

Alice Beuf y María Eugenia Martínez Delgado,  
coordinadoras

# Colombia

## Centralidades históricas en transformación



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor general**

Fernando Carrión M.

**Coordinador editorial**

Jaime Erazo Espinosa

**Comité editorial**

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb

**Coordinadoras**

Alice Beuf

María Eugenia Martínez Delgado

**Editor de estilo**

Ana Aulestia

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Impresión**

RisperGraf C.A.

ISBN: 978-9978-370-30-8

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De las Golondrinas

Tel: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: noviembre de 2013

Quito, Ecuador

# Contenido

---

Presentación. . . . . 9

## Introducción

Colombia. Centralidades históricas  
en transformación. . . . . 11  
*Alice Beuf y María Eugenia Martínez Delgado*

## LA CENTRALIDAD URBANA Y SU REGIÓN: UNA HISTORIA COMPARTIDA

El establecimiento de Santiago de Tunja  
como ciudad española en América: dinámica de  
dos estructuras sobre el territorio. . . . . 27  
*William H. Alfonso P.*

Paisaje urbano histórico de Santa Cruz de Mompox  
y el río grande de la Magdalena: patrimonio vivo . . . . . 61  
*Lucía Victoria Franco Ossa*

## EL CAMINO LARGO DE LA INDIFERENCIA AL DESEO

La transformación del centro de Medellín:  
¿de cuál centro hablamos?. . . . . 97  
*Luis Fernando González Escobar*

**El centro urbano de Cali:  
entre “El Calvario” y “Ciudad Paraíso” . . . . . 145**  
*Pedro Martín Martínez Toro*

**Centros históricos del Caribe colombiano:  
transformaciones urbanas, intervención visual y  
revalorización de la imagen de ciudad . . . . . 179**  
*Ricardo Adrián Vergara*

**POLÍTICAS DE RENOVACIÓN URBANA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS:  
¿CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO O VALORIZACIÓN INMOBILIARIA?**

**Conservación del patrimonio en el centro  
histórico de Bogotá, ¿una cuestión de apariencia? . . . . . 211**  
*Amparo De Urbina*

**Los precios del suelo en los centros urbanos  
históricos de ciudades pequeñas e intermedias. . . . . 243**  
*Oscar Borrero*

**ELITIZACIÓN DE LAS CENTRALIDADES:  
UN BALANCE SOCIO-TERRITORIAL**

**¿A quién pertenece el centro histórico?  
Análisis sobre el proceso de reforma urbana  
del centro histórico de Santa Marta, Colombia . . . . . 279**  
*Natalia Ospina*

**Entre competitividad e inclusión social:  
la producción de la centralidad en el centro  
de Bogotá y sus impactos territoriales . . . . . 309**  
*Alice Beuf*

<b>La mezcla social en los barrios centrales de Bogotá: una realidad con múltiples facetas</b> . . . . .	343
<i>Françoise Dureau, Marie Piron y Andrea Salas</i>	

**LA PLURALIDAD DE FORMAS DE APROPIACIÓN  
DE LOS CENTROS Y EL RETO DE LA INTEGRACIÓN**

<b>Vivir en el centro de una ciudad en mutación: prácticas y representaciones espaciales de los habitantes del centro de Bogotá</b> . . . . .	377
<i>Thierry Lulle y Jeffer Chaparro</i>	

<b>Los inquilinatos: una expresión diversa y compleja de la problemática habitacional del centro de Medellín</b> . . . . .	403
<i>Françoise Coupé</i>	

<b>Visitas guiadas y mercadeo de la diferencia en Cartagena de Indias</b> . . . . .	441
<i>Elisabeth Cunin y Christian Rinaudo</i>	

<b>Procesos de renovación urbana, brecha de rentas del suelo y prácticas predatorias: el caso del polígono de intervención del Plan Centro en Bogotá</b> . . . . .	463
<i>Bernardo Pérez Salazar y César Velásquez Monroy</i>	

# Procesos de renovación urbana, brecha de rentas del suelo y prácticas predatorias: el caso del polígono de intervención del Plan Centro en Bogotá

---

Bernardo Pérez Salazar\*  
César Alfonso Velásquez Monroy\*\*

**E**n el mes de octubre 2007, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el decreto 492 de ese año, con el fin de desarrollar la estructura socioeconómica y espacial del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. (POTB) en la cual se prioriza, entre otros aspectos, la Operación Estratégica Centro que comprende las jurisdicciones de las localidades de Santafé, Candelaria y Los Mártires, al igual que la esquina suroriental de la localidad de Teusaquillo, en un polígono delimitado entre las Calles 1 y 39, y entre la Avenida Circunvalar y la Carrera 30.

El Plan Centro prevé intervenciones programadas hasta el año 2038 que afectarán cerca del 25% de las 1 700 hectáreas comprendidas en el polígono de intervención de lo que se considera el “centro expandido” de la ciudad. En su visión, el Plan Centro propone hacer del centro de

---

\* Investigador del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–. Asesor sobre asuntos de seguridad urbana, colabora con numerosas universidades y centros de investigación en Colombia y América Latina. Sus principales áreas de interés incluyen temas de desarrollo urbano-regional, y cuestiones relacionadas con la gobernanza urbana. Es comunicador social de la Universidad del Valle y magister en Planificación del Desarrollo Regional en el Instituto de Estudios Sociales en los Países Bajos.

\*\* Estudiante de doctorado en sociología de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Ha sido analista y asesor en seguridad y criminalidad urbana para la Policía de Colombia y la Alcaldía Mayor de Bogotá. Sus principales áreas de interés son urbanismo, prevención del crimen y análisis socioeconómico y espacial de la violencia. Es magíster y profesional en economía de la Universidad Externado de Colombia.

## Bogotá:

Un espacio ambiental, histórico, cultural, turístico, residencial, económico, administrativo, comercial y de servicios con un alto nivel de competitividad, vocación de liderazgo estratégico y referente cultural de la región. Este escenario se logrará mediante objetivos, estrategias, programas y proyectos que garanticen el mejoramiento de la competitividad económica, la inclusión e integración social y el respeto y promoción de la cultura y el medio ambiente. (Decreto Distrital 492/2007, art. 6)

Desde la perspectiva de su estrategia de desarrollo competitivo, el Plan Centro propone que las actuaciones privadas aporten el 80% de las inversiones previstas con base en una inversión pública del 20% del total, que incluye entre otras acciones la construcción de nuevas vías para el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP); la construcción de parqueaderos disuasorios, ejes peatonales, y andenes; la rehabilitación de la malla vial local del circuito inter-barrial; y la revitalización de centros de barrio. Adicionalmente, contempla la promoción de cadenas productivas al igual que desarrollos inmobiliarios con generosos espacios públicos y zonas verdes.

El centro tradicional de Bogotá continuará siendo un lugar de relevancia para el funcionamiento de la ciudad como sede del poder político, administrativo y económico del orden nacional y local. No obstante, el escenario tendencial que proyecta el Plan Centro para el centro tradicional de Bogotá en el mediano y largo plazo es convertirlo en una plaza de consumo para residentes con poder adquisitivo medio y alto, que serán atraídos a establecerse en el centro por las ventajas de localización y amenidades que puede ofrecer el sector. En síntesis, la visión del Plan Centro es, ante todo, atraer a consumidores y mercados de consumo hacia el centro tradicional de la ciudad.

Un escenario así convierte al centro tradicional en una llamativa oportunidad para la especulación urbanística, donde quienes logren acumular tempranamente suelo e inmuebles urbanos a bajo precio se harán a posiciones de mercado desde las cuales podrán acumular ga-

nancias extraordinarias, siempre y cuando se materialicen las expectativas sobre la configuración del sector como mercado de consumo de ingreso medio-alto.

El propósito de este artículo es analizar una muestra de los mecanismos económicos y modalidades operadas hasta ahora en el desarrollo de las intervenciones observadas en el marco del “Plan Centro”, destacando la persistencia de prácticas típicas de contextos de rápida urbanización, al igual que el rol que juegan en este proceso las redes de colusión que incluyen agentes criminales, tal como sucede en otras ciudades del mundo.

En su desarrollo, el artículo aborda un somero análisis de la dinámica urbana que antecede la referida operación estratégica denominada “Plan Centro”, tomando como punto de partida la destrucción registrada el 9 de abril de 1948. Analiza la dinámica de renovación del centro y rápida expansión de la ciudad luego de los destrozos impulsada principalmente por urbanizadores privados, valiéndose de instrumentos comunes del repertorio propio de ciudades en proceso de rápida urbanización, entre ellos, la expedición de regulaciones urbanísticas que favorecen la apropiación de plusvalía urbana y subsidios públicos por parte de urbanizadores particulares, al igual que la desvalorización y extracción abusiva de rentas de inmuebles en sectores urbanos en proceso de dilapidación a través de negocios como la prostitución, el comercio de contrabando y otros ilícitos; la especulación inmobiliaria; y prácticas delictivas como la falsa denuncia, el fraude procesal y estafa, entre muchas otras.

A continuación discute las nociones de “brecha de renta del suelo” y “prácticas predatorias” como herramientas para el análisis del funcionamiento de los mercados de suelo urbano en el contexto de procesos de renovación de centralidades urbanas. Adicionalmente introduce elementos analíticos aportados por la literatura internacional sobre modalidades “predatorias” utilizadas por agentes de diversa índole para la apropiación de ganancias extraordinarias dentro de procesos de renovación urbana en otras grandes ciudades del mundo. En seguida, presenta de manera estilizada algunas modalidades “predatorias” obser-



vadas en los mercados inmobiliarios y de suelo urbano en el desarrollo de algunos componentes del “Plan Centro” en Bogotá. Finalmente, concluye con algunas reflexiones y sugerencias acerca de temas para profundizar en futuras investigaciones sobre el asunto.

La compilación de datos e información empírica para este artículo se hizo por medio de entrevistas abiertas en profundidad realizadas entre 2010 y 2012 con líderes e integrantes de procesos comunitarios de trayectoria reconocida en el centro de la ciudad (residentes, propietarios, trabajadores —en calidad de empleados o dueños de negocios o trabajadores por cuenta propia—), al igual que a funcionarios locales que tuvieran competencia sobre el tema. También se entrevistaron algunas víctimas de las diversas modalidades predatorias descritas en el artículo. Esta información se complementó con recorridos de observación en diversos sectores afectados por componentes del Plan Centro, en los cuales se verificaron algunos rasgos principales de las modalidades predatorias en discusión. Además se realizaron revisiones de prensa e informes oficiales al igual que documentos producidos por algunos de los entrevistados, entre ellos, grabaciones de audiencias públicas, correspondencia y documentos legales de procesos civiles así como denuncias sobre los hechos de cuales fueron víctimas.

### **Antecedentes: La dinámica urbana en el centro tradicional de Bogotá durante la segunda mitad del siglo XX**

Así como los bombardeos masivos sobre la ciudad de Londres ordenados por Hitler durante el verano de 1940 impulsaron la renovación urbana de esa ciudad con un ímpetu jamás alcanzado antes de la guerra por los programas oficiales de remoción de tugurios (Ward, 1973), en Bogotá los acontecimientos del 9 de abril de 1948 abrieron el camino para una gran renovación del centro de la ciudad sobre los escombros humeantes que quedaron luego de que se apaciguara la turba enardecida por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. Durante toda la década que precedió el episodio conocido como El Bogotazo que tuvo lugar

el 9 de abril de 1948, al centro bogotano llegaban olas de migrantes del campo en autobuses al igual que por ferrocarril a la estación de La Sabana. Los camiones que abastecían la ciudad de alimentos, abarrotes y materias primas industriales agravaban el hacinamiento y la congestión. El centro de la capital colombiana era agobiado por dificultades para absorber una creciente población migrante, debido a su estructura urbana de viviendas coloniales y republicanas de máximo dos plantas, con numerosos solares que daban lugar a escaso espacio público. (Aprile-Gnisset, 1983).

Los incendios y destrozos del 9 de abril marcaron el inicio de la renovación urbana de Bogotá. Las antiguas construcciones que ocupaban amplios solares fueron reemplazadas por estructuras de propiedad horizontal. Simultáneamente, el transporte automotor desplazó al tranvía; entre 1940 y 1950, la ciudad multiplicó su parque vehicular casi por un factor de 2,5 pasando de alrededor de cinco mil automotores a cerca de doce mil (Vargas y Zambrano, 1979: 79). El desarrollo de un sistema de vías de circulación jerarquizada abrió el camino para que constructores privados urbanizaran sectores periféricos que serían atendidos por empresas de buses urbanos (Mondragón, 2007).

Para la IX Conferencia Panamericana de 1948 se construyó la Avenida de las Américas para conectar el centro de la ciudad con el aeropuerto de Techo. En aquel entonces, ya cursaba la construcción de la Avenida Caracas hacia el norte y unos años después se emprendió la obra de Carrera 10 en pleno corazón de la capital. A finales de la década de los cincuenta se anunció la construcción de la Avenida Ciudad de Quito (carrera Treinta), se concluyó la Avenida Caracas hacia el sur y se iniciaron las obras de la Calle 26 con su sistema de puentes y viaductos al igual que la Avenida de Los Comuneros (actual Calle 6) (Melo, 1998).

Durante el mismo período inició la reestructuración de los servicios de abastecimiento de la ciudad mediante el traslado de la plaza de mercado de la Concepción (ubicada en Calle 10 con carrera 10) hacia la parte occidental de la plaza España (actualmente Calle 11, Carrera 19) y la plaza de mercado del La Libertad ubicada detrás del colegio Agustín Nieto, en inmediaciones de lo que hoy se conoce como el sector

de Cinco Huecos (entre las Calles 12B y 12, sobre las Carreras 19A y 20). La actividad de la estación de ferrocarril de La Sabana llevó a que el sector se convirtiera en un centro de almacenamiento y distribución de mercancías y materias primas.

Para disminuir la presión ocasionada por la congestión e insalubridad sobrevinientes, en la década de los sesenta la Empresa de Ferrocarriles Nacionales construyó la plaza mercado de Paloquemao (Calle 19, Carrera 25). Sin embargo la nueva plaza no tuvo acogida hasta 1972, cuando se construyó la Central de Abastos de Bogotá (CORABASTOS S.A.) como mercado mayorista de alimentos en la localidad de Kennedy al occidente de la ciudad. Los mayoristas de la Plaza España se reubicaron en CORABASTOS, mientras los minoristas lo hicieron en la Plaza de Paloquemao (Cardeño, 2007).

Las intervenciones sobre la infraestructura de abastecimiento en el centro tradicional de Bogotá a principios de la década de los setenta dejaron como resultado decenas de manzanas abandonadas ubicadas al sur de la estación de La Sabana. En poco tiempo estas se convirtieron en cementerios de vehículos y botaderos de basura, mientras las edificaciones se transformaron en bodegas y locales comerciales de mercancías inferiores. Simultáneamente, el sector se convirtió en estación de llegada y salida de los servicios de transporte interurbano de pasajeros. Las empresas transportadoras se fueron adueñando de lotes abandonados y terrenos sin construir, instalando allí parqueaderos tanto para los vehículos de transporte interurbano como para las rutas circulares de transporte urbano. Con el tiempo, la zona se consolidó además como destino para el mantenimiento y parqueo de vehículos de transporte de carga, hecho que coincidió con el desarrollo del comercio de electrodomésticos y otros enseres y artículos de contrabando que dieron lugar a los comercios conocidos como “Sanandresitos”, al igual que al comercio de autopartes, repuestos vehiculares y talleres de mecánica (Cardeño, 2007: 90-95).

Este era el escenario del centro de Bogotá en la década de los setenta cuando se estima que la migración era la responsable de la mitad del incremento poblacional de la ciudad, la cual crecía entonces a una tasa anual entre 4 y 5%. Una parte de esta enorme ola migratoria se

absorbió transformando las antiguas casonas coloniales y republicanas de barrios que en el pasado fueron íconos de las élites bogotanas como el Eduardo Santos, Voto Nacional, Santa Inés, Santa Bárbara y la propia La Candelaria, en bodegas y albergues donde los nuevos migrantes se establecieron temporalmente en hoteles, pensiones, posadas e inquilinatos. Para entonces, estos barrios del centro tradicional de Bogotá llegaron a registrar las más altas densidades poblacionales de la ciudad, del orden entre 300 y 600 habitantes por hectárea (Dureau y Pissot, 1996: 62-63).

Naturalmente como resultado de esta transformación, los antiguos barrios residenciales del centro sufrieron un deterioro físico que a su vez llevó a la reducción de la renta para sus propietarios. Esta circunstancia se tradujo en la desatención al mantenimiento de los inmuebles y su entorno, lo cual aceleró su deterioro. La concomitante inseguridad generalizada terminó expulsando del centro de la ciudad tanto a los hogares de ingresos más altos como a los migrantes atraídos por las posibilidades de acceder a vivienda en los desarrollos urbanísticos legales e ilegales que despegaron a partir de los años ochenta. Por consiguiente para 1985, los barrios del centro tradicional registraron un notable descenso poblacional, con densidades cuyo orden de magnitud se redujo de 150 a 300 habitantes por hectárea, inferior a la media para la ciudad en su conjunto (Dureau y Pissot, 1996; Rincón, 2007; Alba, 2007).

Con la acelerada expansión de la construcción en las localidades periféricas de la ciudad, la inversión pública y privada se centró en dichos sectores con lo que persistió la caída de los precios de los arriendos y, en general, del valor comercial del suelo en el centro tradicional. La situación se agravó más a partir de los años ochenta, a raíz de construcción del terminal de transportes que hoy opera en la localidad de Fontibón a donde fueron reubicadas las empresas de transporte intermunicipal que funcionaban en el centro de la ciudad. El fenómeno coincidió además con la visible irrupción del narcotráfico en la ciudad y la masificación desde entonces del consumo de sustancias psicoactivas ilícitas en todos los estratos sociales y rincones de la capital.

Así, las construcciones dilapidadas y abandonadas del centro tradicional de Bogotá se convirtieron en bodegas para la compra y venta de materiales de reciclaje, al igual que para el comercio de autopartes y herramientas hurtadas, litografías, y negocios informales de ropavejeros, cachivacheros, prostíbulos, albergues nocturnos para indigentes y habitantes de calle y, por supuesto, expendios de drogas ilícitas conocidos como “ollas”. Por esta vía se consolidaron algunas de las estructuras delincuenciales que hoy día controlan el negocio y que desde hace décadas cuentan con la capacidad de “cerrar” determinadas áreas de la ciudad donde únicamente ingresan aquellas personas relacionadas con sus actividades ilegales, tal como sucedió en el caso del sector del “El Cartucho”, en el antiguo barrio Santa Inés, y sucede hoy en sectores como la “L” del Bronx (Ávila y Pérez, 2011).

### **La brecha de renta del suelo y las prácticas predatorias en mercados locales de inmuebles y suelo urbano**

Como en el resto del mundo, en ciudades como Bogotá las intervenciones de renovación urbana suelen afectar principalmente a los pobladores que subsisten de actividades informales en zonas tradicionales que han experimentado procesos prolongados de deterioro (Carbonell, 2011). La informalidad, a su vez, sirve para encubrir actividades ilícitas dado que entre quienes participan de las tareas y oficios más sencillos predomina la lógica de la necesidad, condición que los predispone a vincularse de modo accesorio a actividades al margen de la ley, entre ellas, el transporte de estupefacientes y armas de fuego, el cobro de extorsiones y la explotación sexual de menores (Abramo, 2002; Ávila & Pérez, 2011).

Las intervenciones de renovación urbana enfrentan una fuerte resistencia entre los pobladores existentes. Para afrontar este tipo de situaciones y “liberar” el suelo urbano en manos de esos moradores, agentes de diversa índole asociados a estas intervenciones suelen recurrir a “prácticas predatorias” en sus actuaciones locales en mercados inmobili-

liarios y de suelo urbano con el fin de apropiarse de la correspondiente “brecha de renta de suelo”.

La noción de prácticas predatorias está inscrita en el marco de los mercados de competencia imperfecta, es decir, aquellos donde existen agentes con posiciones dominantes debido a su control de una parte significativa de la oferta y la demanda en los mismos. La posición dominante usualmente otorga un alto “poder de mantenimiento o permanencia” en condiciones de mercado adversas. Generalmente, esta posición se soporta sobre una importante capacidad financiera al igual que en el acceso a información privilegiada que permite actuar dentro de racionalidades estratégicas y de anticipación. Tal situación permite a los agentes dominantes afectar unilateralmente los precios en el mercado local como estrategia para mejorar o consolidar su posición dominante. En el caso del mercado inmobiliario, un agente con posición dominante puede afectar los precios de los inmuebles de un sector urbano en el cual tiene interés mediante el destino de los inmuebles de su propiedad a usos inferiores; por ejemplo, mediante el establecimiento de expendios ilegales de sustancias psicoactivas ilegales, o cantinas donde se ofrecen servicios sexuales, con el fin de desvalorizar los inmuebles en el sector, forzando así la caída del valor del suelo en el mercado local. Su objetivo es aburrir a los vecinos hasta lograr que pongan en venta sus inmuebles (Aalbers, 2006). Este tipo de prácticas permiten al agente adelantar sus intereses afectando a la baja los precios de los inmuebles que pretende adquirir, con lo cual logra mejorar su posición de dominio. Esta es la estrategia general detrás de las denominadas “prácticas predatorias”.

Por otra parte, en Colombia, el fenómeno de la acelerada concentración de la propiedad inmobiliaria tanto rural como urbana se atribuye, entre otros factores, a la utilización de mercados inmobiliarios para el “lavado” de dineros ilegales producto del narcotráfico internacional. Así lo señala un informe reciente preparado para el Banco Mundial por Francisco Thoumi y Marcela Anzola (2012: 146-149) sobre el caso de los flujos financieros ilícitos en Colombia en el marco de la economía globalizada. En él destacan los autores que a diferencia de lo que ocurre en otros países en vías de desarrollo, en Colombia se registra un influjo

de este tipo de dineros muy superior a los flujos de salida de los mismos hacia el extranjero. Por consiguiente, no hay que soslayar que las oportunidades financieras como las que soportan la estrategia de desarrollo competitivo del Plan Centro, donde se espera que las actuaciones privadas aporten el 80% de la inversión, resultan altamente funcionales para el lavado de estos dineros, particularmente en el contexto de políticas públicas “anti-intervencionistas” en mercados locales de inmuebles y suelo urbano soportadas en la intención de permitir su funcionamiento “rentable” (Logan y Molotch, 2007: 153-154).

Cabe advertir que en contextos como el Plan Centro, los agentes que afectan los precios de los inmuebles en el mercado local mediante prácticas predatorias inicialmente deben hacerlo en mercados donde prevalecen condiciones de competencia, es decir, donde ningún agente por sí mismo controla los medios para incidir sobre el precio local de los inmuebles o el suelo urbano. En los mercados de competencia los precios se forman como resultado de la concurrencia y el juego de la oferta y la demanda. Sin embargo, la aplicación de prácticas predatorias como las descritas arriba, respaldadas en sólidas bases financieras (por ejemplo, con dineros ilícitos en búsqueda de oportunidades para su lavado) son instrumentales en la transformación de mercados competitivos en oligopólicos, pues permiten al agente “depredador” desvalorizar los inmuebles de sus vecinos. Al establecerse como único comprador, el “depredador” logra una posición dominante desde la cual puede determinar los precios localmente, generando así asimetrías de poder de mercado para sí.

En el marco de las intervenciones de renovación urbana, una crítica frecuente es la alta prioridad concedida a las “estrategias de desarrollo competitivo” a través de las cuales se pretende garantizar elevadas tasas de rentabilidad a las inversiones privadas que se realicen en estos sectores, en desmedro de las condiciones socio-territoriales de los moradores asentados en dichos vecindarios y sobre la ciudad en su conjunto. En general, se plantea que tal énfasis tiene el efecto de segregar social y espacialmente a la población residente y trabajadora vecina del sector, debido a su baja capacidad adquisitiva frente al costo de los servicios y

bienes generados con las nuevas inversiones (Raco, 2003; Coleman y otros, 2005; Smith, 2006; Sager, 2011).

Smith (2006) señala que un rasgo característico de las intervenciones de renovación contemporáneas de sectores urbanos tradicionales en ciudades de talla mundial es la afectación de extensas zonas con impactos notorios y generalizados en el conjunto urbano, a fin de procurar una oferta de productos y actividades completa y variada acorde con la capacidad adquisitiva de los futuros residentes. En este contexto, Sager (2011) indica la predominancia de arreglos “empresarialistas”, neologismo que utiliza para referir la subordinación de la función pública a la lógica privada, que entroniza los parámetros de eficiencia financiera como principios rectores de las políticas de renovación urbana. En este marco, en vez de regular para garantizar la equidad, el Estado termina jugando un papel de “facilitador” del funcionamiento del mercado de suelo urbano.

Los procesos de asentamiento residencial de población con niveles adquisitivos medios y altos en centros tradicionales urbanos deteriorados y pauperizados que ofrecen una relación interesante entre el devaluado precio de adquisición de inmuebles y la calidad de su localización servida por equipamientos y amenidades asociados a bienes de interés histórico y cultural, o cercana a algún polo de empleo atractivo, generalmente, se denominan “gentrificación” (Smith, 1987; 2006; Sager, 2011).

Dichos procesos suelen estar precedidos y acompañados por inversiones públicas en mejoras de las condiciones de habitabilidad (por ejemplo, redes de servicios domiciliarios) y accesibilidad (vías), junto con amenidades (andenes, zonas verdes y recreativas) y equipamientos (centros de salud o educativos). El anuncio, programación y ejecución de este tipo de inversiones públicas, a su vez, activa a agentes especializados en la búsqueda de oportunidades para aprovechar brechas o diferenciales de rentas del suelo, particularmente en aquellos sectores afectados por la progresiva desvalorización comercial del suelo. El diferencial, conocido como “brecha de renta del suelo”, ofrece oportunidades de ganancias extraordinarias a través de la compra de inmuebles baratos cuando estos aún se destinan a usos desvaluados para convertirlos a usos mejor cotizados (Logan & Molotch, 2007: 13-15).



La hipótesis que aquí se plantea, pero cuya demostración desborda los alcances del presente artículo, es que en contextos “empresarialistas” las prácticas predatorias suelen prosperar y contribuir a que mercados locales competitivos de inmuebles sean gradualmente sustituidos por mercados oligopólicos dominados por agentes con capacidad de determinar los precios del suelo.

### **Prácticas predatorias en intervenciones de renovación urbana: Algunos referentes internacionales**

Antes de presentar descripciones estilizadas de prácticas predatorias observadas en el polígono del Plan Centro a partir de su establecimiento formal a partir de 2007, conviene introducir algunos aspectos referidos en la literatura internacional sobre la utilización de este tipo de prácticas en el marco de la colusión entre criminales y agentes legales a través del soborno y la corrupción (Glenny, 2008; Weinstein, 2008; Kapur y Vaishnav, 2011; Naím, 2011).

Como ya se señaló, una condición principal para adquirir una posición dominante en la aplicación de prácticas predatorias consiste en disponer de una sólida capacidad financiera. Los dineros de origen ilegal son una fuente importante para tal fin. No obstante, los dineros ilegales que se utilizan para este tipo de operaciones no proceden exclusivamente del narcotráfico internacional. Hay indicios que los negocios de desarrollo inmobiliario urbano también representan un mecanismo tanto para el lavado de dinero obtenido por servidores públicos mediante la corrupción y el soborno, como para garantizar la financiación de sus campañas en épocas electorales.

El asunto funciona de acuerdo con las siguientes líneas generales: los activos que acumulan los servidores públicos corruptos durante el ejercicio en cargos públicos suelen ser muy superiores a los que pueden justificar con base en sus remuneraciones oficiales. Por consiguiente, para encubrir estos fondos e invertirlos productivamente, entregan el dinero “sucio” a desarrolladores inmobiliarios, particularmente en co-

yunturas en que el crecimiento del sector es acelerado. De esta manera, los constructores obtienen grandes disponibilidades de liquidez —superiores a las que el crédito bancario les proveería—, y a la vez aseguran decisiones administrativas de regulación del mercado de suelo urbano que les sean favorables. Así, mediante acuerdos comúnmente conocidos como *quid pro quo*, los servidores públicos corruptos canalizan su dinero “sucio” y ajustan sus decisiones administrativas sobre mercados locales de suelos urbanos a cambio de la ayuda que les brindan constructores para lavar este dinero utilizando activos de alta rentabilidad. Además, garantizan que parte de estos fondos se canalizarán de regreso a financiar campañas políticas durante los períodos electorales. Especialmente a escala local, los servidores públicos controlan los instrumentos de regulación del mercado de suelos con lo cual pueden garantizar el cumplimiento de los acuerdos pactados con los urbanizadores, mientras que los constructores tiene a la mano redes de contactos con los organismos de control público a los cuales recurren para iniciar investigaciones administrativas en contra de los servidores públicos que incumplen sus compromisos (Kapur y Vaishnav, 2011: 2-3)

Específicamente, en el caso colombiano, la *Revista Semana* publicó en 2011 una entrevista con un informante anónimo “que conoce como pocos el bajo mundo de la contratación”, quien describió crudamente el papel que juegan los contratistas de obras públicas en la corrupción electoral en los siguientes términos:

El origen de toda la corrupción está en la campaña electoral. Hay unos contratistas que dan plata a los candidatos y hay otros contratistas que dan plata y votos. La corrupción llega a ser tan sofisticada que hay contratistas que tienen más votos que los congresistas. Conseguir votos es fácil: se sostienen 100 líderes con un ‘salario’ de 500 mil pesos mensuales durante 3 meses (Semana.com, marzo 7 de 2011).

La obtención de evidencias empíricas para soportar hipótesis requiere recurrir a métodos indirectos tales como el uso de variables “sustituto”. Un trabajo de interés sobre el tema se realizó recientemente en

India, centrando el foco de la investigación en el comportamiento de la demanda del cemento en períodos preelectorales. La investigación parte de la premisa que durante dichos períodos, la liquidez de los constructores se ve constreñida por la necesidad de financiar campañas políticas, motivo por el cual desciende la demanda agregada del cemento y, por lo tanto, de la actividad constructora en su conjunto. Así, a partir del análisis de un conjunto de datos que comprende información sobre el consumo mensual de cemento en 17 estados principales de la India y su relación con los correspondientes ciclos electorales entre 1995 y 2010, se encontró que existe una correlación estadísticamente significativa entre la disminución en la actividad de construcción representada por el consumo de cemento y los ciclos electorales en esos estados, registrándose una contracción de la demanda de cemento del orden de 12 a 15% durante los meses en que se celebran elecciones para asambleas. El análisis de resultados además tomó en consideración el impacto que sobre las fluctuaciones que la demanda de cemento podrían tener en situaciones como coyunturas de contracción general de la actividad económica debido a la incertidumbre política asociada a períodos electorales, la anticipación por parte de los constructores de crisis de liquidez o el efecto de la disminución de la inversión pública durante períodos preelectorales, sin que ninguna de ellas invalidará los resultados obtenidos (Kapur & Vaishnav: 2011, 18-28).

Otro trabajo realizado en la India, esta vez en la ciudad de Mumbai, rastrea desde la década de los años cincuenta del siglo XX el origen de las organizaciones criminales que hoy ostentan una posición dominante en el mercado de desarrollo inmobiliario. En ese entonces emergieron vinculadas al contrabando de mercancías importadas aprovechando la gran demanda de este tipo de artículos generada por las políticas proteccionistas de la época. No obstante, durante de los años noventa las reformas económicas promovieron la libre importación de mercancías, lo cual obligó a estas organizaciones criminales a buscar otras oportunidades de negocio. La acelerada demanda asociada a los mercados de bienes raíces y desarrollo inmobiliario las llevó a encontrar en ellos una oportunidad altamente rentable. Desde entonces, han desarrollado una sofisticada y robusta red de

colusión con servidores públicos en cargos de elección popular, burócratas y policías que operan con base en sobornos y corrupción, a través de la cual dominan los mercados de inmuebles y suelo urbano y la contratación pública asociada a los mismos (Weinstein, 2008: 28-32).

Como ya se ha reiterado, el alcance principal del presente trabajo es aportar indicios sobre el uso de prácticas predatorias en el polígono donde se desarrollan los distintos componentes del Plan Centro, y la posibilidad que dichas prácticas se soporten en redes de colusión similares a las descritas en la literatura internacional. Dada la sensibilidad del tema y el recelo de las víctimas a aportar directamente las pruebas que disponen sobre los abusos a los cuales han sido sometidas, a continuación se presentan descripciones estilizadas obtenidas a partir de las observaciones realizadas en áreas de influencia de los distintos planes parciales y proyectos urbanos que actualmente se ejecutan en el marco del Plan Centro, en las cuales ofrecen los rasgos típicos de los agentes que dinamizan estas prácticas al igual que los mecanismos utilizados por los mismos.

### El sector de “Sanandresito” en el área de influencia del plan parcial “Plaza España Comercial”

Uno de los sectores que ha mostrado mayor dinamismo en el cambio de usos del suelo en el pasado reciente dentro del polígono del Plan Centro es la zona de Sanandresito San José, en donde como se ha visto desde hace décadas se concentra el mercado de mercancías de contrabando y falsificaciones incluyendo *whiskys*, ropa, aparatos electrónicos, electrodomésticos, y otros de artículos de consumo suntuario. Está ubicado en el costado sur del área de influencia del plan parcial conocido como “Plaza España Comercial” en el marco del Plan Centro.

En este sector, las casas y edificios que hasta hace poco se encontraban en avanzado estado de deterioro se han convertido en grandes bodegas y centros comerciales. En torno a esta transición se menciona el uso de prácticas tales como la adquisición inicial de algunos predios en el área de interés para destinarlos como locales para la distribución

minorista de mercancías inferiores y la compraventa de materiales reciclables, al igual que el establecimiento de albergues nocturnos para habitantes de calle, para presionar así la venta de inmuebles vecinos. Una vez adquiridos, los predios colindantes fueron englobados para facilitar el funcionamiento de corredores de tránsito por entre los mismos, y en ocasiones se menciona su utilización para evadir operativos de allanamiento por parte de las autoridades en búsqueda de mercancía ilícita o de personas con orden de captura. Con el tiempo los terrenos englobados a se han habilitado para la construcción de edificaciones nuevas.

Por su parte, las autoridades reportan que “comerciantes e inversionistas de proyectos de construcción” de este sector comercial del centro tradicional fueron capturados en 2011 por el envío de al menos 10 toneladas de cocaína a Estados Unidos de América (EUA) en la ruta Puerto Chimare (La Guajira)-Honduras-México. De acuerdo con los reportes policiales, los comerciantes extraditados se hicieron notorios desde la década de los noventa cuando se sospechaba de su vinculación al contrabando, al igual que a su actuación como testaferros del “clan Gaitán Cendales”, una organización vinculada al narcotráfico y lavado de activos en el centro del país. Desde entonces, las autoridades albergaban dudas acerca de su fortuna, la cual se estima que está compuesta por alrededor de 500 locales en los “Sanandresitos” y una participación accionaria en dos centros comerciales principales de la ciudad. En 2010 se incautaron 424 inmuebles en el sector para cuya compra sus presuntos propietarios no pudieron justificar satisfactoriamente el origen de los dineros (El Tiempo.com, 2 de agosto de 2010; 11 de marzo de 2011).

Las investigaciones también señalan que los informes contables de estas propiedades y bienes vinculan, entre otros, a la cabeza principal de una de las organizaciones de lavado de activos más importantes del país, cuyo perfil ofrece elementos útiles para comprender cómo estos “comerciantes e inversionistas de la construcción” se resguardaron de la acción de control penal de las autoridades durante más de una década. El referido cabecilla (Luis Agustín Caicedo Velándia) inició su carrera a principios de la década de los noventa como funcionario del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía General de la Nación,

hasta que fue desvinculado de la misma en 1993. En adelante, sus conocimientos y contactos le sirvieron para asesorar y sostener negocios con reconocidos narcotraficantes. Entre sus contactos claves se encuentra un ex detective del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, que a su vez es un conocido comerciante en el sector de los “Sanandresitos”. Por su intermedio operaba una red de contactos con antiguos colegas suyos, aún vinculados a organismos de seguridad e investigación judicial del Estado, quienes a cambio de pagos de sobornos sustraían los expedientes y ocultaban información allegada a los mismos que pudiera comprometer a sus patrones (El Espectador, 8 de junio de 2010).

### **La posición dominante de distribuidores mayoristas de drogas ilícitas en el área de influencia de los planes parciales de La Sabana y La Favorita**

Los rasgos generales de las prácticas predatorias descritas en el caso anterior se repiten en el área de influencia de los planes parciales de renovación urbana contemplados en la franja comprendida entre la Calle 13 y la Calle 20, y la Carrera 17 y la ciudadela residencial San Façón, sectores conocidos como La Sabana y La Favorita. Ambos se encuentran ubicados al sur del barrio Santa Fe donde opera la única zona de “escala metropolitana” reglamentada oficialmente en Bogotá para el funcionamiento de servicios de alto impacto de diversión y esparcimiento, entre los cuales figuran whiskerías y casas de lenocinio, entre otros.

Para el sector de La Sabana se proyecta la construcción de seis torres de vivienda, así como servicios de alojamiento y hospedaje temporal en hoteles y aparta-hoteles de más de cincuenta habitaciones con sus correspondientes servicios complementarios y comercio. En el corazón del sector se encuentra localizada la estación de ferrocarril de La Sabana, la cual se convertirá en un nodo principal del Sistema Integrado de Transporte Público –STIP– de la ciudad. Por su parte, el sector de La Favorita se desarrollará como nodo de servicios empresariales, comerciales y se articulará a la consolidación del eje de servicios insti-

tucionales de la Calle 13, favoreciendo la localización de negocios de servicios para automotores y facilitando la accesibilidad vehicular al sector mediante la oferta de estacionamientos.

Se dice que desde 2005 –cuando se inició el proceso de renovación urbana del sector conocido como la “Calle del Cartucho” en el antiguo barrio Santa Inés, donde hasta entonces funcionó el principal centro mayorista de distribución de sustancias psicoactivas ilícitas en la ciudad–, se relocó en el entorno donde se desarrollarán los planes parciales de La Sabana y La Favorita uno de los principales distribuidores mayoristas de estas sustancias. Desde entonces presuntamente surte y controla el expendio callejero de drogas al menudeo en este sector del centro tradicional, por medio de “servicios a domicilio”, ventas al menudeo a la entrada de los baños en discotecas y “clubes sociales” al igual que por medio de vendedores ambulantes de dulces y cigarrillos y “jíbaros” o “taquilleros” que operan en parques urbanos y entornos escolares (Ávila y Pérez, 2011, 149-158).

En general, un distribuidor mayorista facilita mercancía a crédito a sus expendedores quienes a su vez se encargan de fomentar y ampliar la demanda en su área de influencia. Para asegurar el cobro y proteger el territorio que controla, el mayorista dispone de escuadras de seguridad y cobro a través de las cuales se asegura el pago cumplido por la mercancía entregada a crédito, y vigila que ningún expendedor vinculado con otro mayorista intente establecerse en el territorio, un asunto especialmente sensible en la zona de “diversión y esparcimiento de alto impacto” (Ávila y Pérez, 2011, 149-158).

Uno de los destinos reportados para la inversión de los recaudos obtenidos del mercado de drogas ilícitas en este sector es la compra de predios e inmuebles urbanos tanto en la zona de influencia de los planes parciales como del sector de servicios de alto impacto. En este último, además de utilizar prácticas comunes para el deterioro físico y social del vecindario como la “prostitución de fachada”, el expendio visible de drogas ilícitas, la música estridente y el lanzamiento de preservativos usados a inmuebles de “interés”, también se reportan amenazas contra sus propietarios transmitidas por integrantes de las escuadras

de seguridad de los mayoristas. Otra práctica observada es la difusión local de rumores sobre la inminencia de la intervención del sector por parte del gobierno distrital con el fin de realizar obras de utilidad pública relacionadas con el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), y la construcción de parqueaderos disuasorios. Según las versiones que circulan, en caso que los dueños se nieguen a vender a los precios de avalúo impuestos por el Distrito Capital, la alcaldía recurrirá al recurso de expropiación administrativa tal como lo hizo la Empresa de Renovación Urbana –ERU– en el caso del proyecto urbano público-privado denominado “Manzana 5”, el cual se analizará en detalle más adelante. Agentes inmobiliarios locales se encargan de alimentar y mantener la tensión en torno a estas expectativas, y a la vez ofrecen compra a precios un poco por encima de los que se supone fijarán los avalúos de la Administración.

### Los “tierreños” y la usurpación de predios urbanos

En la misma área de influencia de los planes parciales de La Sabana y La Favorita se han reportado casos de usurpación de predios, figura que consiste en la apropiación de un inmueble mediante el desarrollo de acciones jurídicas que inducen a la autoridad judicial, notarial o de registro de instrumentos públicos al error, o alternativamente, a facilitar su complicidad, favorecimiento o coautoría. Particularmente se reporta el caso de un inmueble abandonado en el sector que de un momento a otro fue ocupado de hecho y adecuado para el funcionamiento de un negocio de oferta de servicios sexuales diversos (bisexuales, travestis, gays, etc.). Luego de un tiempo, se conoció que el inmueble había sido escriturado y registrado en la oficina de instrumentos públicos a nombre de otras personas distintas a su legítimo dueño, quien desistió de hacer valer su derecho para evitar enfrentamientos con las escuadras de seguridad del nuevo propietario.

Esta modalidad de usurpación se asocia con el *modus operandi* de bandas criminales conocidas genéricamente como los “tierreños” que



operan en distintos sectores urbanos, entre ellos, el centro tradicional de la ciudad. Los “tierreros” actúan sobre inmuebles que son detectados porque su tradición se encuentran en condición de vulnerabilidad, como sucede con aquellos que han sido embargados, están en sucesión, abandonados, o recientemente comprados.

Típicamente el especialista en usurpación utiliza un contrato de arrendamiento ficticio con un supuesto inquilino para presentarse ante un juez en calidad de presunto propietario con base en una tradición paralela a la del legítimo propietario del inmueble, y exige la restitución del inmueble. Ante la negativa del supuesto inquilino a “restituir” el inmueble —tal como lo han pactado de anterioridad el “demandante” y el “demandado”—, este último se ausenta del proceso a partir de entonces. En estas circunstancias, el juez procede mediante despacho comisorio para que el inspector de policía competente constatare los hechos y reúna las pruebas correspondientes. Cumplidos los plazos cortos establecidos en la ley y allegados por el inspector de policía constancias generalmente ficticias que soportan las pretensiones del usurpador, el juez falla la restitución a favor del supuesto propietario y ordena la acción policiva correspondiente, sin consideración por quienes habitan el inmueble. Luego del fallo favorable de restitución, el “tierrero” suele tomar posesión y alquilar el inmueble para usos como restaurante o albergue. Por tratarse de un proceso abreviado de única instancia en la legislación colombiana, las víctimas de esta modalidad de usurpación carecen de recurso de apelación y se ven obligados a iniciar otro proceso de reivindicatoria del inmueble, el cual puede prolongarse entre cinco y diez años, lapso en el cual corre el riesgo de perder la propiedad pues el “tierrero” usurpador puede alegar la posesión durante ese tiempo con el ánimo de señor y dueño.

Varios informes de prensa reportan la identificación de un “tierrero” en Bogotá que ha emprendido al menos 77 procesos de restitución en igual número de casos conocidos en toda la ciudad. El usurpador en cuestión registra antecedentes judiciales por falsa denuncia, fraude procesal y estafa, a pesar de lo cual goza de la credibilidad de los nume-

rosos servidores públicos que han intervenido en sucesivos procesos de restitución (Noticias UNO, 26 de junio de 2011).

Es evidente que la viabilidad de esta práctica reiterada requiere de la credibilidad cuando no la complicidad de autoridades notariales o de registro de instrumentos públicos al igual que de jueces y funcionarios de las oficinas delegadas para estas materias de la Personería Distrital y de la Procuraduría General de la Nación, así como de inspectores de policía que actúan en los despacho comisorios y diligencias de restitución.

### **Prácticas predatorias oficiales: la gestión del proyecto Manzana 5**

Finalmente, a manera de ilustración de otros roles que juegan servidores públicos en el desarrollo de prácticas predatorias para la captura de rentas de suelo para proyectos urbanos de participación pública-privada en el marco del Plan Centro, este aparte concluye con una breve revisión del proceso de generación de suelo para el proyecto conocido como “Manzana 5” en el corazón del centro tradicional de Bogotá. El caso es de interés principal por cuanto registra numerosas irregularidades en el proceso de adquisición de los predios donde se desarrollará un proyecto que contempla un espacio cultural, el desarrollo de viviendas, locales comerciales y áreas de nuevo espacio público con jardines y plazoletas, en un sector del centro de la ciudad donde algunos de los residentes que allí se encontraban asentados han contado con la capacidad financiera para efectuar resistencia legal frente a los abusos<sup>1</sup>.

La “Manzana 5” está ubicada sobre vías arterias que garantizan su accesibilidad (Calle 19, Carrera 3), y el terreno es de los más aptos para construcción en altura en tanto está localizado sobre la formación rocosa asociada a los cerros orientales de la ciudad. Su ubicación estratégica se ve beneficiada además por encontrarse en el trayecto que recorren turistas hacia el cerro de Monserrate, la Media Torta, la Quinta

1 Información obtenida en entrevista colectiva con algunos de los propietarios de los predios afectados.

de Bolívar, y el barrio La Candelaria, y está rodeada de universidades, centros culturales, oficinas, viviendas y entidades públicas a las cuales transitan personas de distinta condición socioeconómica.

Las gestiones relacionadas con el proyecto “Manzana 5” ya estaban en curso para cuando se oficializó la operación estratégica del Plan Centro en octubre de 2007. Para entonces se preparaba el proceso de adquisición de predios para el proyecto, coordinado por la Empresa de Renovación Urbana –ERU– del Distrito Capital. Al inicio, a los dueños de los inmuebles se les presentó la propuesta arquitectónica de las actividades previstas a instalar en la manzana, divididas en dos componentes que hoy día se denominan lote 1 y lote 2. El centro cultural quedó proyectado en el lote 1, mientras el lote 2 se destinó para viviendas y locales comerciales. La utilidad pública del proyecto fue justificada con base en el centro cultural. Al final del evento, los invitados firmaron una planilla de asistencia y a partir de entonces se iniciaron las negociaciones predio a predio, por medio de visitas en las cuales se les informaba que el rechazo de la oferta de compra basada en los avalúos conduciría a un proceso de expropiación por vía administrativa.

Los avalúos de los predios fueron contratados por la ERU con la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y solo se admitió el concepto de los peritos de esta entidad, pese a la inconformidad de los dueños de los predios valuados por las diferencias en los avalúos entre propiedades con características similares, dado que en los cálculos se concedió más peso al espacio construido ignorando que el área predial como componente principal del avalúo. Según el informe de la Contraloría Distrital de Bogotá, los avalúos establecieron precios que oscilaron entre COP \$ 150 000 y \$530 000 por metro cuadrado, equivalentes a entre USD \$70 y \$240; es decir, montos que representaban apenas entre 20 y 75% del avalúo estimado a precios corrientes por propia la Lonja para el sector en el año 2005<sup>2</sup> (Contraloría de

2 Una publicación de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (2008, 27) registra, para la “Manzana 5” avalúos por metro cuadrado de terreno del orden de COP \$700 mil en 2005 (USD\$ 300) y COP \$1.000.000 en el año 2008 (USD \$ 455). Los avalúos utilizados como base para la negociación de los predios por parte del ERU se realizaron

Bogotá, 2009b: 53-56; 2009a: 3-4)<sup>3</sup>.

Como se observa en el informe de la Contraloría Distrital, la negociación con los propietarios que se resistieron a vender por el precio indicado en el avalúo favoreció la adquisición a bajo costo para el futuro inversionista, aunque para el Distrito el proceso de expropiación administrativa al cual hubo que recurrir en algunos casos resultó costoso. La decisión temprana de algunos de vecinos de vender sus predios a bajo precio<sup>4</sup>, y en algunos casos, a cambio de bonos, subsidios para vivienda y ofertas de empleo como promotores de otros proyectos dentro del mismo Plan Centro, dejó a los demás propietarios expuestos a dudas y temores sobre las características y formas de participación en el proceso de renovación al igual que sobre los derechos y exigencias que les cabía dentro del mismo<sup>5</sup>.

En el mes de noviembre de 2011 se adjudicó la licitación del lote 2 (5.186 m<sup>2</sup> de área a intervenir), con un precio base de COP \$16 500 millones a una urbanizadora que ofreció el 155% demás (COP \$ 42 075 millones)<sup>6</sup>; es decir, alrededor de COP \$ 8 millones por metro cuadrado (USD \$ 4 450). La diferencia con los precios de compra de

---

en 2005; no obstante estos se mantuvieron sin modificación durante los dos años que duraron las negociaciones, desconociendo su vigencia de un año calendario a partir de la fecha de su expedición, tal como lo señala la ley.

- 3 En el mismo documento de la Contraloría (2009a, 4-5) se estima que lo recibido por los dueños de los predios era insuficiente para conseguir vivienda en el mismo sector, de modo que tendrían que reiniciar su vida en la periferia de la ciudad, y, a lo sumo, serviría para cubrir la cuota inicial de un nuevo inmueble con lo cual habrían perdido ciclos hipotecarios pasados de 15 o 20 años.
- 4 Algunos lotes de la Manzana 5 eran de propiedad del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU); otro era de unos hermanos dueños de una compañía constructora, que tenían alquilado el predio a una productora de televisión durante varios años y les resultaba mejor venderlo pues la renta del arriendo era demasiado baja; otro predio había sido titulado a favor de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) a un costo mínimo y, en tanto gremio constructor, su función era facilitar la creación de oportunidades de inversión para sus afiliados, de modo que colaboró con la gestión de la ERU.
- 5 Información obtenida en entrevista colectiva con algunos de los propietarios de los predios afectados.
- 6 “Acta de audiencia pública de apertura y lectura de sobres de oferta económica y adjudicación o declaratoria de desierta” (Recuperado el 11 de diciembre de 2011, de: [http://www.eru.gov.co/docs/scan@alianza.com.co\\_20111202\\_103856.pdf](http://www.eru.gov.co/docs/scan@alianza.com.co_20111202_103856.pdf)).

los terrenos pagados por la ERU permite constatar el amplio margen disponible para mejorar las ofertas a los dueños originales de estos predios. Actualmente, cursan varias demandas de los propietarios por el proceso de expropiación.

## Conclusiones y reflexiones finales

En este ensayo se han reseñado de manera estilizada algunas prácticas predatorias utilizadas por diversos actores y agentes especializados en la identificación y captura de las denominadas “brechas de renta del suelo” que se asocian con los procesos de renovación urbana en sectores del centro tradicional de Bogotá. La mayoría de los casos observados en este estudio relacionan la participación de agentes ilegales, asociados principalmente al contrabando, el narcotráfico internacional, el lavado de activos, y expendio al menudeo de sustancias psicoactivas, con frecuencia utilizando sus “escuadras de seguridad privada” para presionar el logro de sus propósitos. Dado que en su mayoría los casos fueron deliberadamente seleccionados sobre la base de la presencia y actuación de esta clase de actores y agentes, debe subrayarse que a partir de estos no se pueden derivar válidamente generalizaciones acerca de las condiciones, intenciones o métodos utilizados por quienes están vinculados al desarrollo de planes parciales y proyectos urbanísticos dentro del polígono de la operación estratégica “Plan Centro”.

Hecha la aclaración anterior, también es necesario advertir que autoridades e investigadores académicos deben prestar mayor atención al origen de los recursos privados que financian las intervenciones de renovación urbana en contextos como el Plan Centro, dado que la utilización de dineros provenientes de actividades ilegales para tal fin es una tendencia que se observa no solo en la ciudad de Bogotá sino en otras grandes ciudades del mundo. Este es un riesgo central asociado a los arreglos “empresarialistas” insertos en la base de las estrategias de desarrollo competitivo de las intervenciones contemporáneas de renovación urbana. En ellos, el cálculo del “valor de cambio”, potencial-

mente generado por los procesos de renovación urbana a través de las “brechas de renta del suelo”, tiende a dominar en exceso, en perjuicio del “valor de uso” que representan las áreas a intervenir tanto para los moradores preexistentes como para la ciudad en su conjunto. El uso extendido de prácticas predatorias en este tipo de contextos, las cuales solo en la modalidad de usurpación se tipifican penalmente, es una manifestación principal del referido desbalance.

De otra parte, los hechos estilizados descritos hasta aquí sugieren que la viabilidad de muchas prácticas predatorias por lo general demandan cuando menos la credibilidad y por lo general la franca complicidad de servidores públicos, entre ellos, inspectores de policía, jueces, funcionarios del Ministerio Público, y autoridades notariales o de registro de instrumentos públicos, entre otros. Además del daño que representan para la moralidad pública, los compromisos que servidores públicos corruptos pactan a cambio de los sobornos originados en proyectos de renovación urbana tienen un grave efecto distorsionador sobre las políticas públicas relacionadas con temas críticos tales como la gestión del suelo urbano, los precios del suelo y la vivienda, la segregación socioterritorial y en general, sobre el proceso de gestión pública del desarrollo urbano. Además, el acceso privilegiado a decisiones de política pública por estos medios corroe la confianza pública tanto en procesos de participación política como en la credibilidad de los organismos de control y administración de justicia sobre los cuales se cimienta la regulación democrática de la vida pública. Todo ello contribuye a favorecer la progresiva penetración de la actividad urbanística por parte de actores y agentes criminales.

Finalmente, conviene reiterar que el tipo de prácticas y riesgos analizados en este ensayo no son específicos al caso bogotano. Las consecuencias negativas de los procesos de renovación urbana se registran en todas las ciudades del mundo. Sin embargo, ello no significa que sus consecuencias indeseables sean inevitables. Por el contrario, el asunto demanda a las autoridades públicas a revisar los criterios y parámetros que utilizan para diferenciar un “buen proyecto de renovación urbana” de otro que no lo es. Algunas preguntas de investigación que podrían

aportar criterios en ese sentido incluyen aquellas centradas en las consecuencias de la aplicación de las prácticas predatorias en el marco de intervenciones público-privadas de renovación urbana, al igual que sobre el origen y calidad de las bases financieras que las soportan. ¿Qué impacto tienen una intervención de renovación urbana sobre los mercados locales de suelo urbano? Contribuye a sustituir mercados locales competitivos por oligopólicos? ¿Las intervenciones proyectadas contemplan algún componente que posibilite una distribución más “democrática” de los costos y beneficios que se derivan de las mismas? ¿Qué riesgos se pueden identificar en la regulación de las intervenciones de renovación urbana, especialmente en la captura de subsidios? ¿Cómo se contabilizan los beneficios públicos de contraprestación a las inversiones públicas en intervenciones de renovación urbana? ¿Qué mecanismos puede utilizar el Ministerio Público para prevenir que los procesos de restitución de inmuebles no encubran modalidades de usurpación de inmuebles?

## Bibliografía

- Aalbers, Manuel (2006). “When the banks withdraw, slum landlords take over’: the structuration of neighbourhood decline through Redlining, drug dealing, speculation and immigrant exploitation”. *Urban studies* N°43, 7: 1061-1086.
- Abramo, Pedro (2002). “Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres”. *Revista cadernos IPPUR* XVI, 2.
- Alba, José Miguel (2007). “El cambio del tejido residencial barrial en el tejido central”. En *Áreas residenciales en Bogotá*, Del Castillo, Juan Carlos. et al.: 116-123. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Aprile-Gnisset, Jacques (1983). *Impacto del 9 de abril sobre el centro de Bogotá*. Bogotá: Centro Cultural Jorge Eliecer Gaitán.
- Ávila, Ariel y Bernardo Pérez (2011).  *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Taller de Edición Rocca.

- Cardeño, Freddy (2007). *Historia del desarrollo del centro de Bogotá (localidad de Los Mártires)*. Bogotá: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – Observatorio de Culturas.
- Carbonell, Carlos (2011). “El reordenamiento del espacio urbano en el sector de San Victorino y Santa Inés (Bogotá) en relación con las dinámicas de informalidad y marginalidad (1948-2010)”. *Territorios*, N.º 24: 131-163.
- Coleman, Roy et al. (2005). “Capital, crime control and statecraft in the entrepreneurial city”. *Urban studies* N.º 42, 13: 2511-2530.
- Dureau, Françoise y Oliver Pissot (1996). *Las evoluciones socioespaciales de Bogotá y su contexto (1973-1993)*. Bogotá: Universidad de Los Andes-CEDE.
- Glenny, Misha (2008). *McMafia: A Journey Through the Global Criminal Underworld*. New York: Knopf Books.
- Kapur, Devesh y Milan Vaishnav (2011). “Quid Pro Quo: Builders, Politicians, and Election Finance in India”. *Working Paper 276*, Washington, Center for Global Development.
- Logan, John y Harvey Molotch (2007). *Urban Fortunes. The Political Economy of Place, 20th Anniversary Edition*. Berkeley CA: University of California Press.
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (2008). *El valor del suelo urbano en Bogotá 2008*. Bogotá: Sello Editorial Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.
- Melo, Vladimir (1998). *La calle; espacio geográfico y vivencia urbana en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- Mondragón, Sandra (2007). “Promotores privados de áreas residenciales en Bogotá”. En *Áreas residenciales en Bogotá*, Del Castillo, Juan Carlos. et al.: 85-103. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Naím, Moises (2011). “The Drug Trade: The Politicization of Criminals and the Criminalization of Politicians”. Documento de trabajo preparado para el primer encuentro de la Global Commission on Drug Policy, Geneva, 24-25 January.



- Raco, Mike (2003). "Remaking place and securitising space: urban regeneration and the strategies, tactics and practices of policing in the UK", *Urban Studies* N° 40, 9: 1869-1887.
- Rincón, Patricia (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de redensificación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sager, Tore (2011). "Neo-liberal urban planning policies: a literature survey 1990-2010", *Progress in planning*, 76, 147-199.
- Smith, Neil (1987). "Gentrification and the rent gap. Commentary". *Annals of the association of American Geographers* N°. 77, 3; 462-465.
- (2006). "Gentrification generalized: from local anomaly to urban 'regeneration' as global urban strategy". En *Frontiers of capital: ethnographic reflections on the new economy*, Fisher, Melissa y Downey, Greg. (Comps.): 191-208. Durham: Duke University Press.
- Thoumi, Francisco y Marcela Anzola (2012). "Illicit Capital Flows and Money Laundering in Colombia". En *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Reuter, Peter (ed.): 145-170. Washington: The World Bank.
- Vargas, Julián y Fabio Zambrano (1988). "Santa Fe y Bogotá: evolución histórica y servicios públicos (1600-1957)". En *Bogotá 450 años; retos y realidades*: 11-92. Bogotá: IFEA.
- Ward, Colin (ed.) (1973). *Vandalism*. New York: Van Nostrand Reinhold Co.
- Weinstein, Liza (2008). "Mumbai's development mafias: globalization, organized crime and land development". *International Journal of Urban and Regional Research* N°. 32, 1: 22-39.

*Páginas web*

- "Se derrumba el cartel de carteles". *El Espectador*. Visita 3 de septiembre de 2012 [goo.gl/BHlFu](http://goo.gl/BHlFu).
- "424 bienes fueron recuperados en redada contra testaferros del clan de los Gaitán Cendales". *El Tiempo*. Visita 3 de septiembre de 2012 [goo.gl/JV2X1](http://goo.gl/JV2X1).

“Golpe a Dos Zares de los San Andresitos de Bogotá”. El Tiempo. Visita 3 de septiembre de 2012 [goo.gl/8Tmem](http://goo.gl/8Tmem).

“77 víctimas más”. *Noticias UNO*. Visita 3 de septiembre de 2012 [goo.gl/j2D8b](http://goo.gl/j2D8b).

“En las entrañas del monstruo”. *Semana*. Visita 3 de septiembre de 2012 [goo.gl/LE3Ud](http://goo.gl/LE3Ud).