ordenamiento (Copello, LA LEY 388 DE 1997 EN COLOMBIA: ALGUNOS PUNTOS DE TENSIÓN EN EL PROCESO DE SU IMPLEMENTACIÓN, 2008)

Ilustración 1-2. Herramientas de planificación



Fuente: Elaboración propia

La LDT crea el instrumento de plan parcial, quizá una de las novedades más importantes del sistema urbanístico colombiano vigente y que para el presente trabajo se tomará como objeto de análisis.

Sobre las problemáticas que contienen los suelos urbanos que en la LDT motivaron la creación de este instrumento, según afirma una de las expertas en el tema María Mercedes Maldonado “fue asegurar las mejores condiciones para la movilización de la tierra en procesos de desarrollo urbano, con el fin de alcanzar un aprovechamiento del suelo más eficiente, que a su vez atienda los objetivos sociales y ambientales y de generación de suelo para vivienda de interés social” (pág. 76), lo que quiere decir la constante preocupación de esta Ley siendo extensiva a los POT y planes parciales.

De acuerdo con el artículo 19° de la LDT, 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 (Ley 388 , de 1997).

Entre los cambios que generó la reglamentación de este nuevo instrumento, se encuentran:

Tabla 1-2. Contenido de los planes parciales en la LDT - Ley 388 de 1997

Artículo	Contenido	Criterio
15	Hacen parte de las normas urbanísticas estructurales de los POT, su modificación solo puede solicitarse mediante la revisión general del plan.	planeación
15	Las normas urbanísticas que se expidan para la ejecución de un plan parcial son normas complementarias establecidas en el POT.	planeación
22	Permite la participación comunal por medio de organizaciones cívicas para formular y proponer planes parciales dentro de su área en el marco del POT	participación
27	El plan parcial promueve la participación de diferentes actores públicos y privados en su ejecución, entre ellos, se encuentran autoridades municipales, comunidades o particulares interesados en función de: inversionistas (siendo o no propietarios), promotores, desarrolladores o urbanizadores. La integración de capitales públicos y privados ayuda a equilibrar las cargas colosales que asumían el sector público y los beneficios escandalosos de unos pocos evitando el llamado "enriquecimiento sin causa de los propietarios" sugerido de la Ley 9ª	Participación/ cargas y beneficios
44	Establece realizar concertaciones mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes en el marco de las unidades de actuación urbanística	Gestión y financiación
50	Los planes parciales tienen la facultad de determinar el índice de edificabilidad sobre los inmuebles que se encuentren dentro de la delimitación del área a intervenir.	Espacial/ técnico
87	Los planes parciales participan en la plusvalía por ejecución de obras públicas.	Gestión y financiación
92	Los planes parciales sirven para contener porcentajes de programas de vivienda de interés social con relación, a las directrices establecidas en los POT, Teniendo autonomía de la distribución de esta en área.	Espacial/ técnico

113	los criterios que definen el desarrollo de un plan parcial son las directrices de ordenamiento y el desarrollo de operaciones urbanas. A partir de ello, se pueden plantear distintos esquemas y tamaños de los planes parciales, dispuestos a poner en práctica sus estrategias y objetivos al ser una actuación urbanística integral para concretar los mecanismos de gestión y financiación de la operación urbana y con ello se pueda asegurar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios.	Espacial/ Técnico.
-----	--	-----------------------

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, posterior a la Ley 388 de 1997 se adoptaron decretos de reglamentación de los planes parciales para complementar lo contenido en la Ley. Así que, a continuación se realiza una matriz de comparación entre la Ley 388 de 1997, Decreto 1507 DE 1998, Decreto 2181 de 2006, Decreto 4300 DE 2007, todos reglamentarios de la Ley con el fin de analizar los cambios, la interpretación del contenido de la Ley, cómo define los planes parciales y los temas que debe tener en cuenta en su implementación previo a la formulación de la primera generación de planes parciales como los que componen el Proyecto Ciudad Paraíso, esto a su vez de cara al contenido del libro *“Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios”* (Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006) a partir de una muy buena y razonada argumentación jurídica y urbanística sobre los principios y conceptos contenidos en la LDT, desarrolla una guía sencilla para explicar el procedimiento de elaboración de un plan parcial y se evidencia a continuación:.

En la siguiente tabla se puede encontrar el cuadro sobre PLANES PARCIALES tema central de este trabajo, en el que cada color similar en las diferentes casillas evidencia aquellos aspectos que han trascendido en los diferentes periodos de reglamentación, aquellos en blanco son los temas que se pueden encontrar como novedad en cada decreto y en la última casilla se incorpora lo revisado en el análisis del libro (Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano, 2006) con el fin de realizar un análisis comparativo entre las filas, como se muestra:

Tabla 1-3. Matriz normativa y reglamentaria de los planes parciales

Ley 388 de 1997	Decreto 1507 DE 1998. <i>por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997.</i>	DECRETO 2181 DE 2006. <i>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.</i>	Libro ““Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios” ” (Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006)	
¿Qué son?	<p>ARTÍCULO 19º.- Planes parciales. <i>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.</i></p>	<p>Primera revisión de la Ley 388 de 1997 para la reglamentación de los planes parciales. Se encuentra una interpretación fidedigna de la Ley, sin variación en el concepto de lo que son los planes parciales, tal como se evidencia:</p> <p>Artículo 1º. <i>Los planes parciales que son los instrumentos por los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial para áreas determinadas del suelo urbano o del suelo de expansión urbana, además de las que deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.</i></p>	<p>La segunda revisión de la Ley 388 de 1997 con relación a los planes parciales surge 6 años después de la adopción del Decreto 2320 de 2000 Por el cual se deroga el Decreto 1507 de 1998, que no tuvo ningún aporte a la reglamentación de este instrumento de planificación. Sin embargo, esta segunda reglamentación continua con la conceptualización exacta de la Ley, en el que incorpora algunas características que posee el instrumento de plan parcial, así se muestra:</p> <p>Artículo 2º. <i>Plan parcial. Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, 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 Ley 388 de 1997.</i></p> <p>Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.</p>	<p>El plan parcial es el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano: concreta la articulación entre la planeación y la gestión del suelo; y constituye la base para la gestión asociada de los terrenos y la definición de mecanismos concretos de financiación con base en el suelo.</p> <p>El principal papel que cumple el plan parcial es concretar el régimen urbanístico de la propiedad –fijación de derechos y responsabilidades urbanísticas; bases para la gestión asociada, para la obtención de suelo destinado a infraestructuras y equipamientos colectivos y espacio público, y para la financiación de su ejecución; y mecanismos tributarios de recuperación de plusvalías– y la regulación de la movilización de recursos ligados a los procesos de desarrollo urbano.</p>
	En las disposiciones generales de		En las disposiciones generales de este decreto,	

		<p>este decreto se encuentra incorporar lineamientos que los Planes Parciales deberán utilizar para la definición de las características de la ocupación del territorio y el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos las nociones de índice de ocupación, índice de construcción y densidad habitacional, entre otros. Así como la reglamentación De las unidades de actuación urbanística y Elementos de la unidad de actuación urbanística</p>	<p>se adoptaron definiciones del ámbito urbano como Aprovechamiento del suelo o aprovechamiento urbanístico, Área bruta, Área neta urbanizable, Área útil, Índice de construcción, Índice de ocupación, Sistemas generales o estructurantes, Tratamientos urbanísticos, entre otros.</p>	
<p>¿Cuáles aspectos incluyen los planes parciales?</p>	<p>Artículo 19° 1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.</p>	<p>Artículo 8°. a) La definición precisa de los objetivos y directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente intervención urbana, así como la definición de las políticas y directrices, las cuales tiene como fin la definición de la vocación del sector objeto del plan hacia la ciudad y en algunos casos a la región;</p>	<p>Artículo 24. Contenido. Los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión incluirán los siguientes aspectos que, en todos los casos, deberán subordinarse a las determinaciones de los diferentes contenidos del plan de ordenamiento territorial y de los instrumentos que lo desarrollen y complementen: 1. La delimitación del área de planificación objeto del plan parcial, con el señalamiento de las políticas, objetivos y directrices urbanísticas que orientarán la actuación u operación urbana.</p>	<p>Los planes parciales están relacionados principalmente a operaciones urbanas integradas</p>
	<p>2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos</p>	<p>b) Definición de la estrategia territorial, que plasme en el espacio urbano diversas alternativas de ordenamiento;</p>	<p>2. El proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística, el cual se definirá de forma que permita el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de su superficie, mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios entre sus afectados.</p>	<p>Deben estar delimitados por Unidades de actuación urbanística ligada a un programa de ejecución (temporalidad/cronograma)</p>

<p>urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.</p>			
<p>3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.</p>	<p>c) Definición de la estructura del sistema del espacio público, que incluye la incorporación de los sistemas estructurantes definidos por el Plan de Ordenamiento Territorial y los sistemas secundarios y locales propuestos, enmarcados dentro de la estrategia territorial. Entre otros, la definición del trazado del espacio público y las vías; de las redes secundarias de abastecimiento de Servicios Públicos Domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento territorial;</p>	<p>3. Las normas urbanísticas específicas para el área de planificación y las unidades de actuación urbanística en que se divida el plan parcial, mediante las cuales se defina:</p> <p>3.1. La asignación específica de usos principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos.</p> <p>3.2. La asignación específica de las intensidades de uso; índices de ocupación y construcción; retiros, aislamientos, empates y alturas, de conformidad con las disposiciones contenidas en el presente decreto.</p> <p>3.3. La asignación de las cargas de conformidad con las disposiciones contenidas en el presente decreto.</p>	<p>Deben contener un conjunto de programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo.</p>
<p>4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.</p>	<p>d) Definición de la forma de ocupación del espacio interior, las manzanas y los usos específicos del suelo. Entre otros aspectos se debe determinar: asignación de usos principales y complementarios, definición de las tipologías de edificaciones y delimitación predial y paramentación, las formas de acceso a las manzanas y a las edificaciones, la ocupación máxima y áreas construibles por uso de los predios, la definición de las volumetrías de las edificaciones para determinar la superficie edificable total y la capacidad y localización de parqueos y estacionamientos;</p>	<p>4. La identificación de los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados, estableciendo las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.</p>	<p>Deben establecer mecanismos concretos de gestión y financiación de los procesos urbanos</p>
<p>5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivos y</p>	<p>e) Estrategia de gestión, en la cual se define la forma o formas como se llevará a cabo la intervención urbana. Deberá contemplar los sistemas de</p>	<p>5. La identificación de los bienes de interés cultural del orden municipal o distrital, señalando las condiciones de manejo y los criterios de intervención que aseguren la</p>	<p>lograr la distribución equitativa de cargas y beneficios.</p>

<p>directrices de la operación o actuación respectiva.</p>	<p>gestión, la estrategia financiera y la estrategia institucional, la adopción de los instrumentos de manejo y gestión del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento, entre otros;</p>	<p>conservación de estos. Cuando se trate de bienes de interés cultural del ámbito nacional o departamental, el plan parcial se sujetará a lo establecido en los respectivos planes especiales de protección de que trata el artículo 11 de la Ley 397 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.</p>	
<p>6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.</p>	<p>f) Los programas y proyectos urbanísticos, que constituyen la descripción general de las intervenciones a ser ejecutadas, las cuales deben definirse de forma preliminar al nivel de perfil y detallando la cuantificación de áreas y costos aproximados;</p>	<p>6. La definición del trazado y la localización de las áreas de dominio público o reservadas o afectadas al uso o servicio público que, en desarrollo de las previsiones del plan de ordenamiento y los instrumentos que lo desarrollen, constituirán:</p> <p>6.1. La red vial y peatonal;</p> <p>6.2. Las redes de los servicios públicos;</p> <p>6.3. La red de espacios públicos, zonas verdes y parques, de acuerdo con lo señalado por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen;</p> <p>6.4. La red de equipamientos colectivos de interés público o social.</p>	<p>Generación de suelo para vivienda de interés social/ habitabilidad</p>
<p>Artículo 92°. En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana, lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.</p>	<p>das, las cuales deben definirse de forma preliminar al nivel de perfil y detallando la cuantificación de áreas y costos aproximados;</p>	<p>7. La fijación y localización del porcentaje obligatorio de suelo que deberá destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social, sin perjuicio de que estas áreas puedan ubicarse en otras zonas de la ciudad, de conformidad con lo que para el efecto haya previsto el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen.</p>	<p>Elementos de diseño urbanístico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la Soportes urbanos, la localización de actividades/usos, cesiones de espacio público, infraestructuras y equipamientos básicos que garanticen las relaciones funcionales entre áreas urbanas.
	<p>g) El plan de etapas, que incorpora la variable temporal del plan, fija los</p>	<p>8. La adopción de los instrumentos legales de manejo y gestión del suelo; la participación en</p>	<p>Gestión social</p>

		<p>plazos de ejecución, los plazos para dar cumplimiento a las obligaciones de cesión, reparto y urbanización, la estimación del tiempo de ejecución, entre otras;</p>	<p>plusvalías, y demás instrumentos que sean necesarios para la financiación y ejecución del plan parcial.</p>	
		<p>h) Simulación urbanística-financiera. La simulación urbanística-financiera constituye la técnica mediante la cual, al interior de la fase de formulación del plan parcial, se modelan y balancean los escenarios de ocupación del territorio desde el punto de vista del aprovechamiento urbanístico de los inmuebles por un lado y los costos y rentabilidad de la intervención, por el otro, para definir de esta forma el esquema de ocupación del territorio, el esquema financiero y los sistemas de gestión a ser empleados, de forma tal que den viabilidad al plan;</p>	<p>9. La asignación de cargas y beneficios en los términos que se señalan en el Capítulo Segundo del presente Título.</p>	<p>La conservación de los elementos de valor ambiental, arquitectónico, histórico o cultural</p>
		<p>i) El o los proyectos de delimitación proyectada de unidades de actuación urbanística y de integración inmobiliaria o reajuste de tierras si fuere del caso;</p>	<p>10. La evaluación financiera de las obras de urbanización de las unidades de actuación y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.</p>	
		<p>j) Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.</p>	<p>11. Los planos de diagnóstico, incluido el catastral cuando exista, el documento técnico de soporte que incluya las conclusiones de los estudios que justifiquen las determinaciones del plan parcial, así como los planos normativos y el decreto de adopción en los términos que se señalan en el artículo 7° de este decreto.</p>	

Nota: En el segundo Ítem "¿Cuáles aspectos incluyen los planes parciales?" todos los cuadros en blanco significan que no se encuentran definidos en la Ley 388 de 1997.

De acuerdo con lo analizado en la matriz, la LDT tuvo posteriormente decretos que reglamentaron y/o ampliaron el contenido de algunos aspectos de la Ley en lo que respecta a los planes parciales. Inicialmente, el Decreto 1507 de 1998 fue la primera revisión para la reglamentación de estos, en la cual, se encuentra transcripción exacta de partes de la Ley, sin variación en el concepto de lo que son los planes parciales, tal como se evidencia en la matriz.

En las disposiciones generales de este decreto, se incorporaron lineamientos que los Planes Parciales deberán utilizar para la definición de las características de la ocupación del territorio y el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos, las nociones de índice de ocupación, índice de construcción y densidad habitacional, entre otros.

La segunda revisión de la Ley 388 de 1997 con relación a los planes parciales surge 6 años después de la adopción del Decreto 2320 de 2000 "*Por el cual se deroga el Decreto 1507 de 1998*", que no tuvo ningún aporte a la reglamentación ni conceptualización de este instrumento de planificación.

Así pues, en la tercera reglamentación adoptada por el Decreto 2181 de 2006 "*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*" continua con la transcripción exacta de la Ley, en el que incorpora algunas características que posee el instrumento de plan parcial, que se habían mencionado a grandes rasgos en la primera reglamentación y que en esta se complementa, así se muestra:

Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación (Decreto 2181 de 2006)

En las disposiciones generales de este decreto, se adoptaron definiciones del ámbito urbano como Aprovechamiento del suelo o aprovechamiento urbanístico, Área bruta, Área neta urbanizable, Área útil, Índice de construcción, Índice de ocupación, Sistemas generales o estructurantes, Tratamientos urbanísticos, entre otros. A causa de que en el anterior decreto pese a mencionar algunos aspectos no se tenía claridad de estas definiciones para la implementación del instrumento.

Decreto 4300 de 2007 “*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 otras disposiciones*”. En cuanto a la subrogación de los artículos mencionados del Decreto 2181 de 2006, estos son de carácter procedimental de la formulación y adopción de los planes parciales, tales como el ámbito de aplicación, determinantes para la formulación, Términos para la concertación con la autoridad ambiental, Expedición del decreto de adopción del plan parcial. Tampoco tiene contenido en lo que debe ser un plan parcial y/o su contenido.

Aquellas disposiciones que añade este decreto a la reglamentación de los planes parciales, además de aspectos procedimentales, menciona la Modificación de planes parciales, Adecuación de las normas urbanísticas, Régimen de transición, Vigencia y derogatorias, basados en lo descrito por el anterior decreto, por lo que realmente no amplía aquella reglamentación.

Ahora bien, hasta este momento se puede precisar que los planes parciales eran entendidos en el ámbito normativo como el instrumento de planificación intermedia por los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial para áreas determinadas del suelo urbano o del suelo de expansión urbana, además de las que deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (Ley 388 , de 1997, pág. Art. 19).

Después de la adopción de diferentes decretos reglamentarios, se evidencia una evolución de la conceptualización de este instrumento, el cual incorpora más allá de ser el vehículo por el cual se desarrollan las disposiciones de los POT en porciones territorios urbanos y suburbanos, nociones acerca de aprovechamientos del suelo, instalación de soportes urbanos o públicos y colectivos y las infraestructuras urbanas que permitan que este instrumento se traduzca en una intervención integral desde su conceptualización. Pese a eso, en términos conceptuales de lo que debe ser el plan parcial, luego de 10 años y 4 decretos en los que se ha reglamentado la Ley no ha habido mayor profundidad o avance en la aplicación de la LDT pues estos han sido modestos.

Además, por otro lado, luego de la revisión normativa se acude al libro “*Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios*” (Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006) libro cuyo contenido se

basa en una revisión e interpretación de la LDT juiciosa y coherentemente argumentada en conceptos jurídicos, urbanísticos, económico financieros de lo que se esperaba de la Ley pues manifiesta una explicación en detalle del con relación a los planes parciales. En esta última revisión, el libro reconoce el plan parcial como el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano pues el que concreta el régimen urbanístico de la propiedad, las bases para la gestión asociada, la habilitación de suelo para infraestructuras, equipamientos y cesiones y la financiación de estos (pág. 57).

Los planes parciales principalmente como ejercicio de planificación intermedia, ofrece la sustitución de la urbanización predio a predio, permitiendo delimitar porciones de terreno más grandes que se ejecuten por medio de la distribución equitativa de cargas y beneficios que permitan una planificación físico-espacial más ordenada.

También, podría decirse que los planes parciales tienen la tarea básicamente de integrar dos componentes: los espacios públicos y los privados. Puesto que operan en escala intermedia, articulando la planeación y la gestión del suelo, definiendo las normas urbanísticas que orientarían la definición de la escala o la complejidad que estos requieran y que vayan acorde a las normas generales del POT y se gestionen en sus programas de ejecución.

Estos sirven como base para la disposición de las unidades de actuación urbanística (UAU) por medio de las cuales se definen los mecanismos de financiación y gestión del suelo.

¿Cuáles aspectos incluyen los planes parciales?

En la matriz comparativa se identifican los aspectos que incluyen la reglamentación de los planes parciales en las distintas normas mencionadas anteriormente. Por medio de los colores se puede identificar cuales aspectos que plantea inicialmente la Ley son abordados y/o ampliados en sus posteriores decretos reglamentarios y aquellos en blanco que no contempló la Ley inicialmente y se incorporaron en los decretos reglamentarios.

De cualquier modo, con base en lo revisado en todos los decretos reglamentarios y el libro la literatura de la matriz, los contenidos de los planes parciales obedecen a:

- *Directrices del plan de ordenamiento territorial*
- *Articulación de los planes parciales con las directrices/normativas de los planes de ordenamiento territorial y elementos de diseño urbano (delimitación, diseño*

urbano, estándares urbanísticos, de calidad de vida e integración social, la norma urbanística)

- *El sistema de reparto de cargas y beneficios.*
- *Los mecanismos de gestión y financiación.*

A continuación, se profundizará en los elementos descritos a partir de la reflexión sobre los planes parciales y el significado y contenido del diseño de éstos.

En este sentido lo primero es lo relacionado a las **directrices del plan de ordenamiento territorial**. Estas dirigidas a definir aquellos suelos que se desarrollarán por medio de plan parcial y a la conformación de unidades de actuación urbanística, también está a cargo de los POT los lineamientos para el proceso de formulación y adopción de este instrumento de planificación.

Una vez en tránsito este proceso, la adopción de un plan parcial estará sujeta a la factibilidad de dotar de infraestructura vial y de transporte, redes de servicios domiciliarios, más y mejor espacio público la pieza de ciudad a planificar, sumado a esto soportar todo mediante mecanismos que aseguren su efectiva ejecución y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios provenientes de estas acciones.

Por su parte las unidades de actuación urbanística delimitadas por los planes parciales sintetizan la obligación urbana de la gestión. Se ejecutan partiendo de una nueva delimitación predial que para llevarse a cabo requiere de por lo menos los propietarios del 51% de terreno a intervenir lo que dará lugar al reajuste de terrenos o integración inmobiliaria y que deberá contar con una organización que gestione los predios dentro de la intervención, así como de promover los mecanismos de financiación para realizar las obras necesarias.

En el libro de (Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006) **la articulación entre los planes parciales y el POT está desarrollada juntamente con los elementos de diseño urbanístico**. El plan de ordenamiento territorial partiendo de su autonomía otorgada desde la LDT, es el que determina los suelos en la ciudad con tratamiento de redesarrollo para ser intervenidos por medio de planes parciales o en áreas sujetas a plan parcial en función de las operaciones urbanas especiales o estratégicas.

Dicha articulación con el POT está relacionada con dos elementos: la delimitación y los estándares urbanísticos, diseño urbano y de calidad de vida y a partir de ello cada formulación define el área de planificación del plan parcial, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- El primer criterio para la delimitación es que esta sea una zona homogénea, con características estructurales/urbanas similares y que compongan una pieza de ciudad autónoma.
- El segundo criterio para definir la delimitación son los límites de las estructuras funcionales generales tales como la ecológica principal, el sistema de movilidad y de transporte principal y local, el sistema de espacio público, la red de servicios públicos domiciliarios y los equipamientos.
- Otro de los criterios que justifique la delimitación es prever las unidades de actuación urbanística que contendrán, esto en función de su tamaño que ayude a determinar el área del plan parcial mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios, todos los soportes públicos y privados a cargo de los propietarios.

La definición del tamaño de los planes parciales no es una labor de la LDT o los POT, no obstante, estos si deben contener una zona con sistemas físico-espaciales estructurantes de una pieza de ciudad.

Lo anterior debido a que, en áreas muy pequeñas de intervención para planes parciales resulta dificultoso asegurar los soportes colectivos necesarios y su respectiva financiación, dando sentido a que el instrumento de plan parcial tiene el propósito en el sistema urbanístico colombiano de superar el desarrollo lote a lote.

Por lo que se refiere, un plan parcial debe exponer claramente sus objetivos y estrategias a fin de poder, lo mismo que evaluar sus resultados de cara a los estándares de calidad de vida y urbanísticos desarrollados.

El sentido de establecer estándares e índices urbanísticos que dirijan la operación urbana es evitar una proporción inequitativa entre las densidades poblacionales y residenciales frente la superficie de los espacios públicos y de los equipamientos de uso colectivo, de manera que mejore en las ciudades el déficit previamente existente de estos, sobre todo en renovación urbana.

Por lo tanto, el criterio base para proyectar estándares es respetar y articularse con el tejido urbano y los elementos estructurantes⁴ existentes del área de intervención y su entorno, debido a que ello constituye la estructura del terreno en que se desarrollará teniendo en cuenta que el diseño no es sólo de manzana; debe haber un diseño: i) general para toda el área de intervención y en esa escala, con precisión de los componentes de uso público y colectivo (tratamiento de recursos naturales si los hubiera, estructura vial, localización de espacios públicos y de equipamientos colectivos), ii) diseño pormenorizado de los aspectos anteriores en la escala de las manzanas más la definición de tipos edificatorios, incluido por supuesto la precisión de los usos del suelo. Para lograr esto se deben tener en cuenta algunas recomendaciones:

- Elaborar un diagnóstico territorial que identifique las condiciones de partida del área de planificación, así como sus potencialidades y limitaciones.
- Previsualizar la proyección poblacional esperada en el área y su caracterización.
- Definir la demanda de la ubicación de actividades económicas y/ usos en el área de planificación.
- Establecer las condiciones de implantación establecidas por las operaciones urbanas si hace parte de alguna.
- Considerar la permanencia de algunas edificaciones o espacios existentes que sean o no patrimoniales
- La conservación de equipamientos colectivos en los que se desarrolla la vida urbana del área de planificación.
- Los lineamientos de diseño a partir de los cuales se definirán la tipología y morfología del área de planificación.

El proceso para establecer los estándares urbanísticos y de calidad de vida dependerá de tomar como criterio fundamental la población proyectada del plan parcial, su concreta identificación hará posible la relación con los distintos usos, actividades y los elementos

⁴ Cuando se trata de elementos estructurantes, se refiere a: Estructura Ecológica Principal, Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios, Sistema vial y de transporte, Sistema de espacio público y Equipamientos colectivos

colectivos⁵ necesarios que soporten la vida y habitabilidad de la población. Sin embargo, cabe resaltar que es una decisión del plan parcial pues generalmente los POT delimitan porcentajes fijos y no estándares basados en la población proyectada o los m² construidos de vivienda y otros usos. Esos estándares fijos que pueden estar estableciéndose en los POT constituye un incumplimiento de los principios del Ordenamiento Territorial definidos en la LDT (distribución equitativa de cargas y beneficios) y es una práctica que debe cambiar.

Finalmente, es válido apoyarse en los indicadores o estándares nacionales o internacionales para tomar la decisión de la cantidad y dimensiones de los suelos públicos cuando el uso principal es la vivienda, y cuando no haya lugar a basarse en metas de ciudad establecidas en metros cuadrados por los POT.

La norma urbana por su parte está dirigida a definir de manera general, no detallada, en particular la intensidad, pues esa sí que es función de los planes parciales los usos del suelo, es decir, los aprovechamientos urbanísticos que constituyen los beneficios de la ecuación distribución equitativa de cargas y beneficios de la operación urbana.

- Uno de los criterios es en cuanto a los usos del suelo, los planes parciales deberán establecerlos de acuerdo con lo que defina el plan de ordenamiento territorial. Es entonces, una labor de los POT definir qué tipo de usos y que intensidad pueden ser desarrollados a fin de construir el modelo de ciudad establecido.
- El segundo criterio son los aprovechamientos urbanísticos, estos principalmente definen la intensidad de uso y la ocupación del suelo, es decir, cuanto puede ser ocupado, como es el tipo edificatorio, qué actividades se pueden desarrollar. Entre otras cosas estos aspectos son los que influyen en el precio final de suelo, en el reparto equitativo de cargas y beneficios y en la densidad propuesta.
- La densidad es otro criterio que indica el asertividad de la intensidad de uso de suelo, tanto para los usos residenciales y los que no, de forma que se controle la cantidad de habitantes máxima de la intervención y su correcta relación con los espacios públicos y colectivos.

⁵Tales como vías locales, espacio público efectivo y los equipamientos colectivos.

- El último criterio de la norma urbanística, es la calificación de suelo para vivienda de interés social (basado en las directrices del POT), este criterio es una de las expresiones cruciales de la función social de la propiedad, pues atiende al uso socialmente más importante. Es responsabilidad del POT definir los suelos receptores de este uso, así como los porcentajes de suelo que deban asumir los suelos de expansión o renovación o los mecanismos de compensación para suplir la demanda.

El objetivo final, es lograr la integración social por medio de la mezcla de usos en las que se incorpore la vivienda, distintos tipos de vivienda en el que se articulen tipos de población de diferentes estratos socioeconómicos.

En la gestión/ejecución del plan parcial - Sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios. De acuerdo con lo revisado hasta este punto, el sentido de un reparto equitativo de cargas y beneficios, en el marco de lo establecido por el sistema urbanístico colombiano de uno de sus Principios en el art. 2 LDT⁶: "Distribución equitativa de cargas y beneficios" responde a, en primer lugar, obtener suelo para los elementos colectivos de soporte de la vida urbana; así mismo, evitar que la adquisición de dichas áreas que conforman los elementos colectivos sea por medio de expropiación o compra directa, esto con el objetivo de lograr la participación de sus respectivos propietarios en la intervención.

El segundo, neutralizar o equilibrar los precios de suelo desde antes de la intervención.

En referencia a lo anterior, el tercero es consolidar un procedimiento equitativo a los propietarios del suelo (ojalá logrando la mayor participación posible de los propietarios originales) del plan parcial que sea equivalente a las obligaciones que adquieren y a los beneficios a los que acceden.

Y, por último, todos los propietarios deben recibir "tratamiento equitativo" = ningún propietario de suelo o inversionista de capital debe recibir la posibilidad de un aprovechamiento urbanístico o beneficio superior a otros (aprovechamiento medio); todos tienen la misma proporción; puede haber un mayor o menor beneficio solo si el respectivo propietario o inversionista hace mayores aportes que otros, pero se mantiene la debida proporción.

⁶ Ley de Desarrollo Territorial

El sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios se debe llevar a cabo a través de los siguientes **elementos esenciales**:

- Identificación del estado actual de los suelos objeto de intervención, así como de sus propietarios y el valor inicial del suelo.
- Reconocimiento de las intervenciones por parte de los propietarios y el valor de estas, sustentadas en estudios ambientales, de servicios públicos, estudio de mercado, vial y de transporte y aquel que tuviera lugar.
- Definición del área objeto de reparto a la cual se aplica el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos, así como las cesiones obligatorias destinadas a los soportes urbanos colectivos (parques, vías, equipamientos).
- Implementación de los estándares urbanísticos para suelos requeridos en parques, vías y equipamientos, así como el costo de la obra.
- El valor del suelo una vez la norma esté aplicada, es decir, del nuevo suelo urbanizado. En este se determina los precios del área útil una vez se hayan definido sus aprovechamientos.

En síntesis, el equilibrio del plan parcial se materializa toda vez que se establezca la misma proporción para cada m² que participa en el aprovechamiento/beneficio, así como en las cargas, lo que permita el cierre financiero y la posibilidad de gestionar el proyecto.

1.2 Conclusiones

El instrumento de planificación planes parciales y de unidades de actuación urbanística se ha establecido a partir de la LDT, incorporando dentro de sus principios el del reparto equitativo de cargas y beneficios a fin de equilibrar la participación de los propietarios del suelo, entre ellos, entre propietarios y el municipio. Su objetivo principal en el sistema urbanístico colombiano es sustituir el desarrollo predio a predio dándole paso a la urbanización por medio de la integración inmobiliaria o el reajuste de tierras según corresponda, con la correcta aplicación de las cargas y beneficios para tener territorios mejor planificados.

Así mismo, el principio de la Ley no es exclusivo de los planes parciales, está dirigido a todos los instrumentos de planificación en sus distintos niveles, por lo cual, incluso los

POT están llamados a su aplicación, no obstante, en algunos municipios este ejercicio no se lleva a cabo y se espera en muchas ocasiones que el instrumento de plan parcial en sí mismo resuelva infraestructuras de cargas generales que podrían pensarse de un nivel superior de reparto.

Por otro lado, los planes parciales deben concretar en las piezas urbanas a intervenir las directrices/normativas de los planes de ordenamiento territorial para asegurar el uso racional del suelo, teniendo en cuenta que, por lo general, en la primera versión para los planes parciales no estaba contemplado un área mínima de intervención, como en el caso de Santiago de Cali. Si en el desarrollo de uno o varios planes parciales se encuentra que desde el POT se han tomado decisiones equivocadas no tiene justificación que profundicen el error, por lo que debe hacerse caer en cuenta que son necesarias modificaciones al POT.

El instrumento de plan parcial bien operado puede lograr a aportar en el desarrollo de los municipios, estimular los proyectos constructivos y promover el uso social más importante: la oferta de vivienda sobre todo para la población de bajos ingresos, que con éstos (sus ingresos) no tiene la posibilidad de acceder a ese bien básico y vital, por medio del mercado de vivienda. No obstante, el mal uso de este instrumento por parte de la administración municipal y las falencias en la gestión de los desarrolladores urbanos puede llegar a estancar las piezas de ciudad que han sido clasificadas con tratamiento de renovación urbana y que duran muchos años a espera de que se concreten los proyectos, aumentando el deterioro y por ende disminuyendo la calidad de vida físico-social de quienes la habitan, así mismo la oferta de vivienda queda gravemente afectada aumentando el déficit en las ciudades.

Como se indicó, la Ley plantea alternativas de participación entre propietarios de suelo, a fin de concretar el reparto equitativo, pero de cualquier manera vale la pena hacer la reflexión sobre el esfuerzo adicional que deberá hacer el formulador, en la mayoría de casos la administración municipal o un desarrollador privado por articular en el proyecto el propietario original de suelo, residente o no, quien podrá aportar su suelo, ya que en muchas ocasiones la participación de estos es nula, solo enajenan voluntariamente su inmueble sin hacer parte de la intervención y quienes son realmente los primeros involucrados y para quienes en primer orden debería favorecer la renovación urbana.

Lo anterior permitirá, en primer lugar, el reconocimiento y fortalecimiento del tejido social, la mitigación de impactos socioeconómicos que dichos propietarios originales afrontarían y la

construcción equilibrada del territorio partiendo de la valoración integral de las piezas de ciudad, de quienes producen la vida urbana. Esto en el entendido que un proyecto de esta escala además de producir unas ganancias económicas también puede generar ganancias sociales tanto a presente como a futuro que mejore la calidad de vida de la comunidad.

Finalmente, los planes parciales abordan criterios que articulan la participación de actores, los elementos espaciales y técnicos y como ejecutarlos por medio de instrumentos de gestión y financiación en la operación urbanística, sin embargo, el componente social es un tema que no se aborda desde la Ley, al igual que lo analizado en la reglamentación de los planes parciales, este carece de elementos que permitan definir las reglas de juego en términos sociales vistos más allá como un aspecto económico o compensaciones para que el instrumento de plan parcial se comporte con una integración urbana integral.

2. Transformación y proceso de renovación urbana en el centro de Cali anterior a la Ley 388 de 1997 y POT 2000: Análisis histórico de las decisiones urbanas en el sector.

En el presente capítulo, se realiza un análisis de los sistemas estructurantes presentes en el ámbito de intervención del Proyecto Ciudad Paraíso y de su área de influencia inmediata. Con lo anterior, se busca evidenciar la transformación de este sector del centro tradicional de Cali, en cuanto a usos del suelo, espacio público, equipamientos, infraestructura vial y de transporte, y el sistema de patrimonio, todo ligado a las decisiones de planificación que se tomaron en la ciudad y a la identificación de los fenómenos que justifican el deterioro particular del caso de estudio.

Tomando como base cartografía histórica solicitada al Archivo Municipal de Cali y Aerofotografías de Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se elabora una cartografía urbana a partir del reconocimiento de aspectos y elementos que han constituido la transformación urbana del actual ámbito de intervención, así como su modelo de ocupación. Este análisis se realiza a partir de la década de 1940 hasta el 2020.

En una segunda parte de este capítulo, después de revisar la transformación del centro urbano de Cali y los impactos generados en los barrios, Sucre, El Calvario y San Pascual, se estudia el proceso de renovación urbana previo al establecimiento del sistema urbanístico colombiano en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) y el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000), y especialmente el discurso normativo y los objetivos propuestos para el sector, finalmente el avance de su implementación en los barrios y las decisiones urbanísticas tomadas.

2.1 Inicios Siglo XX

A inicios del siglo XX, el comienzo del mercado nacional e internacional, y la construcción del Ferrocarril del Pacífico incentivó la ampliación del área construida de la ciudad con nuevos negocios, vivienda y la configuración de zonas periféricas.

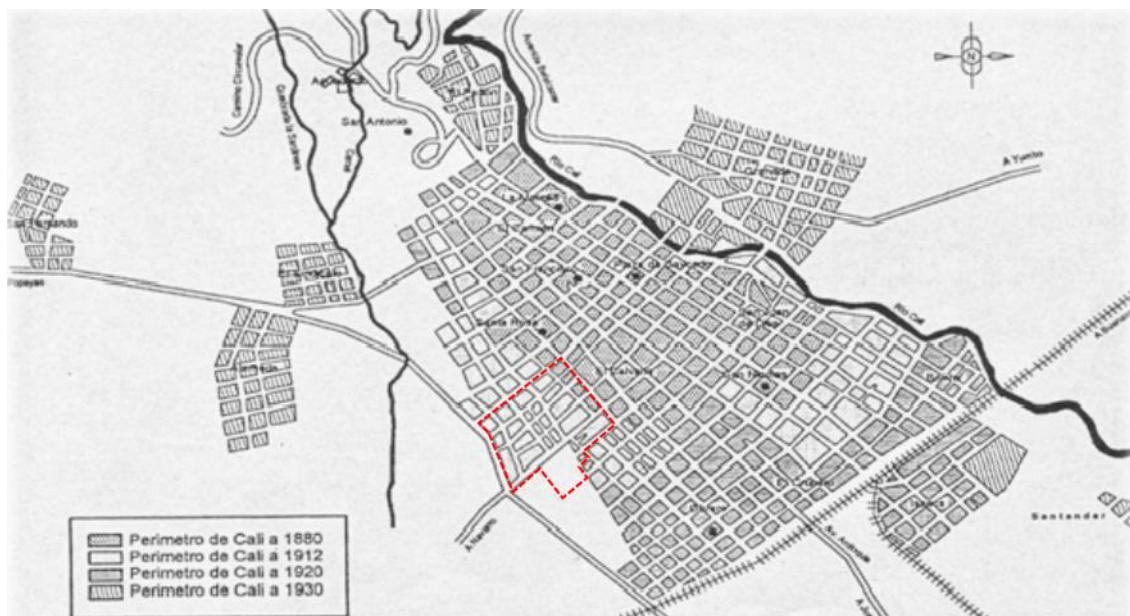
A partir de dichos sucesos comenzó el proceso de transformación de la urbe, esta se basó en los conceptos de saneamiento e higienización como se relata a continuación:

La administración municipal se preocupó por la higienización, dotación y modernización de la urbe, particularmente en lo relativo a los servicios públicos de alumbrado, acueducto y recolección de basura, el mejoramiento de las vías, y la construcción de equipamientos, entre ellos el Teatro Municipal y el nuevo matadero en Villanueva, también del funcionamiento del tranvía y de la Plaza de Mercado de El Calvario (Gilma Mosquera Gómez, 2012, pág. 237).

Así pues, el sector de estudio se encuentra ligado a orígenes religiosos en su nombre, como los barrios que se consolidaron en el centro para el periodo colonial. Particularmente el sector donde se encuentra el ámbito de intervención, El Calvario, no se asociaba a personajes destacados de la religión católica, sino que, dado a su geografía hacia la periferia de la ciudad como una colina con espesa vegetación era llamado desde el siglo XVIII como Monte Calvario, Loma Calvario o Cerillo Calvario alusivo al espacio donde tuvo gran importantes acontecimientos en la muerte de Jesús:

A principios del siglo XX, Cali se definía en un trazado colonial que crecía lentamente en forma de damero en torno a las plazas públicas, consolidando así un primer momento “que buscan dar cuenta de las principales mutaciones de Cali y sus lógicas de ordenamiento territorial: El legado colonial y la ciudad compacta (siglo XIX – 1924)” (González, Henao Albarracín, Jiménez Pérez, & Garzón Montenegro, 2020); como se muestra a continuación. Solo hasta 1912 el sector de intervención que nos ocupa delimitaba la periferia de la ciudad.

Ilustración 2-1. Cambios perímetros de Cali (1880, 1912, 1920 y 1930).



Fuente: Historia de Cali en el siglo 20. Óp. cit., p. 139. BENÍTEZ, Édgar

Desde sus inicios, cuando aún no había sido denominado barrio, era una zona comercial y de abasto, y zona de influencia donde se localizaba un pequeño centro de abasto de carne por lo cual también se conocía al sector como “La Carnicería” de la ciudad. En 1974, “La Carnicería” se trasladó al cerrillo de El Calvario, donde se transformó en plaza de mercado y subsistió hasta mediados del siglo XX (Jaramillo, 1997).

El área de estudio se conforma como resultado del ensanche del ejido⁷ urbano, inicialmente El Calvario, por la ampliación hacia el sur de la carrera 10 actual y la Calle 19 hacia el oriente, pero solo hacia 1919 se enmarcan en la delimitación urbana de Cali con el Acuerdo N° 26 (López & Mera V., 2015). En este sentido, resulta importante destacar las características de esta forma de crecimiento denominada como “crecimiento suburbano” que Manuel de Solá describe:

⁷ Los ejidos son tierras comunales, destinadas al goce y disfrute del común de gentes (Cédulas Reales). Toda disposición testamentaria con fines de interés social no podrá ser variado ni modificado su destino por el legislador (Constitución Nacional, artículo 62). El territorio de los ejidos comprendidos dentro del municipio de Cali es un patrimonio destinado al beneficio de las clases pobres y menesterosas de la ciudad, bien nativas o vecindadas, nacionales que hayan formado una familia honesta con ocupación honrada y de buena conducta por lo menos tres años consecutivos (Ley 32/1929, artículo 1o). Queda prohibida la adjudicación de terrenos ejidos del municipio de Cali a personas de clase pudiente (Ley 32/1929 artículo 2o) (El Tiempo, 1991).

Los ejidos (para este caso) son la unidad de actuación que el agio de la tierra va convirtiendo en fragmentos de ciudad. Unidades menores de 2 o 3 hectáreas se van configurando por agregación, la teoría de plazas y calles, como un mosaico, previamente compuesto, y que solo el hacer del tiempo bastará a ensamblar (Solá-Morales, 1974). Así mismo, el autor asegura que la vivienda unifamiliar es el elemento común de estas formas de crecimiento que se basan en la conexión directa con la infraestructura existente, a partir de la cual se dispone un parcelamiento con acceso mínimo y, su tipología edificatoria está sujeta a las exigencias del sistema productivo (pág. 152).

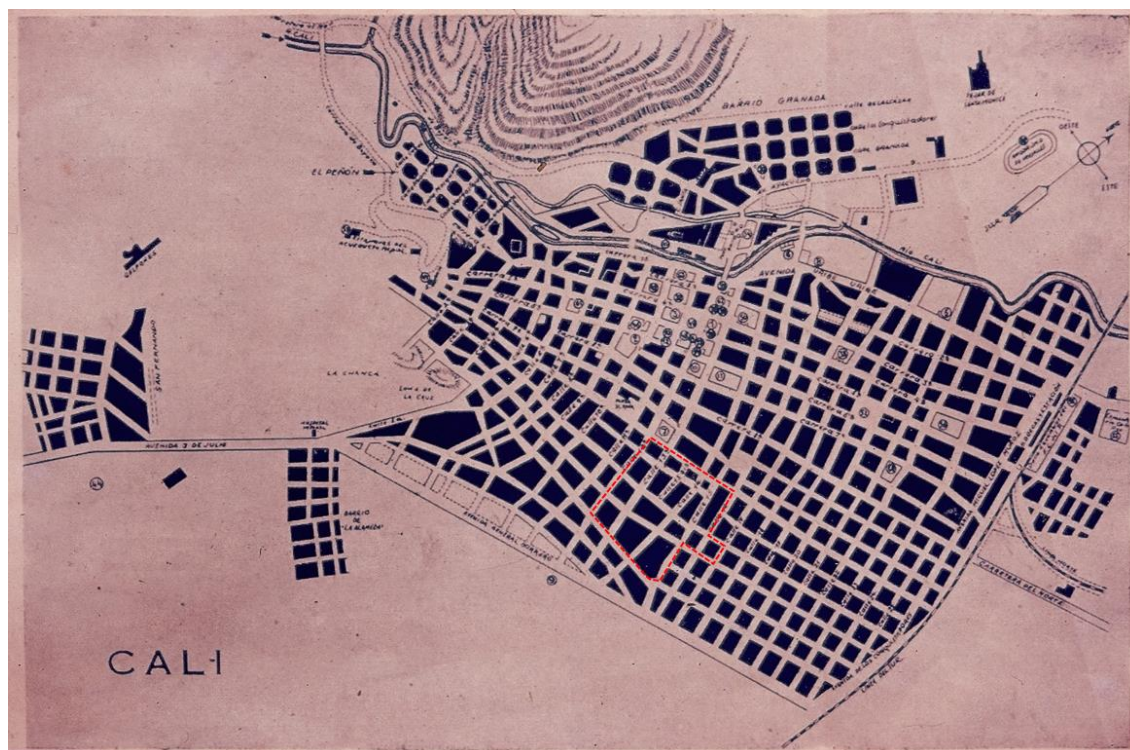
Cabe resaltar la importancia de la localización geográfica privilegiada que originó un gran aporte al abastecimiento de alimentos en la ciudad y el resto de la región por ser un lugar estratégico de conexión económica hacia el Chocó y el Cauca, atributos que poco se referencian del sector.

2.2 1925 -1949

Continuando con los momentos que destacaron en el ordenamiento de la ciudad en general, se puede evidenciar el segundo, hacia la modernización de la ciudad expandida (1925 – 1949) (González, Henao Albarracín, Jiménez Pérez, & Garzón Montenegro, 2020).

En el siguiente plano del trazado de Cali se destacan tres aspectos: la contraposición gráfica de llenos y vacíos en la representación del espacio urbano; la diferenciación del trazado consolidado del proyectado, que se dibuja con líneas punteadas; y el detalle de elementos de la geografía local: ríos y relieve. En el conjunto de planos del atlas, este es el primero que presenta esa información (González, Henao Albarracín, Jiménez Pérez, & Garzón Montenegro, 2020).

Ilustración 2-2. Desarrollo de Cali 1932



Fuente: Atlas histórico de Cali Siglos XVIII-XXI, (pág. 42) 2020.

Hacia 1928 surge un nuevo elemento que define la transformación urbana de la zona y es la urbanización, para este momento en El Calvario se había elaborado un plano de urbanización por cuenta del entonces ingeniero M. Caballero que se muestra a continuación, en este se puede evidenciar la definición de por lo menos 6 manzanas que para la actualidad continúa en gran parte su trazado.

Ilustración 2-3. Urbanización barrio El Calvario 1928.



Fuente: Archivo Histórico Municipal de Cali.

Como se puede ver en el plano anterior ya se encontraba realizado el proceso de parcelación, principalmente sobre la carrera 10 hacia ambos costados y terminando en la carrera 16 con la forma crecimiento urbano tradicional de ensanche, como explica (Solá-Morales) basada en el trazado fundacional de origen público, que configuraría a manera de cuadrícula la adhesión de manzanas, calles y plazas formando el espacio urbano. Así mismo, la morfología del área de estudio, como se muestra, hacia el norte de la carrera 10 una retícula ortogonal y hacia el sur de esta vía, un trazado irregular, derivado seguramente de la geografía de “Monte Calvario”.

Para el caso del Calvario específicamente, hubo variaciones en el sentido del ensanche puesto que, por su origen suburbano, obrero y agrícola no contaba con los elementos jerárquicos como la parroquia ni la plaza pública, marcando desde su conformación la

distinción social. Los barrios San Pascual y Sucre hasta el momento no estaban delimitados.

Los barrios localizados alrededor de la Plaza Mayor eran considerados de la elite de la ciudad, entonces los posteriores barrios Sucre y San Pascual serían de origen obrero, y para el Calvario además tenía una condición como receptor de migrantes y comerciantes campesinos.

En cuanto a su infraestructura vial y de transporte, el barrio El Calvario para esta época era de suma importancia para la movilidad de la ciudad. El 20 de julio de 1910 se inaugura el Tranvía a vapor de la ciudad de Cali (tren suburbano). La ruta del Tranvía iniciaba en el barrio en cuestión en la parte posterior de la Plaza de Mercado, en la carrera 9, entre calle 12 y calle 13, esta continuaba su recorrido hacia el oriente para finalizar en Juanchito donde se encontraban las bodegas de vapor y la estación a orillas del río Cauca. Este nuevo sistema de transporte mejoró el abastecimiento, redujo los costes de transporte y disminuyó la movilización de carga por el camino (Benitez, 2001).

En menos de 20 años, en 1926 se clausura el tranvía en la ciudad por la baja demanda que tenía debido a la acogida que tuvo el ferrocarril y la ampliación vial que suponía superioridad al transporte fluvial, adicionalmente, el tranvía a vapor causaba incomodidad por el humo que generaba, finalmente la empresa vendió las locomotoras al ingenio "Manuelita" para mover los trenes cañeros (Benitez, 2001, pág. 66).

También se evidencia en el plano la consolidación de una trama vial local que por sus características no tienen una jerarquía designada, esta se encuentra conformada principalmente entre las carreras 8 a 16 y calles entre 10 y 19 que permitían conectar diferentes todas las zonas al interior de la ciudad, pero, además, algunas tenían continuidad regional como la Carrera 15 vía a Navarro, Carrera 8 vía a Candelaria y se articulaba a la Calle 25 (Línea del Ferrocarril hacia Yumbo y Popayán). Este último inaugurado en 1915.

El ferrocarril entre otras cosas deja en evidencia las potencialidades que tenía la ubicación de Cali y sus ventajas frente a la conexión con otros centros poblados. Y, aunque se encuentra por fuera del área de estudio, cabe resaltar el impacto socioeconómico y el impulso hacia la industrialización que este impulsó.

En el sector había hitos importantes en el desarrollo urbano de la zona, principalmente lo relacionado a la plaza de mercado, el comercio y la educación, como se evidencia a continuación:

En 1910, se estableció la escuela mixta pública del Calvario, que fue trasladada en 1926 a una casa en la calle 11, entre carreras 11 y 12 para la escuela de niñas N°5, debido a inconvenientes del propietario de antiguo establecimiento con el pago por parte del municipio por el uso de su inmueble.

Hacia el suroriente de la ciudad, en la calle 12 con carrera 16 se construyó la Escuela de Artes y Oficios (1935), basada en el “mejoramiento social”, con el fin de dictar gratuitamente a los pobres y analfabetas temas sobre urbanidad, instrucción cívica, moral, historia y geografía (Benitez, 2001).

Hacia 1906 el mercado campesino se ubicaba en plaza central (hoy Plaza de Caycedo), donde los domingos se reunían campesinos y comerciantes a vender sus productos. Debido al proceso de modernización e higienización se convirtió en necesidad ornamentar dicha plaza lo cual requeriría trasladar el mercado campesino. El Calvario fue el lugar propicio para situar el mercado dominical a un lugar específico, quizá esta es una de las actuaciones más dicientes de lo que significaba modernizar y era como lo afirman Ruiz y Mera, consistía en el desarrollo de un nuevo sentido estético y la necesidad de establecer prácticas de distinción social por parte de las elites (López & Mera V., 2015).

Aunque la plaza de mercado o Galería Central se inaugura el 17 de octubre de 1897 sobre la carrera 10 con calle 12 (antiguo Matadero), fue hasta 1964 con el Acuerdo 049 que El Calvario fue reconocido como barrio, cuando ya esta zona era la centralidad comercial de la ciudad. El Matadero público Municipal se reubicó a las afueras de la ciudad, en cercanías de la Escuela de Artes y Oficios, localizándose en la actual carrera 16 entre calles 11 y 13.

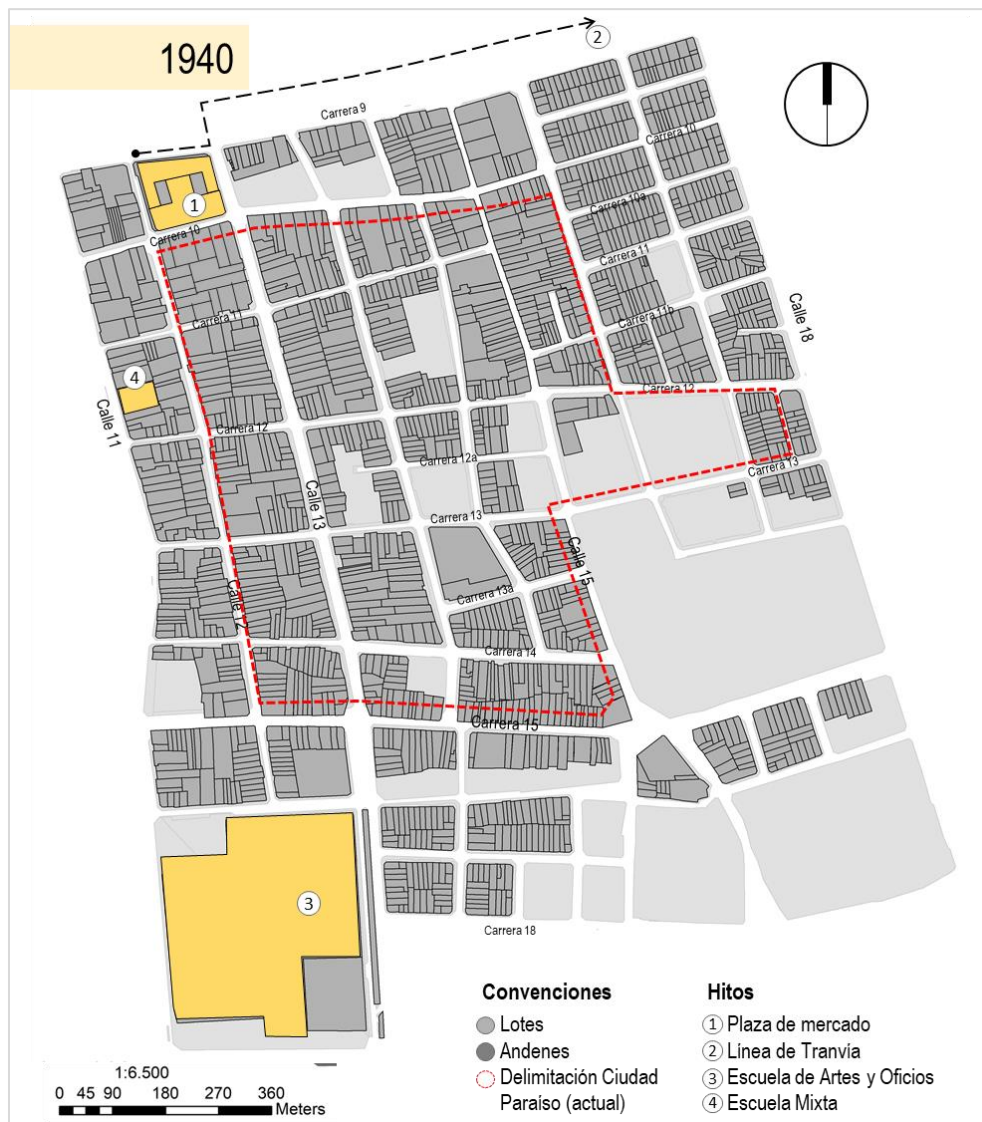
Hacia 1930 funcionaba el Teatro Rívoli en la actual calle 11 entre carreras 11 y 12. hasta 1980 el mismo sitio donde estuvo localizado con anterioridad el estudio cinematográfico Colombia Film Company entre los años 1925 a 1927 y al que posteriormente reemplazaría este teatro (Caliwood Museo de la Cinematografía, 2011).

A medida que iba consolidándose esta zona de la ciudad, en 1926 se reubicó la Escuela Mixta del Calvario en la calle 11, entre carreras 11 y 12.

En cuanto a espacio público, como se dijo anteriormente, desde sus inicios esta zona no contó con áreas destinadas al ocio y recreación quedando supeditadas a la influencia de las plazas vecinas.

Entrada la década de los 40 había comenzado la parcelación y edificación hacia el sur de la carrera 16 y hacia el oriente de la calle 15. Como se puede evidenciar en el plano, a partir de la carrera 13 se conformó el barrio San Pascual (sin una fecha fundacional), donde se iban extendiendo los nuevos barrios populares en torno al Calvario. San Pascual se delimita hasta la carrera 15.

Plano 2-1. Desarrollo urbano 1943



Fuente: elaboración propia

Como se observa, se van desarrollando nuevas vías que integran la trama vial, el comienzo de la parcelación y edificación de las manzanas hacia el sur de la carrera 15 hacia dona la ciudad se dispone a crecer ya con pequeños rasgos de dispersión. El trazado urbano entonces, se encuentra enmarcado en el parcelamiento de los ejidos al sur de la ciudad, siguiendo con una morfología compuesta entre tramas regulares e irregulares. En cuanto a su tipología arquitectónica se trataban de casas de alta ocupación de suelo con alturas de 1 piso en su mayoría, inicialmente casonas construidas en bahareque y que denotaban el origen precario de los barrios de esta zona de la ciudad, caracterizados por la insuficiente calidad de materiales y espacios.

La década de los 40 fue muy importante pues extendió los usos comerciales y de servicios a las casas productivas en el Calvario y San Pascual, además siendo pioneros en el modelo de renta lo que favorecía el incremento de inmigrantes de diferentes zonas de la región. Adicionalmente, a diferencia de los barrios tradicionales de la ciudad, la vida urbana en los espacios colectivos, frente a la carencia de parques y plazoletas, sucedía en las calles, elemento principal del desarrollo urbano de estos barrios.

Se realiza el levantamiento del colegio Fray-Damián en 1942 por la comunidad en compañía de la institución religiosa, este colegio, aunque en realidad no se acabó, si fue trasladado en 1982 hacia las afueras de la ciudad. Así mismo, hacia 1956 tras la donación de un lote de una vecina del barrio se construyó con esfuerzo de la comunidad La Parroquia San Pascual (Lopez & Mera, 2016)

El uso del suelo de la zona se comenzó a transformar, empezó a incorporarle usos adicionales a los residenciales con la influencia de toda la actividad comercial que ahí acontecía, quizá el más escandaloso para su época el de la delimitación para las “mujeres públicas” definido por el Acuerdo 30 de 1931, denominado también como la “zona negra” o de tolerancia, ubicada hacia el norte por la calle 12, hacia el sur por la calle 15, el occidente por la calle 19 y hacia el oriente por la misma calle 19, como se muestra en el plano.

Otro de los elementos relevantes de esta época es el inicio de la transformación de la calle 15, para la década era de gran importancia, debido a que servía de acceso principal al centro de Cali, a su vez, conectaba hasta el río Cauca donde se encontraban las actividades mercantiles más importantes.

2.3 1950 -1969

En este tercer momento, la ciudad se resumía en la urbe y modernización internacional (1950 – 1969) (González, Henao Albarracín, Jiménez Pérez, & Garzón Montenegro, 2020). Uno de los elementos destacados del proceso de modernización de las ciudades era el desarrollo de planes urbanos, Cali no fue la excepción. El Plan Piloto de Cali, adoptado en 1950, desarrolló la nueva idea del desarrollo del centro de la ciudad como “Centro cívico”, el cual se explica más adelante.

Entre los planes urbanos elaborados hasta fines del siglo XX, se encontraban las ampliaciones viales que iniciaron con la calle 5ª entre Santa Librada y el río Cali (1960) y continuaron con las calles 15, 13, y 8ª, más las carreras 5ª, 9ª y 10ª, solo buscaron ampliar las vías para atravesar el centro, rumbo al norte y oriente de la ciudad. Se convirtió el entorno de los barrios en cuestión en un “pasadero” o gran centro comercial popular, coincidiendo el proceso con el traslado de instituciones públicas y empresas privadas hacia la periferia, despojándolo paulatinamente de su valor simbólico, como espacio de confluencia de la vida urbana. (Garzón Montenegro et al, 2012).

Hacia 1958 la edificación de las manzanas de los barrios El Calvario y San Pascual se consolidaban se manera acelerada y con una trama urbana definida, ya estaba parcelado y edificado el barrio Sucre, del que no fue posible especificar su año de construcción. Así mismo, se observa el avance de expansión del entorno hacia el oriente y sur de la ciudad. Por otro lado, la continuidad de la Escuela de Artes y Oficios denominado para esta época Instituto Industrial “Antonio José Camacho” sobre la carrera 16, la Plaza de Mercado en la carrera 10, entre calles 12 y 13.

Plano 2-2. Desarrollo urbano 1950-1970



Fuente: elaboración propia

Cabe resaltar que el trazado urbano planteado por el Plan Piloto buscaba dar continuidad al trazado ya tenía la ciudad introduciendo trazados de vías tipo avenidas que formaran una retícula ortogonal.

Como se puede evidenciar en el plano, para 1953 se realizó la ampliación de la carrera 15, límite físico al sur del barrio San Pascual, con dicha ampliación se llevó a cabo la demolición de predios que hacían parte de la composición barrial y el perfil vial. Igualmente, como se evidencia en el plano se iniciaban los trazados para la ampliación de la Calle 15 lo que permitiría soportar el flujo que se dirige hacia el centro de la ciudad que

se concluyó en 1961 desde la carrera 1 hasta la carrera 15 ubicar la primera glorieta de la ciudad, esta calle también generó nuevas calidades espaciales urbanas en el perímetro del barrio El Calvario, San Pascual y Sucre que se asumiría como base para el desarrollo de la zona que continuaba deambulando entre lo nuevo y lo viejo.

Sin embargo, la transformación vial no fue incentivo para la transformación de las condiciones de la zona, mientras el espacio público continuaba siendo un tema irrelevante en la época.

2.4 1970 – 1990

Este periodo se caracteriza por la búsqueda de internacionalización de la ciudad a través de los eventos deportivos.

La realización de los Juegos panamericanos en 1971 trajo una serie de transformaciones urbanas en la ciudad que la preparaban para dicho evento. En esta nueva apuesta modernizadora se evidencia un importante cambio en la verticalidad de la ciudad, nuevos edificios se construían en el entorno de los barrios El Calvario, San Pascual y Sucre, nuevos ejes viales y ampliaciones de la traza vial existente.

Plano 2-3. Desarrollo urbano 1970-1990



Fuente: elaboración propia

En 1971, el fin de la plaza de mercado en El Calvario, aquella que promovió una intensa vida comercial y la conformación de un tejido social complejo, se había constituido como uno de los pilares del proceso de modernización de Cali (López & Mera V., 2015). Con la llegada de los Juegos Panamericanos, se volvió una necesidad cambiar la imagen de la ciudad no únicamente por temas urbanos y estéticos sino lo que se alegaba en ese momento: "insalubridad", situación que amenazaba con un malestar social. Dicha situación se puede mostrar en el siguiente texto:

A su alrededor quedaron proliferando los hospedajes de mala muerte, y las “Galerías” en pequeño, porque todo incendio en ese sector fue convertido de inmediato en local adaptado para la venta de papas, plátanos y otros frutos de la sabia naturaleza. Además, y es lo peor, las nuevas galerías no tienen nada que envidiar a que la que ya cumplió su ominosa misión. Alrededor de estas se han apostado los famosos vendedores ambulantes que a toda hora eluden el pago de los impuestos en el interior de estas [...] En todo caso las nuevas galerías son una copia exacta de la antigua. Cafetines, hospedajes, sancocherías, fritangas por toda parte, y mujeres de vida alegre entre uno y otro lugar. ¿Qué ha ganado Santiago de Cali, con la demolición de la antigua galería? Mucho desde luego; pero era de esperarse, al menos que no se iría a repartir por toda la ciudad el problema que existía en una sola parte (Morcillo, 1970) tomado de (Lopez & Mera, 2016).

Por otro lado, hacia 1972 se observa en el plano la ampliación de la Carrera 10 (hasta la calle 15) tomando gran parte del terreno donde se situaba la Plaza de Mercado, también fue ampliada la Calle 13 que favorecerían la articulación de la ciudad en dirección nortesur y evitar embotellamientos permitiendo salir también hacia el oriente de la ciudad y la incorporación del sistema de transporte municipal e intermunicipal. Cabe mencionar que con esta intervención vial modificó el tejido urbano y el área de las manzanas especialmente del barrio San Pascual y El Calvario nuevamente, esto terminó de segmentar y segregar estos espacios. Muchas de las intervenciones viales hacían parte del Plan Muestras o del Plan Vial de 1969.

La desindustrialización que comenzó en la década de los 80 conllevó al exilio de muchos propietarios del barrio, el cierre de diferentes actividades económicas locales que daban la base financiera al sector y de la cual dependían los comerciantes que vivían en esta zona, resultado también de la demolición del Mercado, en este sentido, las actividades informales tomaron fuerza en la zona que se ubicaban mayormente sobre la carrera 10 entre calles 13 y 13ª como se evidencia en el plano.

Lo anterior, sintetiza en una estrecha relación entre la zona (sobre todo el barrio El Calvario) y la recepción de migrantes. Por otro lado, el surgimiento de una actividad asociada a la de abastos: el reciclaje, organizándose en pequeñas asociaciones e implementándose bodegas en el sector para dicha actividad.

Todos los acontecimientos previos dieron lugar a la afirmación de Panesso que: “A pesar de ser un área antigua de la ciudad (barrio El Calvario) haya sido descuidado a nivel

gubernamental, y no fuera posible proyectarlo a nivel histórico o urbanístico” (Carvajal, 1990).

2.5 1991 – 2010

Hacia este periodo las intervenciones viales y los proyectos enfocados en el transporte continuaban siendo protagonistas en la ciudad en general y el sector. Asimismo, la zona ya se encontraba consolidada, en su mayoría por desarrollo predio a predio. En la década de los 90 se inauguró el Palacio de Justicia de Cali luego de 20 años de construcción en el predio donde había funcionado la Plaza de Mercado Central sobre la carrera 10 entre calles 12 y 13; luego de un atentado terrorista en el año 2008 se adelantó el proceso de reconstrucción del inmueble gubernamental con la intención de iniciar la renovación urbana del centro de Cali tal y como expuso la alcaldía de la ciudad “Con la apertura de la nueva torre se da inicio entonces a la transformación urbana más importante del centro de la ciudad y se recupera la representación física de la institucionalidad judicial en Cali” (Alcaldía de Cali, 2014).

También sobre terrenos frente a la carrera 10 entre calles 13 y 14 se construyeron otros nuevos desarrollos como el centro comercial Ciudad de Cali 2 y el Centro comercial Palacio de la 13 extendiendo las actividades comerciales hasta el límite de los barrios en cuestión que se continuaron caracterizando por su baja densidad. El centro tradicional de Cali se configuraba como se muestra a continuación:

Plano 2-4. Desarrollo urbano 2001-2010



Fuente: elaboración propia

Como se observa en el plano, el comienzo del siglo XXI trajo consigo la continuación de los proyectos enfocados a la infraestructura vial y ahora el transporte, para ello se realizó la ampliación de la carrera 10 desde la calle 15 hasta la calle 26 como resultado del *Plan vial del centro y transporte de Cali 1993*, este último con el objetivo de analizar la capacidad del corredor férreo para albergar un proyecto de transporte masivo y que sirva como elemento para estructurar el desarrollo urbano de la ciudad (Departamento Nacional de Planeación, 1997). Por temas presupuestales no pudo concretarse el proyecto del tren ligero por lo que la ciudad optó por buses articulados que hoy se conoce como Sistema

integral de transporte masivo – MIO mediante el Conpes 3166 de 2002 pero fue hasta 2009 que empezó en firme su funcionamiento.

La troncal sobre la carrera 15 hace parte de las primeras líneas construidas hacia 2008 del SITM MIO, como se evidencia en el plano esta se encuentra ubicada en el barrio San Pascual con la estación que lleva el mismo nombre, asimismo, se muestra cómo se transforma el perfil de esta vía, no en dimensión pues ya había pasado por un proceso de ampliación, si no en su composición, ubicando en el centro de ella las estaciones para acceso de pasajeros y la construcción de un carril exclusivo por sentido para el tránsito de los buses MIO, lo que generó una barrera entre la zona al sur y norte de la vía que era un núcleo concentrando miles de personas a diario alrededor de las actividades comerciales y limitó el flujo transversal de los peatones aumentando la percepción de inseguridad del sector.

En 2008 la alcaldía de Jorge Iván Ospina decidió desarrollar el proyecto 21 Megaobras, que consistía en ampliaciones viales, intersecciones vales, espacio público y ciudadelas educativas, en esto no se realizó ninguna proyección en el área de estudio sino en sus zonas aledañas como el hundimiento de la carrera 1, la Plazoleta de la Caleñidad, elementos que dan cara al “centro tradicional” de hoy, en palabras de Evelin Carranza en su tesis de maestría, afirma:

Sin embargo, estas acciones son las que mayor impacto tuvieron sobre la zona centro de la ciudad, propiciando también el deterioro de dichos bordes urbanos, pues se trató de intervenciones netamente viales que no contemplaron acciones integrales sobre las áreas de influencia. Fue consolidado un modelo urbano mono céntrico de la ciudad, propiciado como resultado de las intervenciones viales de la segunda mitad del siglo XX, y afirmado mediante las intervenciones viales de principios del siglo XXI (Gómez, 2018)

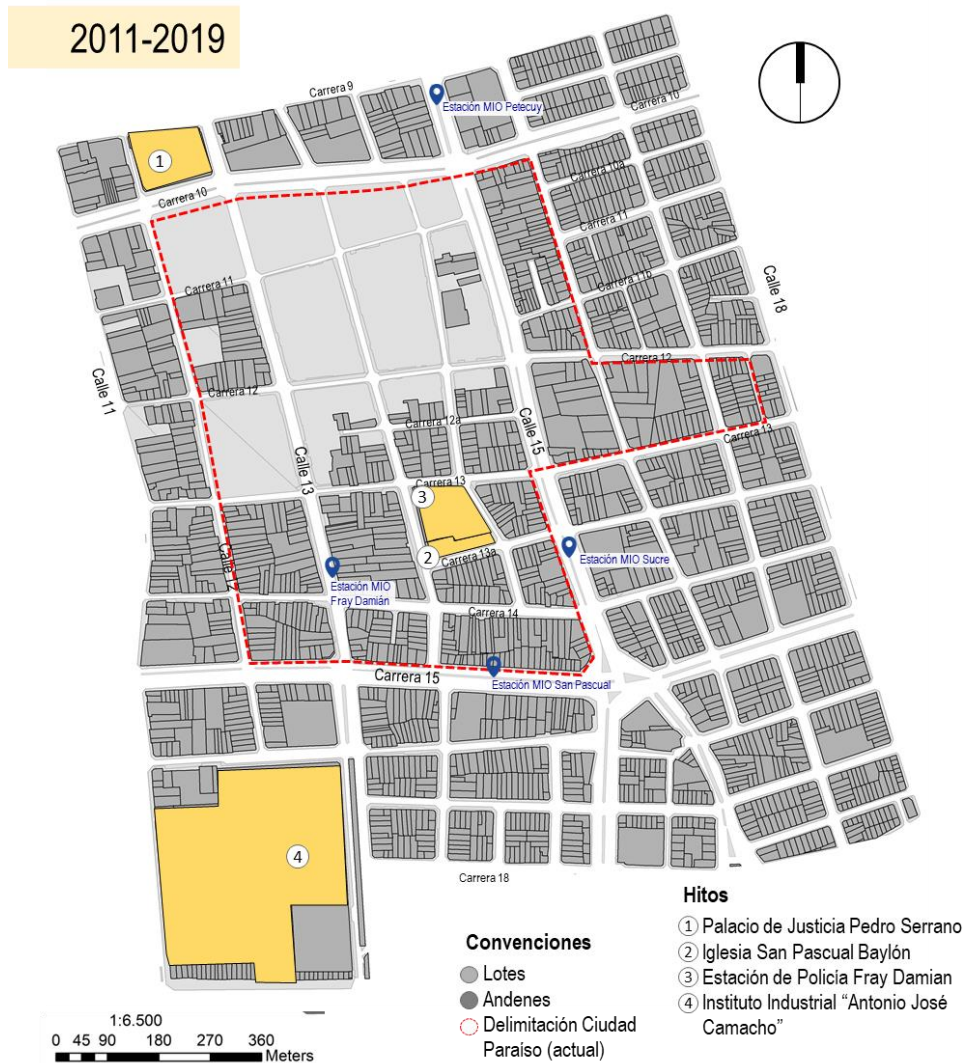
En este sentido, hasta este periodo los barrios El Calvario, San Pascual y Sucre han sido un sector en constante intervención de infraestructura vial y de transporte, no obstante, hasta este periodo dichas intervenciones no han sido equivalentes a la transformación positiva de los barrios y no ha significado desarrollo urbano en términos de calidad de vida, por otro lado, esta situación si ha modificado el tejido urbano y aumentado el detrimento del sector.

2.6 2011 – 2020

En este último periodo a analizar, se observa como uno de los elementos primordiales la puesta en marcha de la renovación urbana que se planteó en el periodo anterior. En consecuencia, se destaca en el año 2011 la demolición de la manzana sobre la carrera 10 entre calles 12 y 13, frente al Palacio de Justicia de Cali, con el fin de construir la sede de la fiscalía general de la Nación en el marco del plan parcial “Ciudadela de la Justicia”, afirmando la administración municipal que por medio de la institucionalidad se detonaría la renovación en el centro tradicional. En contraste se evidencia que este tipo de intervenciones institucionales puntuales no han mejorado la seguridad o las condiciones urbanas de su entorno.

Posteriormente, hacia 2015 se identifica en el plano las áreas demolidas al interior de los barrios San Pascual y Calvario, adquiridos por la Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali como parte del proceso de gestión para los planes parciales “San Pascual” y “El Calvario” del Proyecto Ciudad Paraíso. Para este entonces se el sector se caracterizaba por sus condiciones de habitabilidad mayormente resuelto por medio de Inquilinatos adaptados en las antiguas casas de amplias dimensiones, así como la disposición de algunos primeros pisos comerciales en puntos estratégicos y la diversidad de actividades urbanas de clase obrera.

Plano 2-5. Desarrollo urbano 2011-2019



Fuente: elaboración propia

Uno de los últimos elementos de transformación urbana identificados hasta este periodo es la construcción de la troncal de la calle 15 y la troncal de la calle 13 como parte de ampliación del sistema de transporte MIO que dio inicio en el 2009 y a la fecha continúan en construcción troncales como la de Oriente sobre la Av. Simón Bolívar. Con esta intervención sucede un fenómeno similar al de la carrera 15 pues produjo una transformación en las manzanas demoliendo algunas zonas parcialmente de los barrios El Calvario, San Pascual y Sucre. Así pues, el tejido se fragmenta, segregando la zona por medio de barreras de infraestructura vial.

Cabe mencionar que en el entorno de las vías intervenidas no surgió el desarrollo de proyectos de escala urbana adicionales al planteamiento de Ciudad Paraíso que lograra a mediano o largo plazo terminar de consolidar el sector sobre la Calle 15, Calle 13 y Carrera 15.

Por otro lado, la carrera 10 entre calles 12 y 15 se consolida como el punto de encuentro de la venta campesina vigente (informal), condiciones que dejó las antiguas actividades comerciales de la Plaza de mercado Central y que se rehúsan a salir de la zona por su apropiación de la actividad y las ventajas de conexión hacia la zona rural por medio de la carrera 10

Todo lo analizado hasta este punto dio origen a que San Pascual, Calvario y Sucre se vieran influenciados por factores que contribuyeron a su continuo deterioro, principalmente por su modelo urbanístico y sus relaciones con ciertos elementos urbanos y sociales. En primer lugar, el modelo urbano se adaptó a la preexistencia de la zona conocida por su vocación agrícola y comercial, no reconocidos como barrios hasta décadas posteriores y que delimitaba la periferia de la ciudad, estas condiciones de partida no atrajeron el interés del gobierno ni de nuevos habitantes por ocuparla ni dotarle de elementos urbanos que caracterizaban los barrios como plazoletas o parroquias lo que propicio un espacio para ser ocupado por población de bajos recursos en condiciones precarias.

Asimismo, lo que se convertiría en el sector de mayor importancia por su aporte a la seguridad alimentaria con la Plaza de mercado central, fue considerado que contribuía a un entorno urbano insalubre, antihigiénico e inseguro.

En segundo lugar, la construcción de la Carrera 15 y Calle 15 fragmentaron y terminaron por aislar estos barrios de su entorno inmediato. Adicionalmente, cabe destacar que los barrios sufren las consecuencias del reemplazo de las líneas ferroviarias por sistema de buses que años después requirieron la ampliación de la carrera 10, calle 13 y las ya mencionadas como nuevas y mejores conexiones hacia los diferentes puntos de la ciudad y la demolición de la Plaza de mercado desplazando los centros de mercado hacia el oriente y occidente principalmente en aras de una ciudad moderna, lo que produce una subutilización de los barrios y sus actividades comerciales e industriales en torno a la plaza decaigan.

Con lo anterior surge un primer momento de despoblamiento en la zona, donde muchos residentes originales salen del sector en busca de nuevas posibilidades en otras zonas de la ciudad, así pues este se comienza a ser ocupado por población inmigrante de escasos recursos que se aloja en la zona por precios bajos en los llamados inquilinatos, lo cual incrementa el negocio de la prostitución presente en los barrios desde décadas anteriores consolidando la percepción de los barrios como una zona negra o de tolerancia.

2.7 Proceso de renovación urbana en el centro de Cali previo a la adopción del Proyecto Ciudad Paraíso.

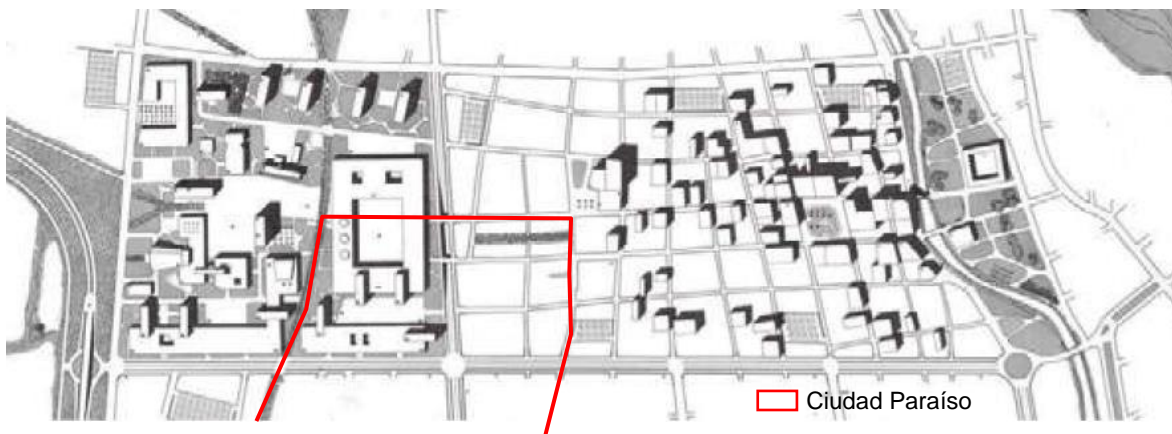
La recuperación del centro urbano de Cali es un tema que ha inquietado a la administración municipal, por lo tanto, junto a otras entidades e instituciones desde mediados del siglo XX han realizado diversos estudios y propuestas urbanísticas que involucraban principalmente el ámbito de intervención en los barrios El Hoyo, El Piloto, Calvario y Sucre.

El 22 de septiembre de 1950, El Plan Piloto de Wiener y Sert planteó para el municipio una nueva configuración de zonificación y usos del suelo, sus autores concluyeron luego del análisis de la condición actual en que se encontraba la ciudad para ese periodo que, los usos se mezclaban “en perfecto desorden a ambos lados del ferrocarril” y con respecto a eso aseveraban, “está mal definida”, “nos parece inadmisibile “y “dicho plano de zonificación está en contradicción con los principios del urbanismo moderno adoptados por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna” (Espinosa, 2009).

La propuesta de zonificación para el centro tradicional fue principalmente comercial con el interés de incorporar un nuevo componente “El Centro Cívico” como se mencionó anteriormente, daría pie a la consolidación de una ciudad moderna. Dentro de los intentos “modernizadores” de la estructura urbana de Cali fue éste el único y último que se propuso unir lo tradicional con lo nuevo, integrando al centro, con espacio público como componente principal.

A continuación, se muestra la propuesta urbana del Centro cívico:

Ilustración 2-4. Plan Piloto de Cali. Centro Cívico (izq.) y centro tradicional (der.).



Fuente: Courtesy of the Frances Loeb Library, Harvard University Graduate School of Design, 2020.

Los barrios El Calvario y San Pascual se vieron ampliamente involucrados en el diseño del plan, para entonces como se muestra en el plano, se proyectaba una ampliación sobre la carrera 12 y la calle 15 que dividiera el área dedicada al mercado local al por menor (barrio El Calvario entre otros) del centro cívico (barrio San Pascual y Obrero). Una propuesta que se acoplara a las exigencias de la ciudad moderna y que para ello incluía en su programa: centro comercial, edificios gubernamentales, museos, centros de convenciones, iglesia, oficinas, hoteles, viviendas, etc.

Este plan se adoptó mediante el Decreto 562 de 1954, duró en vigencia quince años sin realizarse hasta el Acuerdo 016 De 1969 *Plan General de Desarrollo* cuando se emprenden las primeras acciones sobre la ciudad en mira de obtener la sede para los Juegos Panamericanos de 1971.

Conservando el modelo mono centrista que se proponía en la ciudad para la década de 1960, el Plan General de Desarrollo con la colaboración de la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos (USAID), a pesar de contener los usos comerciales y de servicios intensivos en el centro urbano de la ciudad, estableció distintos ejes viales en los que se ubicarían nuevas concentraciones de usos. No obstante, al no ser aprobado por el Concejo la intervención del llamado *anillo central*, los intentos de renovar el centro quedaron en la construcción, ampliación y remodelación de importantes vías circundantes.

A mediados de la década de 1970, como indicó (BOTERO, 2012) estudios realizados entre la administración municipal y la Universidad del Valle concluyeron en la necesidad

de intervenir el centro urbano de la ciudad, por ello, se propuso emprender un plan de renovación urbana en los barrios El Hoyo y El Piloto, como base fundamental para poder impulsar el desarrollo de este proyecto es creada la Empresa de Renovación Urbana (ERUCALI) en 1979 por medio del Decreto Nacional No. 1383 de 1978.

El documento indicaba:

ERUCALI inició su operación con la elaboración del Plan de Renovación Urbana de Cali en el sector Hoyo – Piloto en el año 1980, el cual fue presentado en 1981. Este plan resaltaba el grado de subutilización del suelo en áreas centrales y “la necesidad de desarrollar programas de altas densidades para que la inversión sea rentable” y alcanzar mayores beneficios socioeconómicos (Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali, 2018). Para dar respuestas a dichas problemáticas (...) el plan contenía una serie de proyectos arquitectónicos, plan vial y un proyecto de reglamentación, que acogía las políticas del Plan de Integración Nacional (PIN) que ya entonces establecía la necesidad de ciudades compactas y estaba inscrito en el Plan Integral de Desarrollo de Cali (Pideca 1979) (Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali, 2018).

Tras el fracaso que tuvo el plan de renovación urbana Hoyo y Piloto, la Empresa de Renovación Urbana de Cali (ERUCALI) es cerrada en 1982, este plan se consolidó como planteamiento técnico de la planificación, que se reconoce como lo afirmó Peter Marcuse “La función de planificación en esta vista es similar a la ingeniería: no preguntar por qué se construye algo, sino construirlo bien. Esta es la primera secuencia de planificación: funcionamiento eficiente”. En efecto, dicho plan carecía de profundidad de análisis en temas sociales, económicos y gestión del suelo, aunque cabe resaltar que para la fecha tampoco existía un marco normativo que dirigiera las respectivas acciones para los temas carentes regularización, esto solo se incorporaría como una novedad al sistema urbanístico colombiano en la posterior implementación de la Ley 9ª de 1989.

En efecto, las problemáticas de la ciudad en cuanto la carencia en oferta de vivienda de interés social, déficit en el transporte, el crecimiento acelerado de los asentamientos informales y el aumento en el valor de la tierra no mejoraban, por lo tanto, con la revisión de este proceso y sus resultados, se aprueba en 1979 el Plan Integral de Desarrollo de Cali (PIDECA) con el propósito de atender dichas problemáticas. Para esto el PIDECA propone estrategias a desarrollar como las normas y reglamentos del uso del suelo, el programa de renovación urbana y vivienda popular, el estímulo al uso eficiente de la tierra

y el plan vial de la ciudad. Sin embargo, estos intentos por ordenar el territorio municipal no fueron ejecutados al no contar con los instrumentos propicios que facilitarían su implementación.

Años más tarde a nivel municipal se expide el Decreto 0659 de julio de 1986 *“por el cual se adopta el Código Urbano para el Municipio de Cali”*, modificado el 31 de diciembre del mismo año, en este se aborda la crítica situación del detrimento en los barrios El Calvario, Sucre, San Pascual y Santa Rosa del centro urbano de la ciudad, promoviendo intervenciones de renovación urbana y abordando las problemáticas sociales.

Posteriormente, a nivel municipal, bajo el Acuerdo 30 de 1993 *“Estatuto de usos del suelo y normas urbanísticas para el municipio de Santiago de Cali”*, que reemplazó el Código Urbano del Municipio Santiago de Cali, realiza la *“Política de Renovación Urbana Integral para la Centralidad de Santiago de Cali”*, este afirmó *“El 70% del empleo se encuentra localizado en las Comunas centrales, (Comunas 2, 3, 4, 9, 19), las cuales han venido perdiendo población, pues ésta se localiza cada vez más lejos de los centros de empleo, generando costos sociales y económicos, especialmente representados en infraestructura vial y de transporte”* (Acuerdo 30, de 1993).

El documento la *“Política de Renovación Urbana Integral para la Centralidad de Santiago de Cali”* estableció la generación de nuevos usos y la potencialización de existentes en los barrios pericentrales de la ciudad que se caracterizaban por concentrar usos residenciales, comerciales y de servicios, y que por medio del redesarrollo concentrarían nuevas dinámicas urbanas y contrarrestaría el proceso de degradación que venía sucediendo en esta zona, fortaleciendo la estructura urbana central de los barrios El Calvario, Sucre y San Pascual.

Esta política propuesta para Cali corresponde al periodo de expedición de la Ley 9ª de 1989, llamada comúnmente *“Ley de Reforma Urbana”*. Esta abrió nuevamente la discusión sobre cómo se deberían abordar problemáticas políticas, sociales y económicas que, históricamente han sido relevantes a nivel nacional como el crecimiento poblacional en la periferia urbana debido a migraciones del campo bien fuera por violencia o por el proceso de industrialización que atravesaba el país. Así mismo, el desbordamiento de asentamientos ilegales en los municipios y la carencia de políticas de vivienda social para afrontar déficit habitacional, también la insuficiencia que presentaban la cobertura de los sistemas de transporte interurbanos, etc.

La Ley 9 de 1989 es de gran importancia para el sistema urbanístico colombiano en relación con la legislación vigente (Ley 388 de 1997):

(...) la (Ley 9, de 1989) que establece políticas y herramientas que permitieron hacer viables varias políticas de gestión de suelo en un contexto de descentralización y aumento de competencias a los municipios, como muestra las expropiaciones de predios, las enajenaciones voluntarias mediante mecanismos especiales como el derecho de preferencia en favor de la administración, los bancos de tierras, las afectaciones por obra, entre otros (Ley 9, de 1989). Así mismo, como ya se ha mencionado, estableció la obligatoriedad de implementar planes de desarrollo físico, que complementaron las acciones que se venían pensando como la planeación del municipio. (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 5)

Como se menciona anteriormente, la Ley 9 de 1989 constituyó unos principios precisos apostándole a un modelo municipalista, descentralizado donde cada administración local debiera ordenar y definir su área urbana evitando la expansión hacia suelos rurales. Esta ley se caracterizó por usar el banco de tierras para brindar mayor atención en la promoción de la vivienda VIS y la reglamentación del este, incorpora la intervención de las entidades públicas con relación al mercado del suelo. Sumado a esto, se promovían las acciones populares para defender el espacio público y el medio ambiente, las licencias y sanciones urbanísticas, la contribución de desarrollo municipal, entre otros. En síntesis, la Ley 9ª se convirtió en la expresión de la voluntad política encaminada a ordenar el desarrollo de los municipios (VARELA, 2009).

Por lo tanto, cabe mencionar que hubo “la transición planteada entre el régimen urbanístico de la Ley 9ª de 1989 y el de la Ley 388 de 1997, que introduce de manera explícita los mecanismos de gestión asociada y la técnica de distribución equitativa de cargas y beneficios” (Lincoln Institute of Land Policy, 2006, pág. 52).

Continuando con la escala municipal, paralelo a la Ley 388 de 1997 se adelantaron estudios específicos que pusieron la mirada crítica sobre el centro urbano de Cali, se trata del “*Estudio Diagnóstico para la Renovación Urbana integral del Área Central de Santiago de Cali*” y de la “*Política de Renovación Urbana Integral para la Centralidad de Santiago de Cali*”, ambos estudios obedecían a un enfoque técnico urbanístico, similar a las propuestas de años atrás. Estos estudios buscaban transformar la estructura funcional del centro urbano, a través de adecuaciones del espacio público, cambio de usos del suelo,

intervenciones viales y proyectos arquitectónicos puntuales, todo lo anterior articulado con la participación entre el municipio, el sector privado y la comunidad.

Antes que se implementara la primera generación de planes de ordenamiento territorial, se adoptó el Decreto 1507 de 1998, en este se reglamentaron las disposiciones referentes a planes parciales en la forma de ocupación del espacio interior, las manzanas y los usos específicos del suelo y las unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997, explicados en el capítulo *1.1 Instrumentos de planificación: planes parciales* del presente trabajo.

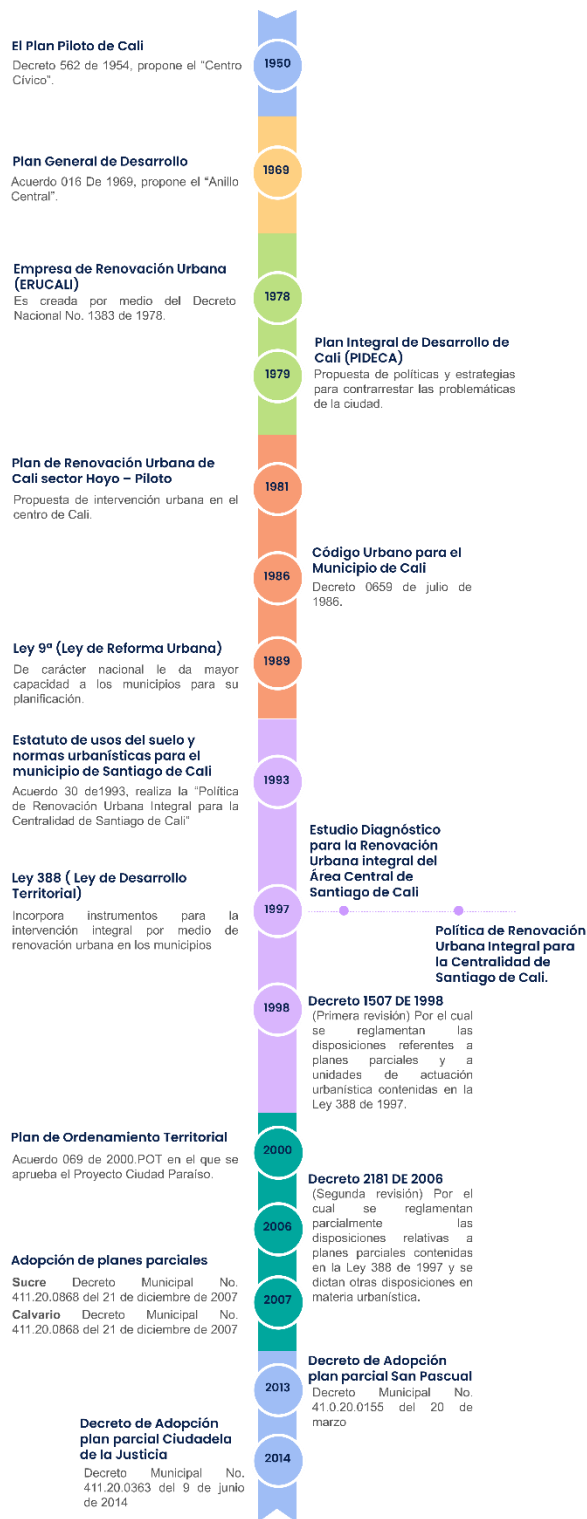
Para el año 2000 se adopta el primer Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000) en la ciudad de Cali, planteando un modelo de ciudad densa, compacta y céntrica, que tenga un crecimiento a un ritmo continuo moderado, en el que se intervengan los vacíos urbanos y se re densifiquen las áreas ya construidas que tienen el potencial de mayor intensidad de sus usos.

Posteriormente, en la escala nacional nuevamente surgió la segunda revisión de la LDT en el Decreto 2181 de 2006, el cual reglamentó parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997, como el tratamiento a los elementos de la estructura ecológica, los bienes de interés cultural y algunos requisitos para la formulación de un plan parcial en materia urbanística.

Finalmente se inicia el proceso de formulación de los planes parciales que comprende el proyecto Ciudad Paraíso: El Calvario y Sucre (2007); San Pascual (2013); Ciudadela de la Justicia (2014).

A continuación, se muestra en una línea de tiempo el proceso de la renovación urbana en el centro de Cali:

Ilustración 2-5. Línea de tiempo de la renovación urbana en Cali.



Fuente: Elaboración propia

A pesar de todas los planes y propuestas elaborados con gran enfoque tecnocrático de diferentes instituciones educativas, gubernamentales y privadas del municipio-, no lograron ponerse en práctica debido a la carencia de profundidad en otras estrategias que permitieran abordar factores económicos, sociales, políticos y de gestión del suelo que asegurarían la intervención integral de la renovación urbana en el centro de Cali.

2.8 Conclusiones capítulo 2

En diversos discursos y trabajos de investigación se enfatiza sobre aspectos que durante el siglo XX enmarcaron el “desarrollo urbano” del sector entre los barrios El Calvario, San Pascual y Sucre, principalmente denominados La Olla⁸, Zona Negra o zona de tolerancia, por sus referencias como epicentro de actividades ilegales, condiciones de insalubridad, pobreza y prostitución; planteando una mirada reducida hacia las practicas del sector, con desconocimiento de su historia y abandono estatal que deja como tarea sanear la deuda historiográfica de estos barrios.

Por eso es importante retomar y resaltar los componentes importantes en el desarrollo urbano de los barrios y que luego darán paso a analizar las acciones urbanísticas tomadas para la mitigación del deterioro de esta zona. En este sentido, los componentes se describen a continuación:

- **Desde el tejido urbano:** el ámbito de intervención del proyecto Ciudad Paraíso originalmente planteado primero, como un crecimiento suburbano a las afueras de la ciudad y luego como el ensanche de los ejidos hacia el sur, con una geometría de manzanas en retícula ortogonal hacia el norte de la carrera 10 y hacia el sur de esta vía, un trazado irregular, derivado seguramente de su geografía y de las intersecciones viales en dirección hacia las afueras de la ciudad.

A pesar de ser una zona intervenida continuamente desde los bordes sin insertarse en el tejido urbano del territorio, por el contrario, fragmentando estas piezas con respecto a su entorno inmediato., ha conservado en menor extensión la configuración de las manzanas originales, lo cual es un valor de permanencia en la ciudad.

⁸ Estudios Administración Municipal 1991:” ...con el fin de realizar estudios detallados del sector denominado en esa época “La Olla” (barrio El Calvario) ...”

Cabe mencionar que en el entorno de las vías intervenidas no surgió el desarrollo de proyectos de escala urbana adicionales al planteamiento de Ciudad Paraíso que lograra a mediano o largo plazo terminar de consolidar el sector sobre la Calle 15, Calle 13 y Carrera 15 por lo que se puede deducir que, si bien la infraestructura vial y de transporte es un componente estructurante en la ciudad, por sí sola no garantiza la transformación empírica de otras dimensiones urbanas en el sector.

- **Desde los usos del suelo y actividades económicas:** probablemente el aspecto más importante a destacar del área de estudio fue su desarrollo comercial en torno a la seguridad alimentaria, el mercado convertido en el punto de encuentro de comerciantes y campesinos que empezaron a conformar la caracterización social de la zona. No se puede dejar de lado tampoco que estas actividades trajeron consigo otros oficios menos destacados y problemáticos como la prostitución y la informalidad. Sin embargo, frente a la visión higienista y el interés de la modernización de la ciudad se evidencian una postura, eliminar aquello que es considerado insalubre, antiestético y reemplazarlo por la figura estatal como el Palacio de Justicia, lo que supondría reversaría los efectos de haber descuidado esta zona.

Cabe recordar que, en la actualidad, en inmediaciones del ahora Palacio de Justicia continua el reconocido “mercado campesino”, sobre los andenes de la carrera 10 hacia el costado sur, claramente sin las condiciones adecuadas, en la informalidad y sin reconocimiento de su oficio ejercido por décadas. Y, además quedó una gran población flotante que de cara a los usos y actividades iniciales que fueron separados del sector se quedaron en este en continuidad con aquellos oficios problemáticos para la ciudad que siguió en incremento.

- **Desde los espacios públicos y equipamientos:** los espacios públicos de encuentro y ocio propios como parques, plazas o plazoletas han sido inexistentes del inicio de la configuración urbana de los barrios El Calvario, Sucre y San Pascual, de acuerdo con lo revisado contener estos elementos les daba un estatus a los barrios, el hecho de no tenerlos ya conducía a un tipo de segregación espacial. En ese sentido, históricamente la vida urbana se ha llevado a cabo, inicialmente en inmediaciones del equipamiento del Mercado Central, así como en los parques de los barrios vecinos y hasta la actualidad en las calles y los andenes de los barrios que ha repercutido en problemáticas de mal uso de estos.

Desde las decisiones urbanas en el proceso de renovación: aproximadamente desde la década de 1950 la ciudad ha experimentado bajo leyes y normas de escala nacional y municipal distintos intentos por intervenir el centro tradicional sin tener éxito, esto como consecuencia de la priorización de estos planes, políticas y estudios sobre los temas técnicos y espaciales, lo cual no permitió profundizar en aspectos sociales, políticos y económicos, primero por no contar con los instrumentos de planificación en algunas décadas y cuando ya se implementaron había desconocimiento e inexperiencia sobre estos; y segundo, por el enfoque tecnócrata de la planificación de las ciudades, muy característico del siglo XX.

Es así como esta zona hasta la actualidad ha sido objeto de ensayos urbanos que se han entrado en el territorio en diferentes oportunidades con el fin de desarrollarlo en el marco de una visión mono-céntrica de la ciudad que permita incorporar esta zona al centro tradicional económico. No obstante, las intervenciones se redujeron a proyectos de infraestructura que lejos de integrar un solo centro han abierto la brecha de este sector con su entorno inmediato.

3. Proyecto Ciudad Paraíso

Una aproximación a los planteamientos de los planes parciales que conforman el Proyecto Ciudad Paraíso.

Después de revisar la transformación del centro urbano de Cali y los impactos generados en los barrios, Sucre, El Calvario y San Pascual, es detectar aquellas condiciones urbanas que promovieron el deterioro físico-espacial, social y económico y las iniciativas urbanas, se estudia el proceso de la renovación urbana en los barrios mencionados de cara al establecimiento del sistema urbanístico colombiano en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

Con base en la contextualización de las políticas de ordenamiento territorial en Colombia revisadas anteriormente, se elabora un análisis descriptivo que permita evaluar cómo funciona el sistema urbanístico en Cali a partir de los planes y proyectos de renovación urbana que se implementaron en la ciudad, asimismo, las decisiones políticas y técnicas, y sus efectos evidenciados en el territorio.

Este análisis se realiza a partir del caso Proyecto Ciudad Paraíso. Puesto que, principalmente, se desarrolla el discurso de la renovación urbana en Cali, cómo se enfrenta la sostenibilidad ecológica, reducción de la precariedad urbana en zonas de vivienda de personas de bajos ingresos servicios domiciliarios, vías y transporte, equipamientos de uso colectivo, aparte, el juego de roles y acciones entre los actores públicos y privados, el equilibrio entre el aprovechamiento del espacio construible y sus soportes urbanos.

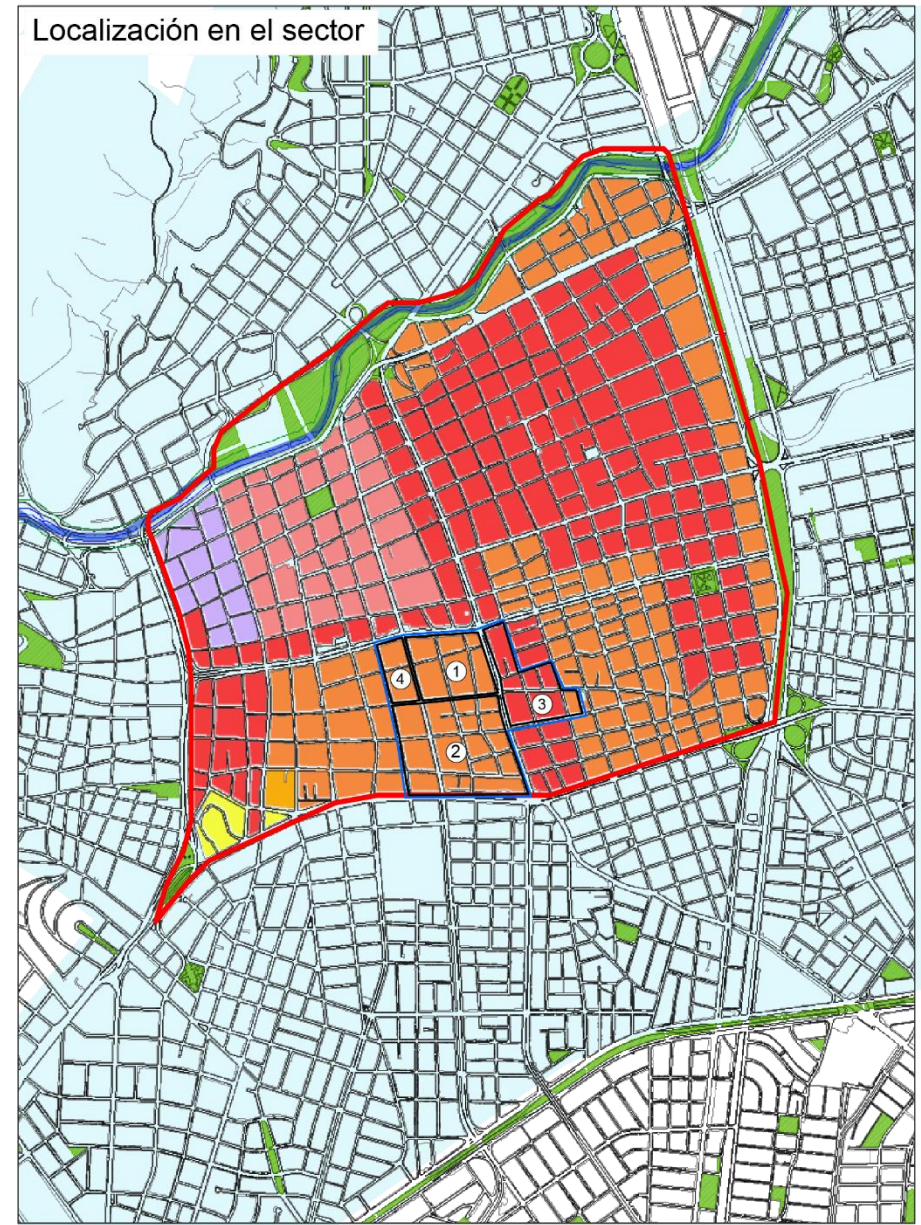
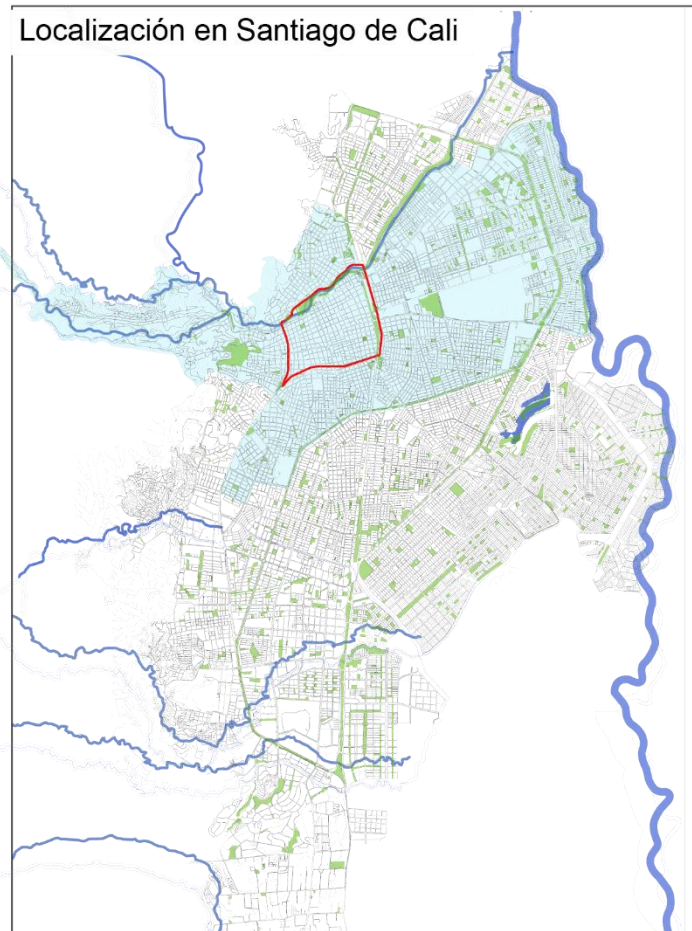
Para ello, se construye una matriz *Anexo1_Matriz de calificación planes parciales Ciudad Paraíso* cuyas variables, buscan entre otras, evaluar si los respectivos planes parciales de Ciudad Paraíso (El Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia) se concibieron dando cumplimiento a los principios del ordenamiento territorial en Colombia, es decir, si se han aplicado los instrumentos urbanísticos (diseño y gestión) de manera apropiada y asumiendo la complejidad de su puesta en práctica.

3.1 Articulación del plan parcial con el plan de ordenamiento territorial y elementos de diseño urbanístico.

3.1.1 Delimitación

El Acuerdo 069 de 2000 de Santiago de Cali, propuso la clasificación y delimitación de zonas homogéneas de la ciudad, denominadas Piezas Urbanas al tiempo que definió la Pieza Urbano- Regional el área del Centro- Global en las cuales se inscribe el Proyecto Ciudad Paraíso. La delimitación de los planes parciales El Calvario (decreto 0868 de 2007 adopción) y Sucre (decreto 0869 de 2007 adopción) corresponde a la operación urbana "Plan Centro Global", y su localización se muestra a continuación:

Plano 3-1. Plan Centro Global y Pieza Urbano Regional



Convenciones

Delimitación Plan Centro Global (POT 2000)	
Tratamientos de RU	
Redesarrollo	Rehabilitación
Proyecto Ciudad Paraíso	Pieza Urbano Regional
① Plan parcial El Calvario	③ Plan parcial Sucre
② Plan parcial San Pascual	④ Plan parcial Ciudadela de la Justicia

Fuente: Elaboración propia con base en cartografía del Acuerdo 069 de 2000

El Plan Centro Global tendría como objetivo "Inducir la productividad urbana del centro de Cali, renovando y recalificando las condiciones físico- espaciales y sociales del Centro Tradicional y del Centro Urbano - Regional de la ciudad" (Acuerdo 069, de 2000). De esta forma, entre los objetivos planteados se encuentran:

- Productividad urbana
- Renovación y cualificación de condiciones físico-espaciales y sociales.
- Centro de actividades metropolitanas de alcance regional.

Por otro lado, el POT también propuso algunos programas y proyectos de la Pieza Urbano Regional en la cual se enmarcaron:

- Renovación urbana del sector del Calvario
- Redesarrollo y densificación de los barrios Sucre y Obrero

Posteriormente, durante la administración del entonces alcalde Jorge Iván Ospina (2008-2011), sucedió el atentado al Palacio de Justicia Municipal , tras este hecho el municipio percibió una crisis de justicia por lo cual debía fortalecer este sector a través de la construcción de la sede de la Fiscalía General de la Nación, luego de diferentes conversaciones y acuerdos el municipio propone y se aprueba la localización de este proyecto frente al Palacio de Justicia a fin de consolidar "La Ciudadela de la Justicia" en tanto se adheriría al planteamiento de renovación de esta zona de la ciudad.

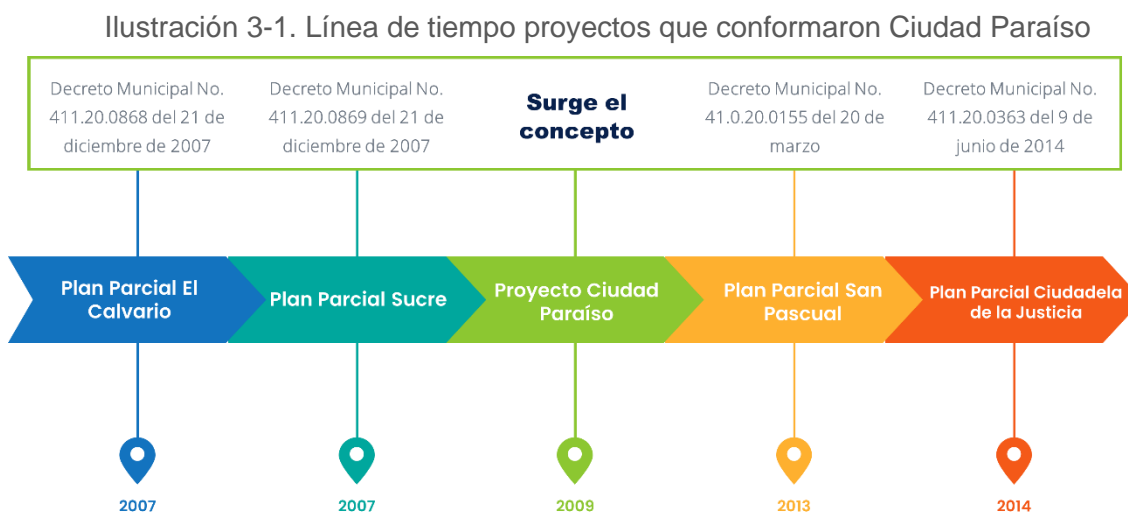
Inicialmente, los proyectos adoptados en el marco de la recuperación de la zona central eran los planes parciales El Calvario (decreto 0868 de 2007 adopción) y Sucre (decreto 0869 de 2007 adopción).

...más uno de los planes formulados en el mismo periodo administrativo (plan parcial del barrio San Pascual), que sumado al proyecto de construcción de la sede única de la Fiscalía General de la Nación para Cali, fueron articulados en un único proyecto de renovación urbana bajo el nombre de "Proyecto Paraíso", nombre ideado por el mismo alcalde en una reunión de trabajo en 2009, y el cual fue complementado posteriormente por la Empresa Municipal de Renovación Urbana como "Proyecto Ciudad Paraíso" (BOTERO, 2012).

Al año siguiente, se adopta el Decreto 411.020.0349 de 2010 "por medio del cual se adopta la planificación zonal para el área de renovación urbana de los barrios El Calvario, Sucre y San Pascual y se dictan otras disposiciones".

Es decir, el termino Ciudad Paraíso se puso en discusión como resultado de una iniciativa por cobijar un conjunto de proyectos que ya estaban formulados (Calvario y Sucre) y/o por formular posteriormente, en una zona donde se sobreponían diferentes instrumentos como Plan Centro Global y la Pieza Urbano Regional. Por lo cual es pertinente reflexionar sobre un aspecto y es la idoneidad de tomar proyectos circundantes ya estructurados para bautizar un proyecto sin que este haya sido previsto desde una mirada integral de los planes existentes lo cual supone una incoherencia en los planteamientos iniciales, pues, estos deberían corresponder posteriormente a los lineamientos de dicho proyecto.

Para dar relación cronológica a los proyectos en cuestión, se desarrolla la siguiente grafica que explique la consolidación del proyecto Ciudad Paraíso:



Fuente: Elaboración propia

Así, el proyecto Ciudad Paraíso queda compuesto por cuatro planes parciales:

Plan parcial El Calvario, ubicado en el barrio El Calvario, entre calles 13 y 15 y entre carreras 10 y 12; en las manzanas catastrales A-0204, A-0205; A-0209, A-0210, A-0211, A-0212. **Cuenta con 5,20Has.**

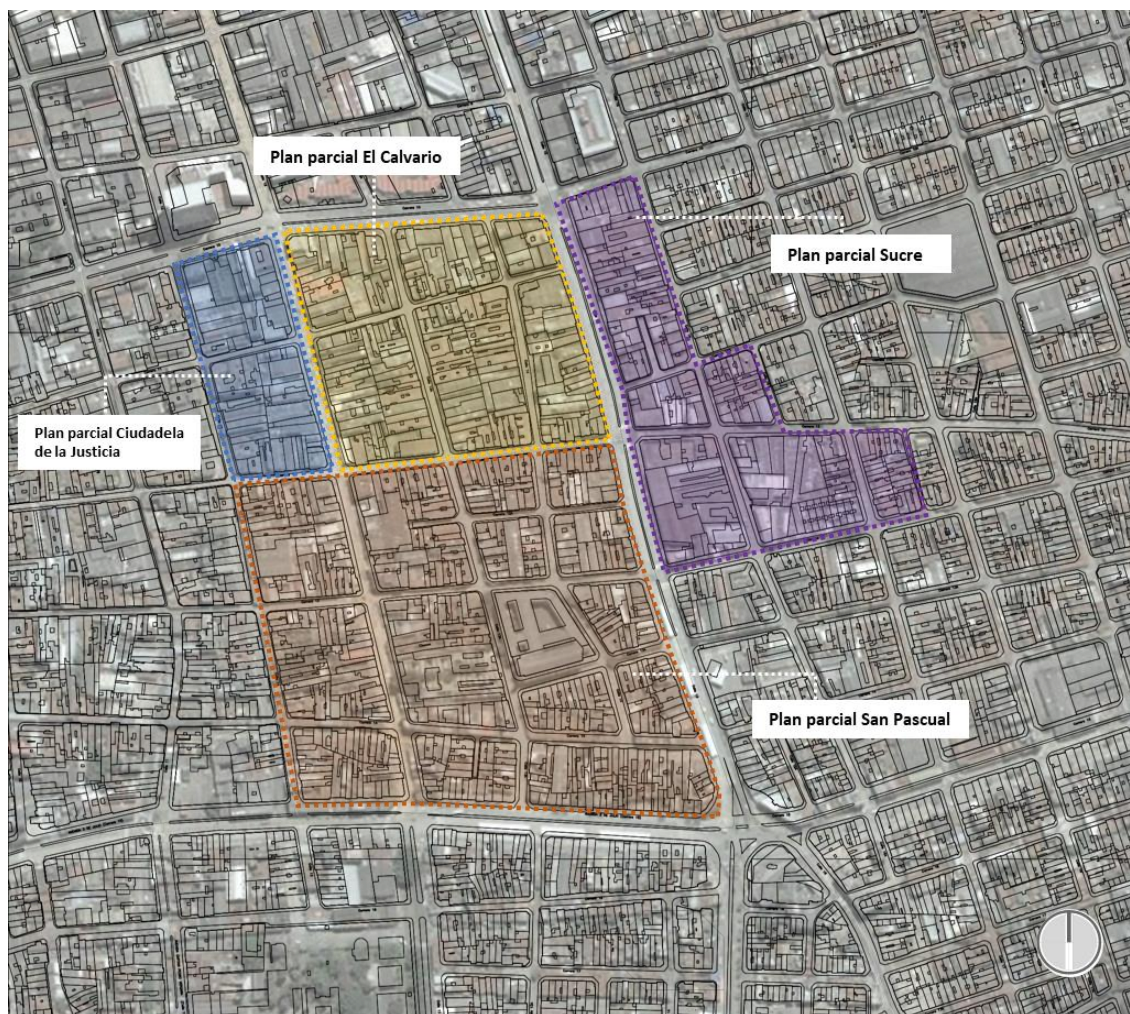
Plan parcial Sucre, ubicado en el barrio Sucre, se encuentra conformado por las manzanas con identificación catastral A0276, A0277, A0278, A0289, A0290, y A0297 entre la calle 15, carrera 10, carrera 12 y las calles 16, 16ª y 17. **Cuenta con 4,84 Has**

Plan parcial San Pascual, ubicado entre las carreras 12 y 15 y calles 12 y 15, con manzanas de identificación catastral A-163, A-164, A-165, A-174, A-167, A-168, A-172, A-175, A-176, A-177. **Cuenta con 11,31Has**

Plan parcial Ciudadela de la Justicia, ubicado en el barrio El Calvario, entre calles 12 y 13 y carreras 10, 12 y 13; en las manzanas catastrales A-0202 y A-0203. **Cuenta con 1,78Has.**

En el siguiente plano, se evidencia la localización de cada uno de los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso:

Plano 3-2. Localización Proyecto Ciudad Paraíso



Fuente: Elaboración propia

Derivado de esto y en consecuencia con la discusión sobre el área recomendada cabe resaltar que cada Municipio tiene autonomía en determinar en su ordenamiento territorial cual es el área mínima de intervención por medio del instrumento plan parcial. No obstante, como se puede evidenciar en el plano 3.1-2 *Localización Proyecto Ciudad Paraíso*, tener áreas tan reducidas como la del plan parcial Ciudadela de la Justicia lo cual

no garantiza que puedan aportar suelo para soportes públicos y colectivos necesarios para la ciudad.

En síntesis, el POT no identificó que el área de lo que después se llamaría Ciudad Paraíso sería objeto de renovación urbana mediante el instrumento de plan parcial, salvo el barrio El Calvario, Sucre y Obrero, este último, sin ninguna formulación hasta la actualidad.

Es entonces que el Proyecto Ciudad Paraíso no fue contemplado desde el inicio como un proyecto integral, un área urbana que se desarrollaría por medio de planes parciales con las reglas claras desde las condiciones de partida (o un solo plan parcial total), sino que por el contrario, iniciaron dos planes parciales (El Calvario y Sucre), posteriormente, se define que la zona podría convertirse en “Ciudad Paraíso” y fueron incluyendo otros planes parciales (San Pascual y Ciudadela de la Justicia) pero el área de las 23 Has no fue concebida desde sus inicios como un área urbana homogénea según lo expresado en el capítulo 1, más bien es la suma de los 4 Planes parciales la que constituye un área urbana, con autonomía e identidad, con sus propias características de estructura y funcionales.

Lo anterior, desde el punto de vista físico espacial, de gestión y financiación, en el cual la justificación de la delimitación correspondiera a unos elementos articulados si no se han ido sumando fragmentos de ciudad y, cada plan parcial da una respuesta en sí mismo a la ciudad.

3.2 Diseño urbano, estándares urbanísticos, de calidad de vida e integración social.

Según lo analizado en la matriz *Anexo1_Matriz de calificación planes parciales Ciudad Paraíso*, los objetivos de Ciudad Paraíso afirman aspectos como “la transformación cualitativa de la estructura físico – ambiental y económica del sector (...) principios de sostenibilidad ambiental, cohesión social, mejoramiento de la calidad de vida y competitividad urbana (...) la optimización del uso de una zona con una oferta amplia de infraestructuras públicas.(...) adecuada oferta de espacio público peatonal y un correcto equilibrio en los usos del suelo para el espacio privado función social (Formulación del

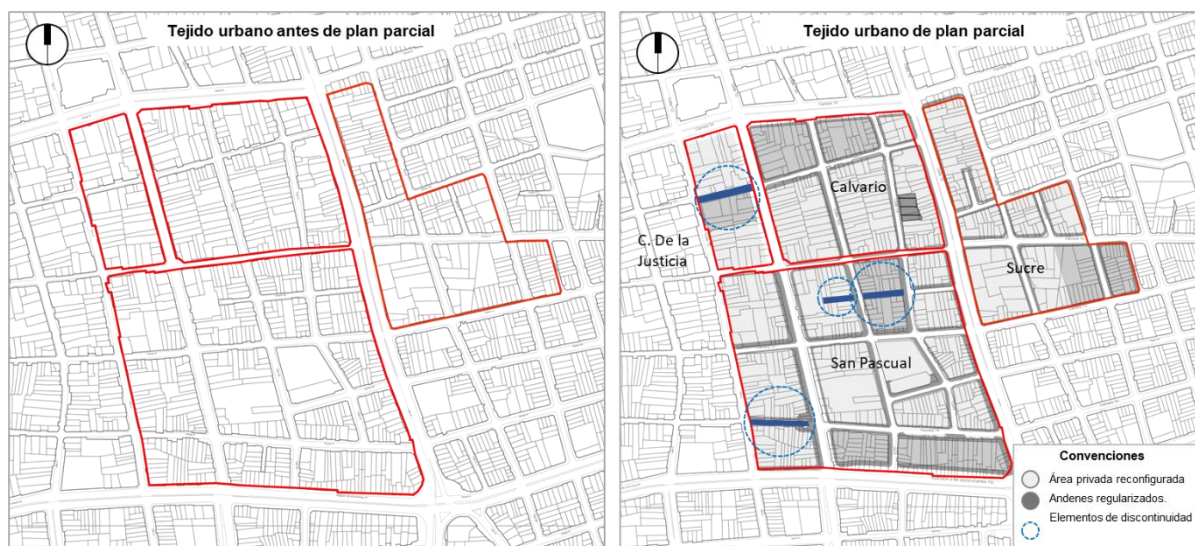
plan de renovación urbana en el área de planificación delimitada en el barrio El Calvario, 2007).

Están contruidos a partir de un discurso general recogido del Plan Centro Global. Sin embargo, estos objetivos no revelan la particularidad de la intervención, es decir, de cómo cada plan parcial aporta a al desarrollo del Plan Centro Global, pues como se puede ver, posteriormente, fue replanteado el objetivo de seguir con los objetivos del PCG y se dirigen hacia lo que determinan las Piezas Urbanas en el POT.

Entonces para el plan parcial El Calvario y Sucre es el mismo objetivo, así como el plan parcial San Pascual y Ciudadela de la Justicia comparten un mismo objetivo. Terminan estos convirtiéndose en un discurso genérico que podría bien estar en otro lugar del territorio municipal.

En seguimiento con los aspectos base para el diseño urbano, uno de ellos es en cuanto a la continuidad y articulación con tejido urbano existente, frente a esto se puede decir que, para esta formulación, los planes parciales Ciudadela de la Justicia y San Pascual producen una alteración en el “esqueleto” de esta pieza de ciudad, los restantes conservan la morfología y se articulan a la trama urbana de la ciudad como se muestra en la siguiente imagen.

Ilustración 3-2. comparativo tejido antes CP / tejido después



Fuente: Elaboración propia

La continuidad del tejido es determinada por la importancia de la accesibilidad y cercanía con las vías principales y sobre todo con las troncales proyectadas del SITM-MIO,

adicionalmente, para el caso de Ciudadela de la Justicia se transforma el tejido original, eliminando la vía local al interior del plan parcial. Todos los planes están pensados para que estén articulados con el sistema de transporte MIO.

a) Unidades de vivienda actuales / caracterización poblacional.

Las unidades de vivienda previo a la formulación de los planes parciales de Ciudad Paraíso, en términos generales eran de tipología unifamiliar y multifamiliar, con presencia de bodegas de reciclaje y / o inquilinatos y los usos comerciales asociados a las vías principales.

Para el plan parcial El Calvario se identificaron 320 viviendas entre unifamiliares y multifamiliares con alturas de hasta 2 pisos en su mayoría con alto grado de deterioro.

El plan parcial Sucre con 82 viviendas identificadas, en su mayoría de 2 y 3 pisos multifamiliares en mejores condiciones físicas que el sector El Calvario. Con gran predominancia comercial y bodegaje sobre las vías principales.

Para el plan parcial San Pascual se evidenciaron 296 viviendas, en las cuales predomina la vivienda unifamiliar y multifamiliar, en su mayoría de 2 y 3 pisos; sobre las vías principales se encuentran oficios tradicionales de la ciudad como los "muebleros de la 15" y algunos edificios de hasta 5 pisos. Este plan parcial, realiza una caracterización social a partir de las problemáticas que aqueja el barrio las cuales generan actores presentes en la comunidad y que con el desarrollo del plan parcial se verían afectados. La zona se caracteriza por tener a los siguientes actores:

- Población residente (propietario o arrendatario)
- Comerciantes formales
- Habitante de calle y en calle
- Instituciones sociales localizadas en el área del plan parcial.

Se evidencia la elaboración de un plan de gestión social en el que sus objetivos, estrategias y programas se encuentran articulados para atender a los diferentes actores en las alternativas de participación disponibles según su caso.

Y, por último, para el plan parcial Ciudadela de la Justicia se identificaron 41 viviendas, en su gran mayoría adaptadas a unidades comerciales de hasta 4 pisos.

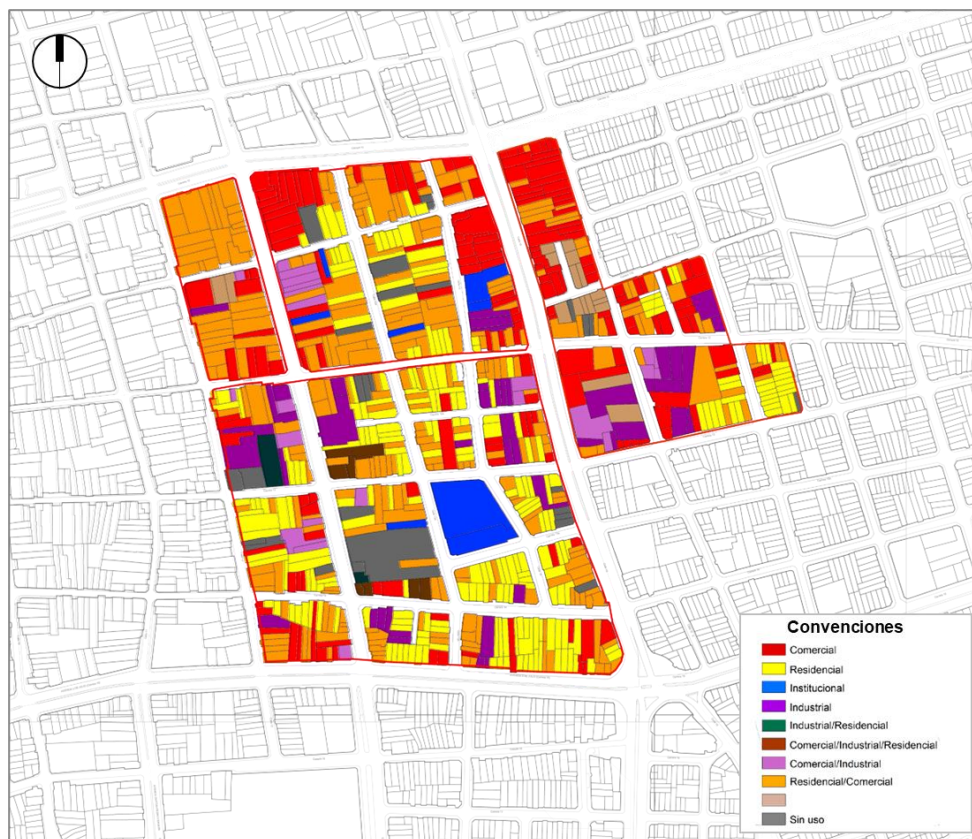
Dado su ubicación en el barrio El Calvario, las condiciones y caracterización es similar solo con la diferencia que en este sector se encuentra mayor presencia de pequeños comerciantes formales/informales dado a la histórica actividad comercial y de abastecimiento del sector.

- Población residente propietario dueño y/o arrendatario.
- Comodatario
- Poseedores
- Habitante de calle
- Instituciones sociales localizadas en el área del plan parcial.
- Comerciantes

Para este plan parcial, debido a su vocación institucional se prioriza la compra de predios por enajenación voluntaria para las obras de carácter público y en dirección de esto se realizan los acompañamientos sociales, jurídicos; compensaciones correspondientes. En la actualidad se encuentra totalmente demolido el área y los habitantes originales por fuera de este.

A continuación, se evidencia las unidades de vivienda existentes en el área de delimitación del proyecto Ciudad Paraíso previo a su formulación:

Plano 3-3. Usos actuales delimitación Ciudad Paraíso



Fuente: Elaboración propia con base en Cartografía del Acuerdo 069 de 2000

En total hay identificadas 739 viviendas y 4.120 habitantes originales al momento de adoptar los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso.

Con base en esta cifra no se realiza una proyección que dé cuenta de la posible integración de estas unidades y habitantes/propietarios originales que se incorporen a la propuesta, con el interés que puedan continuar en el territorio.

Así mismo, con base en el reconocimiento de las condiciones poblacionales actuales no se evidenció una caracterización ni proyección poblacional que se espera en la zona.

Así mismo, no se encontró profundidad en los planes de gestión social para el barrio El Calvario y que atienda las problemáticas y mitigue los impactos que puedan generar ambos ámbitos de intervención.

Para los planes parciales San Pascual y Ciudadela de la Justicia se ve un avance en la forma de abordar los territorios y sus particularidades, el primero, enfocado a la restitución de derechos sociales teniendo en cuenta los diferentes actores como los residentes y

aquellos quienes ejercen el oficio tradicional de fabricación de muebles otorgar a la comunidad alternativas de participación; el segundo, con la clara determinación de solo permitir la enajenación voluntaria debido a la vocación institucional del proyecto y con el proceso de demolición completado a la fecha.

En ambos planes se ha avanzado en los procesos de demolición, Ciudadela de la Justicia en su totalidad, estas actividades se han adelantado sin claridad en la evidencia sobre los manejos de alternativas de participación o indemnización a los habitantes para quedarse en el proyecto o no y en qué condiciones.

b) La demanda por localización de actividades económicas en el área del plan parcial.

Cabe recordar que, el ordenamiento territorial de Cali definió una operación urbanística llamada Plan Centro Global por el cual se justifica la delimitación y formulación de los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso, para el que se establecieron las actividades metropolitanas representadas en el sector de servicios “su oferta regional, respondiendo a las demandas y exigencias de las ciudades contemporáneas, posicionando a Cali tanto en el contexto nacional, como en los ámbitos internacional y global” (Acuerdo 069, de 2000).

Entre estas actividades, manifiesta:

- El Centro de Convenciones con diseño polifuncional que permite además realizar actividades feriales, deportivas, culturales, recreativas, teatrales, musicales, religiosas, entre otras (Acuerdo 069, de 2000).
- El Centro Internacional articulado a otras actividades de la ciudad, tales como Hotelería, Restaurantes, Transporte, Turismo y demás servicios complementarios (Acuerdo 069, de 2000).

De cara a estas directrices, inicialmente, los planes parciales El Calvario y Sucre elaboraron un análisis por vocación de usos en la formulación, este arrojó que lo conveniente era situar las cesiones al interior del plan parcial junto a áreas de vivienda y el equipamiento y, sobre las vías principales ubicar el comercio y servicios.

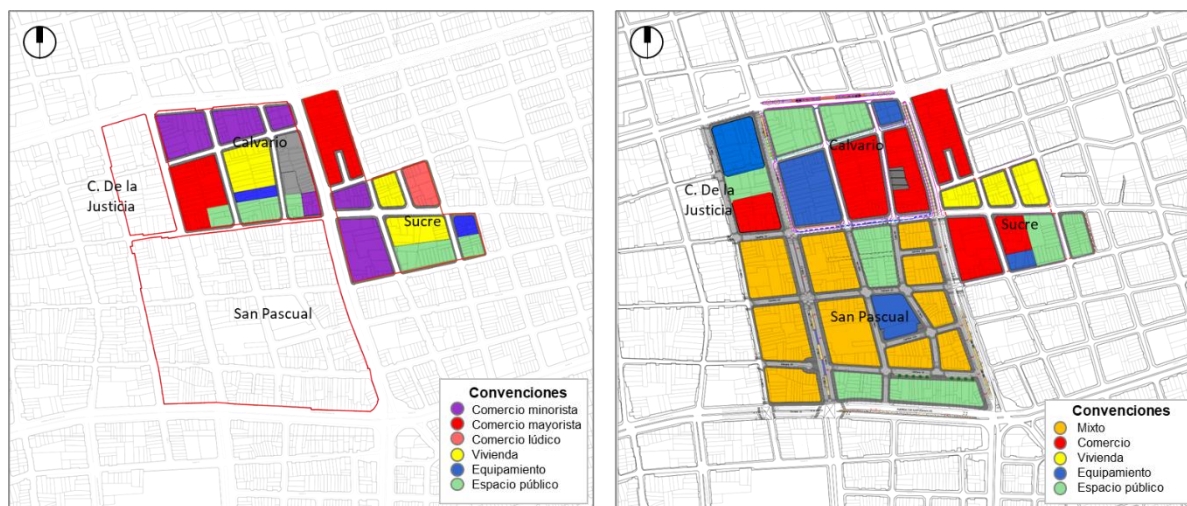
El formulador descartó estos resultados de calificación y la propuesta final eliminó las áreas de vivienda y situó el espacio público en la periferia de cada plan parcial. La primera

decisión justificada en que no daba cierre financiero y la segunda en que la nueva ubicación de la cesión debía, como estrategia, ubicarse en la zona más degradada.

Cabe mencionar que, pese a que el uso de vivienda fue mencionado dentro de los ejes principales de la propuesta, cómo los usos en general no se pensaron desde el inicio teniendo en cuenta avalúos; avalúos que según se evidencian más adelante fueron por encima de la realidad física del lugar terminarían necesariamente en lo que terminaron: no cierre financiero. Finalmente cambiando, solo con el criterio del cierre financiero, los usos inicialmente previstos por otros, que, por supuesto pueden mejorar el cierre, pero no son los prioritarios (en comunicación personal con María Clara Vejarano, 15 octubre 2022).

Así que, en síntesis, como se muestra en el siguiente plano es evidente que quienes estuvieron al frente del diseño de estos planes parciales no han entendido lo esencial que es el tema del suelo y de su precio inicial, ya que después de que cometen errores respecto al precio del suelo, improvisan acomodando unos usos que no estaban previstos en su intensidad para que se cumpla con la “distribución equitativa de cargas y beneficios” (Vejarano, 2022) en comunicación personal.

Ilustración 3-3. (Izq.) Análisis de vocación de usos formulación Clavario y Sucre y (der.) usos finales propuestos por manzana Ciudad Paraíso



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el plano, la destinación de usos de acuerdo con la demanda que adelantaron Clavario y Sucre fue realizado por manzanas, en las que no se evidencia la posibilidad de la presencia de usos no rentables, pero socialmente indispensables, la

eliminación del uso residencial en Calvario, así como la mezcla de usos en ambos planes parciales.

Por su parte, el plan parcial San Pascual, realizó un estudio de demanda potencial en Cali, en el que el uso más requerido es la vivienda. Quienes están interesados en adquirir una vivienda, son 89.987 hogares del municipio de Cali. De estos, el 50% de la demanda potencial se encuentra en los estratos del 1 al 3, y el 30% de la demanda potencial muestra interés en la vivienda de interés social VIS. No obstante, este análisis es a escala municipal no es un estudio de mercado de la delimitación del plan parcial o zonas similares por lo que no se puede identificar con cifras concretas lo que se estima ámbito de San Pascual.

Por último, la localización de los usos en el plan parcial Ciudadela de la Justicia no obedece a un estudio de demanda, mercado o evaluación de manzanas sino, como lo afirma su documento de formulación, surge del interés del sector público en concentrar hacia esta zona actividades de tipo proyecto arquitectónico del sector justicia por tanto esta solo dedicado a uso institucional y usos complementarios.

La densidad como variable para definir la intensidad de usos no se encuentra en ninguno de los planes parciales. Esta condición impide identificar cuanta población albergará la zona después de la intervención, hacia qué grupos etarios está dirigido, cuantos habitantes habrá por vivienda, por hectárea y que con base en ello definir la intensidad de usos complementarios necesarios para una intervención integral, así como el reparto equitativo de cargas y beneficios.

c) Forma urbana y tipología.

La forma urbana y la tipología como aquellos elementos que manifiestan el modelo de ciudad que se proyecta y los lineamientos de diseño del área de planificación son importantes por lo menos en dos sentidos:

- como garantía mínima de que se llegará a un diseño urbano concreto que se pueda construir, en este sentido son muy insuficientes las manchas de colores según usos y/o edificabilidad.
- el diseño urbanístico y arquitectónico concreto es condición para hacer el cálculo de la distribución equitativa de cargas y beneficios, 1 de los 3 PRINCIPIOS del ordenamiento territorial (Art. 2, Ley de Desarrollo Territorial).

Pese a esto, no hay ninguna definición respecto a los tipos edificatorios, ni siquiera en el nivel de la manzana pues no es posible determinar el tipo de ciudad propuesta para la pieza delimitada a partir de polígonos de color. Para concluir, el Proyecto Ciudad Paraíso con relación al Plan Centro Global no mantuvo coherencia en identidad dado que los objetivos que planteó el PCP difieren de lo que se esperaba por parte del POT a través del Plan Centro Global.

Asimismo, según el POT, en el artículo 401. Densidades, la densidad residencial donde se permita la vivienda será la resultante de la aplicación de:

- Disponibilidad de servicios públicos
- El índice de habitabilidad
- Índice de Ocupación
- Índice de construcción
- La volumetría permitida
- Las cesiones establecidas para espacio público, equipamiento y vías.
- Los antejardines y aislamientos exigidos y los índices permitidos.

Ninguno de los planes parciales define algún tipo de densidad como el resultado de la aplicación de los lineamientos que establece el POT ni para el estado actual a fin de reconocer unas condiciones de partida, ni en los componentes de formulación.

Elementos como el índice de habitabilidad, volumetría permitida, cesiones divididas entre espacio público, vías y equipamiento no se encuentran relacionados en los DTS ni en los decretos de adopción de los planes parciales de Ciudad Paraíso. Por lo cual existe una desarticulación entre lo que proponen los planes parciales y el Ordenamiento Territorial.

En síntesis, no se hace mención relación a las tipologías de viviendas que implementarían los planes parciales, teniendo en cuenta que, al definir los tipos edificatorios de manera precisa, se puede saber cuántos m² de construcción pueden albergar esos tipos, se puede calcular el número de viviendas, los m²/vivienda y se supera la generalidad de indicadores de densidad de vivienda/habitante, indicadores que pueden no garantizar adecuadas condiciones de calidad de vida.

Después del análisis presentado, se puede afirmar que los planes parciales de Ciudad Paraíso tienen numerosos vacíos e indefiniciones, si se tiene en cuenta el contenido que en el libro (Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano, 2006) donde se explica que

deben tener los planes parciales para que concreten de manera efectiva los principios del ordenamiento territorial en Colombia:

No se encuentra un componente en el que se desarrolle en el POT ni en Ciudad Paraíso la *Proyección de la composición poblacional*.

No se encuentra un componente en el que se desarrolle el *equilibrio de usos* en el POT ni en los planes parciales de Ciudad Paraíso. Tampoco hay mixtura de usos. Cada manzana funciona independiente con un uso asignado.

No se encuentra un componente en el que se desarrolle en el POT ni los planes parciales de Ciudad Paraíso la *Lógica de tipología urbana*.

Hasta este punto y antes de continuar con la siguiente sección, se puede decir que no hay coherencia entre los objetivos y características del plan centro Global ni la Pieza Urbano Regional y el contenido de los 4 Planes parciales de Ciudad Paraíso, debido a que dichas formulaciones no concretan la visión de centro empresarial-internacional que se proyectaba desde el POT. El objetivo más deseable para el centro, para la población de bajos ingresos y para la ciudad es recuperar zonas que se encuentran con una localización privilegiada dentro de la ciudad frente a los lugares de empleo, del transporte público y de una infraestructura consolidada de bienes y servicios que suplan las necesidades de quien ahí reside, de otro lado, finalmente, todas las ciudades pretenden ser Ciudades Globales.

d) Considerar los espacios históricos y sus funciones o hitos territoriales

Dentro de la delimitación del Proyecto Ciudad Paraíso, no existen elementos históricos, patrimonio material más que la memoria colectiva de los oficios que a mediados del siglo XX el territorio era caracterizado por el Mercado central de la ciudad, del que todavía quedan rastros del comercio formal e informal ubicado en algunos puntos al interior del área de planificación, en el que no se evidenció una decisión urbana que permitiera retomar aquellas actividades distintivas de la zona.

- e) *Considerar preexistencias edificatorias (conservación y reutilización de tejidos, espacios y edificaciones).*

De toda el área de planificación del Proyecto Ciudad Paraíso solo permanecerán dos edificaciones pertenecientes a la delimitación del plan parcial San Pascual, el cual considera la permanencia de la Iglesia San Pascual Baylón y la Estación de Policía Fray Damián.

Ilustración 3-4. preexistencias que se conservan y equipamientos



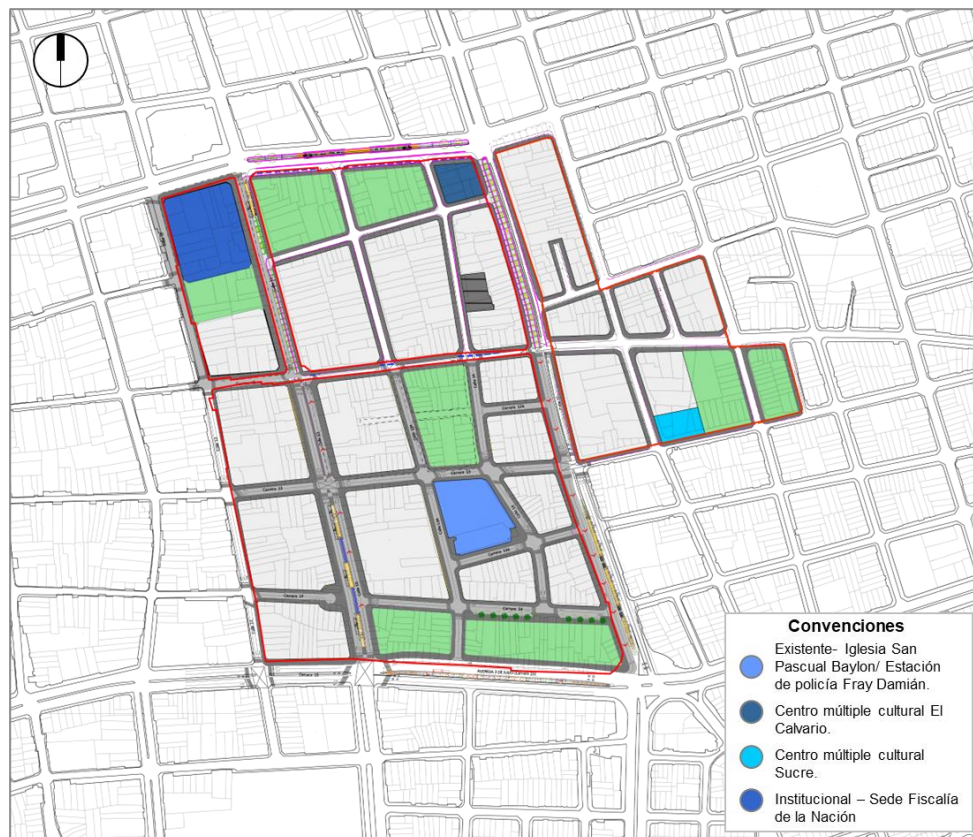
Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los estándares en metros cuadrados definidos para los equipamientos, El Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000) establece en el artículo 158:

“Estándares de Equipamiento. Para la definición de las áreas destinadas al equipamiento colectivo se tendrán en cuenta los siguientes estándares y criterios para los de vocación Educación (áreas mínimas de 2.500m² por cada 6.000 habitantes), Salud (Un puesto de salud 250m² por cada 25.000 habitantes), Desarrollo comunitario (Un centro comunitario de 400m² por cada 20.000),

Cultural (mínimo de 3.500 m²- no considera por cada cuanto habitante)” (Acuerdo 069, de 2000).

Plano 3-4.Equipamientos propuestos



Fuente: Elaboración propia con base en propuesta planes parciales Calvario, San Pascual, Sucre y Ciudadela de la Justicia

El POT no discrimina estos estándares para algunas zonas de la ciudad, por tanto, no es posible identificar cuanta área de esos equipamientos debería proponer Ciudad Paraíso, así como deja otras vocaciones de uso de equipamiento sin mencionar como los recreativos, deportivos, etc. También cabe mencionar que la sede de la Fiscalía es una institución del Estado, que, pese a que el PCP le considere equipamiento, este, realmente no hace parte del espacio de uso colectivo urbano.

No hay cálculo de equipamientos de uso colectivo requeridos, entre otras cosas, además el insumo principal para determinar dichas áreas es la proyección de población general necesaria para definir el tamaño y la localización de algunos equipamientos.

Como resultado solo hay dos “centros múltiples culturales” en lo que respecta a la formulación de los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso, y estos no cuentan con un estudio de estándares en temas de equipamiento que permita articularse a lo establecido por el POT ni a establecer si son espacios suficientes para quienes habiten a futuro.

f) Índice meta de Espacio Público. unidad de medida para la cesión de los espacios públicos (porcentaje, m2 o estándares mínimos).

Como se ha mencionado anteriormente, el área de delimitación de Ciudad Paraíso no cuenta con metros cuadrados de espacio público (zonas verdes, parques, plazoletas). Por otro lado, de acuerdo con lo que establece el Capítulo IV del Sistema de Espacio Público del Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000), define una meta de metros cuadrados de espacio público por habitante como se evidencia:

ARTÍCULO 117: Objetivos Específicos. Procurar el índice mínimo de espacio público efectivo dentro del Municipio de Santiago de Cali de quince (15) metros cuadrados por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia de 10 años del presente Acuerdo (Acuerdo 069, de 2000).

ARTÍCULO 352: Cesiones en Sectores Desarrollados. Aquellas construcciones en predios localizados en sectores desarrollados del suelo urbano, con áreas iguales o mayores a 1000 M² que no hayan efectuado las cesiones para su desarrollo o redesarrollo, deben ceder por concepto de zonas verdes, el 15% del área bruta (Acuerdo 069, de 2000).

En la siguiente ilustración se evidencia la distribución espacial y el nivel de detalle en el diseño de la primera versión de los planes parciales de Ciudad Paraíso, organizados en una sola cartografía para analizarlo en términos de configuración de tejido urbano que genere habitabilidad a largo plazo:

Plano 3-5.Espacio público propuesto Ciudad Paraíso



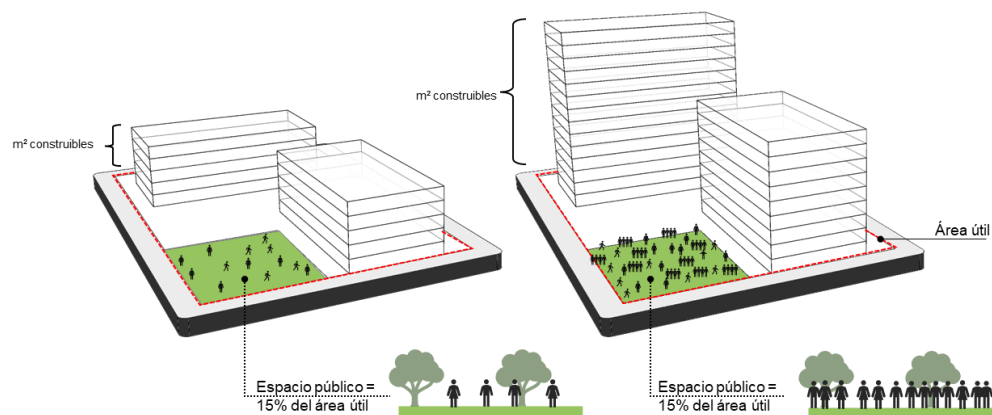
Fuente: Elaboración propia con base en propuesta planes parciales Calvario, San Pascual, Sucre y Ciudadela de la Justicia

Como se ha mencionado anteriormente, el nivel de detalle presentado en estos planes parciales impide identificar qué tipo de espacios públicos proponen, sean plazas, plazoletas o parques, la articulación entre estos si se quiere entender este proyecto de forma integral

Adicionalmente, en cuanto a los estándares o índices desde el discurso del POT se encuentra una gran diferencia y contradicción entre lo que se espera como índice de

espacio público por habitante frente a lo que se exige como cesión, sobre todo en las zonas desarrolladas⁹. Como se analiza en la siguiente ilustración:

Ilustración 3-5. Cesión de espacio público



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, es una gran probabilidad que la cesión obligatoria para soportes colectivos/públicos resulte insuficiente en los sectores desarrollados pues se continúa exigiendo un % fijo de superficie sin importar la densidad de viviendas/ha y/o el número de nuevos habitantes que residirán en los ámbitos de los planes parciales, % fijo que fue superado por las determinaciones de la LDT (en la aplicación del principio de distribución E de cargas y beneficios).

Los respectivos Decretos de los planes parciales en estudio no hacen referencia a los índices proporcionados a la ciudad de espacio público efectivo a partir de la intervención urbana, si tales alcanzan lo establecido por el POT (15 m²), o la justificación en caso de no ser así.

Otros aspectos importantes son:

Cabe decir también que hay falencias en el modelo propuesto desde el ordenamiento territorial de Cali para el año 2000 pues este contempló visiones sobrepuestas en

⁹ El desarrollo de esta hipótesis se profundiza en el capítulo 3.4.1. i). Cargas locales: cesiones obligatorias.

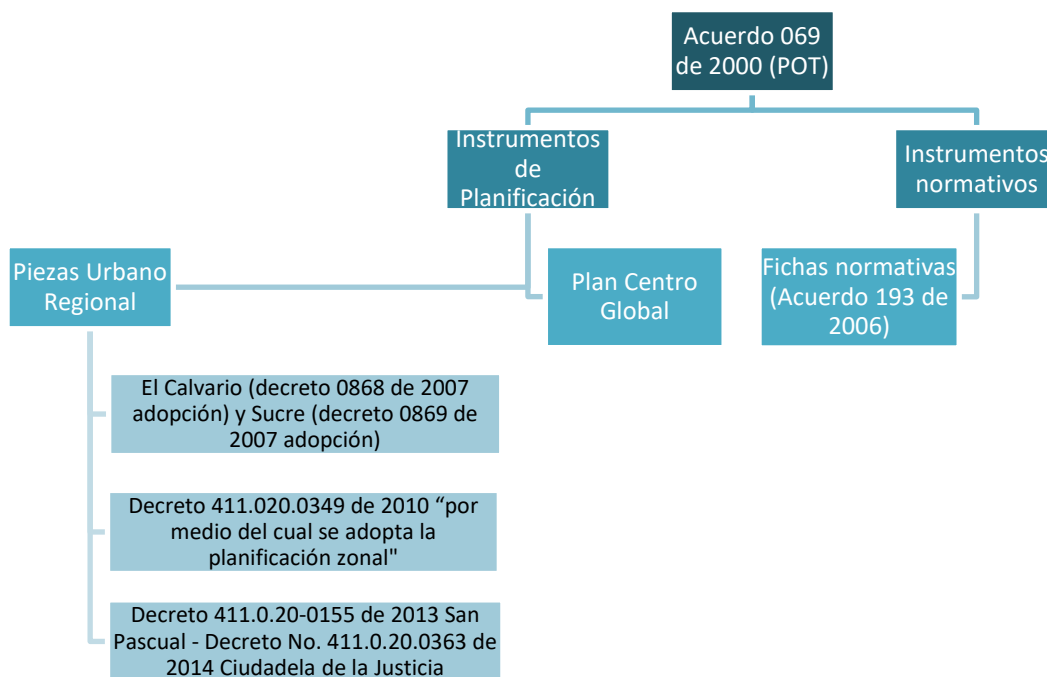
contravía del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la Ley 388 de 1997 que se profundizaran a continuación

3.3 La norma urbana

El Plan de Ordenamiento Territorial de Cali (Acuerdo 069 de 2000) surge como ya se mencionó anteriormente en el marco de la LTD, en relación con las disposiciones de autonomía municipal que ella concede teniendo en cuenta las necesidades y propósitos expuestos a nivel nacional. De acuerdo con lo establecido por el presente POT, se previó que Cali tuviera un desarrollo de ciudad radial y compacta, resaltando el centro tradicional como el punto de partida, promoviendo la densificación de la ciudad construida y un crecimiento moderado y contenido hacia el sur y oriente.

El ordenamiento territorial de Cali en su primera generación (Acuerdo 069 de 2000) incluyó variedad de instrumentos de planificación y normativos, que plantearon la forma de desarrollar las zonas de renovación urbana como se evidencia a continuación:

Gráfico 2. Instrumentos del Acuerdo 069 de 2000



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, El Ordenamiento de la ciudad estableció dividir la ciudad en piezas urbanas, delimitadas con el fin de localizar en grandes porciones ciudad la distribución de

usos, actividades y espacios colectivos acorde a las características y particularidades de cada pieza. Bajo esta premisa, el área de estudio hace parte de la Pieza Urbano Regional.

La Pieza Urbano Regional tal como lo expresa el (Acuerdo 069, de 2000):

“contiene el centro tradicional de negocios y servicios metropolitanos que funcionalmente incluye áreas relativamente especializadas tales como el distrito de servicios de la administración pública, distrito financiero y la zona de comercio urbano al por menor... Las intervenciones sobre esta pieza apuntarán a revitalizar el Centro Tradicional, contener su ampliación hacia el Norte, promover acciones de renovación y rehabilitación de áreas deterioradas (...)”.

Entre los programas y proyectos que dispuso esta Pieza a fin de ser considerados para la ejecución del modelo de ciudad propuesto por el POT, se incluyen los siguientes:

- *Programa: Revitalización del sector*

Proyecto: Edificación en los vacíos urbanos existentes

Construcción de parqueaderos públicos subterráneos y en altura.

Peatonalización de vías de enlace.

Renovación urbana del sector del Calvario.

Redesarrollo y densificación de los barrios Sucre y Obrero.

- *Programa: Renovación Urbana*

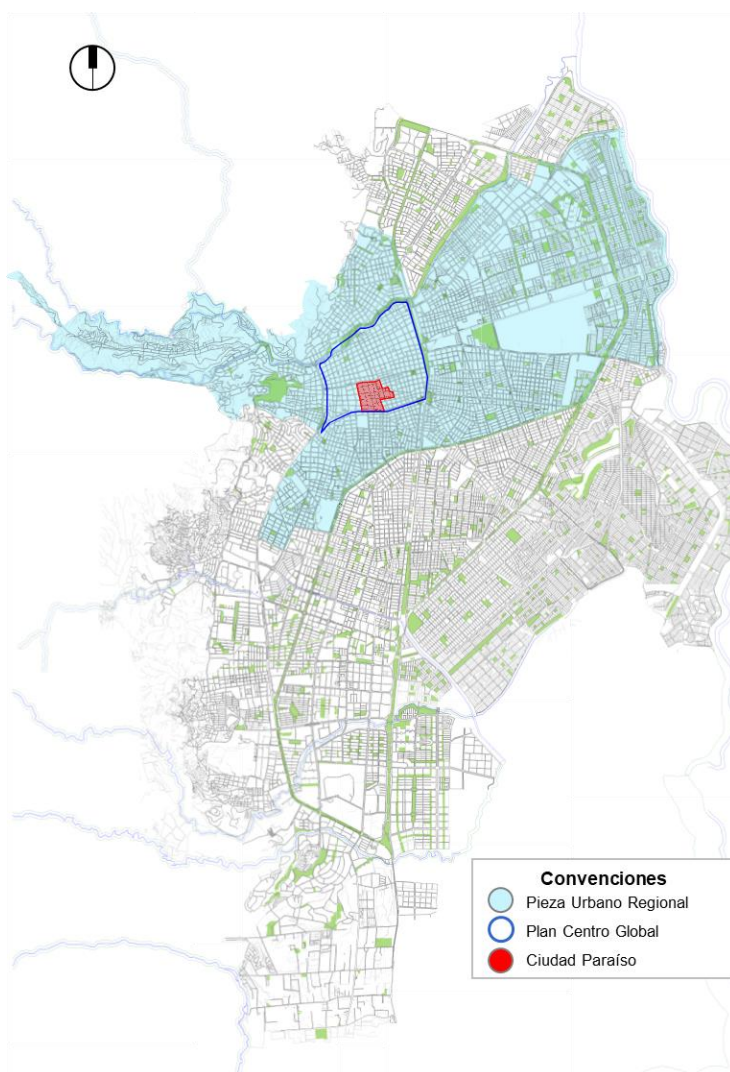
Proyecto: Plan de Renovación Urbana para el Sector El Calvario - San Pascual

Plan de Renovación Urbana para los sectores El Hoyo y Piloto.

Renovación urbana San Nicolás, Sucre, San Pascual, Barrio Obrero,

Santa Rosa

Plano 3-6. Instrumentos de planificación de Cali



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el Acuerdo 069 de 2000, a su vez elaboró otro instrumento de planificación llamado el Plan Centro Global que se sobreponía a la Pieza urbana Regional como se evidencia en el Plano 3.3 1. Instrumentos de planificación de Cali. Este plan contenía unos proyectos estratégicos como:

- Crear la Empresa de Renovación Urbana de Cali.
- Promover la Construcción del Centro Internacional de Convenciones y Exposiciones de la ciudad
- Re desarrollar áreas de alto deterioro físico- espacial y social.

- Consolidar áreas de actividades especiales.

Estos proyectos apuntaban a que la ciudad reforzara su condición mono-céntrica donde se ubicaran los equipamientos de escala urbano regional, adicionalmente con la importancia de articular estos desarrollos al sistema de transporte masivo para ese entonces todavía estaba en formulación. En síntesis, en este nivel de planificación de la ciudad en que se referencia el contenido del POT, se tenía, primero, Piezas urbanas y proyectos de las piezas urbanas y, El Plan Centro Global.

Posteriormente se crea la Empresa Municipal de Renovación Urbana (Decreto 084 de 2002) a la que corresponde la tarea de ejecutar, sin embargo, El Plan Centro Global culmina en la fase de diagnóstico y nos trasciende en la planificación municipal.

Es así como entonces, en el momento de la implementación y puesta en práctica del instrumento de planificación/gestión/financiación plan parcial, la formulación del Proyecto Ciudad Paraíso descarta el Plan Centro Global, las ideas y los objetivos que le dieron origen pierden importancia y el Plan prácticamente desaparece.

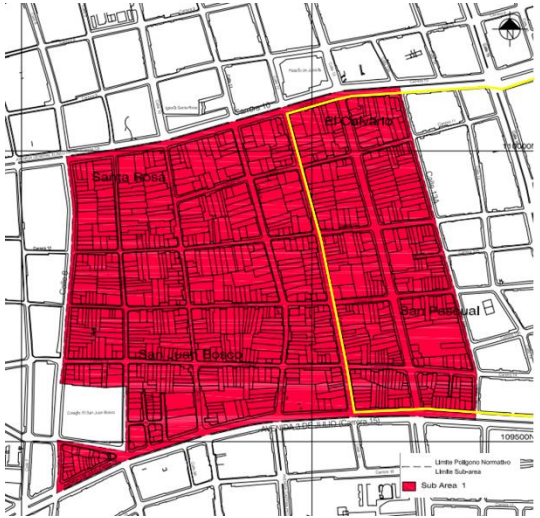
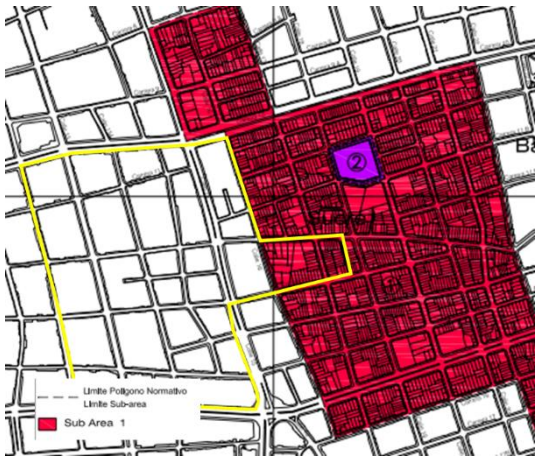
El argumento de hacer planes parciales en la ciudad, inicialmente justificado en el desarrollo del Plan Centro Global por el POT, fue reemplazado por las ideas de renovación urbana, sin directrices definidas, pero que ya se estaban consolidando en el contenido de los planes parciales, por lo cual resultaría innecesario continuar con la justificación del PCG.

Una vez puesta la ruta hacia la ejecución de la Pieza Urbana Regional, se implementan los instrumentos normativos, en pro de esto, la ciudad adopta las fichas normativas que, con el objetivo de incentivar el desarrollo de planes parciales de renovación urbana, restringen, para los desarrollos individuales, la edificabilidad a 2 pisos de altura, con el objetivo de priorizar el desarrollo por medio de plan parcial con mejores posibilidades para su intervención.

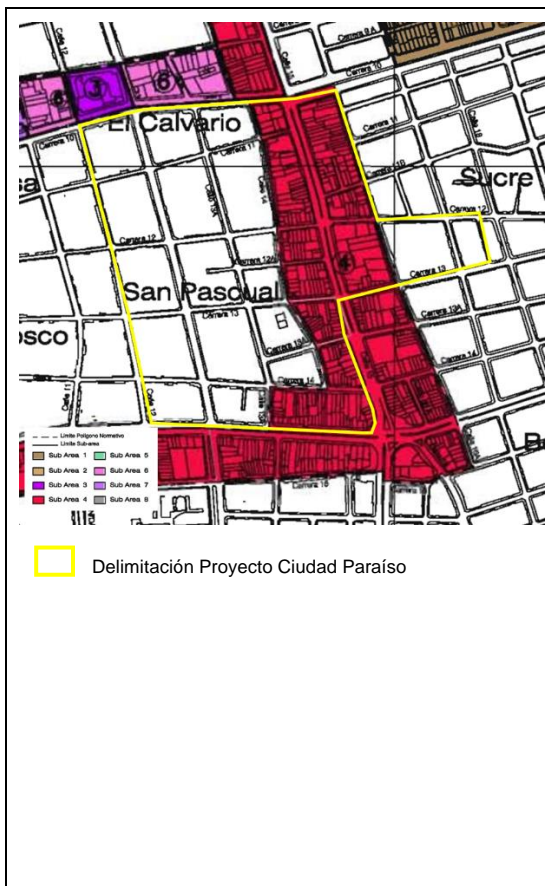
Es así como establece el *artículo 248*: La ficha normativa es el instrumento esencial que traduce a la norma complementaria las directrices de la norma general y suministra los elementos substanciales requeridos para su formulación y correcta aplicación (Acuerdo 069, de 2000). En esta se definen la clasificación de usos, su intensidad, aprovechamientos urbanísticos y la norma volumétrica.

Estas fichas tardan 6 años en adoptarse mediante el Acuerdo 193 de 2006, debido a que el POT no definió una norma clara para la renovación urbana ni para planes parciales. En el Acuerdo 193 se establecen las siguientes disposiciones para la Pieza Urbano Regional:

Tabla 3-1. Matriz fichas normativas de la Pieza Urbano regional

Sub-áreas de manejo del polígono normativo	Normas generales sobre usos y aprovechamientos.																
<p>Código del polígono normativo: PUR-PN-29-RR</p>  <p>Delimitación Proyecto Ciudad Paraíso</p>	<p>Área de Actividad Residencial Predominante</p> <p>Uso principal de este Polígono Normativo es Residencial (vivienda). Se permite la presencia limitada de usos de Servicios, Equipamientos y Comercio.</p> <p>Para efectos de la aplicación de las normas referentes a la edificabilidad, las manzanas con frente a los corredores definidos por el S.I.T.M. como Troncales y Pretroncales con 2 calzadas o más podrán manejar alturas de 8 pisos.</p> <table border="1" data-bbox="781 961 1377 1276"> <tr> <td>Índice de ocupación</td> <td>0,4</td> </tr> <tr> <td>Índice de construcción</td> <td>4,8</td> </tr> <tr> <td>Altura máxima permitida</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Altura mínima permitida</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Frente lote mínimo</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Área lote mínimo</td> <td>2 ha</td> </tr> <tr> <td>Aislamientos laterales</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Aislamientos posteriores</td> <td>*</td> </tr> </table> <p>(*) Serán definidas por el plan parcial</p>	Índice de ocupación	0,4	Índice de construcción	4,8	Altura máxima permitida	*	Altura mínima permitida	*	Frente lote mínimo	*	Área lote mínimo	2 ha	Aislamientos laterales	*	Aislamientos posteriores	*
Índice de ocupación	0,4																
Índice de construcción	4,8																
Altura máxima permitida	*																
Altura mínima permitida	*																
Frente lote mínimo	*																
Área lote mínimo	2 ha																
Aislamientos laterales	*																
Aislamientos posteriores	*																
<p>Código del polígono normativo: PUR-PN-27-RR</p>  <p>Delimitación Proyecto Ciudad Paraíso</p>	<p>Área de Actividad Residencial Predominante. Con comercio y servicios iguales o inferiores al 30% del área bruta del sector normativo, siempre y cuando estén localizadas en ejes viales, manzanas comerciales o centros cívicos y comerciales y únicamente se ubicaran en el primer piso.</p> <p>Uso principal de este Polígono Normativo es Residencial (vivienda). Se permite la presencia limitada de usos de Servicios, Equipamientos y Comercio.</p> <table border="1" data-bbox="846 1717 1312 1875"> <tr> <td>Índice de ocupación</td> <td>0,4</td> </tr> <tr> <td>Índice de construcción</td> <td>4,8</td> </tr> <tr> <td>Altura máxima permitida</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Altura mínima permitida</td> <td>*</td> </tr> </table>	Índice de ocupación	0,4	Índice de construcción	4,8	Altura máxima permitida	*	Altura mínima permitida	*								
Índice de ocupación	0,4																
Índice de construcción	4,8																
Altura máxima permitida	*																
Altura mínima permitida	*																

	<table border="1" data-bbox="846 233 1312 432"> <tr> <td>Frente lote mínimo</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Área lote mínimo</td> <td>2 ha</td> </tr> <tr> <td>Aislamientos laterales</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Aislamientos posteriores</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td colspan="2">(*) Serán definidas por el plan parcial</td> </tr> </table> <p data-bbox="776 447 1385 642">Para efectos de la aplicación de las normas referentes a la edificabilidad, las manzanas con frente a los corredores definidos por el S.I.T.M. como Troncales y Pretroncales con 2 calzadas o más podrán manejar alturas de 8 pisos.</p>	Frente lote mínimo	*	Área lote mínimo	2 ha	Aislamientos laterales	*	Aislamientos posteriores	*	(*) Serán definidas por el plan parcial									
Frente lote mínimo	*																		
Área lote mínimo	2 ha																		
Aislamientos laterales	*																		
Aislamientos posteriores	*																		
(*) Serán definidas por el plan parcial																			
<p data-bbox="224 663 703 695">Código del polígono normativo: PUR-PN-30-RR</p>  <p data-bbox="250 1276 626 1308">Delimitación Proyecto Ciudad Paraíso</p>	<p data-bbox="776 663 1385 898">Área de Actividad Residencial Predominante. Con comercio y servicios iguales o inferiores al 30% del área bruta del sector normativo, siempre y cuando estén localizadas en ejes viales, manzanas comerciales o centros cívicos y comerciales y únicamente se ubicaran en el primer piso.</p> <table border="1" data-bbox="781 915 1377 1230"> <tr> <td>Índice de ocupación</td> <td>0,4</td> </tr> <tr> <td>Índice de construcción</td> <td>4,8</td> </tr> <tr> <td>Altura máxima permitida</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Altura mínima permitida</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Frente lote mínimo</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Área lote mínimo</td> <td>2 ha</td> </tr> <tr> <td>Aislamientos laterales</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Aislamientos posteriores</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td colspan="2">(*) Serán definidas por el plan parcial</td> </tr> </table> <p data-bbox="776 1283 1385 1476">En la Sub-Área 2 se debe preservar el conjunto de Equipamientos Colectivos existentes, articulándolo al Plan(es) Parcial(es) definido como tratamiento para el Polígono y manteniendo solo para Uso de Equipamiento Colectivo Comunitario.</p>	Índice de ocupación	0,4	Índice de construcción	4,8	Altura máxima permitida	*	Altura mínima permitida	*	Frente lote mínimo	*	Área lote mínimo	2 ha	Aislamientos laterales	*	Aislamientos posteriores	*	(*) Serán definidas por el plan parcial	
Índice de ocupación	0,4																		
Índice de construcción	4,8																		
Altura máxima permitida	*																		
Altura mínima permitida	*																		
Frente lote mínimo	*																		
Área lote mínimo	2 ha																		
Aislamientos laterales	*																		
Aislamientos posteriores	*																		
(*) Serán definidas por el plan parcial																			
<p data-bbox="224 1503 711 1535">4Código del polígono normativo: PUR-PN-30-RR</p>	<p data-bbox="776 1503 1385 1535">Área de Actividad Económica Predominante. El Área de</p>																		



Actividad Económica Predominante designa aquellos sectores en donde los inmuebles se destinan en forma exclusiva o en una proporción superior al sesenta (60%).

Los Usos principales de este Polígono Normativo son los Servicios, Equipamientos y Comercio. Se permite la presencia limitada de Vivienda.

Índice de ocupación	0,60
Índice de construcción	3,20
Altura máxima permitida	*
Altura mínima permitida	*
Frente lote mínimo	*
Área lote mínimo	1 manzana
Aislamientos laterales	*
Aislamientos posteriores	*
(*) Serán definidas por el plan parcial	

Para efectos de la aplicación de las normas referentes a la edificabilidad, las manzanas con frente a los corredores definidos por el S.I.T.M. como Troncales y Pretroncales con 2 calzadas o más podrán manejar alturas de 8 pisos.

Fuente: Elaboración propia con base en Fichas normativas de la Pieza Urbano Regional (Acuerdo 193 de 2006)

Sin embargo, los planes parciales El Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia no se acogieron a ellas, basado en el argumento que establece el siguiente párrafo del artículo 248 “Fichas normativas”, mencionando:

PARÁGRAFO 1: Cada Plan Parcial y cada Plan Especial constituirá un Polígono Normativo con su correspondiente ficha normativa (Acuerdo 069, de 2000).

Con el objetivo que los planes formulados del Proyecto Ciudad Paraíso fueran viables financieramente y argumentando que lo definido por las fichas normativas hacían los planes parciales inviables, la formulación toma la posibilidad que deja el POT en este párrafo e inicia el recorrido de su propia definición de norma.

En síntesis, cabe destacar en esta primera generación del POT de Cali la incorporación de muchos instrumentos que finalmente algunos no lograron ejecutarse debido a la completa desarticulación al interior del POT entre los contenidos y la forma de concretar el modelo de ciudad de Cali, que convirtió en innecesaria la implementación de algunos

como el caso del Plan Centro Global. Por lo cual, solo la delimitación de la intervención está justificada en este instrumento.

A continuación, se puede observar el proceso de gestión de los planes parciales, las decisiones que se tomaron para su ejecución que desde el ordenamiento territorial repercuten en el reparto equitativo de cargas y beneficios para el uso racional del suelo.

3.4 Sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios

g) Precio inicial del suelo: Avalúos

La simulación Urbanística y Financiera contempla como valor de los Predios el resultado de los Avalúos de los terrenos del área de Planificación delimitada en el barrio El Calvario, desarrollados por zonas homogéneas geoeconómicas por el presente estudio (Formulación del plan de renovación urbana en el área de planificación delimitada en el barrio El Calvario, 2007).

Avalúos por zonas homogéneas que se llamaba avalúos de aproximación al valor comercial. Su metodología fue establecer como zonas homogéneas para los predios del plan parcial El Calvario y Sucre (suelo + construcción) y así mismo establecer su valor.

El valor de precio por m² proporcionado para el PP El Calvario se encuentra referenciado en lo establecido en el "Estudio del valor del suelo urbano en Cali 2008" por la Lonja y la Cámara de Comercio de Cali, el cual oscila entre \$600.000 - \$700.000 y los lotes interiores entre \$200.000 - \$300.000 para lo cual el plan parcial toma un valor promedio y no se hace ninguna distinción según la ubicación de los predios. De igual forma sucede con los precios al interior del plan parcial Sucre, sus valores se encuentra entre \$200.000 - \$600.000 de acuerdo con su ubicación y para su formulación se usó un promedio que no coincide con los estudios de avalúos previos.

Aquí claramente se incurre en un error, existió una confusión en lo que respecta a los avalúos, es decir, el tener un valor impreciso y muy general incide muy negativamente en el cálculo de reparto-equitativo de cargas y beneficios y en todos los cálculos económico-financieros de los PP de Ciudad Paraíso. Tener precisión desde el principio del avalúo inicial es uno de los datos necesarios para conjuntamente con el costo de la construcción

(infraestructuras y edificios), costos financieros, de publicidad, etc. Permitirá determinar el costo de todo el Plan parcial y contrastar con el precio de venta del proyecto y determinar: i) si es viable económica y financieramente, ii) si tratándose de proyectos de interés general de la ciudad requieren subsidio público, etc: (en conversaciones con María Clara Vejarano)

Esta zona se valorizó entre el 2007 y 2014 cuando se inició la compra de predios. En el 2012 se realiza en la ciudad una actualización de la información catastral, renovando información que no había sido capturada desde hacía nueve años., lo cual elevó significativamente los valores del suelo, por tal razón se encuentra una amplia diferencia de lo que se avaluó en 2007 y la modificación de los planes parciales Sucre y El Calvario posteriormente.

Así mismo se contempla un valor de compensaciones, del 20% adicional del precio de compra de los predios (suelo + construcción) con el objeto de facilitar la entrega de estos, dirigido a residentes no propietarios.

Para los PP San Pascual y Ciudadela de la Justicia se realizó con la actualización de la información catastral de 2012.

3.4.1 Esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios

Ahora bien, el párrafo del artículo 39 de la LDT establece lo que se considera cargas generales y locales, esto como insumo primario para definir un esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios, como se muestra en la siguiente tabla:

Sistema urbanístico colombiano	
Cargas correspondientes al reparto entre los propietarios de cada UAU / <u>Cargas locales</u> son las cesiones y la realización de obras públicas de los siguientes componentes:	Cargas correspondientes entre los propietarios de toda el área beneficiaria / <u>Cargas generales.</u> Son los costos de:
Vías locales	Infraestructura vial principal
Cesión y/o dotación de los Equipamientos	Redes matrices de servicios

colectivos	públicos
Espacio público (parques, zonas verdes)	Si hubiera parques y equipamientos de escala general (urbana, metropolitana) de la ciudad, también deberían ser considerados como cargas generales.
Redes domiciliarias de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía y telecomunicaciones)	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 388 de 1997. Artículo 39.

La estructura del reparto equitativo de cargas y beneficios en el ejercicio inmobiliario de los planes parciales de Ciudad Paraíso contienen unos rangos de porcentajes fijos sobre los costos directos e indirectos y los AIU (administración, imprevistos y utilidad) y suelo. Estos porcentajes se establecen bajo la lógica financiera de que los proyectos se mantengan dentro de los rangos para que sean viables en la prefactibilidad.

En la revisión, se toman los porcentajes y las variables que se consideraron en la formulación de cara al sistema urbanístico colombiano, dentro de lo que se piensa que son cargas generales, cargas locales y si el plan parcial las contempló y qué participación le dio a cada uno.

El plan parcial el Calvario y Sucre manejan el mismo esquema para la identificación de las cargas y los beneficios y su posterior reparto, por lo tanto, se logra identificar en cuanto a las cargas:

Simulación Urbanística del Área de Planificación en el barrio EL CALVARIO											
Modelación áreas vendibles del Plan Parcial Barrio EL CALVARIO											
Área Bruta m ² (AB)	Afectación	Área Neta Urbanizable m ² (ANU)	Vías m ²	Área Cesiones m ² (15% y 3%)	Área Util m ² (AU)	Áreas no Ocupables	Área Neta de Ocupación m ²	Valor Avalúo de Aproximación / m ²	Valor adquisición y liberación de predios compra de 44,128 m ² compensaciones		
52.020	3.366	48.654	8.969	12.084 9.364	27.600	8.975	18.624	\$ 410.104	\$ 18.063.430.000	\$ 3.616.686.000	
Usos	Área (Ha.)	Porcentaje del área de ocupación	Altura No. Pisos	% de ocupación	Área vendible m ²	Valor m ² Venta	Valor Venta por Uss	Participación en las Ventas del Proyecto	Participación del área vendible		
Equipamiento	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%		
Locales Comerciales	1,73	62,60%	5,00	60%	51.831	\$ 3.730.000	\$ 193.329.589.716	70,91%	71,51%		
Almacén por Departamentos	1,03	37,40%	2,50	80%	20.846	\$ 2.984.000	\$ 61.606.882.192	25,09%	28,49%		
Vivienda	0,00	0,00%	0,00	0%	0	\$ 930.000	\$ 0	0,00%	0,00%		
Valor Proyecto	2,76	100%	0,89	67,46%	72.477	\$ 211.775.136.853	\$ 211.775.136.853	100,00%	100,00%		
								\$ 254.936.471.908			
* Valor Predios								\$ 21.700.116.900	10,25%		
* Indirectos								\$ 15.871.586.752	7,43%		
* Urbanismo								\$ 5.007.403.105	2,36%		
* Ambiental (Construcción)								\$ 111.300.000	0,24%		
* Social								\$ 4.366.432.000	2,06%		
* Construcciones								\$ 83.074.861.527	39,23%		
* Intereses								\$ 10.750.077.417	5,10%		
* Publicidad y Comercializ.								\$ 4.765.282.898	2,25%		
* Imprevistos								\$ 4.783.118.093	2,25%		
* Utilidad								\$ 60.901.959.062	28,76%		
Valor Proyecto								\$ 211.775.136.853	100,00%		

Plan Parcial El Calvario					
Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios					
Cargas Generales		Cargas Específicas		Utilidad General	
Componente	Costo	Componente	Costo	Componente	Costo
* Valor Predios	\$ 21.700.116.000	* Construcciones	\$ 83.074.861.527	* Utilidad	\$ 60.901.959.062
* Indirectos	\$ 15.871.586.752	* Financiación	\$ 10.790.077.417		
* Urbanismo	\$ 5.007.403.105	* Publicidad	\$ 4.765.282.896		
* Ambiental (Construcción)	\$ 511.300.000	* Imprevistos	\$ 4.786.118.093		
* Social	\$ 4.366.432.000				
Total Cargas	\$ 47.456.837.857		\$ 103.416.339.933		\$ 60.901.959.062

Simulación Urbanística del Área de Planeamiento en el barrio SUCRE										
Modelación áreas vendibles del Plan Parcial Barrio SUCRE										
Área Bruta ² (AB)	Afectación	Área Neta Urbanizable (ANU) m ²	Vías m ²	Área Cesiones m ² (15% y 3%)	Área Util m ² (AU)	Áreas no Ocupables	Área Neta de Ocupación m ²	Valor Avello de Aproximación / m ²	Valor adquisición y liberación de predios compra de 36921 m ² compensaciones	
48.408	3.927	44.481	7.395	8.730 8.713,47	28.356	11.569	16.787	\$ 498.075	\$ 19.656.930.000	\$ 3.971.786.000
Uso ¹	Área (Ha.)	Porcentaje del área de ocupación	Altura No Pisos	% de ocupación	Área vendible m ²	Valor m ² Venta	Valor Venta por Uso	Participación en las Ventas del Proyecto	Participación del área vendible	
Equipamiento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	
Locales Comerciales	1,36	47,89%	5,00	80%	40.735	\$ 3.700.000	\$ 151.940.613.438	71,40%	61,94%	
Almacén por Departamentos	0,51	32,04%	2,50	80%	10.173	\$ 2.994.000	\$ 54.228.007.803	25,11%	27,63%	
Vivienda (108 Vv c 64 m ²)	0,57	20,07%	5,00	24%	6.851	\$ 930.000	\$ 6.373.264.302	3,00%	10,42%	
Valor Proyecto	2,84	100%	3,52	69,20%	65.762		\$ 212.547.885.343	100%	100%	
* Valor Predios								\$ 23.830.718.000	11,21%	
* Indirectos								\$ 15.418.247.904	7,25%	
* Urbanismo								\$ 4.511.335.573	2,12%	
* Ambiental (Construcción)								\$ 510.270.419	2,4%	
* Social								\$ 3.990.000.000	1,88%	
* Construcciones								\$ 83.538.893.195	39,30%	
* Intereses								\$ 10.786.153.024	5,07%	
* Publicidad y Comercializ.								\$ 4.778.419.621	2,25%	
* Imprevistos								\$ 4.803.582.209	2,25%	
* Utilidad								\$ 60.901.959.062	28,41%	
Valor Proyecto								\$ 212.547.885.343	100,00%	

Plan Parcial Sucre					
Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios					
Cargas Generales		Cargas Específicas		Utilidad General	
Componente	Costo	Componente	Costo	Componente	Costo
* Valor Predios	\$ 23.830.718.000	* Construcciones	\$ 83.538.893.195	* Utilidad	\$ 60.380.267.399
* Indirectos	\$ 15.418.247.904	* Financiación	\$ 10.786.153.024		
* Urbanismo	\$ 4.511.335.573	* Publicidad	\$ 4.778.419.621		
* Ambiental (Construcción)	\$ 510.270.419	* Imprevistos	\$ 4.803.582.209		
* Social	\$ 3.990.000.000				
Total Cargas	\$ 48.260.569.896		\$ 103.907.048.048		\$ 60.380.267.399

Fuente: DTS de planes parciales Calvario, San Pascual, Sucre y Ciudadela de la Justicia

Como se mencionó anteriormente, la simulación financiera para los planes parciales se estructuró a partir de la asignación de porcentajes al componente sobre el valor total estimado del proyecto. En la revisión de los dos planes parciales en cuestión se encontró que las cargas generales no son entendidas como aquellos elementos de infraestructura principales como lo establece la Ley, a pesar de que existe una mención de estas en metros cuadrados, no es claro como participan del reparto. Es decir, los costos de estas futuras intervenciones no se encuentran especificadas sobre a qué infraestructura hace referencia, no incluye ninguna carga (responsabilidad) de escala urbana que deba

financiar el plan parcial debido a que se debe ejecutar solo porque el plan parcial lo requiere.

Se evidencia en cuanto las cargas locales un escenario similar, ya que se hablan de cesiones en las cuales, por un lado, no se contemplan ceder áreas para equipamientos colectivos dentro de los dos planes parciales (a pesar de que a lo largo de los DTS se hace referencia al Centro cultural El Calvario y el Centro Cultural Sucre), tampoco se identifican las redes de servicios domiciliarios dentro del reparto.

Por otro lado, lo que corresponde a espacio público no se hace ninguna referencia a que tipo de espacio público como lo sugiere la Ley, es claro que no se considera la existencia de parques, plazoletas o zonas verdes, con cuales áreas y su participación en el cálculo de costos de las cargas locales por unidades de actuación, lo anterior tiene que ver entre otras razones con que no hay ninguna definición de diseño urbano y arquitectónico de algún nivel de detalle que se puede ver reflejado en el reparto. Así mismo, las vías locales, no es posible determinar cuál es el costo de cada uno de estos elementos y su porcentaje de participación en el reparto.

En términos generales, estos planes parciales con el mismo esquema de reparto de cargas y beneficios contenían una estructura general, que basada en porcentajes que representan su incidencia dentro de los proyectos sobre el costo total de la intervención, y se clasificó de la siguiente forma:

Cargas del área de planificación	El Calvario	Sucre
Avalúos de los terrenos	10,25%	11,21%
Costos indirectos	7,49%	7,25%
Costos de urbanismo	2,36%	2,12%
Costos Plan de Gestión Ambiental	0,24%	0,24%
Costos del Plan de Gestión Social	2,06%	1,88%
Costos de Construcción	39,23%	39,30%
Intereses	5,10%	5,07%
Publicidad y Comercialización	2,25%	2,25%
Imprevistos	2,26%	2,26%
Utilidad	28,76%	28,41%
Total proyecto	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos técnicos de soporte Capítulo 7. "Simulación urbanística – financiera" de los planes parciales El Calvario y Sucre 2007.

De acuerdo con lo analizado se puede decir que no se dio una correcta interpretación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la LDT, esto conforme a la complejidad y minucia que corresponde al instrumento de planificación de plan parcial para determinar las cargas, es un error asimilar la lógica de la "simulación financiera" tradicional de un proyecto inmobiliario a la forma de cálculo del reparto equitativo de cargas y beneficios de un plan parcial.

Las cargas no deben ser entendidas únicamente como un valor o porcentaje fijo sobre el total del proyecto, esta situación rechaza el concepto de "distribución equitativa", que debe obtenerse (esa distribución) de manera concreta para cada proyecto. Es decir que cada proyecto o plan parcial tiene características particulares y por supuesto las "cargas y beneficios" tendrán unas proporciones acordes para uno.

Por lo tanto, no hay una correspondencia entre lo que son las cargas generales - locales y lo que se cuantifica. Teniendo en cuenta que estas cargas son equivalentes a los soportes urbanos colectivos necesarios que deben ser especificados, categorizados y claramente definidos para lograr el reparto equitativo de los proyectos. De otra forma, no se logra comprender el territorio y los elementos estructurantes que lo conformarán.

Por supuesto debe haber viabilidad financiera en el marco del concepto de "distribución equitativa de costos y beneficios", es decir, entre inversionistas privados y, entre estos, el Estado (para el caso la administración pública local) y los propietarios de suelo. No es solamente la viabilidad financiera entendido de manera dominante el sector privado inmobiliario, que generalmente resulta en una "distribución inequitativa de cargas y beneficios" entre el sector inmobiliario privado, el Estado y los propietarios (En conversaciones con María Clara Vejarano).

Lo anterior está establecido en la LDT; antes de esta ley no había una definición específica en materia de urbanismo sobre quién debería financiar el desarrollo urbano.

Por su parte, los esquemas de reparto de cargas y beneficios de los planes parciales San Pascual y Ciudadela de la Justicia, fueron estructurados de la misma forma y con lugar a desarrollos más específicos sobre la cuantificación de las cargas generales y locales. Las cargas generales están identificadas como "afectaciones", lo que hace parte de las

infraestructuras principales de la ciudad que se encuentran al interior del área de delimitación, sin embargo, no es claro como forman parte del reparto equitativo de cargas y beneficios pues éstas se encuentran totalizadas en las tablas de cargas locales del documento “Simulación urbanística- Financiera” de los planes parciales, como se señala a continuación:

Tabla 3-2. Cargas locales San Pascual y Ciudadela de la Justicia

CUANTIFICACIÓN GENERAL DE LAS CARGAS LOCALES			
CÁLCULO DE CARGAS LOCALES DE LA URBANIZACIÓN PLAN PARCIAL SAN PASCUAL			
COMPRA DE SUELO PARA ZONAS VERDES			
CESIÓN SUELO OBJETO REPARTO	Mt²	Valor \$/Mt²	Costo Total Compra Predios
Zonas Verdes Manzana A -169 (m2)	3.259,53	\$ 444.630	1.449.285.364
Zonas Verdes Manzana A -170 (m2)	3.039,41	\$ 616.461	1.873.676.933
Zonas Verdes Manzana A -166 (m2)	5.007,02	\$ 835.073	4.181.227.428
Zonas Verdes Manzana A -173 (m2)	6.698	\$ 893.953	5.987.509.790
Cesión Via ampliación	10.745,33	\$ 684.503	3.366.158.040
DEMOLICIONES	25.552,00	\$ 58.054	\$ 1.483.387.202
SUBTOTAL CESIÓN SUELO			18.341.244.758
ADECUACIONES SUELO			
ACTIVIDAD	Mt²	\$/Mt²	\$ Total
ANDENES + INSTALACIONES	22.875,70	\$ 123.554	2.826.384.396
AMPLIACION CII 13, CII 15 y Kra 12	5.761,94	\$ 180.236	1.038.508.629
RENOVACION DE VIAS	29.687,16	\$ 180.236	5.350.692.965
Adecuación Zonas blandas	11.537	\$ 15.153	174.825.246
Adecuación Zonas duras	4.945	\$ 76.507	378.293.189
TOTAL URBANISMO LOCAL SIN COMPRA PREDIOS			\$ 9.768.704.423,89
REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS			
ACTIVIDAD	ML	\$/ML	\$ Total
RED DE ALCANTARILLADO	2.551	\$ 225.063	\$ 574.128.576
RED DE ACUEDUCTO	2.280	\$ 168.275	\$ 383.616.531
RED DE ELÉCTRICA	2.100	\$ 1.508.941	\$ 3.164.576.066
RED DE TELECOMUNICACIONES	2.100	\$ 904.165	\$ 1.898.745.640
TOTAL REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS			\$ 6.021.066.812,93
TOTAL CARGAS LOCALES DE LA URBANIZACIÓN A REPARTIR EQUITATIVAMENTE			\$ 34.131.015.994
CÁLCULO OTRAS OBLIGACIONES PLAN PARCIAL SAN PASCUAL			
TOTAL PLAN DE GESTIÓN SOCIAL			\$ 3.326.253.593,00
TOTAL OBLIGACIONES DEL PLAN PARCIAL			\$ 37.457.269.587
CÁLCULO DE CARGAS LOCALES DE LA URBANIZACIÓN PLAN PARCIAL CIUDADELA DE LA JUSTICIA			
COMPRA DE SUELO PARA ZONAS VERDES			
CESIÓN SUELO OBJETO REPARTO	Mt²	Valor \$/Mt²	Costo Total Compra Predios
Cesión espacio público manzana A -203 (m2)	2.524,89	\$ 890.623	\$ 2.248.721.764
Cesión Via ampliación Calle 12 (frente a mz. A-0202)	222,30	\$ 1.268.585	\$ 282.006.497
Cesión Via ampliación Calle 12 (frente a E.P.)	194,26	\$ 890.623	\$ 173.012.475
Cesión Via ampliación Calle 12 (frente a mz. A-0203)	224,63	\$ 890.623	\$ 200.060.704
Demoliciones	3.822,63	\$ 49.682	\$ 189.915.364
SUBTOTAL CESIÓN SUELO			3.093.716.804
ADECUACIONES SUELO			
ACTIVIDAD	Mt²	\$/Mt²	\$ Total
ANDENES + INSTALACIONES	3.291,43	\$ 127.000	\$ 418.011.610
AMPLIACION Kra 12	378,48	\$ 185.000	\$ 70.018.800
RENOVACION DE VIAS	1.109,63	\$ 119.104	\$ 132.160.832
Adecuación Zonas blandas	2.373,57	\$ 15.600	\$ 37.027.754
Adecuación Zonas duras	1.017,25	\$ 78.400	\$ 79.752.086
TOTAL URBANISMO LOCAL SIN COMPRA PREDIOS			\$ 736.971.083
REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS			
ACTIVIDAD	ML	\$/ML	\$ Total
RED DE ALCANTARILLADO	298,26	\$ 230.600	\$ 68.778.756
RED DE ACUEDUCTO	379,23	\$ 172.400	\$ 65.379.252
RED DE ELÉCTRICA	379,23	\$ 1.544.000	\$ 585.531.120
RED DE TELECOMUNICACIONES	208,32	\$ 930.000	\$ 193.737.600
TOTAL REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS			\$ 912.428.728,00
TOTAL CARGAS LOCALES DE LA URBANIZACIÓN A REPARTIR EQUITATIVAMENTE			\$ 1.650.397.811
CÁLCULO OTRAS OBLIGACIONES PLAN PARCIAL CIUDADELA DE LA JUSTICIA			
TOTAL PLAN DE GESTIÓN SOCIAL ²			\$ 1.211.896.810,80
TOTAL OBLIGACIONES DEL PLAN PARCIAL			\$ 2.862.294.621

Fuente: Documentos técnicos de soporte Capítulo 7. “Simulación urbanística – financiera” del plan parcial San Pascual (izq) y Ciudadela de la Justicia (der).

Si se analiza en relación a lo establecido por el sistema urbanístico colombiano, es necesario que haya una disposición en sentido de las cargas generales y locales que facilite identificar los costos y el medio por el cual pueda ser recuperado. Ahora bien, también es cierto que algunas formulaciones integran las cargas generales en las cargas locales, por lo menos en el presupuesto por temas de gestión para evitar retrasos por parte de las administraciones públicas de cada ciudad, con las que en ocasiones no hay buena articulación.

De las cargas urbanísticas locales, se evidenció como ya se dijo un avance en la especificidad de los elementos de las cesiones públicas en lo que se identifica las áreas puntuales y los costos por metro cuadrado de cada componente y a qué tipo de espacio público corresponde (zona verde para San Pascual), Ciudadela de la Justicia no hace

mención a que tipo de espacios dejará a la ciudad. Entre otras cosas, estos planes parciales tampoco ceden áreas para equipamiento colectivo nuevo.

Es preciso decir que, en cuanto a usos de equipamiento colectivo, dado que San Pascual deja como permanencia los dotacionales preexistentes no cede área adicional para nuevos espacios colectivos y Ciudadela de la Justicia tampoco contempla áreas para esta cesión.

Las cesiones obligatorias que generan los planes parciales parten de lo que establece el Capítulo IV del Sistema de Espacio Público, POT de 2000, como se evidencia:

ARTÍCULO 117: Objetivos Específicos. Procurar el índice mínimo de espacio público efectivo dentro del Municipio de Santiago de Cali con el equivalente estipulado en el artículo 14 del Decreto 1504 del logro de quince (15) metros cuadrados por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del presente Acuerdo (Acuerdo 069, de 2000).

ARTÍCULO 352: Cesiones en Sectores Desarrollados. Aquellas construcciones en predios localizados en sectores desarrollados del suelo urbano, con áreas iguales o mayores a 1000 M² que no hayan efectuado las cesiones para su desarrollo o redesarrollo, deben ceder por concepto de zonas verdes, el 15% del área bruta (Acuerdo 069, de 2000).

Cabe recordar que, este POT no integra lineamientos en el marco del tratamiento de renovación urbana o del instrumento plan parcial en el que se interprete el modelo de ciudad que se propone para zonas a redesarrollarse.

En este sentido, los planes parciales que comprende el Proyecto Ciudad Paraíso agrupan las cesiones tales como espacio público, vías y equipamientos dentro del porcentaje establecido, sin que esto obedezca a unas decisiones urbanas basadas en condiciones de habitabilidad ni estándares de calidad de vida.

Por todo, desde el POT la ciudad carece de estándares o metas realizables que direccionen la ciudad en función de sus habitantes, esto abre una brecha entre el discurso acerca de la renovación urbana tanto en el POT como la formulación de los planes parciales, dejando sin sustento la razón de ser de algunas decisiones urbanísticas.

La cuantificación en áreas y costos de estos presentan inconsistencias, pues los equipamientos en los planes parciales El Calvario y Sucre, aunque tienen representación

gráfica no se ve reflejada en los cuadros de áreas. También cabe resaltar que para ambos planes parciales colindantes se proponen el mismo tipo de equipamiento “centro múltiple cultural” que ofrecen servicios de escala local y para el plan parcial San Pascual no cuenta con cesión para equipamientos, se considera dejar el existente y con este suplir la necesidad de su nueva población.

El estándar de espacio público propuesto para la ciudad de Cali como ya se mencionó es de 15 m², la norma establece para los redesarrollos que se calculen sobre el 15 % del área bruta, en este porcentaje se contiene el espacio público efectivo, equipamientos y vías locales, ahora bien, dicho estándar y porcentaje de cesión no se encuentran soportados en lineamientos generales que orienten la intervención para el centro tradicional en el marco del Plan Centro Global, en esto pues los planes parciales no alcanzan los m² por habitante asumiéndose como única variable que asegure la calidad de vida de los nuevos habitantes. Desde la norma la exigencia es cumplir un porcentaje requerido.

21.011 habitantes propuesto por el Proyecto Ciudad Paraíso * **15m² = 315.165 m² de espacio público** (según estándar).

Espacio público cedido por el Proyecto Ciudad Paraíso = **32.844 m²**

Lo cual indica que por cada habitante habría: **1,56 m² de espacio público**, apenas el 10% de lo esperado.

Reflexiones sobre el tema aseguran que, entre mejor espacio público, mayor vida urbana (Jan Gehl, 2014) la preocupación debe estar en asegurar espacio de calidad y para ello definir cómo se usará el espacio público y cómo soluciona (o no) las necesidades de los habitantes. En esto pasa a segunda variable la cantidad, que si bien es importante se articula con otras que hacen del espacio un punto de integración social para el intercambio en distintos aspectos.

Sin embargo, en una zona donde inicialmente la cantidad de espacio público es cero y el parque más cercano se encuentra a 600 metros aproximadamente del perímetro de intervención, si resulta preocupante analizar que 1.56m² por habitante que propone el proyecto Ciudad Paraíso se encuentra por debajo del promedio entre 2007 y 2014 que se

formularon los diferentes planes parciales. Para el año 2007, según “Cali, cómo vamos”¹⁰ afirma que la ciudad contaba con cerca de 2,5 m² por habitante, hacia 2014 la cifra estaba en 2,76m² por habitante, lo que resulta en un promedio aproximado de 2,63m² por habitante.

Esta decisión urbana con relación a la cesión contribuirá a aumentar el déficit de E.P. en la ciudad en el momento en que se lleve a cabo, dado que, si el plan parcial propone solo 1,56 m² por habitante sin descontar que un porcentaje de esa cesión está realmente destinada a equipamientos frente a los 2,63m² que tenía la ciudad hasta 2014, es importante que uno de los principios de los proyectos urbanos sea aportar a consolidar o aumentar el estándar de espacio público en la ciudad.

Para la cuantificación de los beneficios, es preciso resaltar la utilidad que se obtiene en el proyecto y la importancia de la participación del suelo en las ventas totales del proyecto, variable dependiendo del uso y de acuerdo con cada ciudad, así pues, para el caso de los planes parciales El Calvario y Sucre se presenta de la siguiente forma:

Tabla 3-3. Beneficios del plan parcial El Calvario

AREA DE PLANIFICACIÓN m ²		52.020 m ²								
Mz. Numero	Área Útil Manzana	Área hasta sardinel	Andenes m2	Área Útil por uso	Uso Principal	Aprov. Medio (Pisos)	Valor Ventas	% Participación de Ventas	Cargas Generales a Asumir	% Participación Cargas Generales
A204	10.323	11.484	1.161	10.323	Alm. Departamentos	2,5	\$ 61.606.882.192	24,17%	\$ 11.468.221.072	24,17%
A205	6.090	7.195	1.105	6.090	Cesión	0	-	-	-	-
A209	4.316	5.602	1.286	4.316	Cesión	0	-	-	-	-
A210	10.659	12.424	1.765	10.659	Locales Comerc.	5	\$ 119.278.585.290	46,79%	\$ 22.203.902.171	46,79%
				2.760	Locales Comerc.	5	\$ 30.889.669.371	12,12%	\$ 5.750.162.069	12,12%
A211	7.697	8.677	980	3.857	RRH	5	\$ 43.161.335.055	16,93%	\$ 8.034.552.546	16,93%
				1.080	Sub Estación Centro	0	-	-	-	-
A212	1.678	2.294	616	1.678	Cesión	0	-	-	-	-
TOTAL	40.764	47.676	6.912	40.764		3,89	\$ 254.936.471.908	100,00%	\$ 47.456.837.857	100,00%

Fuente: Documentos técnicos de soporte Capítulo 7. “Simulación urbanística – financiera” del plan parcial El Calvario 2007.

Tabla 3-4. Beneficios del plan parcial Sucre

AREA DE PLANIFICACIÓN m ²		48.408 m ²								
Mz. Numero	Área Útil Manzana	Área hasta sardinel	Andenes m2	Área Útil por uso	Uso Principal	Aprov. Medio (Pisos)	Valor Ventas	% Participación de Ventas	Cargas Generales a Asumir	% Participación Cargas Generales
A276	7.876	8.640	765	7.876	Locales Comerc.	5	\$ 88.127.109.084	41,92%	\$ 20.231.302.581	41,92%
A277	2.336	3.096	760	2.336	Locales Comerc.	5	\$ 26.139.565.845	12,43%	\$ 6.000.848.904	12,43%
A278	9.086	10.033	946	9.086	Alm. Departamentos	2,5	\$ 54.228.007.603	25,80%	\$ 12.449.100.414	25,80%
A288	2.408	3.225	817	2.408	VIS	5	\$ 1.696.560.000	0,79%	\$ 382.591.463	0,79%
A289	3.282	3.922	640	3.282	VIS	5	\$ 2.380.800.000	1,13%	\$ 546.555.233	1,13%
A290	9.293	10.545	1.252	3.367	Locales Comerc.	5	\$ 37.679.938.509	17,92%	\$ 8.650.167.300	17,92%
				5.926	Cesión	0	-	-	-	-
A297	2.805	3.537	733	2.805	Cesión	0	-	-	-	-
TOTAL	37.086	42.998	5.912	37.086		3,92	210.221.981.041	100,00%	\$ 48.260.568.896	100,00%

Fuente: Documentos técnicos de soporte Capítulo 7. “Simulación urbanística – financiera” del plan parcial Sucre 2007.

¹⁰ *Cali Cómo Vamos* es un programa de seguimiento y evaluación de la calidad de vida en la ciudad, tiene como referencia el Programa “Bogotá Cómo Vamos”, adelantado desde 1998 por iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Corona.

La participación más importante dentro de ambos proyectos es el uso comercial con un total de participación en ventas de 83,62% para el plan parcial El Calvario 72,27% para el plan parcial Sucre, seguido del uso residencial que para este último plan parcial es del 1,92% sobre el valor del proyecto lo cual es una brecha enorme frente al déficit habitacional como tema central del sistema urbanístico colombiano.

Para El Calvario, se nota una incoherencia debido a que, la formulación de El Calvario estimaba la inclusión de la vivienda. El respectivo documento técnico de soporte afirma “ el porcentaje de vivienda que corresponde al polígono del barrio El Calvario, conforme a la disposición del artículo 92 de la Ley 388 de 1997, ha sido ubicado en el polígono del plan parcial para el barrio Sucre, con el fin de garantizar el punto de equilibrio de la operación financiera del proyecto del plan parcial para el área de planeamiento del barrio El Calvario” (Formulación del plan de renovación urbana en el área de planificación delimitada en el barrio El Calvario, 2007).

En cuanto a los beneficios obtenidos por los planes de San Pascual y Ciudadela de la Justicia que se muestran en las siguientes tablas:

Tabla 3-5. Cargas y beneficios San Pascual

MANZANA ÚTIL	ÁREA ÚTIL MANZANA	APROVECHAMIENTOS (M2 CONSTRUIBLES POR USO)				% DE PARTICIPACIÓN EN APROVECHAMIENTOS POR MANZANA ÚTIL*	CARGAS A SER ASUMIDAS (EN PUNTOS)**	VALOR CARGAS A COSTO AÑO 2011
		Comercio y Servicios (Piso 1)	Comercio y Servicios (Piso 2 en adelante)	Vivienda	Total			
A-163	8.379,84	4.692,71	2.346,36	18.161,27	25.200,34	14,91%	10.426	\$ 5.584.307.268
A-164	8.615,45	4.824,65	2.412,33	18.671,90	25.908,88	15,33%	10.719	\$ 5.741.317.263
A-165	5.308,12	2.972,55	1.486,27	11.504,06	15.962,88	9,44%	6.604	\$ 3.537.319.698
A-167	10.079,55	5.644,55	2.822,27	21.844,98	30.311,80	17,93%	12.541	\$ 6.716.990.339
A-168	8.330,23	4.664,93	2.332,46	18.053,75	25.051,15	14,82%	10.365	\$ 5.551.247.271
A-172	3.557,38	1.992,13	996,07	7.709,76	10.697,96	6,33%	4.426	\$ 2.370.630.345
A-174	3.118,21	1.746,20	873,10	6.757,96	9.377,26	5,55%	3.880	\$ 2.077.968.406
A-175	2.977,46	1.667,38	833,69	6.452,92	8.953,99	5,30%	3.705	\$ 1.984.172.910
A-176	3.276,97	1.835,10	917,55	7.102,04	9.854,69	5,83%	4.077	\$ 2.183.765.727
A-177	2.565,36	1.436,60	718,30	5.559,80	7.714,70	4,56%	3.192	\$ 1.709.550.361
TOTALES	56.208,57	31.476,80	15.738,40	121.818,44	169.033,63	100,00%	69.935	\$ 37.457.269.587

* Participación calculada con base en el aprovechamiento urbanístico básico del plan parcial.

** El valor equivalente a cada punto corresponde a un (1) Salario Mínimo Legal Vigente Colombiano, el cual será ajustado en el tiempo conforme a los incrementos de Ley.

Fuente: Documentos técnicos de soporte Capítulo 7. “Simulación urbanística – financiera” del plan parcial Sucre 2007.

Tabla 3-6. Cargas y beneficios Ciudadela de la Justicia

REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS POR UNIDADES DE ACTUACIÓN RESULTANTES					
UAU	ÁREA ÚTIL MANZANA	APROVECHAMIENTOS (M2 CONSTRUIBLES POR UAU)	% DE PARTICIPACIÓN EN APROVECHAMIENTOS POR MANZANA ÚTIL*	CARGAS (EN PUNTOS)**	VALOR CARGAS A COSTO AÑO 2013
UAU 1	7.244,49	81.138,29	63,10%	3.064	\$ 1.806.158.631
UAU 2	4.942,18	47.444,93	36,90%	1.792	\$ 1.056.135.991
TOTALES	12.186,67	128.583,22	100,00%	4.855	\$ 2.862.294.621

* Participación calculada con base en el aprovechamiento urbanístico del plan parcial.

** El valor equivalente a cada punto corresponde a un (1) Salario Mínimo Legal Vigente Colombiano, el cual será ajustado en el tiempo conforme a los incrementos de Ley.

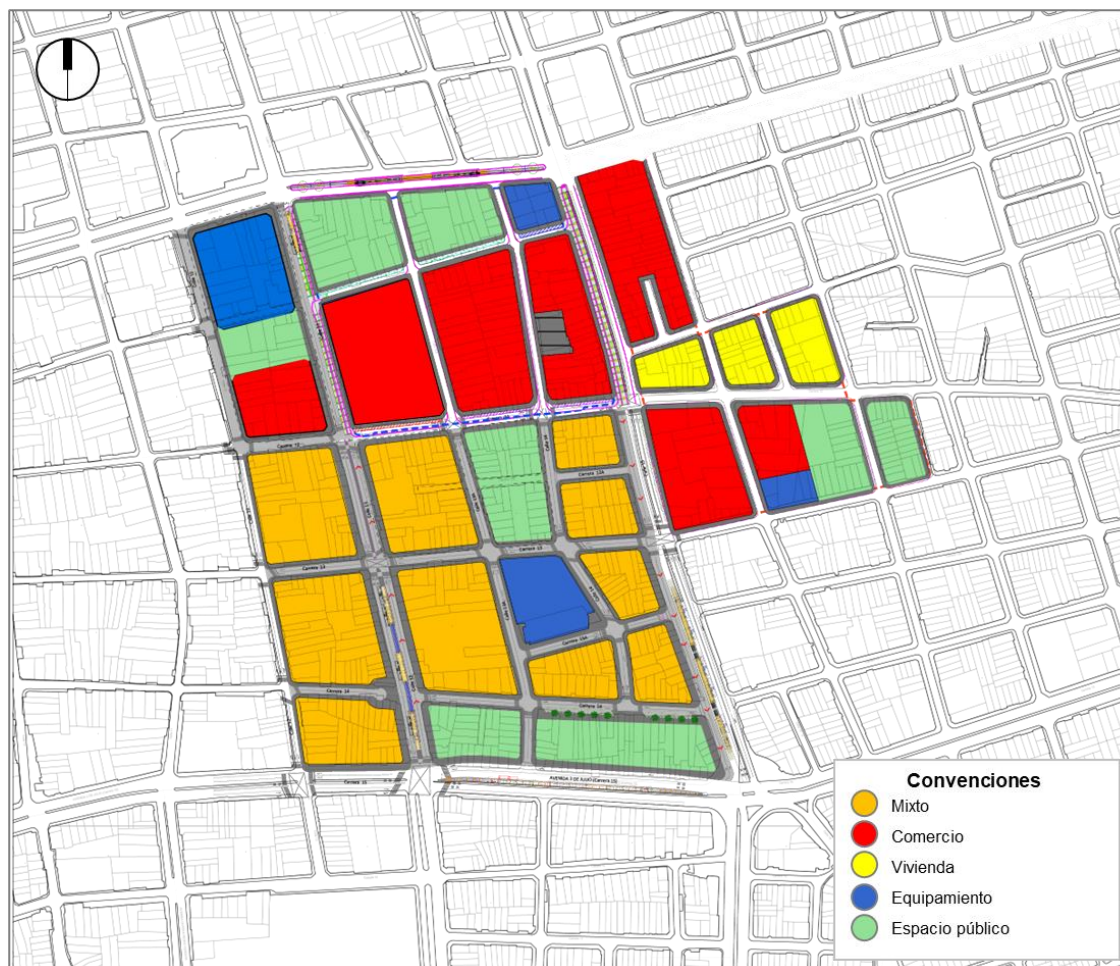
Fuente: Documentos técnicos de soporte Capítulo 7. "Simulación urbanística – financiera" del plan parcial Sucre 2007.

Se evidencia para el plan parcial San Pascual una alta participación del uso residencial siendo el de mayor intensidad de metros cuadrados propuestos en todas las unidades de actuación, se puede decir que en comparación con los planes parciales Sucre y El Calvario, esta formulación obedece en mayor medida a lo esperado por el sistema urbanístico colombiano en enfrentar el déficit habitacional con usos complementarios que reactiven los territorios.

En el caso de Ciudadela de la Justicia, cabe resaltar que las cesiones de espacio público no se incorporan en el reparto, esto debido a que su construcción será asumida por el Municipio de Santiago de Cali, como parte del aporte de la administración en esta intervención de carácter institucional. Por otro lado, no se desagregan los usos que propone este desarrollo, ya que si bien la sede de La fiscalía general de la Nación no se constituye como áreas vendibles sí es importante saber qué de los metros cuadrados construibles son destinados a usos complementarios comerciales y de servicios y su incidencia en el proyecto.

Con base en los esquemas de cargas y beneficios, a continuación, se muestra el diseño de usos de Proyecto Ciudad Paraíso. En estos datos revisados en los diferentes planes parciales, no se encontró referencia al cálculo de la cantidad de comercio/servicios con base en los metros cuadrados de vivienda, teniendo en cuenta que para algunos planes parciales no se proyectó vivienda de ningún tipo, así mismo, no se registran las bases para determinar el tipo de comercio ni su escala.

Plano 3-7. Usos del suelo del Proyecto Ciudad Paraíso



Fuente: Elaboración propia con base en la cartografía del Proyecto Ciudad Paraíso

Tampoco existe una noción de tipos edificatorios concretos, tales como multifamiliares, número de pisos, número de apartamentos, metros cuadrados vendibles según tipo de usos, etc., que permita entender la composición o morfología de ciudad en esta pieza urbana.

En conclusión, es importante resaltar que inicialmente con los planes parciales de Sucre y El Calvario estructuraron el esquema de reparto de cargas y beneficios esencialmente en un ejercicio inmobiliario basado en cuantificaciones generales, en ese sentido, lo que denominan cargas generales y locales no corresponden a lo establecido por el sistema urbanístico colombiano así como claras incoherencias en cuanto a la cesión para equipamientos y servicios públicos y la asignación e intensidad del uso residencial.

Considerando las irregularidades e incomprensión de la Ley, estos planes parciales se modifican posteriormente ya que resulta inviable para ejecutar.

Posteriormente, en la formulación de los planes de San Pascual y Ciudadela de la Justicia, se evidencia un, nuevamente imprecisiones entre lo que se considera carga general o local y un verdadero reparto equitativo de cargas y beneficios. El plan parcial C. de la Justicia está estructurado con imprecisiones sobre lo que se plantea desarrollar en términos tipológicos y urbanos, no es clara la propuesta para la sede de la Fiscalía. Considerando que desde este trabajo se manifiesta que es un proyecto arquitectónico de un edificio financiado por la fiscalía general de la Nación y no un plan parcial.

3.5 Esquema de gestión de los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso.

Como se indicó al inicio de este capítulo, el sistema urbanístico colombiano tiene el objetivo de lograr la gestión asociada de los propietarios del suelo, de otros inversionistas privados y, en algunos casos, la vinculación de la administración municipal es solo un medio para el logro de "Ciudades más equitativas, justas y ecológicamente más viables".

Los objetivos del sistema urbanístico colombiano tal como están explícitos en la LDT son los que se concretan en los 4 principios: función social y ecológica de la propiedad; prevalencia del interés general sobre el individual; distribución equitativa de cargas y beneficios; el urbanismo como función pública.

Para ello se ha definido unas formas de delimitar el interior de los planes parciales que la Ley 388 en el artículo 19 expresa "deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales".

Sin embargo, los planes parciales de Ciudad Paraíso no consideraron la constitución de Unidades de Actuación Urbanística con el fin de que cada una pudiera desarrollarse de forma independiente con base en la gestión asociada, sino que, para el caso del plan parcial Ciudadela de la Justicia se acogió a los proyectos urbanos estratégicos con el desarrollo puntual a cargo de la fiscalía general de la Nación.

Los planes parciales Sucre y Calvario se acogieron al artículo 61 de la Ley 388 de 1997 "Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán

provenir de su participación”. Que al momento de adoptar sugería se involucrara el sector empresarial, en este sentido, después de haber surtido el motivo de utilidad pública se haría oferta de compra a todos los predios, recordando, sin realizar unidades de actuación urbanística ni la gestión asociada y sin que los propietarios originales hagan parte del proyecto como inversión o permanencia en el territorio.

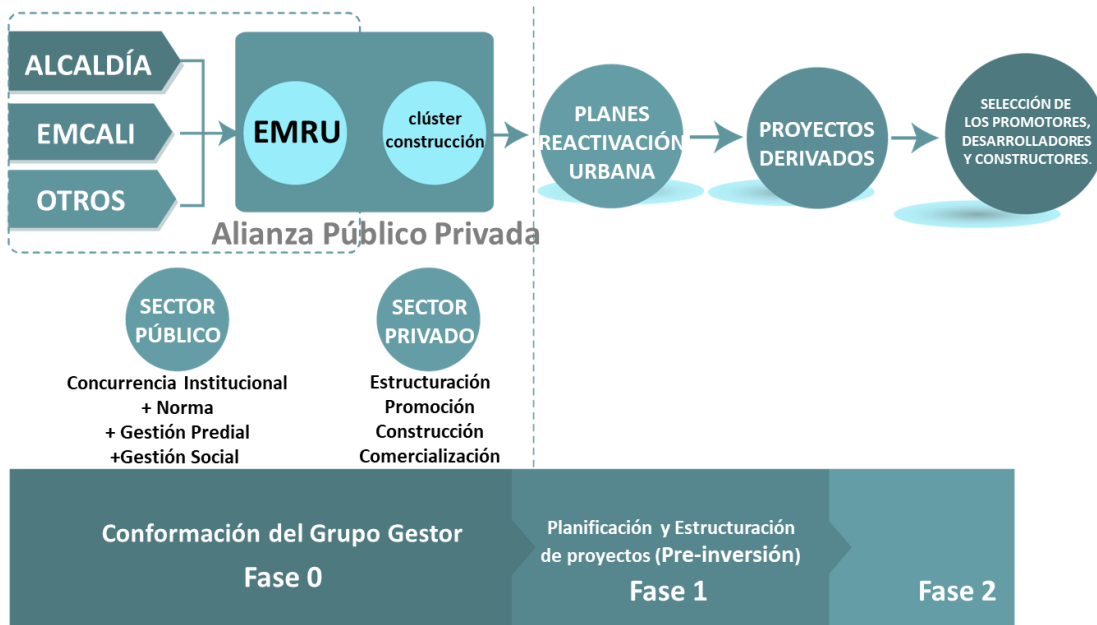
Cabe resaltar que esta información se construyó a partir de los decretos de modificación de Sucre y El Calvario en el que se detalla la intención posterior de involucrar al sector privado en el desarrollo de los planes parciales ya que ni en los decretos de la primera versión ni sus respectivos documentos técnicos de soporte se ubicó la información respectiva.

El plan parcial San Pascual, definió por su parte constituir 8 UAU que según menciona su decreto de adopción No. 411.0.20.0155 de 2013:

Los propietarios de la totalidad de los predios incluidos en el proyecto delimitación de unidades de actuación urbanística, según lo definido en el presente plan parcial, podrán solicitar una única licencia de urbanización o contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general (...) en este caso el área de objeto de la operación de denominará Unidad de Gestión (Decreto No. 411.0.20.0155, 2013)

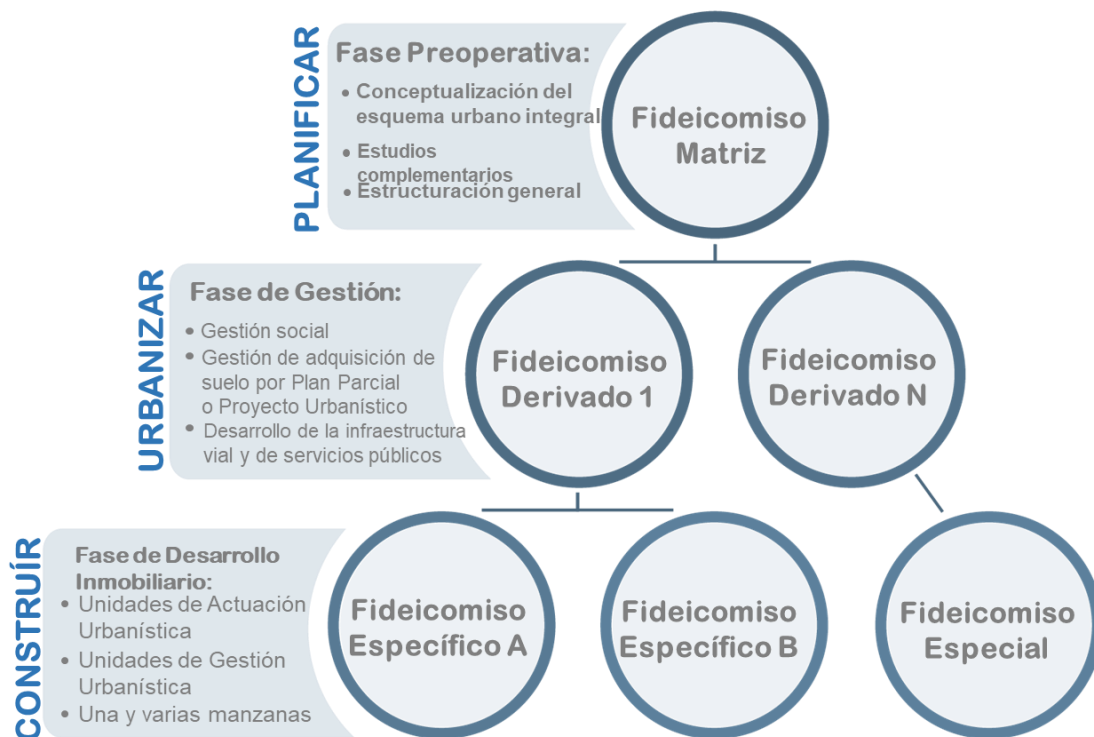
Este enunciado da sentido al hecho de que el esquema de gerencia para la ejecución del plan tiene como objetivo constituir una asociación público-privada, en la cual siendo uno solo el propietario pueda constituir una sola unidad de gestión para el plan. Estas acciones por parte de los planes parciales de Ciudad Paraíso toman forma en los años siguientes cuando se constituyen los fideicomisos privados para la ejecución de estos, como se evidencia en el siguiente gráfico:

Gráfico 3. Modelo de gestión Proyecto Ciudad Paraíso



Fuente: Archivos EMRU, 2019.

Gráfico 4. Fases de la operación urbana



Fuente: Archivos EMRU, 2019.

En la actualidad el esquema general para estos proyectos es similar. Para El Calvario y Ciudadela de la Justicia, la EMRU decide que se ejecute mediante una inversión pública-privada, así que se realiza una invitación pública abierta, en la que se reciben ofertas para esa asociación y se selecciona la mejor opción, en la que cada actor tiene unas funciones frente al proyecto como se explica en el anterior gráfico.

Por su parte San Pascual y Sucre surgen como un modelo de cooperación público – privado para el desarrollo de proyectos de transformación urbana en la ciudad, liderado por la Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU) y el Clúster de la Construcción Pacífico; conformado por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol Valle), la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) Seccional Occidente y la Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca (Alianza Renovación Urbana de Cali, 2017).

Tras una convocatoria abierta, en el año 2012 se vinculan 36 empresas de la cadena de valor de la construcción de la región a través del aporte de recursos económicos. Es así como nace el Fideicomiso Alianza para la Renovación Urbana de Cali (Alianza Renovación Urbana de Cali, 2017). Estos últimos cuenta entonces con un esquema de asociación conformado así:

Ilustración 3-6. Fideicomiso Alianza para la Renovación Urbana de Cali



Fuente: Archivos EMRU, 2019.

Vale la pena tener en cuenta los dos aspectos importantes estudiados a lo largo del capítulo; por un lado, la dimensión económica y por el otro la físico-espacial. En este sentido surge la pregunta, ¿Qué tipo de ciudad se está produciendo?

En la dimensión económica y financiera existe mucha incertidumbre en la medida que ha habido cambios en los planes parciales, su esquema de gerencia y la participación del sector público y privado en el aporte de cargas urbanísticas y su participación en los beneficios.

Se puede decir el formulador (La Empresa de Renovación Urbana de Cali) realizó una primera lectura del sistema urbanístico colombiano equivocada con relación a los instrumentos normativos. Ningún plan parcial era viable bajo esa primera interpretación.

Luego de una segunda lectura se hace un ajuste y llegan a esas conclusiones con base a artículos establecidos en el POT que permitieron la autonomía en la formulación de los planes parciales y así lograr adoptar una primera versión de unos proyectos financieramente viables. Sin embargo, en el diseño urbanístico y en la propuesta de usos, edificabilidad, definición de cargas, beneficios, avalúos iniciales de los planes parciales hay una cadena de imprecisiones que muestran que quienes han estado al frente de ellos tuvieron una malinterpretación de la operación del Sistema Urbanístico Colombiano adoptado por la LDT. (En conversaciones con María Clara Vejarano)

Para ello entonces, la formulación de los planes parciales descartó los objetivos y proyectos inscritos en el Plan del Centro Global, así como las fichas normativas de la Pieza Urbano Regional, dispuestas para regular la asignación de usos y su intensidad en el área de planificación.

Posteriormente, se encontraron una serie de irregularidades en la aplicación del reparto principalmente de las cargas urbanísticas, esta primera versión de planes parciales se caracteriza por no tener claridad en los modelos de gestión y financiación que necesitan estos planes parciales en el ejercicio de los principios de la LDT. Incoherencias que van desde el discurso teórico como lo es el caso del equipamiento colectivo que, pese a verse reflejado en los planos como parte de las cesiones obligatorias, este nunca se aplica en la simulación financiera.

Tampoco hay definición de quienes hacen parte del negocio, quien asume qué costos, en que proporciones, así como los aprovechamientos. Tampoco es claro para Calvario y Sucre las acciones ajustadas temporalmente, recordando además que los primeros

avalúos prediales de suelo quedaron obsoletos pues se actualizó el valor catastral en la ciudad.

La imprecisión con la que fue planteada la gestión y el reparto también en el diseño urbanístico, que no lo hay, más allá de la asignación de usos del suelo en la escala de la manzana hizo que los planes parciales no se pudieran ejecutar y la necesidad de ajustarlos años más adelante.

Por tal razón, a continuación se realiza un breve recorrido de los planes parciales que componen Ciudad Paraíso, especialmente profundizando en el esquema de gestión elaborado para cada plan parcial lo que permitirá confirmar que la primera adopción fue un intento fallido por concretar una planificación ordenada del suelo.

3.5.1 Contexto actual de las áreas urbanas objeto de intervención: plan parcial El Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia.

Plan parcial El Calvario

Después de lo revisado anteriormente, de los resultados obtenidos en la primera versión de los planes parciales de Ciudad Paraíso, a partir del 2014 se inicia un recorrido primero legal y normativo por realizar una serie de ajustes que culmina en la modificación en los planes parciales El Calvario y Sucre adoptados en el año 2007, lo anterior basado en las siguientes justificaciones:

Inicialmente, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal DAPM, modifica la Resolución 4132.0.21.063 de febrero 1 de 2011 "*Por medio de la cual se modifica el esquema de gerencia y ejecución de los planes parciales adoptados en los barrios El Calvario, Sucre, El Hoyo y El Piloto*", se definieron las condiciones para la concurrencia del sector privado en la ejecución de los citados proyectos y para la correcta ejecución de los planes parciales.

Desde la nueva formulación se busca la concurrencia de actores privados en la financiación de los planes parciales El Calvario y Sucre que, en articulación con el sector público logren ejecutar el proyecto, para ello se crea la Promotora Centro Comercial Ciudad Paraíso S.A.S.

También se incorporó como ha sido mencionado anteriormente el Decreto Municipal 411.0.20.0349 del 25 de junio de 2010 por el cual se adoptó la Planificación zonal para el

área de renovación urbana de los barrios El Calvario, Sucre y San Pascual, en el cual se definieron los lineamientos generales para desarrollar un proyecto urbanístico integral en el área conformada por estos sectores. Dicho proyecto se nombró Ciudad Paraíso (Decreto 4112.01020.0496 Plan Parcial RU El Calvario, de 2017).

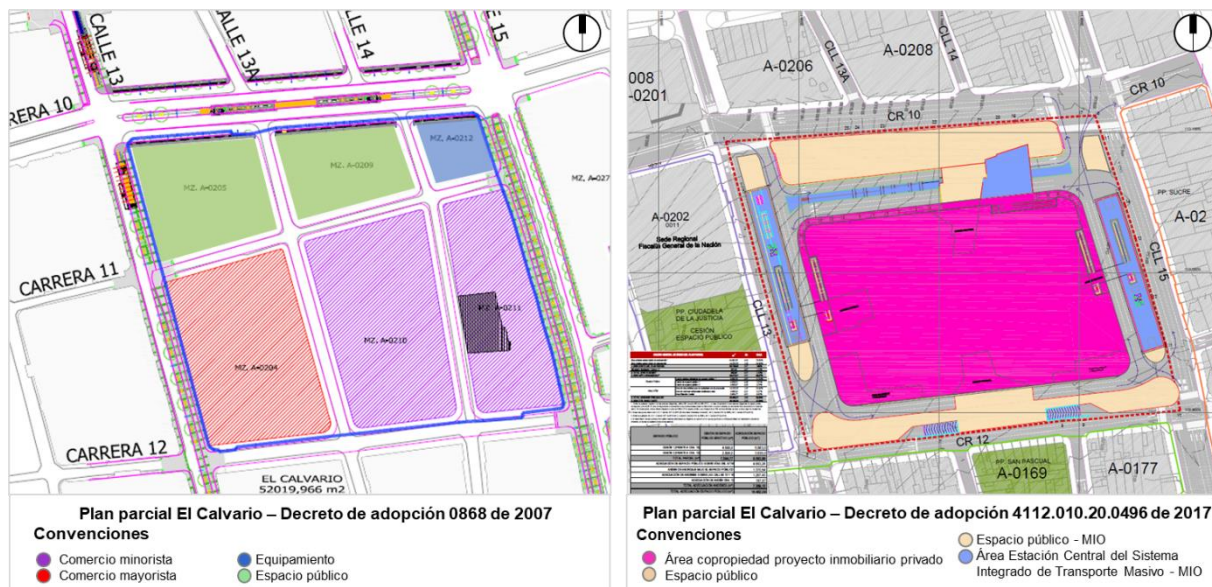
Nuevos estudios del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM de Cali, indicaron la necesidad de ampliación e integración de una Estación Terminal de Integración Intermedia en la carrera 10 entre calles 13 y 15, modificando de esta manera las condiciones de la primera adopción del plan parcial El Calvario. Esta es la razón fundamental para actualizar la propuesta del plan parcial. Así pues, inmediatamente se celebra un convenio interadministrativo entre la Empresa de Renovación Urbana EMRU EIC y Metro Cali S.A celebrado el 29 de junio de 2011 para llevar a cabo esta intervención.

Debido a los nuevos componentes incorporados, ampliaciones viales, ajustes al documento técnico de soporte, y al ajuste sobre temas de gestión y para que el plan parcial de renovación urbana El Calvario fuera viable, es necesario realizar una redistribución de los espacios públicos y privados en el área de planificación.

Diez años después desde la primera adopción del plan parcial El Calvario es modificado con el Decreto 4112.010.20.0496 de 2017 *“Por el cual se modifica el decreto municipal 411.20-0868 de 2007 por medio del cual se adoptó el plan parcial para el área de planificación definida en el barrio El Calvario, y se dictan otras disposiciones”*

A continuación, se realiza una comparación entre las propuestas de 2007 y 2017 para determinar en la dimensión urbana sus variaciones:

Ilustración 3-7. Comparativo de propuestas del plan parcial El Calvario



Fuente: Cartografía del plan parcial El Calvario 2007 y 2017.

1. Reducción del área destinada a espacio público como parques y zonas verdes, dirigidas a ampliar vías y andenes para el funcionamiento del SITM
2. El objetivo central del plan parcial gira en torno a la articulación de la propuesta con la Estación Central y las troncales del SITM-MIO¹¹, definiendo unas nuevas dinámicas sobre este corredor urbano que se complemente con usos comerciales.
3. El Centro Global continuó como un concepto de justificación pese a que este nunca se concretó.
4. En la versión original, el 15% de área privada de predios actuales se destinaba a vías, zonas verdes y equipamientos. En la versión de 2017 dicha cesión obligatoria del plan parcial excluyó porcentaje para equipamientos dejándole sin m2 justificando la NO obligatoriedad de estos según la norma del Acuerdo 069 de 2000, en la no exige m2 para esa cesión.

¹¹ Sistema de Transporte Masivo- MIO

5. La unificación de las 6 manzanas de la primera formulación, la cual se define en una UAU¹² como un globo total para la ejecución de la “Estación Central”, que comprende un centro comercial y estación del SITM MIO de Cali.
6. El plan parcial El Calvario no configura hechos generadores de plusvalía.

En la actualidad una de las variaciones más relevantes es el incremento en la intensidad del uso residencial que anteriormente había quedado rezagado. Carlos Andrés Argoty, actual jefe comunicaciones y jurídica de la Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU EIC) del municipio de Cali y quien ha sido parte el equipo técnico de los planes parciales de Ciudad Paraíso desde su primera formulación sostiene¹³ que en la primera versión no se propuso vivienda *“porque en todo caso no era posible lograr la viabilidad económica”*.

En la siguiente modificación del año 2019, Argoty manifiesta que *“...se hace énfasis en el uso de vivienda como una decisión residual, pensado sobre un posible escenario en el cual el uso comercial no diera resultado”*.

Para la actualidad y después de diferentes eventos desafortunados como la pandemia por COVID-19 o el Estallido social de abril de 2021 *“...el promotor privado (Promotora Centro Comercial Ciudad Paraíso SAS) opta por la decisión de desarrollar vivienda social en la altura máxima permitida para saldar el crédito bancario que respaldaba la ejecución del plan parcial, en el entendido que los usos comerciales son activados por la vivienda”*. Teniendo en cuenta que el sector constructor de la vivienda social fue entre los que se mantuvo y se incrementó en Cali a pesar de las adversidades ocurridas.

Lo anterior respalda la postura conceptual de Argoty quien manifiesta luego de lecciones aprendidas en este proceso de renovación los siguiente:

Los arquitectos y urbanistas consideramos que son nuestras decisiones las que generan las dinámicas urbanas o económicas y en la práctica funciona generalmente al revés, es decir, lo que hacemos es recoger lo que las dinámicas económicas demandan del territorio en muchos casos, sobre todo lo que tiene que ver con lo inmobiliario (Botero, 2022).

¹² Unidad de actuación urbanística

¹³ Entrevista completa en *Anexo 5.3 Entrevistas*.

Ilustración 3-8. Torre de vivienda en construcción plan parcial El Calvario



Fuente: Página web EMRU, 2022.

Plan parcial Sucre

Por otro lado, con el Decreto No. 411.0.20.0025 de 2015 “Por medio del cual se amplía la vigencia del plan parcial de renovación urbana para el área de planificación definida en el barrio Sucre, adoptado por medio del decreto municipal No. 0869 del 21 de diciembre de 2007”

En el decreto de adopción del año 2007, el plan parcial estableció un término de 48 meses para la definición de un esquema de gerencia y ejecución del plan como primera etapa de este. Posteriormente, se amplió el plazo 6 meses para buscar un socio empresario que aportara capital y se pudiera ejecutar el proyecto.

En el año 2014, La Empresa Municipal de Renovación Urbana, en calidad de Promotora, solicitó ampliación de la vigencia del plan parcial Sucre, debido a la celebración de un

nuevo convenio con la Alianza para la Renovación Urbana de Cali¹⁴ para lo cual se requeriría hacer nuevos estudios y poner sobre la mesa los diseños para complementar el plan parcial ya adoptado.

Otra de las variaciones que entraría en la nueva vigencia fue el interés por involucrar el sector privado para la financiación y desarrollo de las fases de preinversión en la ejecución de los proyectos, en esto entonces se constituyeron como Fideicomiso Matriz por 35 empresas del sector constructor.

El plan parcial fue modificado por el Decreto Municipal No. 0025 de 2015, ha sido ampliado en su vigencia por medio del Decreto No. 0035 de 28 de enero de 2022. A la fecha no ha iniciado ninguna etapa de ejecución debido a que es necesario ajustar nuevamente la propuesta del plan parcial, así pues, la ampliación de la vigencia se justificó en que debía buscar mantener la vigencia dentro del POT 2000 pues *“dicho instrumento normativo es mucho más bondadoso por lo cual no era bueno dejarlo caducar o dejarlo en el marco del POT 0373 de 2014, además porque el POT 2000 tiene establecido mecanismos de gestión, un modelo de asociación público-privada que quedó establecido desde esa época”* (Botero, 2022).

No fue establecido el periodo aproximado para el ajuste del plan parcial ni su posterior ejecución.

Plan parcial San pascual

Adoptado en su primera versión por el Decreto 0155 de 2013, solicita ampliación de su vigencia debido a que solo contaba con 5 años para su ejecución, esta ampliación se adopta por medio del Decreto 0100 de marzo 8 de 2018. En efecto, hacia el año 2014 el plan parcial define el esquema de gerencia Adoptado en su primera versión por el Decreto 0155 de 2013, solicita ampliación de su vigencia debido a que solo contaba con 5 años para su ejecución, esta ampliación se adopta por medio del Decreto 0100 de marzo 8 de 2018. y ejecución, constituyendo como entidad promotora y ejecutora a la EMRU y al

¹⁴ Somos un modelo de cooperación público – privado para el desarrollo de proyectos de transformación urbana en la ciudad, liderado por la Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU) y el Clúster de la Construcción Pacífico; conformado por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol Valle), la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) Seccional Occidente y la Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca (Alianza Renovación Urbana de Cali, 2017) Trabajamos de la mano de 37 empresas privadas de la cadena de valor de la construcción, que se han vinculado abiertamente a la iniciativa, y que le apuestan al desarrollo de espacio público, vivienda, proyectos de servicios, comerciales e infraestructura urbana en áreas estratégicas de la ciudad (Alianza Renovación Urbana de Cali, 2017).

fideicomiso denominado “Alianza para la Renovación Urbana de Cali” el cual se encargaría posteriormente de la negociación de los inmuebles que conforman el área de planificación.

Es así como entonces, hacia el año 2019 este era el plan parcial con mayor avance en términos de adquisición predial ejecutada con un aliado de la EMRU que es el Fideicomiso Alianza para la renovación urbana de Cali. Sin embargo, tal y como lo expresa Argoty “este fideicomiso se asfixió económicamente, estaban financiados inicialmente por el Fondo Nacional del Ahorro, pero debido al cambio de sus políticas en el gobierno nacional de Iván Duque, retiraron la fuente de financiación” (Botero, 2022).

Lo anterior sumado a otros eventos desafortunados produjeron el quiebre financiero del promotor, teniendo en cuenta que todavía se debían dineros a propietarios que habían vendido su inmueble, sumando en la actualidad alrededor de \$6 mil millones de pesos.

No obstante, una decisión urbanística que ha dificultado la ejecución de este plan parcial es el modelo de negocio ya que estaba dirigido hacia la reurbanización, es decir, compra de suelo por parte del fideicomiso, urbanizarlo y volverlo a vender ya urbanizado y esta es la razón por la cual nunca se lanzaron a hacer el proyecto inmobiliario del cual se hizo inclusive un lanzamiento para ventas a finales de 2019, finalmente no salieron a ventas.

Por el momento se encuentra detenido y el enfoque es buscar el pago total a los propietarios.

Ilustración 3-9. Estado actual del plan parcial San Pascual



Fuente: Aerofotografía abril 2022, EMRU.

Por otro lado, cabe destacar que, si bien el plan parcial no ha sido modificado, sí por parte de la formulación han adelantado la fase 2 del diseño de la propuesta que permite evidenciar el modelo de ocupación y las relaciones espaciales y morfológicas del barrio, como se muestra a continuación:

Ilustración 3-10. Comparativo de propuestas del plan parcial San Pascual



Fuente: Cartografía del plan parcial San Pascual 2013 y 2019.

En términos generales, en cuanto a aspectos urbanos se trata, el plan parcial no ha tenido variaciones en los usos planteados desde su primera versión, dejando claro cómo se ha mencionado anteriormente que los equipamientos colectivos no son más que aquellos que se conservan como preexistencia dentro del barrio como la Iglesia San Pascual y la estación de policía Fray Damián, reforzando con ello la postura de no proveer a la ciudad espacios de uso colectivo asociado a los servicios sociales.

En el modelo de ocupación que revela, se observa una estructura de patios internos, consolidando los bordes hacia el entorno construido que no sugiere articulación, sobre todo hacia la calle 12 y calle 15, adicionalmente, remata las vías principales con el espacio público, no obstante, entre estos espacios no hay una lógica de interacción y articulación. Por demás, la huella de construcción se evidencia con tipología de torres aisladas de manera que conformen dichos patios interiores. No se evidenció la tipología de vivienda en los documentos revisados.

Plan parcial Ciudadela de la Justicia

Adoptado en su primera versión por el Decreto 0363 de 2014, solicita su modificación con el fin de precisar el trámite para la desafectación y sustitución de los bienes de uso público localizados dentro del ámbito de planificación, lo anterior obedece a que “la sustitución de los bienes de uso público debe efectuarse velando por la conformación y consolidación de la estructura urbana, atendiendo criterios, entre otros, de calidad, accesibilidad y localización” (Decreto 0070 Plan Parcial Ciudadela de la Justicia, de 2019), por lo tanto se adopta por medio del Decreto 0070 de febrero 7 de 2019.

Cabe recordar que este plan parcial se divide en dos componentes: la sede de la fiscalía y los usos complementarios de comercio y servicios. Para la ejecución del proyecto en la actualidad, según lo consultado en entrevista con Carlos Andrés Argoty, jefe de planeación de la EMRU y quien ha estado durante el proceso de formulación y ejecución de Ciudad Paraíso, se debe decir que desde el 2020 se firmó nuevamente un convenio entre fiscalía general de la Nación, Secretaría de vivienda y EMRU para buscar los mecanismos de financiación para el proyecto.

Derivado de ese convenio, se realizó una licitación a cargo de la Fiscalía, con el objetivo de encontrar un socio y establecer una asociación público-privada en 2021 y ya inició la etapa de estudio técnicos. Lo anterior conllevó a realizar un ajuste del plan parcial para organizar las áreas a solicitud de la Fiscalía que se tenían en el plan parcial con las áreas que tiene la estructura pública del lote que el municipio les entregó, esto con el objetivo de facilitar el trámite de la licencia. Con esto se espera inicie el proceso de aprobación del tercer decreto modificatorio de este plan parcial.

Por otro lado, en cuanto al componente de usos complementarios la EMRU contaba con un aliado que no cumplió con sus obligaciones así que se tomó la decisión de firmar una liquidación bilateral del contrato, finalmente cuando se adopte la nueva modificación del plan parcial se deberá buscar un nuevo aliado para su ejecución.

Desde aproximadamente el 2010 se iniciaron acciones de adquisición y demolición predial, sin embargo, en la actualidad como se evidencia a continuación aún falta concretar dichas acciones para iniciar el proceso constructivo:

Ilustración 3-11. Estado actual del plan parcial Ciudadela de la Justicia



Fuente: Aerofotografía abril 2022, EMRU.

Se espera que antes de finalizar el presente año 2022 ya se haya otorgado la licencia urbanística y empiecen los trabajos de obra y las primeras intervenciones en el territorio.

Al respecto, frente a la pregunta de si considera que Ciudadela de la Justicia se comporta como un plan parcial, la respuesta fue:

En efecto, es un proyecto que por sí mismo no tiene unas condiciones de ciudad, no se puede ejercer la ciudadanía en esa pieza, si se piensa en la totalidad de Ciudad Paraíso es un proyecto que cuenta con espacio público, equipamientos, transporte público, acceso a la vivienda, edificios institucionales, todo esto en el fondo si se ve como algo integrado es parte de una operación urbana integral que se compone de varios planes parciales.

Sin embargo, coincido que si se ve en su particularidad seguramente no cumple con las características que debe tener un plan parcial, si no existieran los demás, este no podría comportarse como plan parcial.

En síntesis, con el pasar de los años desde la primera adopción de los distintos planes parciales de Ciudad Paraíso han surgido variaciones derivadas de las decisiones de urbanismo que han impactado los aspectos físicos y socioeconómicos de la zona de estudio y determinado el avance en la ejecución del Proyecto Ciudad Paraíso.

Han sido planes parciales que se aplicaron muy tímidamente en su primera versión, en primer lugar, por un claro desconocimiento de los formuladores hacia el instrumento y en segundo lugar por fallas en el modelo del mismo planeamiento urbano municipal el cual había dirigido las operaciones urbanas rumbo a un desarrollo irracional y desorganizado del suelo.

Los planes parciales como un instrumento de planificación complejo han estado sujetos con el pasar de los años a cambios en la ciudad en diferentes instancias que produjeron cambios profundos en la formulación, ajustarse a las nuevas demandas, pero también alinearse a la visión económica, principalmente todo lo que tiene que ver con lo inmobiliario.

Ciudad Paraíso entonces se caracteriza por ser un proyecto de lógica constructiva inmobiliaria, que sí bien es un componente relevante para que se pueda ejecutar, también es cierto que de cara al propósito del sistema urbanístico colombiano desestima brindar aportes colectivos, sociales y de calidad de vida importantes para el desarrollo de la ciudad.

Por ejemplo, la participación en el negocio inmobiliario de los propietarios originales, a quienes en el caso del plan parcial San Pascual aún se le adeuda el pago de sus inmuebles. así mismo, la integración de equipamientos públicos que soporten actividades colectivas con las nuevas densidades estimadas en el aumento drástico en el uso residencial ya que ningún plan parcial estimó ceder área para equipamiento así el POT no lo exigiera. La búsqueda por el reúso de edificaciones en sectores menos deteriorados que permitieran fortalecer el tejido urbano y la memoria colectiva de la comunidad, en general, estos aspectos no fueron tomados en cuenta en ninguna versión de los planes parciales.

3.6 Conclusiones del capítulo 3

En primer lugar, la delimitación de los planes parciales que conforman el proyecto Ciudad Paraíso carece de la aplicación de algunos criterios importantes que aseguren una planificación lejos de azares en la toma de decisiones. En ese sentido, se evidenció que desde el Plan de Ordenamiento Territorial se sobrepuso dos instrumentos de planificación en el caso de estudio; el Plan Centro Global y la Pieza Urbano Regional.

Ambos instrumentos estaban contenidos con programas que distaban entre sí. El término “Ciudad Paraíso” surge de forma casi esporádica a la intención de completar una operación urbana donde ya se encontraban adoptados los planes parciales El Calvario y Sucre sin establecer bases para que dicha operación fuera integral. Esta suma de fragmentos de ciudad poco garantiza el desarrollo de una zona homogénea con reparto equitativo de cargas y beneficios, como lo establece la Ley, a lo que cada plan parcial se comporta de forma individual en relación con la ciudad.

La ciudad de Cali con el POT del 2000 no estimó otro de los criterios para la delimitación como lo son las áreas mínimas a desarrollar por medio de plan parcial que tuvieran en cuenta las características de zona homogénea, con condiciones similares, que contuvieran o se delimitaran por estructuras funcionales y/o ecológicas de la ciudad, a fin de asegurar la provisión de todos los elementos necesarios para la vida urbana digna, por ende, entre otras expuestas en el capítulo se precisa que el plan parcial Ciudadela de la

Justicia no se comporta ni tiene características de un plan parcial, es un proyecto arquitectónico de carácter institucional adosado a un proyecto urbano.

El reconocimiento de las condiciones actuales, determino las bases para implementar los estándares urbanísticos y de diseño para los planes parciales, en este se encontró la unificación de a dos manzanas en tres casos donde se elimina la vía local que les divide para conformar supermanzanas, decisión que regulariza el tejido urbano para articularse con la proyección en su momento del Transporte de Sistema Masivo MIO.

La caracterización poblacional por su lado no fue un tema de profundización en el reconocimiento de condiciones actuales en esta primera versión de Ciudad Paraíso, así como tampoco la proyección de población que se espera en la zona, situación que se ve reflejada en el esquema de gestión donde el plan parcial no considera la posibilidad de participación de los propietarios de tierra residentes para lo cual la Ley 388 señala preferencia.

Así mismo, una de las garantías para que se llegue a un diseño urbano concreto, construibles son los estudios de demanda o mercado que junto a lo definido por el POT puedan dar respuesta a los usos y actividades que requiere el sector objeto de redesarrollo y la base para un reparto equitativo de cargas y beneficios, por lo tanto, Ciudad Paraíso definió de forma insuficiente la localización de la demanda que, luego por decisiones inmobiliarias se sustituyeron por aquellas más atractivas económicamente pero que no respondían a la necesidad. Años después se evidencia como los planes parciales debieron reformular la oferta de usos para aquellos cuya demanda no correspondía desde la primera versión.

Cabe destacar la permanencia de dos edificios institucionales dentro del plan parcial San Pascual, rescatando con ello algo de la memoria colectiva del sector pero que, frente a la decisión de los planes parciales de no ceder metros cuadrados para equipamientos colectivos, los actuales son insuficientes.

En resumen, como se ha expuesto a lo largo de análisis realizado en este capítulo se puede reiterar la incoherencia discursiva entre los objetivos y características del plan centro Global y la Pieza Urbano Regional con el contenido de los 4 Planes parciales de Ciudad Paraíso, así como las falencias de la primera generación de POT se podría decir en el país; para Cali, un problema serio es la falta de claridad en la normativa y como

ejecutar el modelo de ciudad, el cual ha objeto de visiones sobrepuestas en contravía del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la Ley 388 de 1997.

Como ejemplo de esa norma urbana desarticulada, no se concretó el Plan Centro Global, por lo cual la justificación de Ciudad Paraíso se fundamentó en la Pieza Urbana Regional, la cual estableció fichas normativas para planes parciales, pero, a su vez, el POT definió que cada plan parcial establecía su propia ficha normativa dejando sin efectividad la Pieza ya planteada.

Así que, al concretar el esquema de reparto de cargas y beneficios, la primera adopción de planes parciales en la ciudad siendo El Calvario y Sucre se basaron en un ejercicio inmobiliario que ignoró la minucia y la complejidad, lo que podría atribuirse también a la inexperiencia en la aplicación del instrumento. La anterior afirmación se basa en que en este esquema no se logra identificar que se entiende por cargas generales y locales y que tipo de espacio contienen las cesiones ni quien es el responsable de costearlo. Considerando las irregularidades e incomprensión de la Ley, estos planes parciales se modifican posteriormente ya que resulta inviable para ejecutar.

San Pascual y Ciudadela de la Justicia por su parte, logran avanzar en la aplicación del instrumento de gestión y financiación de cargas y beneficios, en este caso, se identifica de manera apropiada lo que corresponde a cargas generales y locales, aunque nuevamente con algunas imprecisiones sobre lo que se plantea desarrollar en términos tipológicos y urbanos, así como entre quienes se distribuyen dichas cargas y beneficios.

En términos generales, estos planes parciales produjeron un esquema de reparto de cargas y beneficios con estructura general, basado en porcentajes que representan la incidencia de cada aporte dentro de los proyectos sobre el costo total de la intervención. Adicionalmente, estos planes parciales de ciudad Paraíso se caracterizan por no asumir carga de equipamiento.

En temas de gestión y financiación no se encontró claridad sobre los participantes del proyecto, el cronograma de ejecución tanto para Calvario y Sucre no estaban definidos. Toda la sumatoria de inconsistencias se puede decir, que se debió a la interpretación equivocada del instrumento, ningún plan parcial era viable bajo esas directrices de usos y aprovechamientos proyectadas por los planes parciales de Ciudad Paraíso, por tanto,

después de una segunda lectura lograr adoptar versiones posteriores financieramente viables.

A partir de las decisiones urbanas tomadas desde la primera versión de los planes parciales El Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia han surgido variaciones que han impactado los aspectos físicos, socioeconómicos de la zona de estudio y determinado el avance en la ejecución del Proyecto Ciudad Paraíso.

Uno de los resultados es la atenuación de las problemáticas sociales que si bien no son producto de la ejecución del plan parcial, si existe una deuda social con la comunidad de los barrios intervenidos, pues la tardanza en las obras del plan parcial han paralizado esta zona de la ciudad a espera que se concreten los proyectos, con los barrios medio demolidos, producto del abandono temporal de los desarrolladores privados, así como la administración pública, quienes atendiendo sus dificultades financieras, retardando el proceso han dejado durante años el ámbito de intervención en deterioro.

Ciudad Paraíso entonces se caracteriza por ser un proyecto de lógica constructiva inmobiliaria, que sí bien es un componente relevante para que se pueda ejecutar, también es cierto que de cara al propósito del sistema urbanístico colombiano desestima brindar aportes colectivos, sociales y de calidad de vida importantes para el desarrollo de la ciudad.

Por ejemplo, la participación en el negocio inmobiliario de los propietarios originales, a quienes la Ley 388 de 1997 hace preferencia para involucrar en este instrumento de planificación, también, la integración de equipamientos públicos que soporten actividades colectivas con las nuevas densidades estimadas en el aumento drástico en el uso residencial ya que ningún plan parcial estimó ceder área para equipamiento así el POT no lo exigiera.

Por último, la búsqueda por el reúso de edificaciones en sectores menos deteriorados que permitieran fortalecer el tejido urbano y la memoria colectiva de la comunidad, en general, estos aspectos no fueron tomados en cuenta en ninguna versión de los planes parciales.

4. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones planteadas a continuación son hallazgos derivados del análisis de la relación entre los planes parciales del Proyecto Ciudad Paraíso y la normatividad propuesta en el sistema urbanístico colombiano a partir de la Ley 388 de 1997.

Con la Ley 388 de 1997 se originaron los instrumentos de planificación de plan parcial y unidades de actuación urbanística, a fin de fundamentar el ordenamiento en línea con los principios establecido por la Ley, el tercero de estos: la distribución equitativa de cargas y beneficios que plantea equilibrar la participación entre los propietarios del suelo, y municipio en función de los aportes que se entregan a la ciudad con la misma proporción de aprovechamientos otorgados para la intervención.

El objetivo general del sistema urbanístico colombiano es sustituir el desarrollo predio a predio paso para iniciar la urbanización por medio de la integración inmobiliaria o el reajuste de tierras según corresponda, con la correcta aplicación de las cargas y beneficios para tener territorios mejor planificados y equilibrados.

Por consiguiente, en línea con el desarrollo equitativo del suelo por medio del principio de las cargas y los beneficios, con la LDT se designaron obligaciones al propietario/ desarrollador/ constructor frente a los soportes colectivos de la ciudad que evite que sean los municipios quienes asuman todas las cargas urbanísticas en la urbanización como sucedía previo a la Ley. Así como se concedió a los municipios mayor autonomía para aplicar el ordenamiento territorial pero se debe decir que en la primera generación de POT en el caso de Cali no atendieron a este ejercicio por lo cual se encuentran muchos vacíos normativos en cuanto a las cesiones obligatorias, condiciones para la delimitación de un plan parcial, estándares urbanísticos, habilitación de suelo para vivienda social, participación de propietarios de suelo originales, entre otras, y se espera en muchas ocasiones que el instrumento de plan parcial en sí mismo resuelva asuntos que deberían estar contemplados a escala del ordenamiento municipal.

Que los municipios prevean dentro de su modelo de ciudad los elementos de diseño contenidos en las directrices de un plan de ordenamiento territorial claro, que asegure la articulación de los planes parciales en la definición del sistema de reparto de cargas y beneficios y los mecanismos de gestión y financiación, permitirá, en primer lugar, el

reconocimiento y fortalecimiento del tejido social, la mitigación de impactos socioeconómicos y la construcción equilibrada del territorio partiendo de la valoración integral de las piezas de ciudad. Esto en el entendido que un proyecto de esta escala además de producir unas ganancias económicas también puede generar ganancias sociales tanto a presente como a futuro que mejore la calidad de vida de la comunidad.

De acuerdo con lo analizado en este trabajo de maestría, se afirma entonces que la dificultad en la eficacia de los planes parciales Sucre, San Pascual, Calvario y Ciudadela de la Justicia no se encuentra en el modelo legal del instrumento sino en su aplicación. Como en el caso estudiado, donde al implementar las primeras versiones de estos planes parciales no se hizo la lectura correcta del sistema urbanístico colombiano y no se aplicó como lo indica la LDT y sus reglamentaciones.

Como consecuencia, se ha visto en juego el propósito de aportar al desarrollo de Cali, a la estimulación de los proyectos constructivos, la oferta de vivienda y condiciones óptimas de habitabilidad cuando se opera mal el instrumento por parte de la administración municipal y las falencias en la gestión de los desarrolladores urbanos que han producido en el ámbito de planificación de Ciudad Paraíso el estancamiento a espera que se concreten los planes parciales y derivado de ello aumentando el deterioro del territorio.

Sectores como los como los barrios El Calvario, Sucre y San Pascual se originaron en deterioro, en carencia, siendo la periferia marginada de la ciudad colonial de Cali. Estos, referenciados desde sus inicios como epicentro de las condiciones de insalubridad, pobreza y “la olla” haciendo relación a actividades delictivas que han funcionado en la zona; producidas por la migración de actividades y usos comerciales menos apropiados en alrededores hasta la década de los 70 de la plaza de mercado , que a pesar de ser sustituida por edificios institucionales y de obras de infraestructura vial no pudieron contener ni mejorar las condiciones lamentables de estos barrios.

Lo anterior sumado al abandono estatal de dicha zona, fue desarrollando los barrios en un crecimiento suburbano a las afueras de la ciudad y luego como el ensanche de los ejidos hacia el sur. Cabe resaltar que desde mitad del siglo XX comenzaron las obras viales de modernización en los bordes de los barrios en cuestión, con lo cual se asumía un impacto positivo para su entorno inmediato., pero si bien la infraestructura vial y de transporte es un componente estructurante en la ciudad, por sí sola no garantiza la transformación en otras dimensiones urbanas de los barrios que desde su origen han sido deficitarias.

De otro lado, es importante reconocer y destacar aquellas actividades económicas que son tradicionales de un territorio a fin de cualificarlas y reforzarlas. Para los barrios en cuestión no se valoraron las actividades comerciales características de abastecimiento, por el contrario terminaron por demoler la Plaza de mercado, un hito importante para la ciudad pero frente que, a la visión higienista y el interés de la modernización de la ciudad a causa de los Juegos Panamericanos de 1972, se eliminó todo aquello que fue considerado insalubre, antiestético y para el caso de la plaza de mercado se reemplazó por la figura institucional del Palacio de Justicia, lo que supondría reversaría los efectos de deterioro de esta zona.

Sin embargo, lejos de lograr dicho propósito, tras ese ejercicio de migración colectiva quedaron huellas de lo que se conoce como el “mercado campesino” sobre los andenes de la carrera 10 hacia el costado sur, entre calles 12 y 15, claramente sin las condiciones adecuadas, en la informalidad y sin reconocimiento de su oficio tradicional ejercido por décadas, por otro lado, las actividades delictivas o las mal vistas no cesaron.

Lo anterior sirve para traer a discusión uno de los criterios analizados para el ejercicio de una buena planificación que es considerar la conservación de algunas edificaciones o espacios existentes que sean o no patrimoniales, así como de sus habitantes o en su defecto la conservación e incorporación en los planes parciales de los oficios tradicionales si es el caso. Porque es necesario que se entienda el plan parcial de renovación urbana como la intervención sobre la ciudad construida, muy diferente a un plan parcial en zona de expansión, en la ciudad construida se encuentran elementos urbanos importantes más allá del suelo como materia prima para poder redesarrollar que deben ser tenidos en cuenta si se quiere acotar a los principios del sistema urbanístico colombiano para un desarrollo más equilibrado.

Otra de las características urbanas relevantes en los barrios sucre, Calvario y San Pascual es realizar la vida urbana en los andenes y vías a falta accesibilidad a espacio público y equipamientos colectivos, este es entonces uno de los retos para la formulación de los planes parciales de Ciudad Paraíso que, como se concreta posteriormente en la formulación no define áreas para nuevo equipamiento colectivo, producido por la incomprensión de la situación actual e histórica del territorio de cara al modelo de ciudad planteado desde el ordenamiento municipal que no define normas con relación al uso de equipamiento y que el plan parcial entonces decide no contemplar.

Esta zona de la ciudad de Cali ha acumulado intentos de planes y proyectos sin mucho éxito desde mediados del siglo XX, aquellos que se pudieron concretar se resumen en proyectos de infraestructura que lejos de integrar un solo centro abrieron brecha de este sector con su entorno inmediato, a manera de isla se comenzaron a comportar estos barrios desde la década de los 80', delimitados por obras de infraestructura vial y de transporte pero que al interior se ha continuado consolidando como un enclave de deterioro.

Con todas las posibilidades que contiene el centro tradicional se ha convertido en el escenario propicio para revertir en algún grado el crecimiento desbordado y disperso que adoptaron las ciudades desde el siglo XX, al tiempo que se dispone de estos suelos que por sus características cuentan con soportes urbanos preexistentes que acompañado de una amplia oferta de vivienda social para diversos grupos socioeconómicos, espacio público, acceso a medios de transporte, vías y espacios colectivos y cercanía con centros de empleo, reduzcan la tendencia hacia la segregación habitacional de la ciudad y revierta los procesos de deterioro de las zonas centrales.

De conformidad con lo anterior, se evidencia la desarticulación entre el discurso que emplean estos planes parciales sobre mitigar el déficit habitacional tomando Ciudad Paraíso como vehículo para ello pero que, no obstante, devela una visión poco enfocada al territorio por parte de las entidades municipales como formuladores. Debido a que la consolidación de vivienda estuvo contemplada integralmente en el proyecto solo después de 2020 cuando el mercado inmobiliario orientó la proyección de la vivienda pues desde la primera versión de estos incluso se descartaba la vivienda como en El Calvario porque no aseguraba el cierre financiero.

Por lo tanto, a partir de lo analizado, lo primero que se considera es que el Proyecto Ciudad Paraíso ha debido considerarse desde el principio como un único plan parcial, máximo dos planes parciales, debido a que la fragmentación de cuatro planes parciales desfigura el objetivo de intervenir una pieza de la ciudad delimitada bajo los criterios de homogeneidad y autonomía. De ahí en adelante hay diversos errores a los que conduce la fragmentación de toda el área en cuatro pedacitos.

La norma urbana desarticulada: los diferentes de instrumentos de planificación de la ciudad se traslapan. Por un lado, no se concretó el Plan Centro Global, por lo cual la justificación de Ciudad Paraíso se fundamentó en la Pieza Urbana Regional, la cual

estableció fichas normativas para planes parciales, pero, a su vez, el POT definió que cada plan parcial establecía su propia ficha normativa dejando sin efectividad la Pieza ya planteada.

La sumatoria de las 23 Has no fue originado por el interés de realizar una operación, en el que las vías, los equipamientos, las zonas verdes, tipo edificatorios y sus usos fueran pensados en un momento como una pieza urbana, sino que se han ido sumando fragmentos de ciudad basadas en decisiones urbanas que no aportan al modelo de ciudad compacta, así pues, cada plan parcial da una respuesta en sí mismo a la ciudad.

La ciudad de Cali con el POT del 2000 no estimó otro de los criterios para la delimitación como lo son las áreas mínimas a desarrollar por medio de plan parcial que tuvieran en cuenta las características de zona homogénea, contenido o delimitado por estructuras funcionales y/o ecológicas de la ciudad, a fin de asegurar la provisión de todos los elementos necesarios para la vida urbana digna, por tal razón, se concluye que el plan parcial Ciudadela de la Justicia no se comporta ni tiene características de un plan parcial, es un proyecto arquitectónico de carácter institucional adosado a un proyecto urbano.

Es así como se puede decir que, no solo en el caso de Cali, sino que seguramente otras ciudades del país no lograron captar en la primera generación de los POT la implementación de esta escala de intervención intermedia -planes parciales- articulada con los principios del urbanismo que se encuentran en la LDT, que la propiedad es una función social y ecológica, que debe haber el reparto equitativo de costos y beneficios, que el urbanismo es una función pública.

Entre las indefiniciones del Proyecto Ciudad Paraíso la estructura de usos del suelo inicialmente planteada no tiene una justificación, la vivienda para población de bajos ingresos no fue un uso predominante como se esperaba para atender esta zona de la ciudad y a lo largo de los últimos 15 años, en vista de que esa primera decisión sobre los usos parece arbitraria, las simulaciones financiero no cierran, no hay equilibrio entre las cargas y beneficios por lo que han ido cambiando de propuesta.

En lo que corresponde a la aplicación del instrumento plan parcial hay poco desarrollo de su elemento más importante que son las unidades de actuación urbanística, principalmente, desde su reglamentación en el POT Acuerdo 069 de 2000 pues se queda corto en cuanto a las reglas para la gestión de suelo, por lo tanto, la poca claridad para la ejecución de esto derivó en atrasos en la definición del esquema de gerencia, ya que por

un lado, la administración con incertidumbre sobre la garantía en la ejecución de las obras responsabilidad del desarrollador privado y del lado del desarrollador privado el interrogante sobre la participación responsable y en tiempo oportuno de las obras a cargo de la administración pública.

Por supuesto que en estas asociaciones público-privadas, por parte de los desarrolladores privados requiere mayor y mejor gestión en la integración inmobiliaria, un esfuerzo adicional en los planes parciales dirigido a integrar el constructor y propietario en una voluntad conjunta y equilibrada, en la que la administración pública garantice el cumplimiento de los compromisos de todos los actores y no haya lugar a negocios de adquisición predial mal manejados, que impidan como en el caso de San Pascual tener paralizada su ejecución.

Ciudad Paraíso entonces se caracteriza por ser un proyecto de lógica constructiva inmobiliaria, que sí bien es un componente relevante para que se pueda ejecutar, también es cierto que de cara al propósito del sistema urbanístico colombiano desestima brindar aportes colectivos, sociales y de calidad de vida importantes para el desarrollo de la ciudad como espacio público de calidad y equipamientos colectivos.

Los estándares de diseño urbanístico no están definidos, dado que, los planes parciales de Ciudad Paraíso solo contemplaron esquemas de uso y no hay ningún esclarecimiento respecto a los tipos edificatorios, ni siquiera en el nivel de la manzana, no proponen uso de equipamiento y de la cesión para espacio público no se sabe a qué tipo responden, así como la articulación entre estos. Por lo tanto, no fue posible determinar el tipo de ciudad propuesta para la pieza delimitada.

En el esquema de reparto de cargas y beneficios no se logró identificar que se entiende por cargas generales y locales y que tipo de espacio contienen las cesiones ni quien es el responsable de costearlo. Considerando las irregularidades e incomprensión de la Ley, estos planes parciales se modifican posteriormente ya que resulta inviable para ejecutar.

En temas de gestión y financiación no se encontró claridad sobre los participantes del proyecto, si bien el esquema se basa en la asociación público-privada, no se ubica de forma clara quienes la encabezan, también, el cronograma de ejecución de ningún plan parcial se encuentra definido.

Finalmente, el análisis de la formulación de los planes parciales de Ciudad Paraíso con relación al sistema urbanístico colombiano evidencia la ausencia de lineamientos claros

desde el POT y de la formulación de los planes parciales que conforman Ciudad Paraíso y completa desarticulación con los principios de la Ley 388 de 1997 y sus reglamentaciones, lo anterior sumado a la poca voluntad política y la insuficiente gestión de los desarrolladores privados no ha permitido concretar ningún plan parcial. Solo hasta los últimos dos años el plan parcial El Calvario ha podido avanzar con base en una propuesta urbana distante de su primera versión.

4.1 Recomendaciones

1. **Áreas y criterios de delimitación de plan parcial.**

La delimitación de un plan parcial no debería estar determinado principalmente por las hectáreas sino por el cumplimiento de los criterios revisados en el *capítulo 1.2 Instrumentos de planificación: planes parciales* del presente texto pero para efectos de un buen manejo del instrumento en el territorio se evidencia a partir del análisis de cada plan parcial de Ciudad Paraíso que un plan parcial de menos de 4 Ha o 6 manzanas aproximadamente no compensan a la ciudad los aportes para cesión de suelo.

2. **Configurar instrumentos de planificación zonales, intermedias entre el ordenamiento municipal y el plan parcial para definir lineamientos de diseño, estándares de calidad de vida que respondan a las necesidades propias de los territorios en condiciones homogéneas.**

Esto requerirá estudios especializados que determinen por ejemplo zonas deficitarias de espacio público o equipamientos educativos, por lo cual no se asumiría un índice por habitante para toda la ciudad que en la mayoría de los casos los proyectos no alcanzan a cumplir, tampoco basado en un porcentaje estático como si todas las zonas de la ciudad requieran las mismas cesiones.

Este trabajo sugiere revisar las cesiones en términos de accesibilidad a esos espacios públicos y/o colectivos, es decir, a que distancia deseable se encuentran las personas de dichos usos y cuanta área de esos usos se requiere para reducir el déficit en la zona de planificación intermedia (sea comuna o localidad) partiendo del entendido que no toda la ciudad funciona de la misma forma ni tienen las mismas condiciones.

3. **Considerar la permanencia y reúso de edificaciones, así como los oficios tradicionales identificados en las zonas a intervenir.**

Como valor agregado, para incentivar la revitalización de la ciudad consolidada mediante la generación de empleo y la disminución de su dependencia de la transformación de suelos en áreas de expansión para nuevas edificaciones. También para involucrar a los propietarios de suelo y reforzar el tejido social de la zona a intervenir.

4. **Proteger a los moradores existentes en los ámbitos de planificación.**

Desde el modelo de ciudad establecido en el instrumento de ordenamiento territorial es necesario abordar la reglamentación que deben tener este tipo de proyectos con relación a los moradores existentes, estimando, en primer lugar, a qué actores del territorio se define como morador. En este sentido, la renovación urbana debe ser incluyente de las personas que habitan en condiciones de propiedad los territorios, y, por tanto, tenidos en cuenta conforme a su condición social, económica, jurídica, garantizándoles alternativas de participación en los proyectos urbanos, vinculación en los desarrollos a futuro por parte del desarrollador o gestor del proyecto.

Sumado a lo anterior, este tipo de proyectos deben brindar las posibilidades a los moradores propietarios de rehacer su vida en comunidad, con el objetivo de no desintegrar su tejido social. Los moradores deben ser beneficiarios, sujetos con derechos a compensaciones en caso de que no se dé posibilidad de quedarse en el territorio o que deban trasladarse. Todo esto debe verse reflejado en el reparto equitativo de cargas y beneficios como parte sustancial del equilibrio financiero y social de los proyectos.

5. **Incrementar dentro de los planes parciales de iniciativa pública, unidades de actuación de desarrollo prioritario** para asegurar la oferta de vivienda VIS y VIP, así como equipamientos colectivos a cargo de la administración municipal, no dejando el desarrollo inmobiliario exclusivo de los desarrolladores privados.

Valdría la pena para futuras intervenciones en la ciudad de Cali o estudios académicos, revisar a profundidad estas recomendaciones con el fin de llevar la renovación urbana a un escenario más social e inclusivo, en el cual se reduzcan los traumatismos generados

por aplicaciones del instrumento en contravía de los principios del sistema urbanístico colombiano.

5. Anexos

5.1 Insumos base para el análisis histórico del desarrollo urbano del centro de Cali

Ilustración 5-1. Desarrollo de Cali 1943



Fuente: Atlas histórico de Cali Siglos XVIII-XXI, (pág. 42) 2020.

Ilustración 5-2. Desarrollo de Cali 1960-1970



Fuente: Aerofotografías del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Ilustración 5-3. Desarrollo de Cali 1980-1990



Fuente: Aerofotografías del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Ilustración 5-4. Desarrollo de Cali 2001-2010



Fuente: Aerofotografías del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Ilustración 5-5. Desarrollo de Cali 2001-2010



Fuente: Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali, 2022.

5.2 Cálculo de aprovechamientos iniciales

En el presente apartado se evidencia y analiza los lineamientos y criterios de densidad, índices de construcción y ocupación, los tipos de usos, viviendas y habitantes que proponen los planes parciales. En función de esa población habitante definir las áreas correspondientes a espacio público efectivo, equipamientos y vías locales.

Cálculo inicial de aprovechamientos PP El Calvario									
	Área útil	uso principal	I.O	I.C	m2 construidos	Total, m2 vivienda	No. Viviendas potenciales	Tipología de vivienda	total personas
A0204	10.323	Comercio y servicios	0,8	2,5	20.646	0	0	0	0
A0205	6.090	Cesión							
A0209	4.316	Cesión							
A0210	10.569	Comercio y servicios	0,6	6,6	42.638	0			
A0211	7.697	Comercio y servicios	0,6	6,6	26.471	0			
A0212	1.678	Cesión							
Totales			0,6	5,23	89.755	0			0

Cálculo inicial de aprovechamientos PP Sucre									
	Área útil	uso principal	I.O	I.C	m2 construidos	Total m2 vivienda	No. Viviendas potenciales	Tipología de vivienda	total person as
A0276	7.876	Comercio y servicios	0,6	6,8	31.502	-	1.400	0	5.320
A0277	2.336	Comercio y servicios	0,6	6,6	9.344			0	
A0278	9.086	Comercio y servicios	0,8	2,5	18.173			0	
A0288	2.408	Vivienda vertical interés social	0,32	4,6	3.686	3.623		64m2	
A0289	3.282	Vivienda vertical interés social	0,23	6,1	4.608	4.680		64m2	
A0290		Comercio y servicios/	0,6					0	

	9.293	Cesión			13.321			
A0297	2.805	Cesión						0
Totales			0,5	5,3	80.634	8.303		5.320

Cálculo inicial de aprovechamientos PP Ciudadela de la Justicia									
	Área útil	uso principal	I.O	I.C	m2 construidos	Total m2 vivienda	No. Viviendas potenciales	Tipología de vivienda	total personas
A0202	7.244	Comercio y servicios	0,7	11,2	81.138	-		0	0
A0203	4.942	Comercio y servicios	0,8	9,6	47.445		-		
Totales			0,75	10,4	128.583	0			

Cálculo inicial de aprovechamientos PP San Pascual												
	Área útil	uso principal	I.O	I.C	m2 construidos	Total m2 vivienda	No. Viviendas potenciales	Tipología de vivienda	total habitantes			
A0163	8.380	Vivienda y mixto	0,7	9,6	88.446	76.064	4.140	No registra	15.691			
A0164	8.615	Vivienda y mixto	0,7	9,6	82.708	71.129						
A0165	5.308	Vivienda y mixto	0,7	9,6	50.958	43.824						
A0166	-	Cesión	0,7	0	-	-						
A0167	10.080	Vivienda y mixto	0,7	6,1	96.764	83.217						
A0168	8.330	Vivienda y mixto	0,7	9,6	79.970	68.774						
A0169	-	Cesión	0,7	0	-	-						
A0170	0	Cesión	0,7	0	-	-						
A0171	0	Cesión	0,7	0	-	-						
A0172	3557,38	Vivienda y mixto	0,7	9,6	34.151	29.370						
A0173	0	Cesión	0,7	0	-	-						
A0174	3118,21	Vivienda y mixto	0,7	9,6	29.935	25.744						
A0175	2977,46	Vivienda y mixto	0,7	9,6	28.584	24.582						
A0176	3276,97	Vivienda y mixto	0,7	9,6	31.459	27.055						
A0177	2565,36	Vivienda y mixto	0,7	9,6	24.627	21.179						
Totales			0,7	6,16	547.602	470.938				4.140		15.691

Fuente: Datos recopilados de los DTS de los planes parciales El Calvario, Sucre, San Pascual y Ciudadela de la Justicia.

5.3 Entrevistas

A continuación, se realiza una entrevista semiestructurada a Carlos Andrés Argoty, actual jefe de oficina asesora de planeación, comunicaciones y jurídica de la Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU EIC) del municipio de Cali, con el propósito de aclarar la situación actual de la ejecución de los planes parciales que componen el Proyecto Ciudad Paraíso.

1. **En la primera versión de adopción del plan parcial El Calvario no se incluyó usos residenciales pese a estar habilitado el uso en la norma, actualmente aparece el uso y se incrementa su intensidad ¿cuál es la razón para que se haya modificado la propuesta de usos original?**

Respuesta C. A¹⁵: en materia normativa la vivienda si estaba incluida como parte del marco normativo del plan parcial bajo el POT del año 2000, este establecía el uso económico predominante el cual se caracteriza por ser primordialmente de actividades económicas generadoras de empleo, pero también permitía una proporción menor para el uso de vivienda.

Por otro lado, en la simulación financiera inicial del plan parcial se sabía que la vivienda de por sí no era capaz de apalancar la totalidad del proyecto para que generara el cierre financiero, por tal razón El Calvario propone como uso predominante lo relacionado a las actividades económicas (comercio y servicios) y así lograr el cierre financiero.

Esto demandaba claridad en el discurso ya que no se podía comprometer el suelo con uso residencial porque en todo caso no era posible lograr la viabilidad económica.

Posteriormente, hasta el año 2019 con la modificación se contempló en la propuesta la Estación Central y una torre de oficinas u hotel para reforzar la idea de actividad económica predominante, sin embargo, se hace énfasis en el uso de vivienda como una decisión residual, pensado sobre un posible escenario en el cual el uso comercial no diera resultado.

¹⁵ Carlos Andrés Argoty

La racionalidad que origina la decisión de incrementar en la actualidad la presencia del uso residencial es una racionalidad económica y en el fondo las racionalidades económicas son las que priman en los procesos de desarrollo territorial. Para este caso lo que sucedió fue que el promotor privado tenía para el inicio del 2020 un lote con un valor aproximado de \$40 mil millones (en la totalidad de la compra predio a predio) apalancados con un crédito bancario para poder ampliar su capacidad operativa, en lo que demanda dicho compromiso y para poder cumplir optan por la decisión de desarrollar vivienda social en la altura máxima permitida para saldar el crédito y empezar a ejecutar este proceso, en el entendido que los usos comerciales son activados por la vivienda.

A partir de estas condiciones el promotor elabora un esquema de negocio que busca la participación de inversión privada para el centro comercial partiendo del hecho que la vivienda y con ella la densidad de personas está asegurada por el promotor.

Los arquitectos y urbanistas consideramos que son nuestras decisiones las que generan las dinámicas urbanas o económicas y en la práctica funciona al revés, lo que hacemos es recoger lo que las dinámicas económicas demandan del territorio en muchos casos, sobre todo lo que tiene que ver con lo inmobiliario.

Para el 2020 como bien es sabido en el marco de la pandemia por COVID 19, los usos comerciales fueron los más afectados, la recuperación económica no iba a tardar menos de 5 años así que los promotores no podían esperar ese tiempo con un lote vacío y no iban a conseguir ningún aliado estratégico, por lo cual también deciden desarrollar un producto inmobiliario de vivienda nueva siendo este el único uso que se mantuvo durante la pandemia. Tan solo en Cali hubo unos volúmenes de venta de vivienda social que no se veían desde años atrás.

Las decisiones urbanísticas ya estaban tomadas desde el 2017 previo a la pandemia cuando se aprobó la modificación del plan parcial con una propuesta de usos más amplia pero lo que finalmente aterriza dichas decisiones es el promotor y las dinámicas económicas del momento.

2. **Se amplió la vigencia del plan parcial Sucre, el cual tenía vencimiento el presente año 2022 en el mes de enero, hasta el momento es un plan parcial que sigue en el papel ¿Qué sucede actualmente con la ejecución de este?**

Respuesta C. A: Actualmente está solo con la ampliación de la vigencia, esto debido a que primero, tiene su origen normativo en el POT de 2000 y desde la Empresa Municipal de Renovación Urbana se consideró que dicho instrumento normativo es mucho más bondadoso por lo cual no era bueno dejarlo caducar o dejarlo en el marco del POT 0373 de 2014, además porque el POT 2000 tiene establecido mecanismos de gestión, un modelo de asociación público-privada que quedó establecido desde esa época.

La segunda razón es que teniendo en cuenta que es un plan parcial de iniciativa pública se financió su formulación con recursos públicos también, entonces es muy difícil dejarlo vencer para evitar en términos legales el detrimento patrimonial hacia las inversiones que se hicieron en la formulación de ese plan parcial y también se invirtieron recursos en el ajuste de este.

Así que para evitar ese detrimento patrimonial se debía mantener vigente hasta que se ejecute o concrete el ajuste. Ese ajuste no se hizo efectivo porque la norma establece que se debe tener como insumo un levantamiento topográfico y no se realizó, esto al momento del trámite de adopción en Secretaría de Planeación no se vio con buenos ojos esta condición, por lo que actualmente la secretaria de vivienda se encuentra realizando dicho levantamiento topográfico para entregarlo a la EMRU y radicarlo a la entidad de planeación para el ajuste del plan parcial.

Estas son las razones por las cuales se amplió el plazo de vigencia para mantener vigente la inversión pública que hizo en este caso la secretaria de vivienda a través de la EMRU y por tener viva la normatividad del POT del año 2000.

3. **En los 4 planes parciales que componen Ciudad Paraíso no se logra identificar metros cuadrados destinados a equipamientos colectivos, pese a que en las propuestas urbanísticas se evidencian unas huellas de estos, no**

se reflejan en los repartos de cargas y beneficios, ¿A qué se debe esta decisión?

Respuesta C. A: esta decisión corresponde a que no estaba establecido en la norma del POT 2000 dejar área para equipamientos en planes parciales de renovación urbana. Así que el plan parcial en su primera versión establecía que debía tener un área destinada a dicho uso no se aclaraba desde la norma del POT que tuviera que ser en metros cuadrados construidos porque de lo contrario no hubiera dado cierre financiero también teniendo en cuenta que la densidad que proponía la norma era baja y la interpretación de la norma también, entonces por esa razón se dejaba solamente el área y las cargas como tal y cuando ya se hubiese concretado esa carga era el Estado quien debía poner ahí la construcción porque la obligación solo es en suelo.

Y luego en las segundas versiones de los planes parciales ya no aparece esa obligación representada en las cargas locales, debido a que se hizo una nueva interpretación de la norma en la que se concluyó no dejar área para esta obligación de equipamiento pues se afecta mucho el cierre financiero en una simulación urbanística financiera el asumir la construcción de un equipamiento, así que no es tan fácil porque este tipo de proyectos se hace con unos valores básicos que no son a mayor profundidad, cuando se incorporan los valores a detalle de financiación eso no da cierre.

- 4. ¿Que considera del plan parcial Ciudadela de la Justicia en el Ciudad Paraíso, cuál es su aporte al territorio y en qué va su ejecución actualmente?**

Respuesta C. A: En efecto, es un proyecto que por sí mismo no tiene unas condiciones de ciudad, no se puede ejercer la ciudadanía en esa pieza, si se piensa en la totalidad de Ciudad Paraíso es un proyecto que cuenta con espacio público, equipamientos, transporte público, acceso a la vivienda, edificios institucionales, todo esto en el fondo si se ve como algo integrado es parte de una operación urbana integral que se compone de varios planes parciales.

Sin embargo, coincide que si se ve en su particularidad seguramente no cumple con las características que debe tener un plan parcial, si no existieran los demás, este no podría comportarse como plan parcial.

En términos de su ejecución, lo primero que hay que recordar es que este plan parcial se divide en dos componentes: la sede de la fiscalía y los usos complementarios. Para el proyecto de la fiscalía se volvió a firmar un segundo convenio en el año 2020 entre Fiscalía General de la Nación, Secretaría de vivienda y EMRU para buscar los mecanismos de financiación para el proyecto.

Derivado de ese convenio, la Fiscalía tramitó ante el Ministerio de Hacienda, Departamento de Planeación Nacional y el Ministerio de Justicia, las vigencias futuras para poder concretar un modelo de asociación público privada, y en efecto se llevó a cabo, se abrió licitación a cargo de la Fiscalía, consiguieron un socio en 2021 y ya inició la etapa de estudio técnicos, lo anterior conllevó a realizar un ajuste del plan parcial para organizar las áreas a solicitud de la Fiscalía que se tenían en el plan parcial con las áreas que tiene la estructura pública del lote que el municipio les entregó, esto con el objetivo de facilitar el trámite de la licencia. Con esto ya se inicia el proceso de aprobación del tercer decreto modificatorio de este plan parcial.

Se espera que antes de finalizar el presente año 2022 ya se haya otorgado la licencia urbanística y empiecen los trabajos de obra y las primeras intervenciones en el territorio.

Por otro lado, en cuanto al componente de usos complementarios la EMRU contaba con un aliado que no cumplió con sus obligaciones así que se tomó la decisión de firmar una liquidación bilateral del contrato, finalmente cuando se adopte la nueva modificación del plan parcial se deberá buscar un nuevo aliado para su ejecución.

- 5. Hasta hace algunos años el plan parcial con tiempos más acelerados en el número de predio adquiridos fue San Pascual, posteriormente se tuvo la adquisición. ¿En qué etapa se encuentra actualmente este plan parcial?**

Respuesta C. A: En San Pascual tenemos un aliado que es el Fideicomiso Alianza para la renovación urbana de Cali, es una estructura fiduciaria que tiene tres niveles: un fideicomiso matriz compuesto por el gremio de la construcción Camacol Valle y Loja propiedad raíz, estos iniciaron estudios de planificación territorial, adicionalmente vincularon a 35 empresas de la región. Para el fideicomiso derivado están involucradas 9 empresas quienes tenían a su cargo la compra de los suelos del plan parcial y se concentraron en la compra de la primera etapa que se compone de 5 manzanas. Este fideicomiso se asfixió económicamente, estaban financiados inicialmente por el Fondo Nacional del Ahorro, pero debido al cambio de sus políticas en el gobierno de Iván Duque, retiraron la fuente de financiación.

Luego surge la demanda de la Fuerza Aérea Colombiana hacia el municipio por habilitar alturas inconvenientes para el sobrevuelo de la base aérea y con ello se gesta otro inconveniente para invertir en la zona. Todo lo anterior produjo quiebre financiero teniendo en cuenta que todavía se debían dineros a propietarios que habían vendido su predio que suman en la actualidad alrededor de \$6 mil millones de pesos.

Una decisión urbanística que ha dificultado la ejecución de este plan parcial es el modelo de negocio ya que estaba dirigido hacia la reurbanización, es decir, comprar el suelo, urbanizarlo y volverlo a vender ya urbanizado y esta es la razón por la cual nunca se lanzaron a hacer el proyecto inmobiliario del cual se hizo inclusive un lanzamiento para ventas a finales de 2019, finalmente no salieron a ventas. Por el momento se encuentra detenido y el enfoque es buscar el pago total a los propietarios.

6. Bibliografía

- Alcaldía de Cali. (24 de enero de 2014). *Alcaldía de Santiago de Cali*. Obtenido de Alcaldía de Santiago de Cali: https://www.cali.gov.co/alcaldenlinea/publicaciones/101116/con_apertura_del_palacio_de_justicia_arranca_renovacion_urbana_del_centro_de_cali/
- Alcaldía de Cali. (de 2017). *Decreto 4112.01020.0496 Plan Parcial RU El Calvario*. Santiago de Cali.
- Alcaldía de Cali. (de 2018). *Decreto 4112.01020.0100 Plan Parcial San Pascual*. Santiago de Cali.
- Alianza Renovación Urbana de Cali. (2017). *Alianza Renovación Urbana de Cali*. Obtenido de Alianza Renovación Urbana de Cali: <https://alianzarenovacion.com.co/quienes-somos/>
- Acuerdo 0373. (de 2014). Santiago de Cali: Concejo municipal de Santiago de Cali.
- Acuerdo 069. (de 2000). Santiago de Cali: Concejo Municipal de Santiago de Cali.
- Acuerdo 30. (de 1993). Santiago de Cali: Concejo Municipal de Santiago de Cali.
- Alcaldía de Cali. (de 2015). *Decreto 411.0.20.0025 Plan Parcial Sucre*. Santiago de Cali.
- Alcaldía de Cali. (de 2019). *Decreto 0070 Plan Parcial Ciudadela de la Justicia*. Santiago de Cali.
- Alcaldía de Cali, U. S. (1997). *Estudio Diagnóstico para la Renovación Urbana del Centro*. Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2011). *Resolución 4132.0.21.063 de febrero 1*.
- Benitez, E. V. (2001). *Historia de Cali en el siglo 20: sociedad, economía, cultura y espacio*. Santiago de Cali: Edgar Vásquez Benítez.
- BOTERO, C. A. (2012). *GESTIÓN PÚBLICO PRIVADA EN LA RENOVACIÓN URBANA DE CALI*. Santiago de Cali: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.
- Botero, C. A. (16 de 08 de 2022). Estado actual Proyecto Ciudad Paraíso. (A. A. Benjumea, Entrevistador)

- Caliwood Museo de la Cinematografía. (2011). *Teatros / Estudios Cinematográficos*. Obtenido de Teatros / Estudios Cinematográficos : <http://www.caliwood.com.co/teatros--estudios.html>
- Carvajal, A. P. (1990). *La Zona Negra de Cali*. Cali: Universidad del Valle.
- Concejo de Santiago de Cali. (2000). *Acuerdo 069 de 2000 PLAN DE ORDENAMIENTO DE CALI*. CALI: Concejo de Santiago de Cali.
- Constitución Política de Colombia*. (s.f.). Obtenido de Constitución Política de Colombia: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-58>
- CONTRERAS, Y. (2019). *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Copello, M. M. (2008). *LA LEY 388 DE 1997 EN COLOMBIA: ALGUNOS PUNTOS DE TENSION EN EL PROCESO DE SU IMPLEMENTACIÓN*. Bogotá D.C: Arquitectura, Ciudad y Entorno.
- Copello, M. M., Pinilla Pineda, J., Rodríguez Vitta, J., & Valencia Dávila, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Decreto 0868 de 2007 . (s.f.). Santiago de Cali.
- Decreto 2181 de 2006 . (29 de junio de 2006). *Función Pública*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20809#:~:text=Mediante%20el%20plan%20parcial%20se,la%20ejecuci%C3%B3n%20asociada%20de%20los>
- Decreto No. 411.0.20.0155. (2013). *"Por el cual se adopta el plan parcial de renovación urbana del barrio San Pascual"*. Santiago de Cali.
- Departamento Nacional de Planeación – Unión Temporal Econometría Sistemas Especializados de Información. (2021). *CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO DE LAS ÁREAS CENTRALES URBANAS DE COLOMBIA*. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.

- Departamento Nacional de Planeación. (1997). *Documento Conpes 2932*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA LEY 388 DE 1997 Y SUS INSTRUMENTOS SOBRE EL MERCADO DEL SUELO EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS*. Bogotá D.C: Misión del sistema de ciudades.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *EVALUACIÓN. LEVANTAMIENTO DE UNA LÍNEA DE BASE DEL PROGRAMA DE POT MODERNOS*. Bogotá D.C: A Tetra Tech Company.
- Departamento Nacional de Planeación. (septiembre 5 de 2014). *EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INTEGRAL DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS, VIGENCIA 2013*. Bogotá D.C: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Eduardo Rojas, Eduardo Villaescusa. (2004). *Volver al centro*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Tiempo. (23 de noviembre de 1991). *El Tiempo*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-218853#:~:text=Los%20ejidos%20son%20tierras%20comunales,Constituci%C3%B3n%20Nacional%2C%20art%C3%ADculo%2062>).
- Empresa Municipal de Renovación Urbana de Cali. (2018). *Plan Parcial Hoyo y Piloto. Tomo II - Formulación*. Santiago de Cali.
- Espinosa, L. D. (2009). *El Plan Piloto de Cali*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Esteban Morera Aparicio et al. (2012). *HISTORIA DE CALI Siglo XX Tmo II Política*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Ferrocarriles colombianos. (16 de octubre de 2015). *Tranvía a vapor por Santiago de Cali*. Obtenido de Tranvía a vapor por Santiago de Cali: <https://ferrocarrilescolombianos.blogspot.com/2015/10/el-tranvia-vapor-de-santiago-de-cali.html>
- (2007). *Formulación del plan de renovación urbana en el área de planificación delimitada en el barrio El Calvario*. Santiago de Cali.

- Garzón Montenegro et al. (2012). *Historia de Cali Siglo XX - Tomo I Espacio urbano*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Gilma Mosquera Gómez. (2012). *HISTORIA DE CALI Siglo XX Tomo I - Espacio urbano*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Gómez, E. Y. (2018). *PROCESOS DE RESISTENCIA SOCIO-ESPACIAL FRENTE AL PROYECTO DE RENOVACIÓN URBANA "CIUDAD PARAISO"*. Ibagué: UNIVERSIDAD DEL TOLIMA.
- González, O. C., Henao Albarracín, A., Jiménez Pérez, N., & Garzón Montenegro, J. (2020). *Atlas histórico de Cali - Siglos XVIII - XXI*. Santiago de Cali: Unicatónica.
- Iván Darío Gómez (Dir). (2003). *Gestión del suelo urbano en el marco del ordenamiento territorial*. Bogotá D.C: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing libros.
- Jan Gehl. (2014). *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infinito, 2014.
- Jaramillo, G. E. (1997). *Ojeadas a los ejidos*. *Boletín Cultural Y Bibliográfico*, 35(48), 83-85. Obtenido de *Ojeadas a los ejidos*. *Boletín Cultural Y Bibliográfico*, 35(48), 83-85:
https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/article/view/1578/1632
- Ley 388 . (de 1997). *Ley de Desarrollo Territorial* . Congreso de Colombia.
- Ley 9. (de 1989). *por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.
- Lincoln Institute of Land Policy. (2006). Principales rasgos jurídicos del sistema urbanístico colombiano. En L. I. Policy, *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. (pág. 40). Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

- López, A. R., & Mera V., H. (2015). *Entre el Calvario y el Paraíso: memoria, contrastes y voces de ciudad*. Santiago de Cali: Alcaldía Santiago de Cali (Secretaría de Cultura y turismo).
- Lopez, A. R., & Mera, H. (2016). *PROYECTO RECOLECCIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA DEL BARRIO SAN PASCUAL, EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN DEL CENTRO URBANO DE CALI*. Cali: SOCIEDAD DE MEJORAS PÚBLICAS, ARCHIVO HISTÓRICO MUNICIPAL DE CALI.
- Lopez, B. A. (2018). *Renovación urbana sobre el barrio Naranjal en Medellín: Una estrategia de planeación urbana como expresión de gentrificación*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Marcuse, P. (2016). The Three Historic Currents of City Planning. En L. John Wiley & Sons, *Readings in Planning Theory* (pág. 126). John Wiley & Sons, Ltd.
- Monclús, F. J. (1998). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Barcelona Centre de Cultura Contemporània.
- Morcillo, H. (22 de febrero de 1970). La razón de los días. *El Crisol, Cali, N°6736*, pág. 4.
- Pinilla, E. R. (2010). Renovación y conservación en el centro de Bogotá. *Bitácora 17 Universidad Nacional de Colombia*, 14.
- Planeación, Departamento Nacional de; Marron Institute of Urban Management;. (s.f.). *Componente urbano y de expansión del POT Moderno*. Bogotá D.C: POT Modernos.
- Rossi, A. (1982). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili SA.
- Sierra, A. C. (28 de noviembre de 2021). *Instituto de Estudios Urbanos - IEU*. Obtenido de Instituto de Estudios Urbanos - IEU: <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-papel-del-pot-en-el-acceso-a-la-vivienda-de-los-pobres>
- Solá-Morales, M. d. (1974). *Las formas de creimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC.
- Toro, P. M. (2014). El centro urbano de Cali, entre. *Prospectiva No. 19: 167-195*.

Universidad del País Vasco & Université de Lille I & Oxford University. (2001). Nuevas políticas urbanas para la revitalización. *CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales, XXXIII (129)* .

USACH, N., & FREDDO, B. (2015). *CRECIMIENTO DE UNA CIUDAD DISPERSA: ANÁLISIS Y REFLEXIONES DEL CASO DE LA CIUDAD DE COMODORO*. 1Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

VARELA, R. V. (2009). *EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA FÍSICOURBANA EN LA CIUDAD DE CALI (1968 – 2008), UN CASO DE ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA*. Santiago de Cali: UNIVERSIDAD DEL VALLE.

VásquezB., E. (s.f.). *Ensayos sobre la historia del desarrollo urbano en Cali*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

Vejarano, M. C. (15 de octubre de 2022). (A. A. Benjumea, Entrevistador)