

CIUDADES

VOLUMEN 4

Samuel Jaramillo,  
editor

# Bogotá

en el cambio de siglo:  
promesas y realidades



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor general**

Fernando Carrión

**Coordinador editorial**

Manuel Dammert G.

**Comité editorial**

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Edición de estilo**

Gabriela Chauvin O.

**Impresión**

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-10-0

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: marzo de 2010

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción:</b> Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes .....	9
<i>Samuel Jaramillo</i>	
¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana? .....	33
<i>Paul Bromberg / Tatiana Gomescásseres</i>	
Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana .....	53
<i>Françoise Dureau</i>	
Bogotá: del transporte como política a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales .....	87
<i>Ricardo Montezuma</i>	
La planeación y la gestión urbanas a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000 .....	117
<i>Thierry Lulle</i>	
Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas .....	167
<i>Alberto Maldonado Copello</i>	

Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá . . . . .	195
<i>Françoise Dureau / Andrea Salas Vanegas</i>	
Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana . . . . .	221
<i>Óscar A. Alfonso R.</i>	
Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado . . . . .	249
<i>Nicolás Cuervo / Samuel Jaramillo</i>	
Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá . . . . .	293
<i>Adriana Parías Durán</i>	
Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá . . . . .	337
<i>Juan Felipe Pinilla Pineda</i>	

# Los avances en el proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá

Juan Felipe Pinilla Pineda

Una de las principales apuestas de la Ley 388 de 1997 en Colombia es la integración de la planeación del territorio a la gestión del suelo. Con ocasión del proceso de descentralización territorial y con la expedición de la *Constitución* de 1991, los municipios se han visto enfrentados a grandes cambios institucionales caracterizados por procesos de descentralización administrativa y fiscal, que los conduce a asumir progresivamente la gestión de los costos del desarrollo urbano. Se hace imprescindible dotarlos de herramientas de gestión que les permitan no solo planear y diseñar su territorio, sino hacer realidad las previsiones de ordenamiento e impactar efectivamente las prácticas de desarrollo territorial.

Esta evolución del esquema de planeación busca convertir al Estado y principalmente al municipio, en agente activo para la construcción de un modelo de desarrollo urbano más equitativo y oportuno, por medio de la adecuada aplicación de los diferentes instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano.<sup>1</sup> Se intenta con ello lograr un mayor equilibrio entre las rentas generadas por el aprovechamiento del suelo y los costos de hacer ciudad, y al mismo tiempo, se pretende cumplir con los objetivos del Estado de mejorar las condiciones de vida por medio de la generación de oferta formal de suelo urbanizado.

Entre los asuntos que más han estado presentes en los debates legislativos que se han dado en Colombia en las dos últimas décadas, se destaca la discusión sobre los alcances del papel del Estado y particularmente

1 La idea de la necesidad de intervención del Estado en el mercado del suelo urbano es uno de los ejes centrales de la política urbana que inspiró la Ley 388 de 1997, y que aparece consignada en el documento del Ministerio de Desarrollo Económico (1995).

\* Abogado. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Consultor en temas de derecho y gestión urbana. Correo electrónico: [jpquilla@uniandes.edu.co](mailto:jpquilla@uniandes.edu.co)

del municipio, en las forma de apropiación y distribución de la valorización inmobiliaria producida por el desarrollo urbano y sobre los efectos en el régimen de la propiedad privada que suponen la intervención más directa del Estado en este ámbito. La Ley 9 de 1989, que constituye el antecedente más importante de tales discusiones, a pesar de que no fue objeto de una sistemática aplicación, constituye el primer paso en la consolidación de un nuevo marco de desarrollo urbano municipal, que concreta la función social de la propiedad para las tierras urbanas, y que fija las órbitas de competencia de los agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de transformación del espacio.

Las experiencias —aún en construcción— de las autoridades de Bogotá que buscan cumplir con los distintos objetivos de las políticas de ordenamiento territorial en el marco de los deberes constitucionales de los gobiernos locales, si bien han tenido dificultades, han suscitado polémicas sobre la mejor forma de intervención del Estado en el desarrollo urbano, y en general, muestran retrasos en su aplicación, han puesto en evidencia la amplia capacidad con la que se ha dotado a los municipios colombianos para enfrentar los complejos y crecientes retos del gobierno urbano. En este contexto, las apuestas recientes de las administraciones del Distrito Capital por implementar los instrumentos de gestión del suelo son una clara muestra del interés por renovar las prácticas y formas de gobierno del territorio y un elemento valioso para comprender las oportunidades que ofrece tal marco instrumental para avanzar en modalidades más equitativas y racionales de ocupación y aprovechamiento del territorio.

En el contexto colombiano, Bogotá se ha puesto a la vanguardia en el esfuerzo por implementar el amplio repertorio de principios, instrumentos y posibilidades que se reconocen a los municipios en la difícil tarea de transformar los patrones de segregación, retención de terrenos, apropiación privada de plusvalías y precariedad y retraso de la urbanización, que caracterizan el proceso de urbanización reciente del país.

La experiencia de Bogotá es un referente para evaluar la oportunidad, la conveniencia y la efectividad de las reformas legales al régimen de utilización y aprovechamiento del suelo urbano. En algunos países latinoamericanos se discute actualmente la necesidad de reformar los estatutos legales que definen el marco de actuación público y privado en el desarrollo urbano, y los instrumentos de planeación y gestión del te-

territorio. Las enseñanzas del proceso llevado a cabo en esta ciudad en los últimos años permiten comprender que los cambios legislativos son una condición necesaria, pero no son suficientes para transformar las formas de acción de los agentes que intervienen en el desarrollo del territorio. A pesar de que las reformas legales son muy útiles para ampliar el espectro de posibilidades de acción del Estado en el desarrollo urbano, es evidente que es en el proceso de su implementación donde efectivamente se verifican las mayores tensiones y discusiones. Por esta razón, es importante identificar qué tipo de argumentos se movilizan en tales discusiones y qué tipos de intereses las subyacen.

El presente artículo pretende hacer un recorrido por el proceso reciente de implementación de políticas de suelo en Bogotá, mostrando sus principales avances e intentando develar los obstáculos que se han enfrentado a partir de las visiones y conceptos que se han movilizado sobre la planeación urbana y el papel del Estado, bien sea para promoverlas, o bien para ponerlas en entredicho. Para tal fin, el artículo se organiza de la siguiente forma: en la primera parte se revisa el contexto general de la evolución del marco de planeación y gestión del territorio en el que se encuentran actualmente los municipios colombianos. En la segunda parte se revisa la forma en que Bogotá ha venido implementando tal marco de planeación y gestión, mostrando sus principales avances y aplicaciones. En la tercera parte se proponen unas conclusiones sobre la experiencia vivida por la ciudad y sobre el tipo de lecciones que un proceso, aún en construcción, puede ofrecer en la tarea de evaluar los efectos de las transformaciones de las reglas de juego del desarrollo urbano experimentadas en Colombia en las dos últimas décadas.

### **La evolución y transformación del marco de actuación de los municipios sobre las dinámicas del desarrollo urbano**

A pesar de lo relativamente novedoso en el contexto colombiano del llamado derecho urbano, las respuestas jurídicas a los problemas del ordenamiento de las ciudades son, en la práctica, tan antiguas como las propias ciudades. Problemas relativos a los conflictos entre predios, sus servidumbres, retiros, aislamientos o la existencia de planos reguladores de las cons-

trucciones, dieron origen a la versión propiamente policiva o reglamentaria del urbanismo. Estas primeras respuestas jurídicas a los conflictos y problemas del ordenamiento urbano siempre tuvieron como eje central de la intervención estatal, las técnicas clásicas provenientes del derecho policivo, asociadas a la necesidad de contar con permisos o licencias para el levantamiento de construcciones.

Paralelamente al rápido proceso de urbanización que experimentó nuestro país a partir de mediados del siglo pasado, tales respuestas —típicamente desarticuladas y muy casuísticas— empezaron a mostrarse insuficientes frente a la magnitud de los retos que produce el proceso de transformación del territorio en núcleos cada vez más densos de población, donde las necesidades de provisión de infraestructura y vivienda son más apremiantes.

En tal contexto, las competencias municipales para afrontar las crecientes demandas de acción frente a los procesos de rápida urbanización, se mostraron débiles para atajar o conducir su dinámica propia. Así se inició en Colombia un importante debate en torno a la necesidad de renovar la forma de intervención de las autoridades públicas en los asuntos del desarrollo urbano. Las respuestas jurídicas tradicionales no partían de un proceso de recontextualización del papel central que está llamada a jugar la institución de la propiedad inmueble en la regulación sobre el uso y aprovechamiento del suelo. Por el contrario, el debate en torno a la renovación de la forma de intervención de las autoridades públicas al que se hace referencia, partió justamente de tal recontextualización.

A partir de la década de los años sesenta, se empezó un duro esfuerzo para traducir y concretar el principio de función social de la propiedad<sup>2</sup> y para llevar sus potencialidades al contexto de las tierras urbanas o periurbanas.<sup>3</sup> Este esfuerzo se tradujo en primer término en el trámite de legislaciones de protección a los inquilinos y en la presentación de diecisiete proyectos de reforma urbana entre 1970 y 1989 que no fueron aprobados por el Congreso de la República. Finalmente, y después de tres

2 En Colombia, desde 1936 se incluyó en la *Constitución política* la definición de la propiedad como función social.

3 No hay que olvidar el contexto en que surge la preocupación por la función social de la propiedad: necesidades de redistribución y mayor explotación de la tierra rural, que para la década de los años treinta concentraban las preocupaciones en torno al manejo y aprovechamiento del suelo.

años de debates parlamentarios, en 1989 fue aprobada la Ley 9 de ese año, conocida como *Ley de reforma urbana*, que se constituye en el principal antecedente de la legislación sobre suelo urbano en Colombia. La aprobación de esta Ley representa una gran conquista en el camino de dotar de un marco operativo de referencia al problema de la gestión urbana.

La Ley 9 fue expedida atendiendo al objetivo de servir de soporte a una política integral de desarrollo regional y urbano, vivienda y servicios públicos, inscrita en un enfoque de planeación del desarrollo económico y social, basada en la reforma del uso y tenencia de la tierra urbana y su régimen tributario; en la incorporación de tierras al desarrollo urbano para adelantar proyectos de vivienda social, y en la búsqueda de mecanismos que faciliten la adquisición pública de tierras y la reserva de suelos bien localizados a través de bancos municipales de tierra.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 se tramitó para ajustar la Ley 9 de 1989 a la *Constitución política* de 1991 y para hacer operativos algunos de sus instrumentos de gestión y de financiación que habían presentado problemas de aplicación. Se basó en el postulado vigente para la política urbana de entonces “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario” fortaleciendo la intervención de los municipios en la gestión del ordenamiento territorial. Es claro su avance en la articulación entre instrumentos de planeación e instrumentos de gestión del suelo y en la configuración de un régimen urbanístico que liga la propiedad privada con los objetivos del ordenamiento a partir del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

El progreso de la Ley en la definición de un régimen urbanístico articulado a un sistema de instrumentos de gestión del suelo y a la función social de la propiedad, estimula la renovación de las prácticas administrativas asociadas al gobierno y a la gestión del territorio que Molina resume así:

Ante todo, la nueva Ley proporciona fundamentos jurídicos más sólidos y precisos al derecho urbanístico: establece, con carácter obligatorio, el alcance de los planes de ordenamiento y de las normas urbanísticas correspondientes; por primera vez, vincula explícitamente la adopción de los planes y las normas a un conjunto de principios jurídicos de superior jerarquía (la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de cargas y

beneficios, la función pública del urbanismo, la participación democrática de la ciudadanía), que constituyen las fuentes de su legitimidad y deben reflejarse prácticamente en el contenido de los estatutos normativos, del mismo modo que los procedimientos que autorizan las actuaciones de las autoridades locales. También facilita la identificación de mecanismos para el financiamiento del desarrollo urbano mediante la aplicación del principio de la distribución equitativa de los costos y beneficios derivados del tal desarrollo y el diseño de instrumentos más operativos para la captación de plusvalías resultantes de las acciones urbanísticas emanadas de los municipios (Molina, 1997: 249).

La relación entre las decisiones de ordenamiento y el derecho de propiedad es un eje fundamental en el que avanza la Ley 388 de 1997. Una de las notas características que permite distinguir a unos sistemas urbanísticos de otros, está justamente relacionada con el tratamiento y enfoque otorgado a dicha relación problemática y compleja entre las facultades del propietario y los procesos de transformación del territorio (urbanización y construcción). Esta legislación claramente vincula el régimen de aprovechamientos y cargas de la propiedad inmueble a las decisiones de ordenamiento de las autoridades locales, las cuales se constituyen en dispositivos que determinan de tal forma la propiedad, que en últimas son la fuente para la configuración de un estatuto urbanístico de la propiedad del suelo.

La Ley 388 establece que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la *Constitución* y las leyes. El ordenamiento del territorio tiene como finalidad disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo la jurisdicción del municipio o distrito y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Según el artículo 9 de la Ley, el plan de ordenamiento territorial

es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directri-

ces, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objetivo complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible mediante:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
- La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

En sus declaraciones de principio, la Ley le apuesta a vincular de manera más consistente las determinaciones sobre uso, ocupación y manejo del suelo –preocupaciones tradicionales de la planeación urbana– con instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que faciliten su efectiva concreción y la articulación de las acciones sectoriales que tradicionalmente despliegan los entes locales sobre sus respectivos territorios (provisión de equipamientos, servicios públicos, vías, recreación, entre otras), con estrategias de ordenamiento más comprensivas y en sintonía con objetivos no solo urbanísticos sino económicos, sociales y ambientales.

Así, uno de sus principales propósitos es dotar a las autoridades municipales de un repertorio muy amplio de instrumentos y mecanismos de intervención en el mercado del suelo, que contempla desde una regulación más articulada a tales objetivos de la ya clásica figura de la expropiación, pasando por mecanismos tributarios y no tributarios de recuperación de plusvalías, hasta instrumentos para la transferencia de potenciales constructivos, o figuras de planeación-gestión basadas en la gestión asociada de terrenos (técnica del reajuste de terrenos) e incluso entidades

municipales de actuación directa sobre el territorio como los llamados bancos de tierra apoyados en el derecho de preferencia.

La aplicación de todo este repertorio de instrumentos de planeación y gestión que ofrece este marco normativo (Leyes 9 y 388) tan solo se inicia sistemáticamente una vez adoptados los mencionados planes de ordenamiento territorial exigidos por la Ley 388 a todos los municipios colombianos en un plazo relativamente corto. Esta adopción para el caso de Bogotá se dio en el año 2000.

### **La experiencia de Bogotá en la aplicación de los nuevos instrumentos de planeación y gestión del territorio**

A pesar de que ya se había promulgado en Colombia la Ley 9 de 1989 que, como se anotó, introdujo importantes modificaciones al papel y responsabilidad de las autoridades locales frente a los procesos de urbanización, lo cierto es que para el caso de Bogotá en la década de los años noventa se siguió privilegiando un enfoque normativo y estático en la actuación de la administración en la gestión del territorio. Este período se caracterizó por un enfoque que confió prioritariamente en la norma urbana como medio para inducir la transformación de la ciudad.

Esta década está marcada por la existencia de un estatuto de ordenamiento físico (Acuerdo 6 de 1990), que más que un plan en sentido estricto, es un compendio organizado de normas que define las posibilidades de consolidación o transformación de la ciudad a través de la asignación puntual predio a predio de autorizaciones y prohibiciones sobre usos e intensidad. Esta asignación de aprovechamientos se hace con una amplia liberalidad y sin un claro régimen de contraprestaciones para la ciudad. En esta lógica subyace claramente una postura que aún hoy se sigue manteniendo en las discusiones sobre la mejor forma de gobierno del territorio, y que consiste en confiar en que la asignación gratuita y muy generosa de aprovechamientos urbanísticos es un medio para dinamizar el mercado y estimular la construcción. En este escenario resulta claro que el papel de la administración pública está prácticamente circunscrito al diseño preciso de tales normas y al otorgamiento de los permisos y licencias respectivas, y sin mayor preocupación por el control y mitigación de las externalidades negativas que tal modelo puede producir.<sup>4</sup>

El nuevo siglo se inicia en Bogotá con la necesidad de adaptar su esquema de planeación física a los nuevos derroteros trazados por la Ley 388 de 1997. Como consecuencia de la obligación de adoptar Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la ciudad termina la década de los años noventa con la formulación de su POT para cumplir con esta exigencia. El 28 de julio de 2000, la ciudad adopta este nuevo instrumento y comienza formalmente la puesta en marcha del nuevo enfoque de planeación y gestión del territorio al que se ha hecho mención en la primera parte de este artículo.

Este primer POT no avanza sustancialmente en el desarrollo e implementación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo y se concentra primordialmente en la dimensión física de la planeación territorial. En su orientación técnica, se puede advertir que se otorga prioridad a la concentración de los esfuerzos iniciales en la definición y reglamentación de los instrumentos de planeación, mientras que se deja en segundo plano el avance en la implementación de los instrumentos de gestión del suelo. Tal opción terminó por escindir dos variables que son necesariamente dependientes y complementarias. Como señala Maldonado:

no se puede afirmar —como quizá pudo ocurrir en otros momentos de la evolución de las políticas en materia de planeación física y regulación del mercado del suelo— que se trató de problemas de conocimiento o comprensión del contenido y alcance de la Ley 388, toda vez que el equipo que estuvo enfrente de la elaboración del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial había estado en el Ministerio de Desarrollo al frente de la concepción inicial de la ley. Por tanto, confluyeron una serie de factores —orientaciones de política del Alcalde y la Directora del DAPD, timidez para enfrentar las inercias propias de la relación entre el Departamento y los urbanizadores y constructores privados, y, consecuentemente, predominio de visiones convencionales del derecho urbanístico, dominadas por las visiones civilistas y demasiado respetuosas de categorías como la de derechos adquiridos o seguridad jurídica— que impidieron una utilización del potencial que la Ley 388 ofrecía a los gobiernos municipales. De esta manera se desaprovechó un espacio muy

---

4 Se señalan las características del modelo de actuación pública de esta época porque aún hoy su inercia sigue presente en el comportamiento de agentes públicos y privados, y en las críticas de algunos sectores frente a los avances en la implementación reciente de los instrumentos de gestión del suelo.

importante de puesta a prueba de dicha Ley que hubiera jalonado la discusión sobre el tema a nivel nacional (Maldonado y Hurtado, 2007).

A pesar de lo anterior y con ocasión de la primera revisión al POT en el 2003, la ciudad realizó una apuesta más ambiciosa para articular de forma más explícita los instrumentos de planeación con los de gestión del suelo y por iniciar de forma más consistente la aplicación de los novedosos instrumentos con los que cuenta la legislación nacional sobre desarrollo urbano. Así, en esta revisión se plantea como uno de sus objetivos el “desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región”, estableciendo que a partir de la misma:

El Distrito Capital desarrollará un marco integral de planeación y gestión urbana destinada a lograr procesos de redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano y en particular para la regulación del mercado del suelo que permita el desarrollo de los objetivos sociales, económicos y de construcción de infraestructura para la satisfacción de las necesidades de la población [...]. Se promoverá entre las administraciones municipales y el Distrito, así como en los agentes económicos, el fortalecimiento institucional para la aplicación de los instrumentos de reforma urbana, la articulación de políticas de gestión de suelo y el desarrollo de un marco de financiamiento regional que permita atender los programas y proyectos de integración regional y desarrollo local.<sup>5</sup>

La política de gestión del suelo adoptada en tal momento se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, y está dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo urbano y a financiar los costos del mismo con cargo a sus directos beneficiarios.

A partir de tales enunciados, Bogotá se ha puesto a la vanguardia en el intento por implementar muchos de los novedosos instrumentos con los que cuenta la legislación nacional, encaminados a renovar las formas de obtención de suelo para finalidades colectivas y las fuentes de financiación de los procesos de urbanización. En este tema todavía existen

muchas posiciones encontradas en relación con las posibilidades de las ciudades colombianas de intervenir efectivamente en el mercado del suelo y de renovar sus fuentes de financiación a través de los mecanismos de gestión y financiación del suelo. Sin embargo, la experiencia de la ciudad y los debates que se han suscitado con ocasión de la puesta en marcha de instrumentos tales como: la expropiación por vía administrativa, la participación en plusvalías, el reparto equitativo de cargas y beneficios, los planes de ordenamiento zonal, los planes parciales, la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria y el derecho de preferencia a favor de los Bancos de Tierra, son una muestra de madurez y avance de la práctica urbanística local colombiana, que al menos con ocasión de la introducción de tales instrumentos, ha sido capaz de poner en evidencia cuestionamientos trascendentales para la gestión urbana, como las mencionadas formas de obtención pública de suelo o las fuentes para la financiación de la urbanización.

Una de las principales tareas de las administraciones municipales en cualquier contexto urbano es la provisión de suelo para el cumplimiento de diversas finalidades. Las necesidades de suelo no se circunscriben exclusivamente al desarrollo de programas y proyectos para la generación de infraestructura urbana (vías, servicios públicos, equipamientos, parques), sino que trascienden a otro tipo de escenarios como el de la provisión de suelo para la vivienda social. Para el logro de estos objetivos, se requiere de distintos mecanismos, que van desde instrumentos clásicos como la expropiación, hasta diversos tipos de instrumentos que renuevan las formas de adquisición de suelo y que facilitan su disponibilidad para diversas finalidades en tiempos y cantidades adecuadas.

Con el fin de ilustrar sobre la implementación de tales alternativas, a continuación haremos una revisión del avance en la puesta en marcha en la ciudad de algunos de los nuevos instrumentos.

*Apropiación y distribución de las rentas producto del desarrollo urbano.  
Participación en las plusvalías*

Uno de los principales avances contenidos en el sistema urbanístico colombiano es establecer, de forma específica, un tributo especial o gravamen sui géneris, definido como “participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado”.<sup>6</sup> La plusvalía de forma general puede entenderse como el “aumento del valor de un bien, mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor”.<sup>7</sup> En términos de su regulación jurídica, se puede definir como un porcentaje del incremento en el precio del suelo (entre 30% y 50%) que debe ser objeto de pago en dinero, en tierra o en participación en proyectos urbanísticos. Se asume que este incremento es producido por la autorización de destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien de aumentar el aprovechamiento del suelo permitiendo la construcción una mayor área edificada.

Las características principales de la participación en plusvalía son: 1) Se trata de un tributo. 2) Que afecta solamente el suelo, en tanto su base gravable son los incrementos de su precio. 3) Producidos por las acciones urbanísticas de las administraciones municipales (en representación de la colectividad, que es la que efectivamente produce los incrementos en el precio del suelo) de conformidad con lo que se estatuya formalmente en el respectivo plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Se trata, entonces, de un tributo que capta un porcentaje de los incrementos en los precios del suelo, en tanto este se considera un beneficio privado que surge de un proceso colectivo como es la urbanización.

La discusión sobre la recuperación para la colectividad de incrementos de los precios de los terrenos, ocasionados por la acción colectiva, es uno de los temas más recurrentes en los análisis sobre políticas de suelo, pues como lo afirma Jaramillo:

6 La posibilidad de la existencia de este gravamen proviene de la *Constitución política* colombiana de 1991, que establece en el capítulo de los derechos colectivos (artículo 82) que “las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

7 Definición del *Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual*. Editorial Planeta, 1982.

desde una cierta óptica el crecimiento de los precios del suelo urbano es una expresión paradigmática de una ventaja privada y unilateral que emerge de un proceso colectivo, la urbanización. Los propietarios de los terrenos de la ciudad ven crecer su patrimonio, a veces de manera muy apreciable, a costa del esfuerzo global de la sociedad y sin que ellos desempeñen un papel activo en esta construcción. Lo lógico, lo conveniente, lo equitativo, parece ser que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate este beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad (Jaramillo, 2001: 78).

Colombia y Bogotá cuentan con una amplia trayectoria en la aplicación de la Contribución de Valorización –conocida en otros lugares de América Latina como contribución de mejoras–. Este mecanismo parte del mismo análisis anterior. Si las obras de infraestructura que se realizan en la ciudad generan importantes ventajas privadas que se traducen en incrementos de precios del suelo, es equitativo que tales incrementos sean recuperados por el Estado para financiar tales obras. En la aplicación de este mecanismo, el origen de los incrementos de precio se encuentra en las obras públicas. Sin embargo, a pesar de que comparten su fundamento, la contribución de valorización y la participación en plusvalías tienen importantes diferencias. La más importante es que la participación parte de reconocer que tales ventajas privadas y el incremento de los precios del suelo no solo ocurren por la ejecución de obras, sino también por la asignación de las normas sobre uso y aprovechamiento del suelo. Esta situación parece ser “fácil” de comprender para la economía urbana, pero no resulta tan evidente para el Derecho, o al menos para una visión tradicional del mismo.

En la visión jurídica tradicional imperante en nuestro contexto, depositaria de una concepción individualista y egoísta de la propiedad privada proveniente de las ideas del *Código civil* francés, tal valorización, resultado de tales ventajas privadas, es una extensión del dominio, que en forma de frutos, pertenecería al propietario. Esta visión que muchas veces se encuentra idealizada –y que tampoco ha estado ausente de límites o condicionantes, piénsese solamente en el principio clásico del Derecho que proscribía el enriquecimiento sin justa causa– se ve duramente confrontada con dispositivos contemporáneos, como el de la mencionada participación. Esta confrontación resulta clave para avanzar en el cambio

de paradigmas jurídicos que muchas veces informan las principales resistencias a la implementación de mecanismos como la participación, o en general aquellos que renuevan la forma de comprender la relación entre la propiedad del suelo y la propiedad del vuelo (derecho de construir).

En efecto, aunque en el fondo la existencia de este gravamen sui géneris remite directamente a cuestionamientos profundos de las concepciones de la relación entre el derecho de propiedad y la asignación de los aprovechamientos urbanísticos por parte de las autoridades locales, lo cierto es que hasta tal momento en Colombia habían hecho carrera algunas interpretaciones jurídicas —de corte conservador y civilista— que recomendaban, so pretexto de posibles conflictos con principios propios del derecho tributario, la no aplicación de este mecanismo y habían logrado congelar su aplicación. Por tales razones, la aprobación en Bogotá, a finales de 2003, de la participación en plusvalías fue un duro golpe a tal visión. Sin duda, el principal mensaje que quedó claro con dicha aprobación fue que los instrumentos de gestión urbana contenidos en la legislación colombiana sí podían aplicarse y era legítimo hacerlo, para lo cual, además de voluntad política, se requería tomarse en serio la reconfiguración total sobre la institución de la propiedad que conlleva tanto este particular mecanismo como, en general, el nuevo marco de desarrollo urbano que había iniciado su senda en 1989.

En los últimos años se ha presentado una importante evolución en la aplicación de este mecanismo por parte de diferentes municipios colombianos (Bogotá, Pereira, Montería y otros) que ha detonado un interés creciente por parte de otros municipios y de sectores de la sociedad civil y de la academia por comprender su funcionamiento y por avanzar en su implementación. Parte del avance conceptual que se ha logrado en las discusiones a propósito de su implementación tiene que ver con el reconocimiento de que esta participación no tiene como finalidad principal el recaudo de sumas líquidas de dinero, sino que más bien es un instrumento de intervención en el mercado del suelo, dirigido a controlar la especulación y a dotar a las administraciones municipales de nuevas formas de obtención o adquisición de suelo.

A pesar de tal comprensión, en aquellas ciudades donde se ha aprobado su cobro, aún no se avanza en precisar condiciones que permitan a los propietarios obligados al pago de este tributo, a utilizar formas para satis-

facer el mismo, diferentes al pago en dinero. Al respecto, la Ley 388 de 1997 define que el pago por concepto de este tributo podrá realizarse en diferentes modalidades. El artículo 84 establece –entre otras– las siguientes:

1. Transferencia al respectivo municipio de una porción del predio objeto de la participación en plusvalías, de valor equivalente a su monto. Esta modalidad de pago también se podrá dar transfiriendo al municipio otros terrenos –diferentes a los que son objeto del cobro de la participación– localizados en otras zonas urbanas, siempre que se hagan los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.
2. Reconociendo formalmente al municipio un valor accionario o interés social equivalente al pago de la participación, o lo que es lo mismo, haciendo socio de un desarrollo inmobiliario al respectivo municipio.

Estas modalidades de pago representan, por una parte, nuevas alternativas de participación en el desarrollo urbano, y por otra, son nuevas opciones de generación o adquisición de suelo para las finalidades propias de la planeación urbana. La participación en plusvalías entonces puede concebirse e implementarse como una herramienta de gestión del suelo que permite una participación más activa y estratégica de los municipios en las dinámicas del mercado inmobiliario. De este modo no solamente se dirige a crear nuevas fuentes de recursos fiscales para los municipios, sino nuevas alternativas de participación en proyectos urbanos y de obtención de suelo para el cumplimiento de diversas finalidades.

En todo caso, es importante advertir que la implementación de la participación en plusvalías en Bogotá ha tropezado con dificultades, especialmente de tipo administrativo, relacionadas con los procesos de su estimación y recaudo y con la unificación de criterios e interpretaciones frente a las innumerables disyuntivas técnicas y jurídicas que presenta su operación cotidiana. La falta de una agenda de trabajo coordinado entre las dependencias de la administración que tienen que ver con su cálculo, liquidación y cobro, pueden afectar negativamente el empeño por su estabilización y depuración y es posible que contribuyan a que ganen nuevamente terreno las visiones tradicionales que lograron su congelamiento

por varios años, y que ellas debiliten la figura y desaceleren su implementación. A pesar de esto, hay que reconocer —como ya se indicó— que la aprobación e implementación de este instrumento representa un hito muy importante en la evolución reciente de las políticas de suelo en la ciudad, con un alto poder de resonancia en todo el país.

*La gestión asociada de terrenos y la figura más representativa de la planeación-gestión: el plan parcial<sup>8</sup>*

Los mecanismos de gestión asociada no son tan novedosos como suele pensarse: en 1902, la ciudad alemana de Frankfurt aprobó una ley mediante la cual se ordenó a los propietarios asociarse con el fin de reorganizar algunas tierras para su desarrollo urbanístico.<sup>9</sup> Japón y Corea procedieron a poner en marcha la gestión asociada del suelo después de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de reconstruir las ciudades afectadas con la guerra.

A pesar de estos antecedentes, lo cierto es que en el contexto colombiano estos instrumentos solo aparecen formulados a partir de 1989 con la aprobación de la Ley 9 de 1989, y depurados y mejorados con la aprobación la Ley 388 de 1997. Su trayectoria es corta, y varias de las experiencias locales tan solo son experimentos que tardarán algún tiempo en arrojar resultados susceptibles de evaluación y análisis rigurosos. Sin embargo, en esta parte del artículo se hará referencia a algunos de los procesos que ya se han iniciado.

En términos generales, podría afirmarse que la lógica que sustenta los mecanismos de gestión asociada consiste en lograr un acuerdo entre la administración local y los propietarios para desarrollar conjuntamente un área determinada de la ciudad: bajo este esquema, los beneficios y los cos-

---

8 En esta parte del documento y específicamente en el análisis sobre la figura de los planes parciales en Bogotá, me apoyo en el siguiente documento: Pinilla (2008), sin publicar. Este texto fue producido en el marco de un convenio de apoyo y asistencia técnica a la Gerencia de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, suscrito entre tal entidad y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

9 Lehavi y Licht (2007) comentan que al final de este proceso nuevas áreas de tierra se distribuyeron entre los antiguos propietarios para su desarrollo y la ciudad declaró como de utilidad pública algunos de los predios comprendidos dentro de esta área.

tos del desarrollo urbanístico son compartidos de forma equitativa entre los actores privados (propietarios o constructores) y la administración local. De esta manera, estos dispositivos implican un quiebre frente a la idea tradicional de la planeación urbana que considera que los gobiernos locales son los únicos responsables de financiar el desarrollo urbanístico. Adicionalmente, estos instrumentos proponen superar la gestión de predios individuales. En ese sentido, la propuesta que subyace es desarrollar grandes áreas de terreno de manera conjunta y armónica. Así las cosas, si la construcción de vías y de provisión de servicios públicos beneficia a la ciudad e incrementa el valor del suelo favoreciendo los intereses del propietario, ¿por qué son los gobiernos locales los únicos llamados a asumir los costos del desarrollo? ¿Por qué los propietarios del suelo que resultan beneficiados con las decisiones urbanísticas no contribuyen a asumir dichos costos?

En Colombia, estas preguntas se han traducido en términos jurídicos en lo que se conoce como el principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano. Conforme a este principio, propietarios y gobiernos locales por igual deben asumir las cargas y los beneficios derivados de la gestión del territorio. En otras palabras, como resultado de la planeación se originan no solo rentabilidades, sino también costos que deben ser asumidos por los propietarios urbanos.

Dentro de la lógica de la gestión asociada, los planes parciales incorporados por la Ley 388 de 1997 constituyen una alternativa para el desarrollo del suelo mediante la asociación de propietarios y constructores: el resultado debe ser el desarrollo urbanístico de un área determinada, con la respectiva infraestructura vial, de zonas verdes, equipamientos y de servicios públicos. Conforme a la legislación colombiana, los planes parciales no solo son de iniciativa privada, sino que, adicionalmente, la ley faculta a los gobiernos locales para elaborar y proponer planes parciales como alternativa para responder a las necesidades de la ciudad.<sup>10</sup>

A pesar del papel fundamental en la transformación de las prácticas de ordenamiento que esta figura intenta introducir, su efectividad y utilidad han sido duramente cuestionadas, especialmente por la demora en su

---

10 Para mayor información sobre el alcance de esta figura, ver Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia (2006).

adopción y por la falta de uniformidad y certeza en los requisitos y condiciones exigidas para su formulación por parte de las autoridades locales de planeación.

Es importante advertir que —dado que la figura de los planes parciales es obligatoria para la incorporación de suelos clasificados como de expansión urbana— a través de su formulación se han puesto de manifiesto las importantes restricciones presupuestales del Distrito Capital para financiar la construcción de las infraestructuras matrices (vías principales y redes de acueducto y alcantarillado principalmente) requeridas en estos ámbitos. La incapacidad estructural de la administración municipal para determinar y comprometer fuentes de recursos para la urbanización es particularmente dramática en el caso de la infraestructura vial que no cuenta con recursos destinados específicamente para tal fin, en contraste con el sistema de tarifas de los servicios públicos que, al menos, cuenta con porcentajes de destinación para la ampliación de redes. Esta situación ha puesto de presente la conveniencia de inscribir el debate en torno a esta figura en el marco más amplio de las fuentes de financiación de la urbanización de que disponen las autoridades locales, y su necesaria articulación con los instrumentos de financiación y gestión del suelo introducidos por la Ley 388 de 1997.

Particularmente en Bogotá mucho se ha discutido sobre la imposibilidad de transferir la responsabilidad de construir elementos pertenecientes a los sistemas generales o matrices a los propietarios o promotores privados de un determinado plan parcial, pero muy poco se ha reflexionado sobre el cuestionamiento de fondo que subyace a tal discusión, que tiene que ver con las posibilidades vía presupuesto tradicional de la ciudad, de financiar tales infraestructuras. Por esta razón, uno de los principales avances, pero también uno de los principales inconvenientes de los planes parciales, tiene que ver con que se ha puesto en el centro del debate el tema de las fuentes de financiación de la urbanización. En este tema todavía existen muchas posiciones encontradas en relación con las posibilidades de las ciudades colombianas de renovar sus fuentes de financiación a través de los mecanismos de gestión y financiación del suelo. En todo caso, el surgimiento de tales discusiones puede ser evaluado como una muestra de madurez y avance de la práctica urbanística colombiana, que al menos con ocasión de la introducción de tales instrumentos, ha sido capaz de poner

en evidencia cuestionamientos trascendentales para la gestión urbana, como el que se ha mencionado.

En Bogotá han sido adoptados treinta planes parciales de desarrollo (hasta el momento no se han adoptado planes parciales de renovación) desde la fecha de expedición de la Ley 388 de 1997 que consagró por primera vez este instrumento.<sup>11</sup> El resultado, para muchos, no es alentador, pero en el fondo lo que expresa esta cifra además de lo anteriormente señalado, son las resistencias ideológicas de los actores privados (propietarios y constructores) a la actividad reguladora de la administración en la determinación del régimen de propiedad y en la reglamentación de los usos del suelo, así como las dificultades de orden económico de la administración para apoyar procesos institucionales que requieren de recursos y de capacidad técnica para gestionar y tramitar los procesos de adopción de planes parciales.

La resistencia ideológica de los actores privados obedece principalmente a la concepción individualista de propiedad privada todavía vigente en la sociedad colombiana. Si bien es cierto a nivel jurídico se han producido avances importantes que han pretendido reemplazar esta idea por la de función social de la propiedad, la mayoría de los propietarios y de los constructores en Colombia todavía consideran que el derecho de propiedad no puede estar sometido a las decisiones públicas. De esta manera, cuando a un propietario se le informa que su predio hace parte de un plan parcial y que, en consecuencia, el terreno debe gestionarse de forma asociada con otros predios y propietarios, se origina una situación de conflicto con la administración y de indisposición con el instrumento del plan parcial.

Si bien es cierto que este comportamiento “del propietario tradicional” constituye la principal resistencia a la aplicación de los planes parciales, resulta posible identificar un segundo comportamiento muy ligado al primero, que consiste en la reticencia a asociarse o a trabajar con propietarios vecinos. La desconfianza en el otro así como la renuencia a trabajar en comunidad constituyen obstáculos adicionales a la implementación de este instrumento. Por esta razón, son excepcionales los casos en los

---

11 Sobre los planes parciales en proceso de formulación y los adoptados, puede consultarse la página web de la Secretaría Distrital de Planeación: [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)

cuales en la formulación de planes parciales se crean o consolidan alianzas, acuerdos o fórmulas de futura asociación entre los involucrados. De esta manera, los propietarios involucrados en los procesos de formulación de planes parciales consideran que no resulta rentable trabajar de forma asociada con otros propietarios.

Uno de los principales objetivos de la figura del plan parcial en el sistema urbanístico colombiano es dinamizar la iniciativa para emprender los procesos de transformación del territorio. Tradicionalmente tal iniciativa se ha condicionado a la voluntad del propietario del suelo donde se van a realizar las actuaciones y, cuando es necesario, reemplazarlo por renuencia, solo se considera la vía expropiatoria sujeta a la existencia de motivos de utilidad pública. Esta costumbre ha ocasionado que la determinación de tiempos, oportunidades y lugares de dinamización de oferta del suelo esté sujeta a la acción del propietario. La Ley 388 de 1997 creó mecanismos para romper con dicha tradición y establecer alternativas para dinamizar la oferta de suelo para las necesidades colectivas y públicas.

Uno de tales mecanismos es la asociación obligatoria de propietarios a través de unidades de actuación urbanística. Este instrumento de reajuste de terrenos no ha sido aún inaugurado en Bogotá, y subsisten amplias y extendidas resistencias a su implementación.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 388 de 1997, como

Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrollan el plan de ordenamiento, que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y los beneficios.

Los propietarios y promotores de planes parciales siguen resistiendo, por desconocimiento y temor, la aplicación de esquemas de gestión asociada que faciliten la ejecución de las actuaciones previstas en los planes parciales, a través de la modalidad de unidades de actuación urbanística con el consecuente reajuste de terrenos.

Si bien en los propietarios que no son profesionales inmobiliarios puede entenderse el temor de la asociación con otros propietarios, resulta extraño que tal resistencia se manifiesta de manera reiterada por parte de constructores y promotores profesionales: téngase en cuenta que muchos de los proyectos inmobiliarios que actualmente se desarrollan en la ciudad consolidada se gestionan a través de fórmulas más o menos complejas de asociación entre propietarios, promotores, constructores e incluso compradores. Estas experiencias deberían servir de antecedente para facilitar la gestión asociada entre propietarios, promotores y constructores en ámbitos de planes parciales.

A pesar de tales resistencias y dificultades experimentadas en Bogotá, es innegable que la principal potencialidad de los mecanismos de gestión asociada consiste justamente en ofrecer nuevas y más equitativas formas de adquisición pública de suelo. A través de tales mecanismos se puede garantizar que tanto el costo del suelo como las infraestructuras urbanas requeridas se financien y ejecuten con cargo a los aprovechamientos urbanísticos que se autorizan. Esta modalidad permite entonces que aún las porciones del suelo de propiedad privada que deban ser destinadas a usos públicos o a usos socialmente deseables (vivienda social por ejemplo) sean remuneradas a sus propietarios de forma equitativa y sin tener que recurrir a la adquisición pública vía expropiación.

### **Nuevas formas para afrontar la escasez de suelo para la provisión de vivienda social**

Como se ha mencionado, uno de los principales retos que tienen que afrontar las administraciones municipales es dinamizar la oferta de suelo, especialmente para la provisión de vivienda social. Es recurrente encontrar en los análisis sobre los problemas de la política de vivienda en el país y, en particular en Bogotá, la mención a la escasez de suelo para llevar a cabo este tipo de programas y proyectos, bien por la inexistencia de terrenos urbanizados, o bien por la retención especulativa de aquellos que cuentan con la infraestructura requerida. Tradicionalmente se ha concebido que la única forma de respuesta a esta situación es la adquisición directa o la expropiación de terrenos para dedicarlos a tales fines. Sin

embargo, la legislación colombiana contempla novedosos instrumentos que permiten lograr este objetivo por otras vías.

Uno de los mecanismos más poderosos en este sentido es la declaratoria de “desarrollo o construcción prioritaria”. Este dispositivo permite que la administración local determine que un propietario o grupo de propietarios deban urbanizar o construir sus terrenos en unos tiempos determinados so pena de que el incumplimiento acarree la venta forzosa en pública subasta. Este es uno de los instrumentos donde con mayor nitidez se verifica la función social de la propiedad. En este caso se impone al propietario una obligación de hacer —obligación positiva— cuyo incumplimiento acarrea una sanción.

De conformidad con la ley habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad, en los siguientes casos: 1) Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres años siguientes a su declaratoria. 2) Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos años siguientes a su declaratoria. 3) Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

Recientemente la administración de Bogotá declaró 1.035 ha (equivalentes a 1.187 lotes) como de desarrollo prioritario. De conformidad con esta medida, los propietarios tienen hasta dos años para desarrollar vivienda de interés social en estos predios; en caso de incumplir con tal obligación, sus terrenos serán objeto de un proceso de enajenación forzosa en pública subasta.

El uso de este instrumento puede contribuir a dinamizar la oferta de suelo para vivienda social y poner en el mercado una cantidad suficiente de terrenos a precios razonables. En cualquiera de las dos situaciones planteadas, el uso de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria puede facilitar la adquisición de terrenos suficientes para el desarrollo de tales programas, permitiendo que los constructores dispongan de

un mecanismo adicional de obtención de suelo a través de las subastas públicas de suelo, como resultado del incumplimiento de los propietarios de los tiempos para urbanizar o construir, o por el apremio que la figura supone para tales propietarios, quienes podrían terminar forzados bien a asociarse o bien a vender sus terrenos.

El desarrollo o construcción prioritaria más que estar centrado en una penalidad por el incumplimiento de los propietarios de los deberes que les puede imponer la administración, supone un apremio para que tales actores busquen alternativas de asociación con constructores y urbanizadores con el fin de producir viviendas y, de este modo, facilitar o estimular la incorporación de tierras al mercado de suelos que, sin tal apremio, probablemente seguirían siendo retenidos.

Por otro lado es importante hacer referencia a la Operación Urbanística Nuevo Usme. Esta operación ha sido concebida desde 2002 como un escenario de aplicación de diversos instrumentos de gestión del suelo con el propósito de generar formas alternativas de provisión de suelo urbanizado para vivienda social. Para el diseño de esta intervención, se pensó en la necesidad de hacer uso simultáneamente de distintos mecanismos de gestión del suelo contenidos en la ley colombiana, en particular la participación en plusvalías, los planes parciales y el reparto equitativo de cargas y beneficios. El objetivo principal de la propuesta consiste en ofrecer una alternativa de vivienda a los sectores populares que pueda competir con los urbanizadores ilegales que tradicionalmente han monopolizado la oferta de vivienda en esta área de la ciudad,<sup>12</sup> mediante la intervención pública directa a través de mecanismos de gestión asociada de terrenos, sin tener que recurrir anticipadamente a la adquisición forzosa —vía expropiación— de todo el suelo objeto de la Operación. A pesar de que la puesta en marcha de esta Operación sobre aproximadamente 900 ha de suelo de expansión urbana aún no arranca definitivamente, su diseño y estructuración ha sido muy importante como escenario de discusión de las alternativas de instrumentación con las que cuenta la ciudad para afrontar los retos de generación de suelo urbanizado. A tal punto ha sido su influencia en el diseño de políticas e instrumentos de gestión

---

12 Sobre la Operación Urbanística Nuevo Usme, ver Maldonado y Smolka (2003).

del suelo que sus discusiones iniciales influyeron decididamente en la apuesta por la aprobación de la participación en plusvalías y en la revisión al POT, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

El procedimiento fundamental de esta Operación, que ya cuenta con un Plan de Ordenamiento Zonal adoptado –Decreto 252 de 2007–, consiste en definir a todo el suelo de expansión urbana incluido como un ámbito espacial de distribución de las cargas y de los beneficios que el proceso de urbanización y transformación a usos urbanos representará para la zona. Los costos de los soportes de urbanización que se requieren para transformar este territorio rural en urbano (vías, redes de acueducto y alcantarillado, zonas verdes recreativas y áreas para equipamientos sociales) son definidos como cargas urbanísticas a cargo de los actuales propietarios de suelo, quienes serán los directos beneficiarios de los aprovechamientos urbanos que se podrán realizar. Sin embargo, como medio para garantizar el flujo necesario de recursos de inversión y la temporalización técnica de la ejecución de las obras requeridas en el área, la misma se ha dividido en cuatro ámbitos de desarrollo, para cada uno de los cuales se deberá formular y adoptar un plan parcial que defina las condiciones de participación de los propietarios y el diseño urbano específico.

Como medio para el control efectivo de las inversiones y de los tiempos, la administración municipal –a través de su Banco de Tierras (Metrovivienda)– puede remplazar a los propietarios –concertadamente o aún vía expropiación– en el cumplimiento de sus obligaciones de financiación de las cargas urbanísticas, y así se convierte en socia de la operación y recupera su inversión en suelo urbanizado. Bajo esta formulación, el municipio concentra los recursos en la urbanización del suelo, no requiere la adquisición anticipada del mismo y se concentra en definir mecanismos de asociación y vinculación público-privados, que le permiten controlar los tiempos y la producción del suelo urbanizado. De este modo puede movilizar las plusvalías que se generan en el proceso de transformación del suelo y contribuir a una completa y adecuada urbanización, permitiendo una oferta de suelo urbanizado que posibilite acceso a la vivienda de los sectores más pobres.

La base fundamental para la aplicación de esta estrategia de gestión del suelo está sustentada en un estricto control a los precios del suelo. Para lograr tal fin, el primer paso que dio la Administración en esta direc-

ción fue el anuncio del proyecto,<sup>13</sup> que tenía por objeto comunicar la puesta en marcha de la Operación Estratégica Nuevo Usme, en la que se definían algunas características de dicha Operación y se ordenaba la realización de avalúos de referencia, que permitieran conocer los valores de los terrenos de acuerdo con su uso efectivo (usos agrícolas y forestales) y sin incorporar la expectativa de valorización que su consideración como de expansión urbana, podía suponer. Los suelos que conforman la Operación Estratégica Nuevo Usme están clasificados desde 2000 como suelos de expansión urbana donde lo únicos usos permitidos actualmente son los agrícolas y forestales. Dado que el anuncio del proyecto se hizo en 2003, la situación antes de la ejecución del proyecto corresponde a suelos donde solo se pueden desarrollar, de forma legal, usos relacionados con lo rural (agrícolas y forestal) y, por tanto, los avalúos de referencia del sector solamente tienen en cuenta esta condición.

Además de servir como valores de referencia en caso de que se requiera la adquisición forzosa de predios al interior de la Operación, estos avalúos han servido como punto de referencia para establecer los potenciales incrementos de precios del suelo que se van a producir, y de este modo han servido para el diseño del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios que está establecido en el mencionado Plan de Ordenamiento Zonal.

Esta novedosa instrumentación por parte de la administración de Bogotá, de un mecanismo existente en la legislación colombiana desde la Ley 9 de 1989, que no había sido implementado antes, ha servido de refe-

13 La implementación de este mecanismo tiene base en la existencia, en la legislación colombiana, de un mecanismo no tributario de recuperación de plusvalías que consiste en la posibilidad de que en los avalúos que se practiquen para la adquisición forzosa de inmuebles por motivos de utilidad pública –es decir en el trámite de expropiación– sean descontados los incrementos de precio que haya podido ocasionar el anuncio del programa, proyecto u obra, que constituye el motivo de utilidad pública respectivo. En últimas se trata de un mecanismo enderezado a evitar el enriquecimiento injustificado del propietario, cuando su propiedad es requerida en el marco de una actuación como la que se comenta. Esta posibilidad está regulada de la siguiente forma por el parágrafo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997: “Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituyen el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso” (resaltado nuestro).

El avance en la comprensión de esta posibilidad –sin utilización previa en el país– en el marco de la Operación Nuevo Usme, consistió en establecer la necesidad de que tal descuento del valor requería necesariamente unos avalúos de referencia que dieran cuenta del valor de los terrenos antes del mencionado anuncio.

rente para que se implemente en otras ciudades y en otros proyectos de Bogotá, y ha contribuido decididamente a renovar las bases técnicas y conceptuales con las que hoy se aborda la valoración de inmuebles en los procesos de puesta en funcionamiento de los nuevos mecanismos.<sup>14</sup>

Otro ejemplo de la estrategia integrada de aplicación de instrumentos de gestión del suelo que supone la Operación Nuevo Usme es la reciente adopción del instrumento del derecho de preferencia a favor del Banco de Tierras Distrital (Metrovivienda), sobre los terrenos que hacen parte de la mencionada Operación. A pesar de que tal entidad creada en el año de 1998 fue concebida bajo tal modalidad, lo cierto es que nunca había hecho uso del principal instrumento con el que la Ley 9 de 1989 dota a los denominados Bancos de Tierra: el mencionado derecho de preferencia. Este mecanismo consiste en la posibilidad de que este tipo de entidades puedan imponer a propietarios de terrenos la obligación de ofrecerle en venta sus inmuebles, por una sola vez, cuando tengan la intención de enajenarlos.

Justamente a propósito de la implementación de la Operación, la ciudad previó en el Plan de Ordenamiento Zonal la posibilidad de que dicha entidad hiciera uso de tal instrumento. Con ocasión de muchos movimientos especulativos sobre los terrenos y como medida que le permitiera su participación y monitoreo a tal mercado, su Junta Directiva determinó, en mayo de 2008, la utilización de tal instrumento sobre todos los predios incluidos en su ámbito (aproximadamente 750 predios). El derecho de preferencia es una medida que ha enviado un claro mensaje sobre la determinación de la administración de actuar en tal territorio y de intervenir en las transacciones privadas que se intenten realizar en el área.

La utilización del derecho de preferencia es otro mecanismo de intervención en el mercado del suelo que puede facilitar las labores de promoción y gestión del suelo que desarrollan los Bancos de Tierra como Metrovivienda que, combinado con otros instrumentos, facilita la gestión asociada de terrenos y la vinculación público-privada en el desarrollo de grandes operaciones de urbanización de suelo para vivienda de interés prioritario, sin tener que recurrir anticipada y necesariamente a toda la adquisición del suelo, vía procedimientos expropiatorios tradicionales.

Los casos descritos ilustran medidas para destinar suelo para la construcción de vivienda social. Sin embargo, lo más significativo es la utilización de instrumentos de gestión distintos a la herramienta tradicionalmente utilizada para la adquisición pública de suelo: la expropiación. Parece prematuro aún evaluar su efectividad en la consecución de una finalidad siempre compleja para las políticas urbanas, pero en todo caso abre el panorama del debate sobre la siempre difícil relación y complementación entre políticas de suelo y políticas de vivienda social.

### Conclusiones y reflexiones finales

Las apuestas recientes de la Administración de Bogotá a las que se ha hecho referencia han mostrado que los instrumentos de gestión son un complemento necesario para las políticas públicas urbanas, que buscan enfrentar tres problemas básicos y recurrentes de la gestión urbana: 1) El control de la especulación con el precio del suelo. 2) La provisión de suelo para las necesidades colectivas. 3) La distribución y apropiación racional del suelo y de los beneficios y aprovechamientos derivados de este.

Algunos analistas coinciden en señalar que toda política eficaz de gestión del suelo debe estar sustentada en un régimen jurídico de la propiedad que determine con precisión los derechos y las obligaciones de los propietarios de tierra, con respecto a los procesos de urbanización y construcción que ocurren sobre el territorio.<sup>15</sup> La existencia de tal régimen marca efectivamente la posibilidad de aplicación de instrumentos y mecanismos para intervenir el mercado del suelo y promover formas de vinculación público-privadas más racionales y equitativas para producir los objetivos más amplios de la planificación urbana.

En la base de los argumentos que se han movilizado para sustentar la implementación de los instrumentos que se han aplicado en Bogotá, se encuentra una revisión muy clara de los postulados tradicionales del derecho de propiedad, partiendo de una versión actualizada y a tono con las implicaciones de su función social concretada por la legislación a la que hemos hecho referencia y reconociendo la existencia hoy en Colombia

---

15 Para el caso colombiano puede consultarse Salazar (1997).

de un régimen jurídico de la propiedad que determina con precisión los derechos y las obligaciones de los propietarios de tierra con respecto a los procesos de urbanización y construcción. No en vano entonces, la implementación de tales instrumentos vincula de forma muy recurrente discusiones acerca del contenido y alcance de la propiedad inmueble. No es coincidencia que tales discusiones centren su atención en el derecho de propiedad, sino que más bien son resultado de la evolución y maduración de unas nuevas reglas de juego que intentan justamente avanzar en la regulación de los derechos y deberes de la propiedad del suelo. Quizás entonces la forma en que se han presentado las discusiones en Bogotá sea una muestra de maduración de una legislación que, como la Ley 388, tiene como propósito final regular de forma más equitativa y racional el contenido y alcance de la propiedad privada.

La implementación de políticas de gestión de suelo enfrenta, como lo demuestra la experiencia de Bogotá, importantes retos de difusión y capacitación de las autoridades locales. Igualmente, se impone la necesidad de debatir su aplicación a partir de marcos conceptuales mucho más amplios a los que tradicionalmente han sido utilizados. En tal sentido, es importante no perder de vista que las reformas legales, como las que ha experimentado Colombia en las dos últimas décadas, pueden ser un requisito necesario pero no suficiente para transformar las prácticas de uso y transformación del territorio. Tales reformas abren nuevos campos de acción que necesariamente tienen que confrontar viejas prácticas y paradigmas. Las reformas, entonces, requieren de procesos de socialización, discusión y compromiso político que las doten de contenido real y que dinamicen su efectiva aplicación e implementación. Por tal razón, la experiencia bogotana no solo ilustra la complejidad de la transformación efectiva de las prácticas sociales, sino también los conflictos de intereses que subyacen en la planificación del territorio, así como la relativa lentitud con la que se dan los procesos de acomodamiento a los cambios de reglas de juego. Quizá por esto resulte pertinente señalar que los avances en la comprensión y alcance de las posibilidades que ofrece esta legislación y la creciente aplicación de sus instrumentos son una clara muestra de sus efectos positivos, de un proceso de apropiación de sus contenidos y de una comprensión renovada de las responsabilidades de las autoridades locales frente a los retos de los procesos de urbanización.

## Bibliografía

- Fonseca, Fernando (1995). *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*. Madrid: Instituto Pascual Madoz Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- Gaitán, Jorge Eliécer y Jorge Eliécer Delgado (2008). "Problemática de los procesos de valoración urbanística en términos de la Ley 388 de 1997". *Revista ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno)*, año III, 7, junio.
- Jaramillo, Samuel (2001). "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalías", en: Martim Smolka y Fernanda Furtado (eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy / Eurelibres.
- Lehavi, Amon y Amir N. Licht (2007). "Eminent Domain, Inc". *Columbia Law Review*, 107, noviembre.
- Lora-Tamayo, Marta (2000). *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Maldonado, María Mercedes y Adriana Hurtado (2007). *Análisis de las acciones de Gobierno en ordenamiento territorial y gestión del suelo, como parte del proyecto Investigación de factores de continuidad y discontinuidad en las políticas públicas en Bogotá, 1988-2005*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Proyecto Fortalecimiento del Sistema Distrital de Planeación, mimeo.
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim O. Smolka (2003). "Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia". *Land Lines Article*, XV, 3, julio.
- Maldonado, María Mercedes; Pinilla, Juan Felipe; Rodríguez, Juan Francisco y Natalia Valencia (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Molina, Humberto (1997). "De la reforma urbana a la Ley de desarrollo territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano". *Revista Desarrollo Urbano en Cifras*, 3. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico.

- Ministerio de Desarrollo Económico (1995). *Ciudades y ciudadanía: la política urbana del salto social*. Bogotá.
- Parada, Ramón (1999). *Derecho urbanístico*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Pinilla, Juan Felipe (2008). *Dificultades y resistencias frente al trámite de los planes parciales y el reajuste de terrenos por parte de propietarios y promotores y alternativas de solución*. Bogotá, mimeo.
- Salazar, José (1997). "Problemas de institucionalización de las políticas de tierra y políticas fiscales. Interacción". *Bitácora, Revista del Departamento de Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes*, 1, noviembre, Bogotá.
- Smolka, Martim y Fernanda Furtado (eds.) (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy / Eurelibres.
- Yu-Hung Hong, Barrie Needham (ed.) (2007). *Analyzing land readjustment. Economics, law, and collective action*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.