

Insumos para la aplicación de Certificados de Potencial Adicional de Construcción en la ciudad de Cali

Informe Final

Equipo de investigación

Tito Yepes
Juan Carlos Junca
Juliana Aguilar
Sebastián Martínez

Bogotá D.C., Noviembre de 2013

1. Introducción.....	3
2. Aspectos conceptuales de los CEPAC.....	4
A. Antecedentes.....	4
B. Funcionamiento.....	5
C. Determinación del precio.....	7
D. Implementación en cascada.....	8
3. Deficiencias conceptuales y Riesgos en la implementación.....	11
A. Deficiencias conceptuales.....	11
B. Riesgos en la implementación	12
4. Estructura del modelo financiero.....	16
5. Elementos para la implementación para Cali.....	20
A. Area inicial de aplicación.....	21
B. Necesidades de inversión pública en el área	28
C. Ingresos potenciales resultado de la subasta de CEPAC	29
D. Riesgo de demanda.....	31
6. Conclusiones	33
ANEXO. Articulado general para inclusión del modelo de CEPAC	
dentro de la revisión del POT de Cali.....	36
Referencias.....	38

1. Introducción

Este informe plantea los elementos para hacer viable el uso de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) como instrumento de financiamiento de obras públicas en la ciudad de Santiago de Cali en Colombia.

Los CEPAC presentan una ventaja frente a los instrumentos de financiación de obras públicas existentes en la regulación colombiana para financiar obras de gran extensión o gran valor. En comparación con la plusvalía, este instrumento permitiría la financiación e implementación de un proyecto particular para que este no corra el riesgo de no poder ser ejecutado dado que se cuenta con el financiamiento asegurado vía el recaudo en la emisión de los CEPAC. En comparación con otros esquemas de cargas y beneficios, los CEPAC evitan la necesidad de coordinar entre múltiples agentes para la ejecución de la obra. Por ejemplo, la entidad que recauda la plusvalía y la entidad que hace las obras. Es decir, buscar evitar la separación entre la captura de valor inmobiliario y el ciclo del proyecto de las obras. Esta propiedad además permite reducir el tiempo entre el recaudo y la construcción disminuyendo la incertidumbre sobre que efectivamente el aporte de la infraestructura al valor inmobiliario se materializará.

Este documento propone los elementos claves en el caso colombiano que se deben atender desde el punto de vista legal de este instrumento y plantea un cálculo del potencial financiero para el caso de una zona de la ciudad de Cali y que sirve como ruta en caso del interés en su implementación en otras ciudades de Colombia. El modelo financiero parte del trabajo que para el Banco Mundial desarrollaron Guzman y Borrero (2012) para Bogotá e incluye factores específicos del contexto de Cali.

2. Aspectos conceptuales de los CEPAC

A. Antecedentes

Los CEPAC como instrumento de financiamiento de inversión pública tienen su primera experiencia en São Paulo, Brasil, en el marco de las Operaciones Urbanísticas. Estas son áreas que la ciudad considera estratégicas para la renovación urbana con un alto potencial inmobiliario por su localización, pero también con requerimientos importantes de inversión en infraestructura urbana.

Los CEPAC en São Paulo son emitidos por la Empresa Municipal de Urbanización y se tranzan en el mercado financiero como bonos. Estos permiten a los constructores acceder a opciones de construcción que no estarían permitidas de otra manera, como mayor altura o cambios de uso del suelo. Solamente se pueden utilizar adentro de las OU, con el fin de incentivar la inversión privada y lograr unos niveles adicionales de recaudo para financiar las inversiones requeridas.

Las dos primeras subastas de los bonos se hicieron para las operaciones urbanísticas de Agua Espraiada y Faria Lima. En las dos el valor de los CEPAC fue fijo, pero representaban diferentes cantidades adicionales de construcción. El caso de Faria Lima fue un fracaso pues sólo el 10% de los bonos emitidos fueron colocados. La razón principal fue la demora en la implementación del esquema: los inversionistas conocían el interés en declarar a Faria Lima en una zona priorizada, y compraron derechos de construcción adicional con los esquemas anteriores. Para cuando se legalizó la utilización de los CEPAC como método de financiación, el interés de invertir en la zona había decaído.

El caso de la Operación Urbanística de Agua Espraiada tuvo éxito por la colocación de los bonos y el desarrollo inmobiliario. Adicionalmente la contigüidad con Faria Lima generó una demanda adicional para edificar en las manzanas colindantes dado que los bonos en Agua Espraiada era más baratos.

En el caso colombiano no hay ningún precedente de aplicación. Sin embargo, Guzmán y Borrero (2012) hacen una aproximación midiendo el potencial de recaudo para zonas aledañas al Metro, en proceso de diseño, con la idea de vincular el instrumento como mecanismo para su eventual financiamiento. Los autores resaltan que el éxito de la implementación del instrumento depende del marco institucional, que determina los alcances de las diversas administraciones y las características propias del sector privado. El cálculo se hace bajo el esquema de recaudo por plusvalía. Resaltan que los beneficios del instrumento podrían ser la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad y la modernización de las redes de infraestructura.

B. Funcionamiento

Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción, CEPAC, son un instrumento de financiación de infraestructura pública que se apalanca con la captura de un mayor valor inmobiliario. Ese mayor valor lo obtiene el constructor al edificar mayores alturas que el CEPAC le permite. La mayor altura es en relación con aquella definida en la norma urbana por el municipio sin considerar el CEPAC, llamada edificabilidad base. Al adquirir y aplicar un CEPAC en un proyecto inmobiliario específico el constructor adquiere el derecho a una mayor edificabilidad, es decir a una mayor cantidad de metros cuadrados construidos para la misma cantidad de metros cuadrados del lote.

Esta alternativa de financiamiento desarrolla y define áreas estratégicas al interior de la ciudad que posean un alto potencial inmobiliario. Denominadas Operaciones Urbanísticas (OU), en estas áreas se crearán los incentivos para el desarrollo de proyectos de construcción que sean coherentes con la estrategia general de planificación de la ciudad.

Al interior de una Operación Urbanística se presenta la posibilidad a los constructores e inversionistas de generar mayor valor inmobiliario en un proyecto específico a cambio de la compra de CEPAC. Dependiendo del tamaño

del lote en que se desarrolle el proyecto inmobiliario y del número de metros cuadrados adicionales que se planeen construir, variará el número de CEPAC que se deben adquirir para ese proyecto. Los fondos recaudados con este instrumento se utilizarán para financiar obras públicas que se requieran al interior de la OU de forma que el potencial inmobiliario se materialice.

Ciertamente en el caso de Faria Lima en Sao Paulo el recaudo de los CEPAC no se utilizó en la obras públicas de la OU. Esta parece ser una de las razones por las cuales el valor de los CEPAC decayó considerablemente y el recaudo fue bajo. Básicamente la expectativa de los constructores de proyectos inmobiliarios en la OU es observar un potencial inmobiliario a partir de la conjunción de la inversión pública y privada. Si el componente público no se materializa o si la percepción del constructor es que no se va a materializar no habría incentivo para adquirir los CEPAC. Cuando el sector público no tiene intención de invertir en la OU entonces simplemente debería desarrollar un mecanismo de Aportes Urbanísticos. Esto es cobrar por el adicional en coeficiente de edificabilidad liquidando con base en avalúo catastral. El CEPAC se debe usar cuando hay decisión de desarrollar la obras públicas para revitalizar la OU y materializar el potencial inmobiliario.

Una vez atados al proyecto, el constructor debe entregar al municipio las modificaciones especiales que se planean realizar al proyecto de construcción para que sean liquidadas con los CEPAC. Las modificaciones permitidas consisten en construir hasta obtener una mayor proporción entre área construida y área de base y modificar el uso del suelo respecto de aquellos fijados en la regulación base (POT o planes zonales). El límite máximo de edificabilidad debería estar fijado por una cantidad de los CEPAC emitidos para la OU específica que pueda ser utilizada en un solo proyecto inmobiliario. Es decir el gobierno debe considerar cuál es el número mínimo de proyectos que quiere tener al interior de la OU para que el número de CEPAC les permita una altura limite si cada uno compra el máximo permitido. Sin embargo, no es conveniente

fijar una altura máxima porque se distorsiona el precio del CEPAC para lotes de diferentes tamaños.

Adicional a los recursos que se generan a través del instrumento, los CEPAC proveen beneficios para las ciudades. El concepto de Operación Urbanística está diseñado para atraer inversionistas que aumenten el valor de la zona por medio de mejoras en las edificaciones, construcción de zonas comerciales y en la calidad de vida de sus habitantes. Por medio de los CEPAC se acentúa el interés de los inversionistas en la OU, con la excusa de generar una mayor rentabilidad con la construcción adicional que se llevará a cabo. Además, las áreas modificadas tendrán mayor demanda por parte de los ciudadanos, aumentando el valor del suelo, lo cual se traduce en mayores ingresos vía impuesto predial en periodos siguientes.

C. Determinación del precio

El precio de los CEPAC se fija por subasta. El Gobierno fija un precio mínimo y la subasta fija el precio final. Pueden ser adquiridos por constructores o por inversionistas que pujarán en la subasta de acuerdo con sus expectativas de valor inmobiliario al interior de la OU. Esas expectativas dependen fundamentalmente de la percepción que tengan sobre la inminencia de la inversión pública, razón por la cual es determinante que el recaudo CEPAC se destine a las obras dentro de la OU a menos que la inversión cuente con recursos asegurados de otras fuentes o que los requerimientos sean menores que los recaudos.

En adelante el precio de cada CEPAC es fijo. Lo importante es que el gobierno recaude el monto necesario para las inversiones y pueda empezar su construcción tan pronto sea posible bajo el entendimiento que éstas son detonadoras del valor inmobiliario. Después de la colocación el precio se determina en el mercado financiero. Algunos constructores habrán adquirido certificados para sus proyectos pero otros deberán comprarlos en el mercado a

los tenedores inversionistas quienes buscarán una rentabilidad sobre el precio pagado en la subasta.

En la medida que las obras públicas y los proyectos de la OU se vayan construyendo aumentará la deseabilidad por la zona y el precio del CEPAC deberá incrementarse. La rentabilidad financiera se genera hasta el momento en que se atan a un proyecto de construcción específico al interior de la OU. Idealmente el gobierno debe emitir una cantidad fija de CEPAC por cada OU para que los inversionistas también aporten sus recursos. Si el gobierno continua emitiendo CEPAC ilimitadamente no tendría sentido comprarlos como inversión y el recaudo se limitará a aquellos constructores que efectivamente tengan decisiones de construcción en cuyo caso se cuenta simplemente con un Aporte Urbanístico pues el mayor precio del CEPAC que estarían dispuestos a pagar será el del costo de oportunidad, el valor catastral.

Sin embargo, el gobierno podría considerar desde el principio nuevas emisiones de CEPAC para la misma OU bajo dos condiciones i) que el precio base de la nueva subasta no sea inferior al de la emisión anterior más una actualización por costos de construcción ii) que los constructores de la primera emisión hayan vendido sus proyectos inmobiliarios. Estas condiciones son fundamentales para la fijación de precios reales para los CEPAC en la subasta.

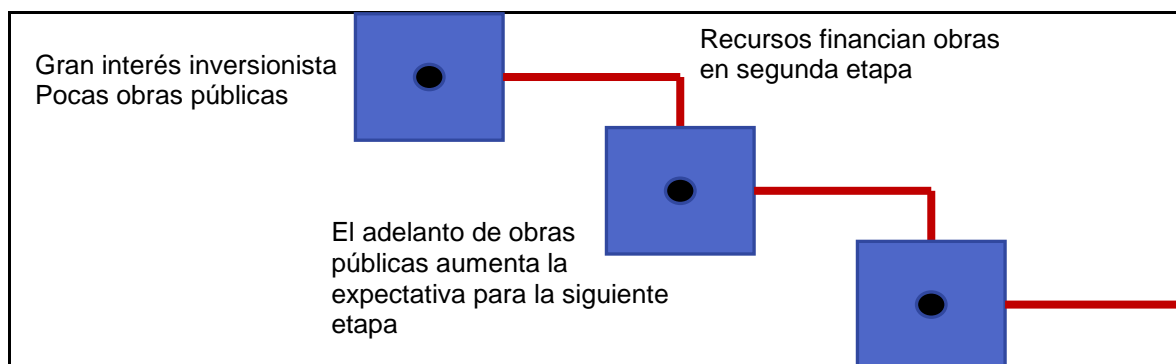
D. Implementación en cascada

En el caso que se cuente con recursos públicos o que los requerimientos de inversión en la primera zona elegida no sean tan grandes, se puede considerar la posibilidad que el recaudo CEPAC eventualmente tenga excedentes para ser usados en otras zonas. En ese caso el esquema de implementación se puede hacer por etapas en cascada, como se muestra en el Gráfico 1. Inicialmente se define un eje en el cual focalizar el crecimiento de la ciudad. Luego este eje se divide en segmentos y la implementación del instrumento se hace por etapas. La primera etapa debe tener un gran incentivo

para los inversionistas y pocas obras públicas a realizar. Esta situación se puede presentar cuando la norma urbana vigente no permite una mayor edificabilidad o contiene usos del suelo diferentes a los que demanda el mercado para esas localizaciones.

La selección de estas zonas de “oportunidad” se debe hacer revisando la norma urbana y basados en investigaciones de mercado inmobiliario. De esta manera, la generación de valor inmobiliario adicional no se basa en las obras públicas a realizar, sino por las características preexistentes del área. Los recursos que se obtienen de la implementación de CEPAC en la primera etapa sirven para financiar las obras públicas de la segunda etapa, previo a la autorización del uso de CEPAC en ésta. Una buena secuencia puede permitir acumular financiación para componentes abajo en la cascada que requieran recursos sustanciales pero hagan parte del proyecto urbanístico.

Gráfico 1. Esquema de la implementación en cascada



Fuente: Elaboración de los autores

El esquema en cascada que se propone en este documento fue desarrollado basados en el dialogo con el Secretaria de Planeación Municipal de la ciudad de Cali, específicamente en relación con el Corredor Verde. En la intersección con el sistema de transporte masivo recién construido los requerimientos de inversión son bajos pero no se ha desarrollado porque la

norma establece usos industriales para predios hoy vacantes. Es un área de oportunidad. En cambio en la zona central del corredor se encuentra la central de abastos que tiene grandes requerimientos de inversión para poder transformarla y mantenerla como parte del plan del Corredor.

El elemento determinante de la escogencia de la primera zona es si hay potencial inmobiliario suficiente para generar recursos que se puedan usar abajo en la cascada. La escogencia del eje de focalización es vital, debe estar compuesto de sectores que detonen la deseabilidad de los inversionistas. El área que lo compone debe estar concentrada y bien delimitada, de manera que no haya incentivos para invertir en otro lugar de la ciudad y, por ende, el recaudo de ingresos sea máximo. Este hecho va de la mano con que no se puede ser generoso con los índices de edificabilidad en el POT. Si existe la posibilidad de generar mayor valor inmobiliario por fuera del eje de focalización o Operación Urbanística, la demanda por CEPAC y por la zona caería pues se reduce el potencial adicional de construcción. Vale la pena aclarar que la idea no es limitar por completo la edificabilidad de la ciudad con la revisión al POT, sino por el contrario, generar incentivos para desarrollar proyectos de construcción en el lugar adecuado sin olvidar al resto de la ciudad.

Paralelamente, se debe tener presente el momento adecuado en el que se ejecute la inversión pública. Con los recursos que se capturen en la primera etapa, se debería comenzar a construir las obras públicas necesarias de la segunda, de manera que se dé la señal a los inversionistas que hay un proyecto futuro en el cual pueden seguir invirtiendo, que generará rentabilidad por medio de la edificabilidad adicional que se ofrece.

Es importante llevar a cabo proyectos de Vivienda de Interés Social de la mano con la implementación de los CEPAC en las áreas de interés. Esto, con el fin de reducir la gentrificación en la ciudad, permitiendo que diferentes grupos de ingreso convivan dentro de un mismo sector. Para poder asegurar que los proyectos sean viables y puedan ser aprovechados al máximo, se debe realizar

un estudio de demanda y alinear la priorización del sector público con los intereses del sector privado.

3. Deficiencias conceptuales y Riesgos en la implementación

A. Deficiencias conceptuales

Existen algunas deficiencias con este modelo de financiamiento, dado que los precios de los CEPAC actúan de manera independiente del precio de la tierra. Los inversionistas podrán especular sobre el precio del CEPAC sin que este esté relacionando al precio del terreno donde se quiere construir. Si los inversionistas no atan el CEPAC a una propiedad en el momento correcto la rentabilidad mínima que deben obtener, dado el costo de oportunidad de la inversión, el precio puede incrementarse por encima del que es viable para los proyectos inmobiliarios. En caso tal los proyectos de construcción no serían ejecutados y se reduce el valor del área de la OU, reduciendo posteriormente el precio del CEPAC.

En el caso extremo un constructor podría desarrollar su proyecto solo mientras que los otros inversionistas pierdan el valor pagado por los CEPAC. Como el valor inmobiliario depende de la percepción de deseabilidad de la OU, tener captura de recursos CEPAC, hacer la obras, tener un solo proyecto y muchos perdedores de la inversión puede ser una catástrofe para el instrumento. Para solucionar esta deficiencia es determinante que la zona elegida tenga una análisis previo del interés de los constructores por desarrollar sus proyectos en esa OU. La debilidad radica en que el CEPAC, por seguir mecanismos de fijación de precios de expectativa en el mercado, no permite direccionar el desarrollo urbano en cualquier dirección a menos que el mismo mercado haya demostrado deseabilidad. En efecto la colocación de los CEPAC

en la subasta por si sola no es prueba suficiente de esa deseabilidad y es necesario que el gobierno sea un buen socio de la OU hasta que el valor inmobiliario se materialice.

El problema está en el efecto que la incertidumbre puede ocasionar sobre el precio del CEPAC y por tanto sobre su potencial demanda en la subasta. Aunque el precio del CEPAC debería corresponder a la rentabilidad de desarrollar proyectos inmobiliarios en el área de la OU, pueden existir fluctuaciones que deterioren la formación de ese precio, para lo cual es fundamental que sea que creíble que el gobierno desarrollará las obras detonadoras del potencial inmobiliario.

B. Riesgos en la implementación

El principal riesgo que tiene en este momento la implementación de los CEPAC es la falta de claridad legal para fijar la destinación específica. La formación del precio de los CEPAC requiere de certidumbre sobre las inversiones que va a construir el gobierno en el área de la OU. Si no existen las apropiaciones presupuestales para las inversiones, entonces los CEPAC serían la única fuente de financiación. Sin embargo, si en la estructuración no se puede asegurar que los recaudos de CEPAC serán efectivamente usados para las obras entonces habrá un mayor grado de incertidumbre y es posible que no exista demanda por los papeles.

El inconveniente legal está en que no existen precedentes que permitan evaluar si la destinación específica fue aceptada en el marco jurídico o si fue sujeto de demandas y decisiones judiciales que lo invalidaron. La única reglamentación que existe para un mecanismo similar a la de CEPAC es el previsto en el Decreto (nacional) 151 de 1998, por el cual se dictan reglas relativas a mecanismos de compensación en tratamiento de conservación mediante transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

No obstante, en la Ley 388 de 1997 se establece que la autoridad pública debe crear los mecanismos de reparto de cargas y beneficios de manera que pueda haber un reparto y una transferencia equitativa de derechos. A pesar de esto, el desarrollo normativo en el tema es escaso. Esta falta de especificación en la norma permite establecer mecanismos para transferir valor inmobiliario entre diferentes zonas de la ciudad, ya sea dentro de un mismo barrio, entre manzanas o entre diferentes comunas. El instrumento financiero permitiría capturar el valor adicional que se genera en un lado en forma de carga, y llevarlo hacia otro en forma de beneficio.

Sin embargo, no hay impedimento para la emisión por subasta de los CEPAC por la autoridad pública local porque no son títulos valores, no son deuda pública y no afectan ningún derecho adquirido por los propietarios.

No son título valor. La emisión de un título valor tiene unas reglamentaciones específicas dentro de la regulación financiera colombiana que obliga a su inscripción, a la existencia de un depositario, entre otros elementos. Sin embargo, el CEPAC no es un título valor en la medida que no implica el repago de un principal al vencimiento del título. De otra forma, los CEPAC no ponen a cargo del Estado rembolsar los recursos captados luego de un lapso determinado de tiempo, lo cual implica que no se configura un mecanismo de crédito en estricto sentido, por lo que la definición de valor es inaplicable¹. Los títulos CEPAC no pertenecen a la categoría general y en consecuencia tampoco hacen parte de la categoría específica de los títulos valores.

No son deuda pública. De acuerdo a la definición de deuda pública dictada por el parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 30 de 1998 y el artículo 3 del

¹ Los valores son una categoría amplia de derechos negociables definidos por el artículo 2º de la ley 964 de 2005. En general se califica como valor todo derecho de naturaleza negociable que se emita en una emisión con el objeto de captar dinero del público, ejemplos de esta categoría son las acciones, los bonos, los papeles comerciales, los certificados de depósito de mercancías entre otros.

Decreto 2681 de 1993 no se considera que los CEPAC constituyan deuda pública ni que aumenten el endeudamiento de una ciudad. La razón para esto es que los ingresos que se generan provienen de los constructores, disponibles en el primer momento que son adquiridos los títulos; su contraparte es la edificabilidad adicional que adquiere el proyecto urbanístico y no una contraprestación pecuniaria.

Los propietarios están sujetos a la reglamentación local de la norma urbana. El potencial adicional que se puede construir en cada predio es dictado por la reglamentación actual de edificabilidad, no por la legislación que se encontraba vigente en el momento de constitución del predio. Es decir, no hay un derecho adquirido de edificabilidad por cada predio, sino por el contrario éste es dictado por la reglamentación actual que se tranza en el CEPAC.

A pesar del amplio espacio que existe para la implementación de los CEPAC en el país, es importante reglamentar el uso del instrumento al igual que con los otros instrumentos basados en el valor adicional del suelo en el contexto de las cargas y beneficios.

En principio, la autoridad pública debe decidir cuanto potencial adicional va a permitir construir en el área de la OU. Teniendo en cuenta que la jurisdicción requerida para darle los títulos a una sola persona o a toda una población es la misma, no hay una distinción además de los incentivos que se puedan generar. La respuesta entonces obedece a qué tipo de agentes, públicos o privados, o una mezcla de los dos, son los que van a realizar los proyectos urbanísticos.

En este sentido, la reglamentación debe ser estricta en que la labor de los tenedores de los títulos es administrar su acceso sujeto a cumplimiento de ciertas condiciones preestablecidas. Puntualmente, éstos no serían propiamente los dueños de los derechos a la edificabilidad. Si se fueran a otorgar los derechos, se estaría entregando una gran cantidad de poder de transformación

al grupo de personas dueñas de los títulos. El mecanismo no debería ser distinto a una contratación pública.

En conclusión los riesgos legales son tres: Primero que la falta de tradición en el uso de instrumentos ligados al valor del suelo que se destinen a proyectos específicos. Esto puede llevar al fracaso en las primeras versiones por falta de claridad legal. Este riesgo se podría reducir esperando la jurisprudencia resultante de la generación de contratos de alianzas público privadas en curso en Colombia que van a permitir vincular destinaciones específicas a proyectos. Segundo, que la precisión sobre el traslado de las cargas a una localización diferente tampoco es claro y puede darse un vacío en relación con el tipo de proyectos a ser financiados. Este riesgo afecta sustancialmente el concepto de implementación en cascada que pretende aprovechar el potencial de unas zonas para invertir en otras. También es equivalente al CEPAC en una única zona cuando el recaudo CEPAC se usa para presupuesto general del municipio. Básicamente el CEPAC pertenece al área de Cargas y Beneficios de la Ley 388 que tiene por objeto balancear el equilibrio público privado en la construcción de ciudad. Por ejemplo, una de las razones por las cuales la plusvalía ha tenido unos resultados mínimos se debe a que los municipios difícilmente pueden ligar obras públicas a valores inmobiliarios puntuales.

Este riesgo es muy difícil de minimizar. Tercero, que no se tiene una reglamentación que permita separar la tenencia de los CEPAC del derecho a edificar. El título lo que debe permitir es la compra del derecho más no ser portador del derecho mismo. Esto es determinante el concepto de derechos adquiridos, que en el caso del CEPAC van a estar disociados hasta que no se ate el título a un predio. No reglamentar esta separación podría convertir los CEPAC en instrumentos de deuda. En general aunque la falta de mayor claridad legal representa también la oportunidad de definir el instrumento, la conclusión es que se debe sugerir al gobierno nacional reglamentar este tipo de instrumentos en el contexto de la Ley 388.

[Esta sección es mucho más clara y va al aspecto fundamental de viabilidad de utilización en el marco legal actual. La propuesta de reglamentar la ley 388 es interesante pero requiere de una justificación más detallada que permita una mayor claridad de los lineamientos de dicha reglamentación.]

4. Estructura del modelo financiero

Se parte del modelo planteado por Guzmán y Borrero (Banco Mundial, 2012) para la valoración de un CEPAC para la ciudad de Bogotá. El documento muestra en detalle cómo encontrar el valor de un certificado de potencial adicional de construcción a partir de algunas características físicas de un terreno. El valor de los CEPAC se estima como el aumento en el valor por metro cuadrado de lote generado por cada metro cuadrado adicional construido por un coeficiente de plusvalía.

Los autores toman como base la siguiente información:

- *Altura*, en pisos, de la edificación
- *Área del lote* donde está construida la edificación
- *Área construible del lote* determinada según la norma. Ésta dicta qué tan ancha debe ser la base de construcción de un edificio con respecto al lote para que le pueda entrar luz natural a todos los apartamentos a ciertas horas del día.
- *Área construida del proyecto*: es el área construible del lote multiplicada por el número de pisos no comunales que tiene el edificio.
- *Área útil construida*: Por estándares de construcción, el área útil construida es el 90% del área construida del proyecto, que corresponde al área vendible del proyecto.
- *Índice de ocupación*: es la relación entre el área construible del lote y el área total del lote

- *Índice de construcción*: es el área construida del proyecto dividida entre el área del lote. Por lo general, los índices de construcción de las casas son equivalentes a 1 y el de los edificios se ubica entre 2 y 4. Edificaciones con un índice superior a 4 es considerado alto, y aquellas con índice superior 6 son rechazados por el mercado de vivienda, usualmente son utilizados en los edificios de oficinas de las zonas centrales de las ciudades.
- Valor por metro cuadrado de edificaciones en la zona

La valoración del proyecto urbanístico se obtiene del producto de área construida y el valor por metro cuadrado en la zona. Para deducir el valor del lote con y sin proyecto se toman dos aproximaciones: inductiva y deductiva. La primera consiste asumir que el valor del suelo tiene una participación del 20% en el valor total del suelo. Este valor se asume de acuerdo con los autores basados en la experiencia del mercado inmobiliario. La aproximación deductiva determina el peso del costo total de construcción y el margen de construcción (las fórmulas se muestran en la Tabla 1).

Las mediciones se hacen sobre la especificación con y sin proyecto de renovación. La Tabla 1 y la Tabla 2 replican el ejemplo de Guzmán y Borrero (2012). La Tabla 1 muestra la información básica requerida para estimar el valor de los CEPAC, la primera columna numera las filas y esta numeración se utiliza en la fórmula. La Tabla 2 muestra la estimación de los CEPAC. Cada CEPAC compraría un metro cuadrado adicional de edificable.

Tabla 1. Datos base para estimar el valor de los CEPAC, Ejemplo

	Variable	Fórmula	Condición inicial	Condición de expansión
a	Altura (pisos)		4	8
b	Área lote		700	700
c	Área construible del lote		490	490
d	Área construida proyecto		1.470	2.800
e	Área útil construida proyecto	$90\%*(d)$	1.323	2.520
f	Parqueaderos		32	54
g	Índice de Ocupación	$(c)/(b)$	0,7	0,5
h	Índice de Construcción	$(d)/(b)$	2,1	4,0
i	Valor por m2 del proyecto		5,000,000	
j	Valor por parqueadero		16,000,000	
k	Valor del proyecto (Millones)		7.127	13.464
Método inductivo				
l	Peso del lote en valor total del proyecto		20%	18%
m	Valor del lote (Millones)	$(l)*(k)$	1.425,4	2.423,52
Método deductivo				
n	Costos de Construcción (Millones)		4.480,516	8.306,451
o	Porcentaje Costos de Construcción	$(n)/(k)$	62.9%	61.7%
p	Porcentaje Utilidad		17%	18%
r	Peso Lote	$1-(o)-(p)$	20.13%	20.31%
s	Valor Total Lote (\$)	$(s)*(k)$	1.434,894	2.734,029

Fuente: Con base en Borrero y Guzman (2012).

Tabla 2. Estimación del valor de los CEPAC, Ejemplo

	Fórmula	Método inductivo	Mètodo deductivo	
t	Diferencia Valor Lote	<i>Dif. (m) o (s)</i>	998.120.000	1.299.135.205
u	Diferencia Área Útil Construida	<i>Dif. (e)</i>	1.197	
v	Plusvalía		0,5	
	Valor CEPAC	<i>(v)*(t)/(u)</i>	416.926	542.663

Fuente: Con base en Borrero y Guzman (2012).

Para calcular el valor de un certificado de potencial adicional de construcción se debe utilizar la siguiente fórmula:

$$Valor\ CEPAC = \frac{Valor\ lote\ inicial - Valor\ lote\ final}{Área\ útil\ inicial - Área\ útil\ final} * Plusvalía$$

Utilizando un valor de 50% de la plusvalía como lo define la Ley 388, el valor de un CEPAC en el ejemplo acá mostrado sería el siguiente:

$$Valor\ CEPAC = \frac{\$1.425.400.000 - \$2.423.520.000}{1323 - 2520} * 50\% = \$416.925$$

Este valor corresponde al precio que genera cada metro adicional construido. Así, al aplicar el valor del área adicional que se va a generar, y previo a la modificación, el nuevo valor del lote es de \$1.924.460.000, o \$2.749.229, equivalente al valor anterior (\$1.425.400.000) más el pago total en CEPAC (\$499.060.000). Note que como se menciona en la sección anterior, la captación del plusvalor en esta modalidad se hace centralizada y previa a la construcción, permitiendo focalizar los fondos de una manera más puntual, a la vez que se incentiva el desarrollo en la zona de interés.

Es importante resaltar que esta metodología, la presentada en el documento de Borrero y Guzmán (2012), corresponde a una valoración estática pues calcula el valor del metro cuadrado en el proyecto modificado con el valor del metro cuadrado anterior. Es necesario considerar una metodología que incluya una valoración de las obras públicas futuras, que afectarán de manera positiva el valor de la finca raíz en la zona. Sin embargo, como esto depende del tipo de obras que se van a construir, no es posible hacer una estimación precisa del valor. Puntualmente, el valor del nuevo proyecto inmobiliario sería:

$$Valor\ Proyecto = Nueva\ área\ útil\ construida * (Valor\ m2\ actual + P_i),$$

donde P_i corresponde al monto adicional por metro cuadrado que genera la inversión en obras públicas con los recursos a generar. Se deben tener precauciones para no generar una referencia circular en el momento de estimar P_i . El techo actual de la edificabilidad está dictado por la infraestructura vial y de

de acueducto y alcantarillado del barrio. Esto quiere decir que el valor máximo de las obras públicas que se pueden construir, y que por ende determina el valor de P_i , estará dictado por el uso máximo de redes. Aunque hay otros factores determinantes del potencial de edificabilidad, en general los municipios consideran su ampliación con base en la disponibilidad de infraestructura en sectores con redes debido al costo marginal de expandir.

En general la crítica que se le puede hacer a la metodología de Borrero y Guzmán (2012) es que apuesta a un desarrollo inmobiliario que puede no ser consistente con la dinámica de la demanda. Aunque matemáticamente toda una zona podría aprovechar la ventaja que dan los CEPAC, lo cierto es que difícilmente existiría tanta demanda de metros cuadrados en un corto y mediano plazo. De hecho la experiencia de Sao Paulo demuestra que no en todos los casos existe un apetito del mercado por las áreas escogidas y por tanto los CEPAC no se demandan. Situación que desencadena un círculo vicioso al no recaudarse los montos suficientes para las inversiones que a su vez llevan a una percepción baja sobre la realidad del potencial inmobiliario. La versión de aplicación que hacemos para Cali en este documento considera una demanda no muy alta (en comparación las ventas regulares de productos inmobiliarios en la ciudad) en la zona elegida para la potencial aplicación de los CEPAC.

5. Elementos para la implementación para Cali

El principal desafío para los mandatarios locales es lograr un mejor nivel de vida para sus habitantes, superar la capacidad local para generar ingresos, riqueza y empleo para todos. En este sentido, se debe promover la consolidación de una infraestructura eficiente que permita dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales de la ciudad. Asimismo, se requiere implementar un modelo de

desarrollo urbano que favorezca mayores densidades y usos más eficientes del suelo, acceso a viviendas adecuadas, cubrimiento universal en servicios públicos, equipamientos y espacios públicos apropiados.

La implementación de los CEPAC en Cali tiene principalmente dos retos. El primer reto, es estructurar el CEPAC de una primera etapa considerando su ampliación a otras áreas de la ciudad como se propuso para el esquema en cascada. En segundo reto es que la norma urbana que se apruebe en la revisión del POT en curso incentive fuertemente la construcción focalizando en áreas con potencial para revitalizar la ciudad y no en toda la ciudad pues reduciría la demanda por CEPAC.

En Colombia, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el principal instrumento de planeación territorial. A través de este se estructura la política para encaminar las dinámicas de la ciudad hacia los fines deseados. El POT estructura tanto la norma sobre usos del suelo de la ciudad como los instrumentos que se utilizarán para la financiación de las actividades propuestas.

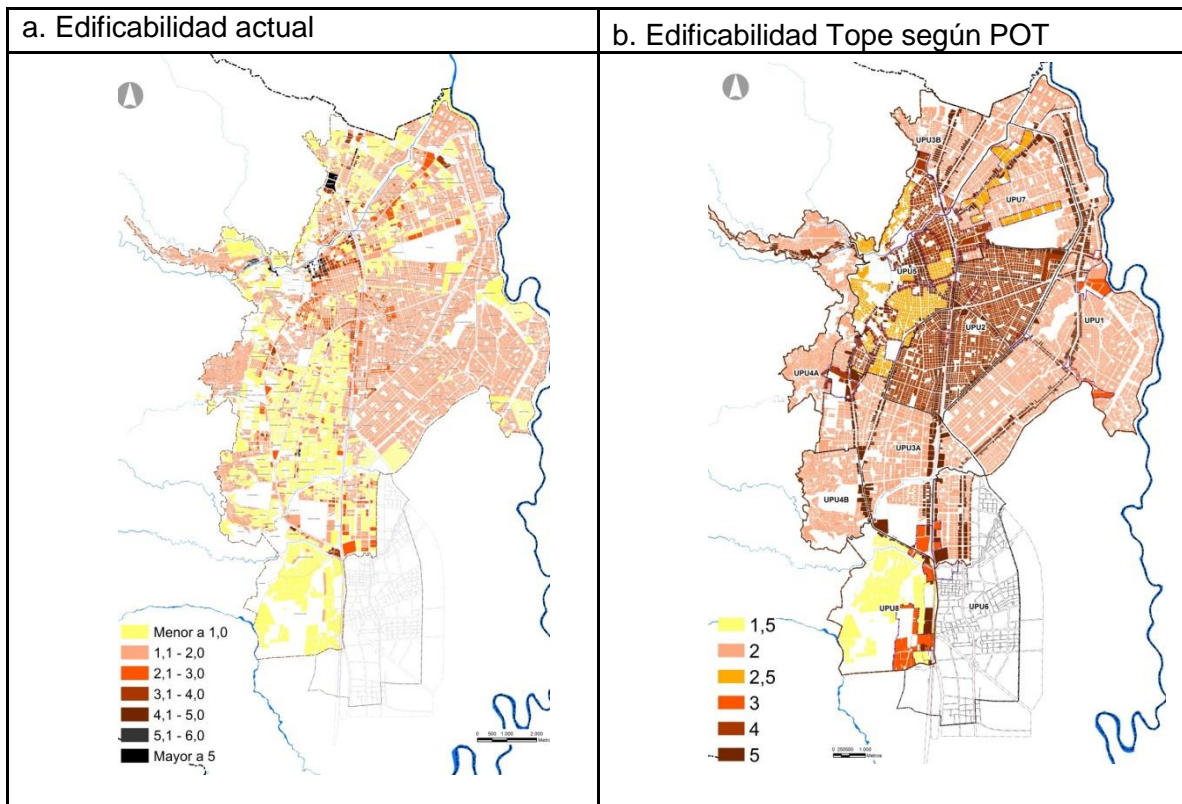
El segundo reto que se discutió es determinante para el éxito de los CEPAC. Es clave que la norma urbana establecida desde el POT deje suficiente espacio para ser edificable a través de la venta de estos certificados y que este espacio esté sobre los corredores de interés. Fuera de estos corredores el POT no debería permitir una edificabilidad muy alta para que la demanda de productos inmobiliarios se pueda mantener relativamente concentrada en los corredores de interés.

A. Area inicial de aplicación

Para hacer la estimación de CEPAC en Cali se buscó la primera zona de la cascada que cumpliera dos criterios: i) tener potencial inmobiliario determinado por los usos actuales e históricos del suelo ii) estar en el área de influencia de los proyectos urbanísticos principales de la ciudad.

Respecto del potencial inmobiliario se consideró la zona central de la ciudad. La actual administración tiene una apuesta de POT orientada a fortalecer el centro de la ciudad con lo cual esta zona se observa como de potencial relativamente alto en la medida que las regulaciones la favorezcan. En el frente de los proyectos de impacto urbanístico se tiene la reciente construcción de las troncales del Sistema de Transporte Masivo y el Corredor Verde. La intersección de estos tres elementos confluye en la zona que anteriormente fuese área de actividades manufactureras.

Gráfico 2. Edificabilidad de la ciudad



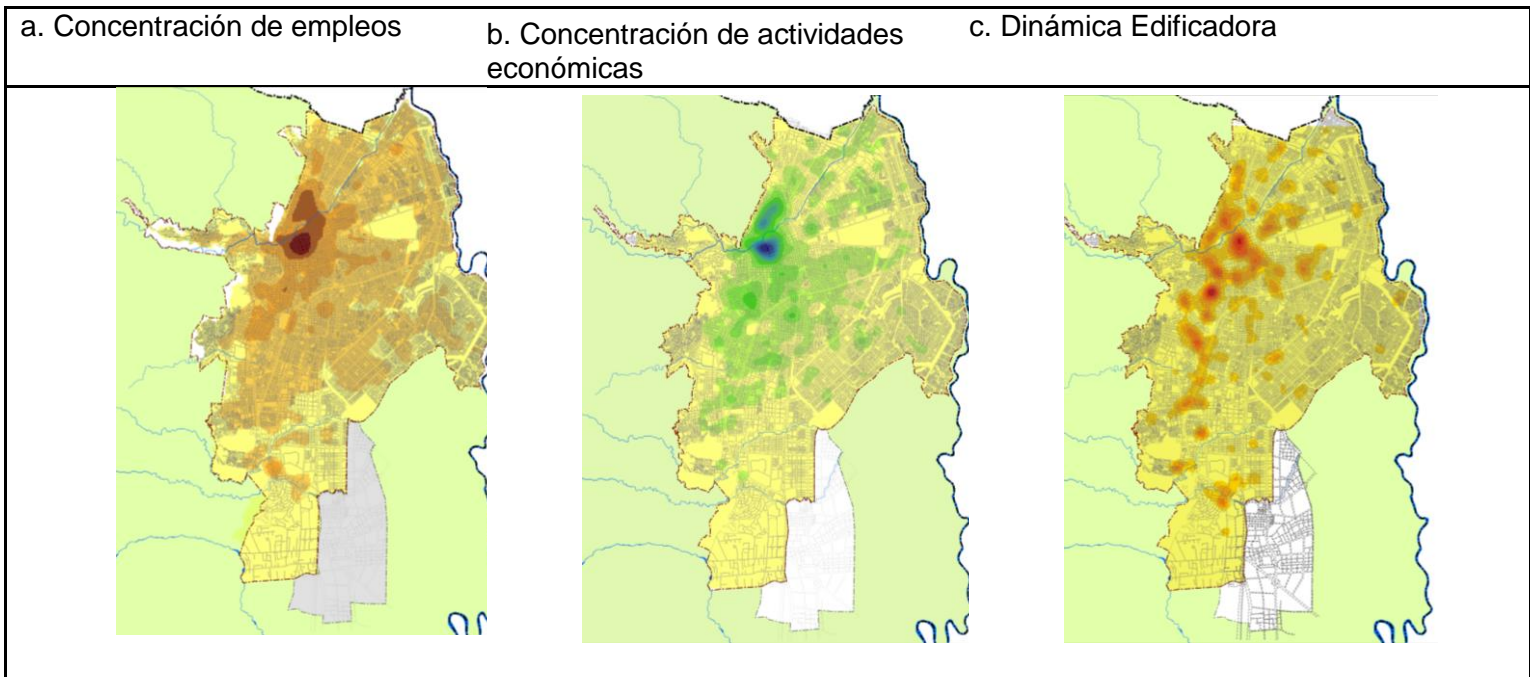
Fuente: Revisión POT de Santiago de Cali, 2013

La revisión del proceso del POT en curso muestra que hay un interés por parte de DAPM para desarrollar la urbanización hacia el centro alrededor de los corredores del MIO. El panel izquierdo del Gráfico 2 muestra la máxima

edificabilidad en el POT vigente por manzana de la ciudad de Cali, el panel derecho muestra la máxima edificabilidad en el estado actual de la revisión del POT. Entre los dos mapas hay un oscurecimiento de las manzanas en el centro de la ciudad y alrededor de los ejes de tránsito del sistema integrado de transporte masivo.

Esta área también podría aprovecharse por el interés que tendría la gente de vivir cerca de su trabajo. El Gráfico 3 presenta la distribución de las dinámicas locales en la ciudad. La concentración de empleos coincide en gran parte con la concentración de actividades económicas (paneles a y b) pero la dinámica edificadora se encuentra menos densificada en el centro cerca del área seleccionada y más esparcida por el resto de la ciudad (panel c).

Gráfico 3. Dinámicas locales



Fuente: Revisión POT de Santiago de Cali, 2013

El área conformada por los barrios El Hoyo y El Piloto por ser una zona estratégica para Cali (el Recuadro 1 muestra donde se ubican estos barrios).

Esta zona ha sufrido un proceso de desindustrialización donde se encontraban pequeñas y medianas empresas que se movieron a otros sectores de Cali o fuera de la ciudad. En estos espacios disponibles más la zona comercial existente se puede establecer un proyecto de renovación y densificación del centro de la ciudad y así promover una nueva estructura urbana de usos mixtos (comercial y residencial) dando una solución a los sectores de la población que allí se localicen.

Existe un plan parcial para la intervención integral de estos barrios. Este Plan Parcial busca la revitalización de los usos sociales de los espacios públicos del sector mediante acciones de renovación y refuncionalización acorde con la dinámica socioeconómica actual y futura. En especial la construcción de nuevas edificaciones, la demolición y/o remodelación y reciclaje de otras, acordes con la nueva normatividad que busquen fortalecer la actividad residencial (vivienda y usos compatibles) en el sector.

Para que este desarrollo tenga éxito hay que hacer un uso racional del suelo de manera que permita disponer de un buen número de unidades de vivienda de acuerdo a las posibilidades de mercado. El bulevar del río tiene un rol estratégico para aumentar la deseabilidad de la zona. Igualmente se debe considerar la conexión vial, especialmente mediante los puentes sobre el río Cali de la Calle 23 con la calle 22 Norte, conexión con el Sistema de Transporte Integrado MIO, el hundimiento de la avenida Colombia, el Centro Administrativo municipal CAM y su área de influencia, sector de la antigua Industria de licores del valle y el sector de la Clínica de los Remedios, así como el par vial de las vías marginales al río Cali.

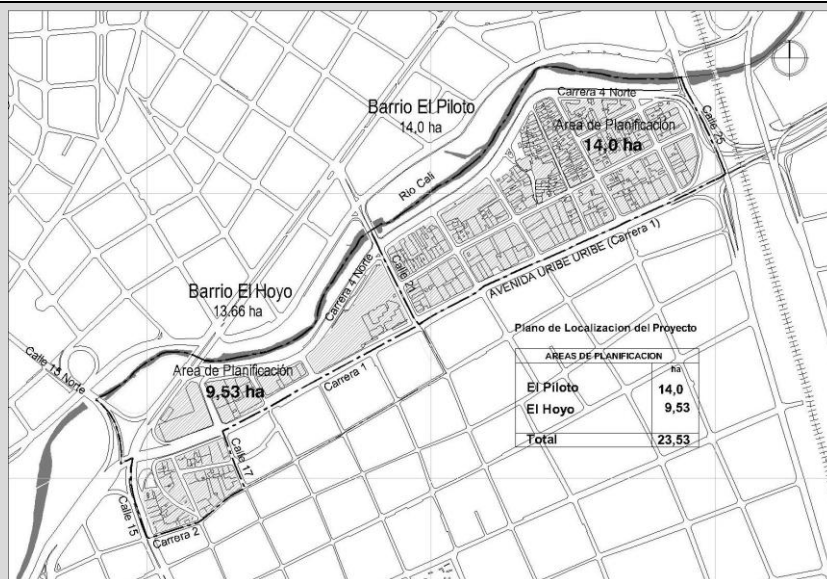
En las zonas de uso mixto reglamentado se incentivará la creación de nuevas viviendas complementadas con comercio e industria familiar, principalmente en las zonas próximas a los corredores de transporte masivo, acorde con la tendencia de ocupación de cada una de estas áreas.

Recuadro 1. Ubicación del Barrio El Hoyo y EL Piloto

- **Por el Norte:** La margen izquierda del río Cali como elemento del Sistema Estructurante ambiental presente en el Área de Planificación, en el tramo comprendido entre el eje de la Calle 25 y el eje de la Calle 15.
- **Por el Sur:** La Carrera 1ª como Corredor Troncal del Sistema Integrado de Transporte Masivo – MIO, incluyendo sus dos paramentos que especializan el Corredor, en el Tramo comprendido entre el eje de la Calle 25 y la Calle 17 incluyendo sus dos paramentos, continuando por la Carrera 2ª incluyendo sus dos paramentos hasta el eje de la Calle 15.
- **Por el Oriente:** El eje de la Calle 25 en el tramo comprendido entre la margen izquierda del río Cali y la Carrera 1ª incluyendo sus dos paramentos.
- **Por el Occidente:** El eje de la Calle 15 en el tramo comprendido entre la margen izquierda del río Cali y la Carrera 2ª incluyendo sus dos paramentos.

Gráfico 4. Localización Hoyo y Piloto







Fuente: Plan parcial Hoyo y Piloto

El Área de Planificación del proyecto posee un sistema ambiental cuyo principal componente es el río Cali, en el que además se presenta la flora asociada a él como la más significativa del sector en estudio.

La implementación del SITM ha generado unos espacios peatonales importantes, que deben aprovecharse en la planeación y ordenamiento del sector, para fortalecer el sistema ambiental en procura de espacios que generen a la comunidad recreación activa como pasiva.

En términos generales se puede afirmar que las condiciones actuales del componente geoesférico del Área de Planificación de esta área estratégica, determinan condiciones muy favorables para el desarrollo urbanístico. Complementariamente, el comportamiento y la evolución de las eventuales construcciones que sobre el área de planificación se desarrollen, estará supeditado al diseño y naturaleza de las mismas, así como al mantenimiento y conservación que se haga sobre ellas.

La realización de este proyecto como área estratégica como el que se pretende desarrollar en los Barrios El Hoyo y El Piloto es una invaluable ocasión para articular una porción de ciudad al sistema del centro de la ciudad mediante la consideración integrada de los proyectos de renovación urbana con manejo del espacio público.

B. Necesidades de inversión pública en el área

Los requerimientos de inversión en la zona son relativamente bajos por constituir un área consolidada. Aunque se deben revisar las fuentes de inversión complementaria para proyectos detonadores de la demanda inmobiliaria, que no son redes de infraestructura, como podría ser el bulevar del río. La infraestructura principal de transporte y servicios públicos se encuentra disponible dado que era una zona con alto impacto en estas variables por tener un uso históricamente industrial.

Sin embargo el componente requerido es la malla vial local, los andenes y el mobiliario urbano. Este componente se puede valorar al costo invertido por kilómetro en las troncales del Sistema de Transporte Masivo que fue del orden de 15 a 20 mil millones de pesos por kilómetro de acuerdo Metrocali. Esta cifra con no contempla la super estructura como estaciones o vehículos, solamente la reconstrucción de la calzada, los andes y el mobiliario urbano. En el área del proyecto cuenta con 4.5 kilómetros de vías, con lo cual los requerimientos de inversión estarían en el rango de 70 a 90 mil millones de pesos.

Solamente el mejoramiento de andenes tendría una inversión cercana a los 2.500 millones basándonos en el monto invertido por metro lineal en el proyecto de recuperación de la zona aledaña a la Alcaldía de Cali. Esta inversión fue de 300 mil pesos por metro lineal.

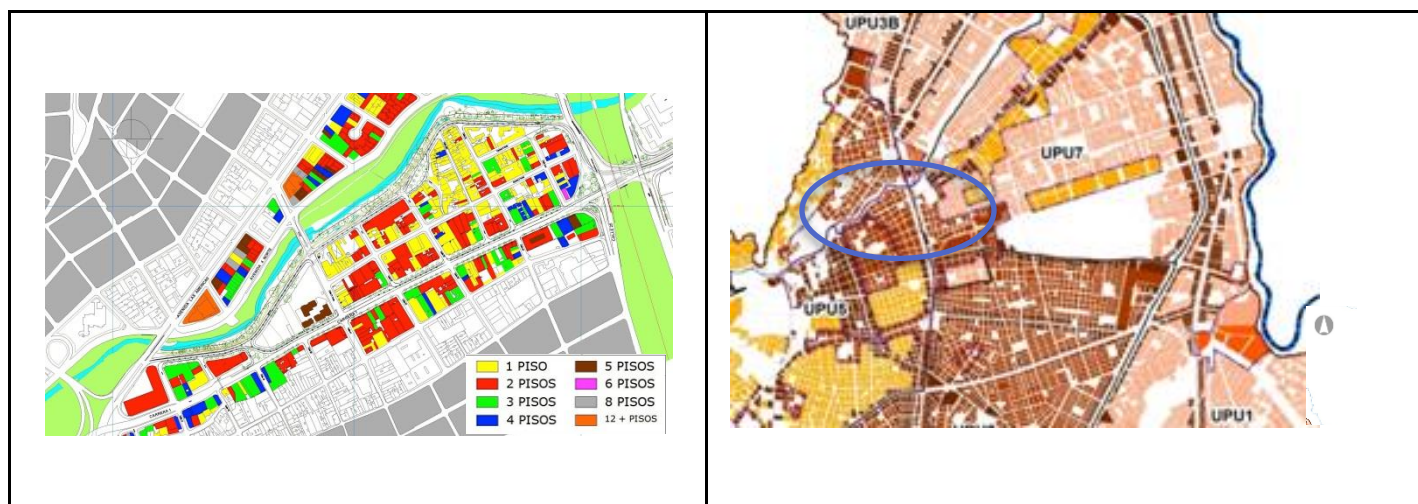
Por supuesto estos valores son indicativos pues las obras específicas que se deben realizar deben ser determinadas por urbanistas bajo tres criterios principales:

1. Construir las obras que sean consistentes con la estrategia espacial que determine la visión a futuro para la pieza (barrio o zona) sujeta del diseño urbano, por ejemplo la visión de una zona habitacional verde cerca de todo o una ciudadela de la innovación.
2. Construir obras que dado el contexto de la pieza permitan lograr el mayor valor inmobiliario, como podría ser el mejoramiento del bulevar del río.
3. Construir obras que sean complementarias con inversiones previas hechas por la ciudad. Por ejemplo, consistentes con la inversión en las troncales del MIO para que los habitantes de la pieza privilegien el transporte público. Es decir obras encaminadas a la movilización a pie con mayor iluminación y otros parámetros que la investigación sobre percepción de seguridad arroje.

C. Ingresos potenciales resultado de la subasta de CEPAC

La zona del Hoyo y el Piloto se encuentran en el centro de la ciudad, ubicados estratégicamente bordeando el río Cali. Como se puede apreciar en el Gráfico 5, la edificabilidad actual se encuentra en el mapa de la izquierda, mientras que la edificabilidad máxima se encuentra en el mapa de la derecha – los valores de la leyenda corresponden al índice de edificabilidad. A partir de éste se entiende que la zona logrará tener un índice de construcción de 6 unidades.

Gráfico 5: Altura en pisos y máximo índice de construcción – Hoyo y Piloto



Fuente: Revisión POT Santiago de Cali

Tabla 3: Valoración por manzanas – Hoyo y Piloto

Piloto							
Manzana	Área Lotes	Área Construida	Valor Área Construida	Nuevo Metraje	Diferencia Metraje	Promedio Valor CEPAC	Recaudo CEPAC
A0475	5.694	7.062	\$2.152.371.000	11.653	4.591	\$26.212	\$126.460.965
A0476	5.735	4.694	\$1.653.533.000	8.311	3.617	\$33.547	\$114.519.915
A0477	6.328	8.049	\$1.860.214.000	13.689	5.640	\$25.557	\$117.939.030
A0478	6.503	9.058	\$2.910.116.000	15.629	6.571	\$27.937	\$186.241.605
A0479	3.747	6.071	\$1.805.405.000	10.389	4.318	\$287.785	\$116.464.545
A0475	2.055	2.234	\$630.694.000	3.974	1.740	\$191.292	\$44.229.300
A0475	2.517	3.760	\$729.719.000	6.095	2.335	\$17.057	\$40.023.165
A0475	6.118	3.535	\$676.231.000	6.417	2.882	\$14.466	\$36.871.650
A0475	5.894	4.386	\$1.000.755.000	7.872	3.486	\$22.493	\$60.063.195
A0475	2.983	3.826	\$1.063.312.000	6.676	2.850	\$28.358	\$70.320.255
A0475	7.605	11.493	\$3.171.467.000	18.902	7.409	\$30.865	\$185.731.635
A0475	6.187	7.806	\$1.692.772.000	12.886	5.080	\$19.285	\$100.682.220
A0475	4.566	2.742	\$1.051.765.000	5.011	2.269	\$41.603	\$72.616.860
A0475	2.868	5.857	\$1.868.437.000	9.294	3.437	\$29.170	\$98.519.775
A0475	3.100	8.007	\$2.466.227.000	11.223	3.216	\$32.650	\$109.685.190
Hoyo							
Manzana	Área	Área	Valor Área	Nuevo	Diferencia	Promedio	Recaudo

	Lotes	Construida	Construida	Metraje	Metraje	Valor CEPAC	CEPAC
A0461	818	1.330	\$371.149.000	1.888	558	\$24.065	\$13.029.270
A0462	3,038	4.798	\$1.042.550.000	7.411	2.613	\$20.862	\$47.019.390
A0465	13,398	14.866	\$5.137.050.000	22.821	7.955	\$21.871	\$234.042.945
A0466	4,535	3.946	\$1.008.831.000	6.641	2.695	\$22.012	\$59.502.240
A0469	12,835	15.969	\$4.584.834.000	25.323	9.354	\$25.365	\$236.299.170
A0470	24,363	33.975	\$9.960.808.000	53.985	20.010	\$26.843	\$518.731.590
A0473	63,067	73.912	\$21.483.886.000	115.001	41.089	\$28.436	\$1.072.732.185

Fuente: Cálculos de los autores a partir de la revisión del POT

Utilizando la metodología de Borrero y Guzman (2012) se estima que el cobro por edificabilidad adicional que generarían los CEPAC, representaría \$3.661.726.095 pesos que deberían ser aprovechados en la renovación del espacios públicos y malla vial local de la misma zona para detonar el valor inmobiliario. Sin embargo, esta cifra se contrasta con el monto potencialmente requerido para las inversiones públicas que estarían del orden de \$70 mil millones de pesos en el rango bajo si se reconstruyen las calzadas. En caso de solamente hacer un readecuación básica de andenes el monto recaudado sería suficiente. La pregunta es si ese nivel de inversión es suficiente para detonar el valor inmobiliario que se busca para revitalizar la zona.

D. Riesgo de demanda

En la discusión sobre el desarrollo de Borrero y Guzmán (2012) se planteó el inconveniente de considerar que el potencial de edificabilidad adicional es sobre la totalidad del área de influencia. En el caso de la aplicación para la ciudad de Cali de ese método se obtiene un área adicional de 143 mil metros cuadrados adicionales en el área del proyecto. Descontando las cesiones y áreas comunes daría que se podrían construir entre mil y mil quinientas unidades de viviendas. Volumen que puede cambiar dependiendo de la

configuración y del tipo de proyectos. Como se observa en la Tabla 3 esta cantidad representaría cerca del 50% las unidades que no son Vivienda de Interés Social que actualmente se producen anualmente en la ciudad de Cali. Ciertamente el mercado de la vivienda en Cali es reducido y un solo proyecto podría no tener una demanda tan alta si se considera que la demanda actual se reparte por todo el territorio de la ciudad. Lograr una concentración de la demanda como esta requiere un esfuerzo del POT que focalice con decisión el área de aplicación de los CEPAC o de otros instrumentos.

Tabla 3. Oferta de vivienda en Cali

VIP/VIS/No VIS	Mensual			Participación
	Mar-11	Mar-12	Var %	
VIP (<70 SMMLV)	120	51	-57,5%	1,4%
VIS (70-135 SMMLV)	1.889	660	-65,1%	17,6%
TOTAL VIS (<135 SMMLV)	2.009	711	-64,6%	19,0%
No VIS (>135 SMMLV)	2.820	3.033	7,6%	81,0%
Total	4.829	3.744	-22,5%	100,0%

Fuente: Camacol

Adicionalmente hay que observar que la oferta de vivienda en la ciudad de Cali ha mostrado una desaceleración en los últimos años, evidenciada en la oferta de unidades y en la expedición de licencias de construcciones nuevas. La Tabla 3 muestra la oferta de unidades de vivienda entre 2011 y 2012. De acuerdo con Camacol, a marzo de 2012 la oferta de vivienda de interés social se ubicó en 711 unidades, 1.298 menos que el mismo mes el año anterior, lo cual corresponde a una caída del 64,6%. Por el contrario, la vivienda diferente de interés social presentó un aumento de 213 unidades hasta 3.033, correspondiente a un crecimiento anual de 7,6%.

El número de licencias expedidas para construcciones nuevas también ha presentado un decrecimiento para todos los usos, y en particular para vivienda, como muestra la Tabla 4. En el año 2006, el número de licencias expedidas fue

de 522, mientras que en 2012 únicamente se expidieron 314. Esto representa una reducción de 39,9% en seis años, con una caída de 24,7% entre 2011 y 2012 (24,7%).

Tabla 4. Licencias expedidas por usos, 2006-2012

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Para construcciones nuevas	636	666	635	517	526	518	425
Vivienda	522	509	505	396	411	417	314
Industria	0	1	2	1	0	0	1
Comercio	69	76	66	49	35	45	46
Transporte	1	5	2	2	3	1	0
Oficinas	4	1	1	4	3	1	1
Servicios	14	23	15	20	22	13	18
Mixtas	26	51	44	45	52	41	45

Fuente: Curadurías urbanas/ Camacol/ DAP

6. Conclusiones

Los CEPAC se observan como un instrumento sofisticado para obtener contribuciones del suelo para financiar inversiones, mientras que el potencial de recaudo es bajo.

Aunque no existen impedimentos legales para implementar CEPAC en el ordenamiento legal actual, si hay vacíos que obligaran a que las primeras experiencias en el país puedan no ser tan efectivas en lograr fondar inversiones. Se recomienda que el Gobierno Nacional reglamente el uso de este tipo de instrumentos en el contexto de la Ley 388.

Los cálculos para el caso de Cali muestran que los ingresos obtenidos por la generación de suelo no son significativos y solamente alcanzarían para pagar inversiones básicas que no necesariamente detonarían el valor inmobiliario correspondiente a las expectativas detrás de la formación del precio de los CEPAC.

La razón principal detrás de la poca fortaleza financiera detrás del CEPAC tiene que ver con el marco legal que aplicaría. Al estar atadas a una contribución basada en la plusvalía debida al mayor número de metros edificables que obtendría un constructor, están restringidas al máximo peso que puede tener el suelo en la estructura de costos de los proyectos inmobiliarios. En general se analiza que en casos extremos puede llegar el 20% pero idealmente debe ser menor para que el suelo sea atractivo para los constructores. A esto se suma que la Ley 388 establece que las contribuciones serían de un máximo del 50% de la plusvalía bajo el entendimiento que ese valor se distribuye equitativamente entre el sector público y privado. En suma los CEPAC apuntan solamente a un máximo del 10% del valor del suelo adicional generado con el instrumento. Monto que se observa muy reducido para financiar las inversiones públicas que permitan revitalizar una zona de interés estratégico para la ciudad.

Peor aún el análisis de la oferta de vivienda en Cali debe llevar a pensar que incluso no se tendría un volumen de demanda tan grande como fue estimado siguiendo la metodología de Borrero y Guzmán (2012). Ciertamente el mercado de la ciudad de Cali es pequeño, con lo cual incluso el monto estimado de recaudos por CEPAC podría ser menor.

En estas condiciones en que el instrumento tiene aún los vacíos legales expuestos y debilidades para generar montos significativos para la inversión, es aconsejable utilizar instrumentos de financiación menos sofisticados con mayor efectividad. Es decir focalizar el esfuerzo que puede dedicar la administración local hacia otros instrumentos más sencillos en los cuales no requiere de proveedores como los sería una banca de inversión. Por ejemplo, el mismo concepto de la contribución del CEPAC debida a la plusvalía se podría aplicar simplemente como un pago directo a la administración local sin imponer un mercado de intermediación. Esto se conoce como Aportes Urbanísticos y ya están siendo considerados en el POT de la ciudad de Cali. Por supuesto, al igual que en el caso del CEPAC, es necesario que la posibilidad de obtener mayor edificabilidad este dirigido a zonas consideradas claves para la estrategia

espacial que se plantee en el POT. Se debe considerar que el resultado de este estudio muestra que el potencial de generación de recursos financieros es reducido y, por tanto, lo relevante de este tipo de instrumentos es reorientar el desarrollo urbano. Fuera de las áreas de interés para la ciudad la norma urbana debería ser más restrictiva de forma tal que la oferta de edificaciones observe rentabilidades mejores en las áreas de interés.

No se trata de prohibir el desarrollo en otras áreas de la ciudad. Se puede comprimir la norma fuera de las áreas de interés y fijar allí unas Aportes Urbanísticos máximos. Mientras que dentro de las áreas de interés la norma podría otorgar una edificabilidad alta o libre sin pedir Aportes Urbanísticos, acompañando de inversión pública focalizada dentro de estas áreas. El efecto combinado reduciría el precio del suelo en las áreas de interés y permitiría focalizar la inversión pública para incrementar la deseabilidad por esas áreas. Aunque los constructores aún podrán hacer desarrollos por fuera de las áreas de interés sus demandantes observaran un mayor precio final del producto inmobiliario que debería inclinar el desarrollo inmobiliario hacia las áreas de interés del POT.

ANEXO. Articulado general para inclusión del modelo de CEPAC dentro de la revisión del POT de Cali

Se propone la siguiente modificación a los artículos 279 y 280 de la actual revisión del POT para poder encapsular los elementos mencionados en este informe.

Artículo 279. Aportes Urbanísticos por Edificabilidad. Los aportes urbanísticos asociados a la edificabilidad se registrarán por las siguientes normas generales:

El pago de los aportes urbanísticos será la contraprestación por la parte de la Edificabilidad Licenciada que se haya solicitado en adición a la Edificabilidad Base en las zonas específicamente delimitadas para la aplicación del CEPAC. En la definición del instrumento se definirá la fórmula de cálculo del valor del CEPAC.

El curador urbano autorizará los metros cuadrados adicionales a la Edificabilidad Base que hayan sido objeto del pago de la correspondiente contraprestación a título de aportes urbanísticos dentro de las áreas delimitadas para los CEPAC.

No habrá lugar al pago de aportes urbanísticos por los metros cuadrados adicionales a la edificabilidad base que se soliciten para proyectos destinados a equipamientos de carácter público y la vivienda de interés prioritario.

Parágrafo: El valor del aporte establecido en el numeral 1º del presente artículo podrá establecerse a través de mecanismos como subasta que permitan la presentación de mejores propuestas por parte de los eventuales adquirentes. En todo caso, el valor no podrá ser al 50% de la plusvalía.

Artículo 280. Pago de los Aportes Urbanísticos por Edificabilidad. Los aportes urbanísticos se podrán efectuar en suelo y en dinero. La Administración Municipal podrá reglamentar otras formas de pago.

Aportes urbanísticos en suelo. Los aportes urbanísticos en suelo deberán tener las siguientes características:

- a) El área mínima a entregar será 1.000 m² en un solo globo de terreno.
- b) En todos los casos debe garantizarse el acceso directo al predio entregado como contraprestación, desde una vía pública con continuidad.
- c) El suelo deberá localizarse dentro del ámbito del proyecto, en zonas urbanizables. No podrá localizarse en predios inundables, zonas de alto riesgo no mitigable o en predios donde la pendiente sea superior al 25%.
- d) El suelo entregado deberá estar debidamente urbanizado y dotado de acuerdo con las especificaciones que defina el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Aportes urbanísticos en dinero. Aportes Urbanísticos en dinero serán el resultado de los metros cuadrados que resulten de aplicar la fórmula prevista en el numeral 2 del Artículo 279 de presente Plan por el valor de referencia del terreno por metro cuadrado de la respectiva Zona Homogénea Geoeconómica ZHG- donde se localice el predio o proyecto y serán destinados prioritariamente a la inversión en infraestructura local al interior de tales zonas.

Parágrafo. El valor de referencia de que trata este artículo será establecido anualmente por Catastro Municipal o la entidad que haga sus veces, mediante correspondiente acto administrativo, para todas las Zonas Homogéneas Geoeconómicas -ZHG- Urbanas.

Parágrafo 2º. Estos recursos deben ser administrados a través de mecanismos fiduciarios o de cualquier otra índole presupuestal que garanticen su manejo independiente, autónomo y afecto a la finalidad establecida para estos aportes en el presente POT o en la zona definida para la aplicación de los CEPAC.

Referencias

BORRERO, Oscar, GUZMÁN, Luis A., “Estudio de pre-factibilidad económica para el desarrollo de un instrumento de certificados transables de edificabilidad en el marco del desarrollo de los grandes proyectos de movilidad para Bogotá”. Borrador. Banco Mundial, 2012.

Ley No. 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley No. 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Julio 18 de 1997.