

**La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012**

María Mercedes Maldonado Copello y Adriana Hurtado Tarazona

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del  
Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14MM1SP**

## Resumen

La retención de terrenos (que se identifican como suelo vacante, vacíos urbanos o lotes de engorde) constituye uno de los principales problemas que enfrentan las políticas de suelo: terrenos dotados de infraestructuras y servicios o designados por las normas de reglamentación de los usos del suelo como urbanizables se mantienen inutilizados por años a la espera de mejores precios, presionando por el crecimiento de la ciudad hacia las periferias e induciendo precios altos del suelo. Para enfrentar esta situación, en varios países de América Latina se aplican tarifas o tasas impositivas del impuesto predial (o territorial) para propiciar la urbanización y edificación de los terrenos, pero hay algunos que van más allá y han adoptado mecanismos de intervención más directa, como es el caso de Brasil con la urbanización compulsoria y Colombia con el mecanismo que se analiza a continuación.

En Colombia, además de las tarifas o tasas impositivas más altas del impuesto predial existe desde 1989 un instrumento, la declaratoria por parte de los gobiernos municipales de la urbanización o edificación de los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados, de manera que si transcurren entre dos y tres años sin que las obras respectivas sean ejecutadas, puedan ser subastados a constructores interesados en su desarrollo. De manera complementaria se aplican mecanismos de control de los precios del suelo o se vincula a políticas de vivienda social, que se explican en detalle en este artículo.

Este documento recoge la experiencia de implementación de las dos variantes de este instrumento en Bogotá: la declaratoria de desarrollo prioritario de 2008 para predios urbanizables no urbanizados (en principio 1204 predios, 1035 hectáreas); la declaratoria de construcción prioritaria para 1185 predios urbanizados no edificados en 2012; y una más de desarrollo prioritario para 77 predios (30 hectáreas) a inicios de 2013. En un primer punto se examina el contexto en que surge este instrumento y sus antecedentes, y en un segundo se explica cómo ha sido implementado en Bogotá, sus dificultades y avances y su relación con las políticas de vivienda de interés social.

## **Sobre las autoras**

**María Mercedes Maldonado** es abogada y urbanista. Ha sido profesora e investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales – CIDER de la Universidad de los Andes y del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora, asesora y consultora en temas relacionados con la dimensión jurídica del urbanismo, el régimen de la propiedad, la relación entre políticas de suelo y vivienda social y la movilización de plusvalías. Durante el primer semestre de 2012 fue Secretaria de Planeación de Bogotá y desde julio del mismo año se desempeña como Secretaria de Hábitat.

Contacto: [mariammaldonado@yahoo.com](mailto:mariammaldonado@yahoo.com).

**Adriana Hurtado Tarazona** es antropóloga con especialización y maestría en planificación y administración del desarrollo regional. Ha trabajado como investigadora, docente y consultora en temas de gestión urbana y metropolitana, políticas de suelo y vivienda. Actualmente realiza estudios de doctorado en antropología urbana en la Universidad de los Andes.

Contacto: [ahurtadot@gmail.com](mailto:ahurtadot@gmail.com)

## Índice General

<b>Contexto en que surge y descripción del instrumento</b> .....	<b>1</b>
Discusión jurídica .....	2
Reglamentación detallada en su versión actual .....	6
<b>La aplicación en Bogotá</b> .....	<b>9</b>
La declaratoria de desarrollo prioritario de 2008.....	11
Depuración de la lista inicial de los terrenos objeto de la declaratoria de desarrollo prioritario .....	16
Estado a finales de 2012 .....	18
Las declaratorias realizadas en 2012 .....	21
<b>Discusión de resultados de la experiencia de Bogotá</b> .....	<b>25</b>
La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la construcción de vivienda social .....	25
Vencimiento de los primeros plazos: subastas públicas y situaciones problemáticas .....	29
<b>Comentarios finales ¿Replicabilidad del instrumento en otras ciudades de América Latina?</b> .....	<b>32</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>34</b>

## Índice de Mapas

Mapa 1 Mapa general de las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarios 2008-2012 .....	11
Mapa 2 Lotes de desarrollo prioritario 2008 según tratamientos urbanísticos y reglamentación de usos .....	14
Mapa 3 Localización de predios de la declaratoria de desarrollo prioritario-depuración 2010.....	17
Mapa 4 Mapa predios de la declaratoria de construcción prioritaria 2012.....	23
Mapa 5 Proyectos VIS en predios declarados.....	31

## Índice de Tablas

Tabla 1 Terrenos inicialmente declarados de desarrollo prioritario por la Secretaría de Hábitat en 2008- Clasificación según destino económico .....	13
Tabla 2 Terrenos inicialmente declarados de desarrollo prioritario por la Secretaría de Hábitat en 2008- Síntesis de su situación de acuerdo con información catastral .....	15
Tabla 3 Distribución terrenos según áreas .....	15
Tabla 4 Estado de los Predios declarados en la Resolución 147 de 2008.....	18
Tabla 5 Predios declaratoria que se mantienen -Síntesis información catastral .....	19
Tabla 6 Predios declaratoria que se mantienen por rango de precios .....	19
Tabla 7 Predios declaratoria que se mantienen con posibilidad de construir VIS según avalúo.....	20
Tabla 8 Predios declaratoria que se mantienen por destino económico, según clasificaciones del Catastro .....	20
Tabla 9 Predios declaratoria que se mantienen por rango de áreas .....	21
Tabla 10 Terrenos declaratoria de construcción prioritaria 2012 por localidad .....	24
Tabla 11 Distribución terrenos según áreas .....	24
Tabla 12 Predios incluidos en la Resolución 147 de 2008 urbanizados para uso no residencia .....	27
Tabla 13 Predios incluidos en la Resolución 147 de 2008 urbanizados para uso residencial .....	27
Tabla 14 Fechas de vencimiento de los predios de desarrollo prioritario.....	29
Tabla 15 Resultados subastas predios desarrollo prioritario, abril-junio 2011.....	30

## **La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012**

### **Contexto en que surge y descripción del instrumento**

De manera sintética, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios que ha sido aplicada en Bogotá desde 2008 consiste en:

1. Los instrumentos de planeación (plan de ordenamiento territorial, programa de ejecución del plan de desarrollo económico y social) expedidos por las autoridades municipales identifican u ordenan la identificación de terrenos vacantes.
2. Esta identificación se incluye en un acto administrativo que es notificado a los propietarios, donde se les anuncia que disponen de un plazo determinado, de acuerdo con el grado de urbanización de sus terrenos. El plazo fluctúa entre 2 y 4 años y medio.
3. Una vez transcurrido el plazo determinado los terrenos eran sometidos a extinción del dominio, durante la vigencia de la ley 9ª de 1989 y a una venta forzosa en pública subasta, de acuerdo con la ley 388 de 1997.
4. Aplican mecanismos de recuperación de plusvalías o de control de los precios del suelo, que se explican más adelante.

Esta figura tiene antecedente en la ley 9ª de 1989<sup>1</sup> en la cual el desarrollo y la construcción de los terrenos quedaban sujetos a extinción del dominio, es decir, sin reconocer pago alguno al propietario, quizás el instrumento con interferencia en el ámbito de la propiedad privada más fuerte que ha sido adoptado en la legislación colombiana. Aunque la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional su reglamentación en la ley 9ª, su aplicación por parte de los gobiernos municipales fue muy tímida, y salvo algunos casos aislados, que ni siquiera culminaron, en su versión inicial tuvo una corta existencia.

Durante el proceso de formulación de la ley 388 de 1997 una de las principales preocupaciones de los agentes privados fue la de retirar la extinción del dominio derivada de la declaratoria de desarrollo prioritario, de las normas nacionales. Ese objetivo sirvió de base, conjuntamente con otras razones, para que se produjera la aceptación respecto a la permanencia, ajuste o introducción de otros instrumentos como la participación en plusvalías, la gestión asociada a partir de planes parciales y unidades de actuación urbanística y la imposición de cargas urbanísticas a la propiedad del suelo a través de las técnicas de distribución equitativa de cargas y beneficios.

La declaratoria de desarrollo prioritario, en el contexto del ajuste introducido por la ley 388, es interesante por varias razones: 1) mantiene una alternativa a la expropiación o la adquisición

---

<sup>1</sup>Ley de Reforma Urbana, modificada por la ley 388 de 1997

pública de suelo, con todos sus problemas, de manera que la actuación estatal se centra en facilitar el acceso al suelo por parte de promotores, urbanizadores o constructores con sentido empresarial para que replacen a un propietario que actúa con una lógica rentista o especulativa, sin que se comprometan recursos públicos, 2) la pérdida de la propiedad sin pago alguno fue remplazada por una venta en pública subasta en la cual se reconoce en la primera oferta un porcentaje del 70% valor comercial del terreno (deducidas las plusvalías o incrementos en los precios del suelo producidos con posterioridad a la declaratoria de desarrollo prioritario) y en una segunda oferta un porcentaje del 70% avalúo catastral. Si nadie subasta, procede la expropiación por vía administrativa a este mismo valor.

## **Discusión jurídica**

La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria es el resultado, junto con otros instrumentos, de una discusión de varias décadas sobre la necesidad de contar con una legislación que sirviera de soporte a las políticas de vivienda y, en general, a los problemas derivados del proceso de urbanización, desde una perspectiva de reforma urbana.

La discusión sobre la necesidad de contar con una ley de reforma urbana se inició a principios de la década de 1960, discusión que se alimentó de sucesivas preocupaciones y reivindicaciones tales como: la construcción de vivienda para obreros; la protección de los arrendatarios, la obligatoriedad de la expedición de planes reguladores por parte de las administraciones municipales, o por lo menos aquellas de las ciudades de mayor talla, y la búsqueda de instrumentos de intervención en el mercado de la tierra.

El debate fue alimentado desde distintos espacios de discusión, por lo general ubicados en entidades públicas o el propio Congreso de la República, aunque también fue movilizado en espacios académicos e, incluso, por los agentes de la actividad inmobiliaria y de la construcción que si bien van a resultar en el largo plazo, los principales opositores a una perspectiva de verdadera reforma urbana, en ciertos momentos aceptan la necesidad de contar con normas que definan las reglas de juego para sus actividades. Alrededor de doce proyectos de ley fueron presentados para discusión en el Congreso Nacional por parte de diversas fuerzas políticas, proyectos que reiteradamente fueron negados, debido a la férrea oposición de los sectores más conservadores de la sociedad representados en el Congreso que defendían los intereses de los propietarios de tierra.

En medio de vaivenes los sucesivos proyectos conservaron rasgos en común: en primer lugar siempre fue claro en el discurso político la importancia del control público de la tierra y, dentro de él la lucha contra la retención de los terrenos urbanizados, conocidos como lotes de engorde, al igual que la formulación de una política de vivienda, la búsqueda de mecanismos de financiación de las inversiones urbanas y la recuperación de plusvalías. Los proyectos coincidían en otorgar al aparato estatal un papel protagónico en la solución de la crisis de la vivienda a favor de los sectores más pobres de la población y en la necesidad de enfrentar los problemas de desigualdad y pobreza generados por los mecanismos existentes de apropiación de la tierra.

En 1986 la propuesta de reforma urbana fue retomada por el partido liberal y luego de dos años de difícil debate en el Congreso, logró convertirse en la ley 9ª de 1989, conocida como de

reforma urbana. El argumento central que fue utilizado como justificación y legitimación de esta ley por el gobierno nacional fue el de las desigualdades generadas por el desarrollo urbano que se traducían en una vida caótica y degradante de la mayoría de los colombianos en viviendas de mala calidad localizadas en la periferia, el empleo de varias horas al día para transportarse a los lugares de trabajo, el impacto sobre las tierras de valor ambiental, problemas que se identificaban como resultado de las formas de propiedad de la tierra, de la apropiación privada de las rentas o plusvalías urbanas y de las prácticas especulativas. De acuerdo con el discurso que acompañó la elaboración de esta ley, se trataba de garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, de superar la informalidad urbana y de buscar un reparto más equitativo de la plusvalía urbana, buscando hacer efectivo el principio constitucional de la función social de la propiedad, en un marco de mayor eficiencia en los procesos de desarrollo urbano a partir del desarrollo concertado o impositivo de las tierras inutilizadas.

Las soluciones propuestas, además de una política integral de desarrollo regional y urbano, vivienda y servicios públicos, inscrita en un enfoque de planeación del desarrollo económico y social, se basaban en la reforma del uso y tenencia de la tierra urbana y su régimen tributario; la incorporación de tierras al desarrollo urbano para adelantar proyectos de vivienda social, la búsqueda de mecanismos que facilitaran la adquisición pública de tierras y la reserva de suelos bien localizados a través de bancos municipales de tierra.

La ley de reforma urbana contemplaba, de una parte, la formulación de Planes Municipales de Desarrollo, de planes viales, de servicios públicos y de programas de inversión, acompañados de reglamentos de usos del suelo y de cesiones obligatorias gratuitas. De la otra, un conjunto de instrumentos, tomados de referencias internacionales de diversa naturaleza, de manera aislada, al punto que no lograron aportar un sistema de gestión lo suficientemente coherente: (1) el reajuste de tierras japonés (2) el derecho de preferencia y los bancos de tierra franceses (3) la transferencia de derechos de construcción norteamericana (4) el llamado de manera genérica impuesto de plusvalías (5) la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a extinción del dominio, además del instrumento básico de las políticas de suelo, común a todos los países que es la expropiación, sujeta a un proceso judicial tramitado ante la jurisdicción civil.

El mecanismo de recuperación de plusvalías por vía tributaria, denominado en la ley 9ª de 1989 contribución del desarrollo municipal, es una elaboración surgida en el contexto colombiano, donde se verifica una temprana y sólida tradición de aplicación de la contribución de valorización o contribución de mejoras. Desde la década de 1920 este instrumento, basado en el principio de recuperación de los incrementos en los precios del suelo derivados de la inversión estatal en obras públicas ha permitido financiar buena parte de los sistemas viales de las ciudades grandes e intermedias del país, determinando unas zonas de influencia o beneficiarias de la respectiva obra, para recuperar mediante pagos de los propietarios de los predios aplicados de manera diferenciada de acuerdo con estratificación socio-económica y la cercanía a la obra realizada, el 100% del costo de la obra y hasta un 30% adicional por costos de administración del gravamen.

Dentro de este abanico de instrumentos la extinción del dominio derivada de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritarios resultaba la más fuerte alternativa de intervención en la propiedad privada incluso más que la expropiación. Ciertamente es difícil asimilar la retención

de los terrenos a una actividad ilícita que pudiera justificar la supresión del dominio sin mediar compensación o indemnización alguna. Por esta razón, aún sin mayor avance en su aplicación por parte de los gobierno municipales, generó inmediata oposición entre los gremios inmobiliarios y, extrañamente, de la construcción, y consecuentemente fue prontamente demandada por inconstitucional, sin embargo la afirmación de su ajuste a la Constitución, en razón de la función social de la propiedad establecida en el artículo 58 se convirtió en un importante mensaje en el sentido de que dicha fórmula no era simple retórica y que el régimen y el contenido del derecho de propiedad podía ser sustancialmente redefinido por legislaciones como la urbanística y la ambiental.

Los artículos de la ley 9ª de 1989 eran los siguientes:

Art.79.- En desarrollo del principio constitucional según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo, o en los planes simplificados, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental.

Art 80°. A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio sobre los siguientes inmuebles que no cumplen con su función social:

- a) Los inmuebles urbanizables pero no urbanizados, declarados por el Concejo Municipal como de desarrollo prioritario en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a dicha declaratoria.
- b) Los inmuebles urbanizados sin construir declarados por el Concejo, la Junta Metropolitana, o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, mediante acuerdo como de construcción prioritaria en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se construyan dentro de los dos (2) años siguientes a dicha declaratoria.

La iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio prevista en el artículo anterior procederá cuando las obras físicas de urbanización y construcción no se inicien dentro del término señalado y se referirá únicamente a la parte no desarrollada o construida. El término de dos (2) años de que trata el artículo anterior empezará a contarse desde la fecha de la vigencia del acuerdo mediante el cual se declaran el inmueble o inmuebles como de desarrollo o construcción prioritarios y se prorrogará hasta por un período adicional de dos (2) años si las obras de urbanización o construcción no se han concluido.

El término para concluir las obras podrá prorrogarse por dos (2) años o más, si el tamaño del proyecto lo justificare y se demostrare que la obra ha avanzado razonablemente. Las prórrogas deberán solicitarse antes del vencimiento del respectivo plazo y no se procederá la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio mientras la autoridad no decida sobre la solicitud.

Y seguían otros artículos que regulaban aspectos de procedimiento.

Puede resultar interesante resumir algunos apartes de la sentencia de 1989, antes de ser expedida la Constitución de 1991, expedida por la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>, ya que aún no había sido creada la Corte Constitucional. La función social que el Constituyente de 1936 adscribió a la propiedad privada, al igual que el bien común como limitante de las libertades económicas, son postulados básicos que constituyen núcleo esencial de los principios rectores que nutren nuestra organización política y que significan que el interés público o social condiciona y subordina la iniciativa y el interés particular y que es fin principalísimo de las competencias intervencionistas del Estado la realización de los ideales de justicia social y mayor igualdad en que aquélla se inspira.

Luego de afirmar el sentido intervencionista de la Constitución, señala la sentencia el derecho constitucional y el derecho administrativo deben asumir y considerar los retos y problemas del urbanismo contemporáneo, ligados a la ordenación social del espacio. Al establecer la obligación de usar los bienes objeto del derecho de propiedad de conformidad con las normas contenidas en los planes municipales el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Constitución en relación con la función social de la propiedad. La ausencia de actos indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que la ley establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente, circunstancia que, a juicio de la Corte, legitima la extinción del dominio.

En síntesis, como la función social surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad y esta función social implica obligaciones, cuando esas obligaciones no se cumplen pierde el propietario el derecho a gozar de las garantías establecidas a su favor. La Corte explica la condición de la propiedad útil, que hace parte de la esencia de esta institución, como el uso legal del derecho de dominio dentro de un término previamente indicado por la ley y atendiendo la modalidad específica de aquel uso.

Aunque, como ya se ha indicado, la utilización de la extinción del dominio fue casi inexistente, cuando intentó ser aplicada en Cali, la cuarta ciudad más grande del país caracterizada por una fuerte concentración de la propiedad de la tierra, ante el temor de que se llegara a extinciones del dominio, los propietarios de tierra se asociaron con constructores, aportando sus terrenos en lugar de venderlos, lo que permitió una oferta importante de tierras, incluso para vivienda de interés social. Gracias a esta circunstancia se generalizó una práctica hoy usual en el país, cual es la asociación entre propietarios y constructores para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, sin que sea necesario el pago por anticipado al propietario, de manera que unos y otros comparten los riesgos del negocio. Con este hecho se inicia un cambio de mentalidad de los gremios

---

<sup>2</sup> República de Colombia, Corte Suprema de Justicia – Sala Plena, Sentencia número 56, Referencia: Proceso 1903, Magistrados ponentes: Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein, Dídimo Páez Velandia, 14 de septiembre de 1989, consultable en: [ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/csj\\_nf/sp/1989/csj\\_sp\\_s56\\_1409\\_1989.html](ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/csj_nf/sp/1989/csj_sp_s56_1409_1989.html)

inmobiliarios ante este tipo de reglamentaciones, que pasa de la oposición cerrada y descalificadora a la búsqueda de espacios de negociación y consenso (Borrero Ochoa 2003).

Este antecedente permite entender que la principal preocupación durante la expedición de la ley 388 de 1997 no se refirió a los mecanismos de recuperación de plusvalías, sino al logro de la derogatoria de la extinción del dominio, que consideraban un atentado, sobre todo en su dimensión simbólica, contra la propiedad privada, y en efecto, este instrumento fue sustituido por la venta forzosa en pública subasta de los terrenos que no se construyan o urbanicen en periodos que van entre dos y casi cinco años. Simultáneamente otro de los puntos de discusión que contribuyó a la creación de consenso para la expedición de la ley 388 de 1997 fue la necesidad del sector de la construcción de contar con mecanismos de movilización de la tierra desde el punto de vista de la agilización de procedimientos y eliminación de trabas normativas. Desde otro punto de vista aparecía la movilización del suelo como un asunto crucial del desarrollo urbano.

Aunque la ley 9ª de 1989, por varias razones tuvo una mínima aplicación, la discusión sobre la constitucionalidad de sus disposiciones, declaradas casi en su totalidad ajustadas a la Constitución, y la expedición de la Constitución de 1991, de corte claramente democrático y resultado del proceso de paz con grupos armados más exitoso de las última décadas, afirmaron el marco para la expedición de la ley 388 que contiene una serie de disposiciones e instrumentos novedosos de movilización de plusvalías y de ordenamiento territorial que han mostrado que los cambios normativos han ido, por ahora, más allá, de los compromisos de los gobiernos nacionales y municipales en su aplicación.

### **Reglamentación detallada en su versión actual**

La declaratoria de desarrollo prioritario está reglamentada a nivel nacional en los artículos 52 y siguientes, 18 y 40 de la ley 388 de 1997 y en el artículo 80 de la ley 1151 de 2007, la ley del Plan Nacional de Desarrollo del pasado gobierno nacional. Esta última establece los siguientes criterios para la aplicación del instrumento:

Oportunidad y documento de planeamiento para declarar el desarrollo prioritario:

1. Directamente en el plan de ordenamiento territorial. El artículo 15 de la ley 388 contempla entre las normas complementarias del POT en el numeral 3.1. “La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria”, pero dispone que, en todo caso, “...deben incorporarse al programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley”. El parágrafo del artículo 52 reitera la posibilidad de que sea declarado directamente en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin condición alguna.
2. En el programa de ejecución, que es un componente del plan de desarrollo económico y social y de programación de inversiones. De acuerdo con el artículo 18 de la ley 388 “...Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda

de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada

Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento”.

Se puede interpretar entonces que es necesario que en el programa de ejecución se tomen dos tipos de medidas: la localización y calificación de los terrenos destinados a vivienda de interés social que, de acuerdo con la capacidad de gestión pública y privada y la disponibilidad de recursos para la urbanización de los terrenos, serán destinados a la construcción de vivienda de interés social y, sobre todo de vivienda de interés prioritario y, como soporte para su efectivo desarrollo y construcción, la declaratoria de desarrollo prioritario.

3. En el caso de inmuebles que conformen unidades de actuación urbanística, los planes de ordenamiento o los instrumentos que los desarrollen podrán determinar el desarrollo o la construcción prioritaria, de acuerdo con las prioridades previstas en los planes de Ordenamiento Territorial (Art. 40 Ley 388).

La declaratoria de desarrollo prioritario se puede aplicar en los siguientes tipos de terrenos, de propiedad pública o privada, y en los siguientes plazos para iniciar el proceso de enajenación forzosa en pública subasta:

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión de propiedad pública o privada, que no se urbanicen dentro de los 3 años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, que no se construyan dentro de los dos años siguientes a su declaratoria.
3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

Estos plazos se aumentarán en un 50% en el caso de terrenos que hacen parte de unidades de actuación urbanística.

#### *Otras normas sobre plazos*

La iniciación del proceso de enajenación forzosa procederá cuando las obras de urbanización o construcción, según sea el caso, no se inicien dentro del término señalado, y se referirá únicamente a la parte no urbanizada o construida.

Si las obras ejecutadas representan el 50% de la urbanización o construcción podrán prorrogarse los plazos para iniciación de la venta forzosa hasta un 50%, siempre y cuando medie una solicitud de prórroga dirigida al Alcalde antes del vencimiento del plazo y el Alcalde la acepte.

También es posible solicitar al alcalde prórrogas cuando existieren dificultades generales de financiación o de mercado, determinadas por el Gobierno Nacional, pero en ningún caso esas prórrogas puedan exceder en total de 18 meses (Art 54).

### *Procedimientos*

Una vez vencidos los plazos, el Alcalde mediante resolución motivada ordenará la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social en los términos previstos en los artículos 52 y siguientes de la ley 388. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento y normas urbanísticas que lo desarrollen<sup>3</sup>.

Esta resolución debe ser notificada de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo y contra ella solo procede el recurso de reposición.

Una vez en firme el acto administrativo que ordena la enajenación forzosa se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los terrenos e inmuebles correspondientes. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de inscripción y mientras subsista, ninguna autoridad podrá otorgar licencias urbanísticas. La situación de enajenación forzosa se consignará en los certificados de libertad y tradición de los inmuebles objeto de dicho proceso.

Dentro de los 3 meses siguientes al registro la administración municipal deberá adelantar el procedimiento de pública subasta, que inicia con una convocatoria que debe contener la siguiente información:

1. La determinación del plazo para la urbanización o edificación, según el caso, el cual no podrá ser superior al previsto en la presente ley para el propietario inicial.
2. La especificación de que el terreno objeto de la transacción tiene la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria.
3. El precio de base de la enajenación, que no podrá ser inferior al setenta por ciento (70%) del avalúo comercial del inmueble definido por peritos inscritos en la lonja de propiedad raíz u otras entidades especializadas.

### *Precio que constituye postura admisible en la subasta y alternativa de expropiación*

El precio base de la primera subasta equivale al 70% del avalúo comercial. Si no hay postura admisible se convoca a una segunda subasta en la cual será postura admisible el precio que iguale el 70% del avalúo catastral.

---

<sup>3</sup> En este punto se presenta cierta inconsistencia de la ley, porque la determinación del uso que se debe dar al terreno (o calificación del suelo para VIS o VIP) debería producirse antes de la declaratoria de desarrollo prioritario, en el programa de ejecución o en las normas del POT. De todas maneras esta posibilidad no solo no está excluida sino ordenada por la ley 388, como se señala a continuación

En uno y otro caso, al precio de la subasta deberá descontarse los gastos de administración correspondientes en que incurra el municipio o distrito respectivo y la totalidad de la plusvalía o incrementos de precios generados desde el momento de declaratoria de desarrollo y/o construcción prioritarios.

Lo anterior quiere decir, a nuestro juicio, que la postura admisible en la primera subasta será el 70% del precio comercial del terreno en el momento de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritario.

En caso de que en ninguna de las dos subastas se presente postura admisible, es decir, nadie dispuesto a pagar al menos el 70% del avalúo catastral, la administración iniciará los trámites de la expropiación administrativa de los correspondientes inmuebles, cuyo precio indemnizatorio será igual al 70% de dicho avalúo catastral, pagadero así: un pago inicial entre el 40% y el 60% del avalúo catastral y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.

Si el comprador en la subasta no urbaniza y construye los terrenos dentro del plazo establecido, también habrá lugar a la expropiación por vía administrativa, caso en el cual el monto de la indemnización no podrá ser superior al valor pagado por el adquirente en la subasta actualizado de acuerdo con el índice de precios al consumidor y la forma de pago será a plazo con una cuota inicial del cuarenta por ciento (40%) y el saldo en ocho (8) contados anuales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble. Sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al ochenta por ciento (80%) del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los seis meses inmediatamente anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestre vencido.

### **La aplicación en Bogotá**

Como ya se ha insinuado en las notas anteriores en Colombia existen dos tipos de instrumentos de planeamiento a nivel municipal: el plan de desarrollo económico, social y ambiental y de programación de inversiones<sup>4</sup> y el plan de ordenamiento territorial. El segundo se pretende con una duración de mediano plazo y el primero concreta el programa de gobierno de los alcaldes municipales bajo un enfoque de planeación del desarrollo económico y social y tiene carácter vinculante en relación con la programación presupuestal. El programa de ejecución hace parte del Plan de Desarrollo y es el documento que vincula este tipo de planeación con la de ordenamiento territorial. Como se acaba de indicar, uno de sus contenidos más importantes tiene que ver con la programación de suelo en general y, en particular con los programas de vivienda de interés social.

El artículo 40 del Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008, por el cual el Concejo Distrital de Bogotá adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá,

---

<sup>4</sup>Este plan también es formulado a nivel departamental y nacional. El plan de ordenamiento es exclusivamente municipal

D.C., 2008 – 2012 “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”, reglamentó por primera vez en la ciudad y en el país la declaratoria de desarrollo prioritario derivada de la ley 388, de la siguiente manera:

“En cumplimiento de la función social de la propiedad de que trata el artículo 58 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la necesidad de generar suelo urbanizado disponible para vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario dentro del territorio distrital, se declara el desarrollo prioritario de los terrenos destinados a este tipo de vivienda, localizados al interior del perímetro urbano del distrito capital que les aplique el tratamiento de desarrollo sin el trámite de plan parcial, los localizados en los planes parciales adoptados con anterioridad a la fecha de adopción del presente plan y en las zonas con tratamiento de renovación urbana.

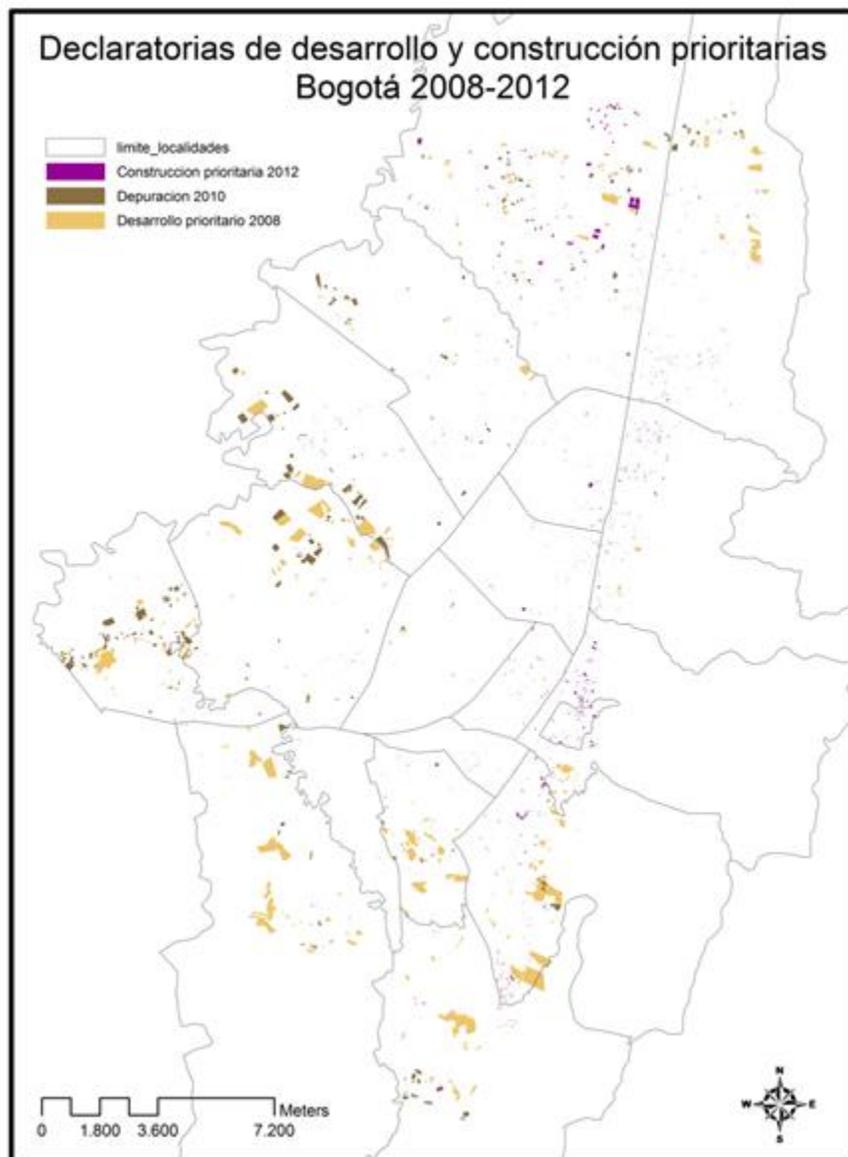
Parágrafo 1. La Secretaría Distrital del Hábitat hará la publicación en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de la identificación de los terrenos a los que se refiere el presente artículo, con los números de matrícula inmobiliaria o cédula catastral dentro de los 30 días calendario siguientes a la entrada en vigencia del plan”.

Mediante resolución N° 147 de julio 8 de 2008 y en cumplimiento de lo dispuesto por el Concejo, la Secretaría de Hábitat identificó los terrenos objeto de la declaratoria de desarrollo prioritario y notificó a los propietarios.

La administración distrital de Bogotá iniciada en enero de 2012 decidió darle continuidad en 2012 con una nueva declaratoria, esta vez en la modalidad de declaratoria de construcción prioritaria (Resolución 1099 del 19 de julio de 2012, en el marco del Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana) y a inicios de 2013 emitió una nueva declaratoria de desarrollo prioritario (resolución 013 del 15 de enero de 2013), para terrenos que no habían sido incluidos en 2008.

En total, entre 2008 y 2012 se ha intentado movilizar 932 hectáreas de suelo “vacante” (de las 38.437 hectáreas totales de suelo urbano en Bogotá) a través de este instrumento, cuya localización en la ciudad se puede ver en el siguiente Mapa.

## Mapa 1 Mapa general de las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarios 2008-2012



Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2013

### La declaratoria de desarrollo prioritario de 2008

La resolución N° 147 de 2008 declaró como de desarrollo prioritario 1.198 terrenos, con un área que sumaba inicialmente 942 hectáreas, de los cuales 61, que equivalían a 32 hectáreas eran de propiedad pública. Se trataba de terrenos relativamente periféricos pero dentro del límite del suelo clasificado como urbano, digamos que en el límite de la mancha urbana de la ciudad, sometidos a tratamiento de desarrollo o urbanizables. La decisión fue adoptada por unanimidad por el Concejo de la ciudad, dentro del trámite de aprobación del Plan de Desarrollo en la forma que ya se ha indicado. Una primera dificultad práctica que se presentó fue que dados los tiempos

cortos para aprobar el plan de desarrollo (los alcaldes se posesionan el 1º de enero y deben radicar el proyecto de plan de desarrollo a más tardar el 29 de febrero a una instancia de participación denominada Consejo Territorial de Planeación y al Concejo Municipal a más tardar el 30 de abril y este Concejo cuenta con un mes para aprobarlo o, de lo contrario, puede ser adoptado por el Alcalde a través de decreto) el listado de los terrenos incorporados no fue sometido a un análisis muy detallado de sus distintas condiciones físicas y jurídicos, lo que implicó un largo proceso posterior de depuración del listado.

Esta circunstancia remite a la discusión respecto al balance entre la importancia de las decisiones políticas, en este caso, sin duda, relevante y novedosa, y las eventuales debilidades de los soportes técnicos en la identificación y análisis de los terrenos, que permitan mantener la efectividad y legitimidad de los instrumentos. Un buen catastro es condición indispensable para el adecuado desempeño de los distintos instrumentos de gestión del suelo, y si bien Bogotá tiene avances importantes en este campo, la información catastral debe ser acompañada de trabajo de campo, análisis de detalle de la situación jurídica y otros. De manera acertada fue privilegiado el cumplimiento de los cortos plazos determinados por el Concejo Municipal.

En un ejercicio anterior elaborado recién emitida la resolución de declaratoria (Maldonado 2008), se puso establecer que del área total declarada, sólo unas 660 Has tenían en ese momento, de acuerdo con la información catastral, clasificaciones compatibles con la declaratoria (urbanizables no urbanizados, urbanizados no edificados, con uso residencial o lotes públicos). Los demás terrenos tenían usos dotacionales o comerciales, o estaban destinados a vías o espacio público. Otros aspectos que fueron considerados con posterioridad fueron los relacionados con las condiciones de riesgo, usuales en Bogotá, bien sea por inundación o por remoción en masa, dada la topografía de la ciudad.

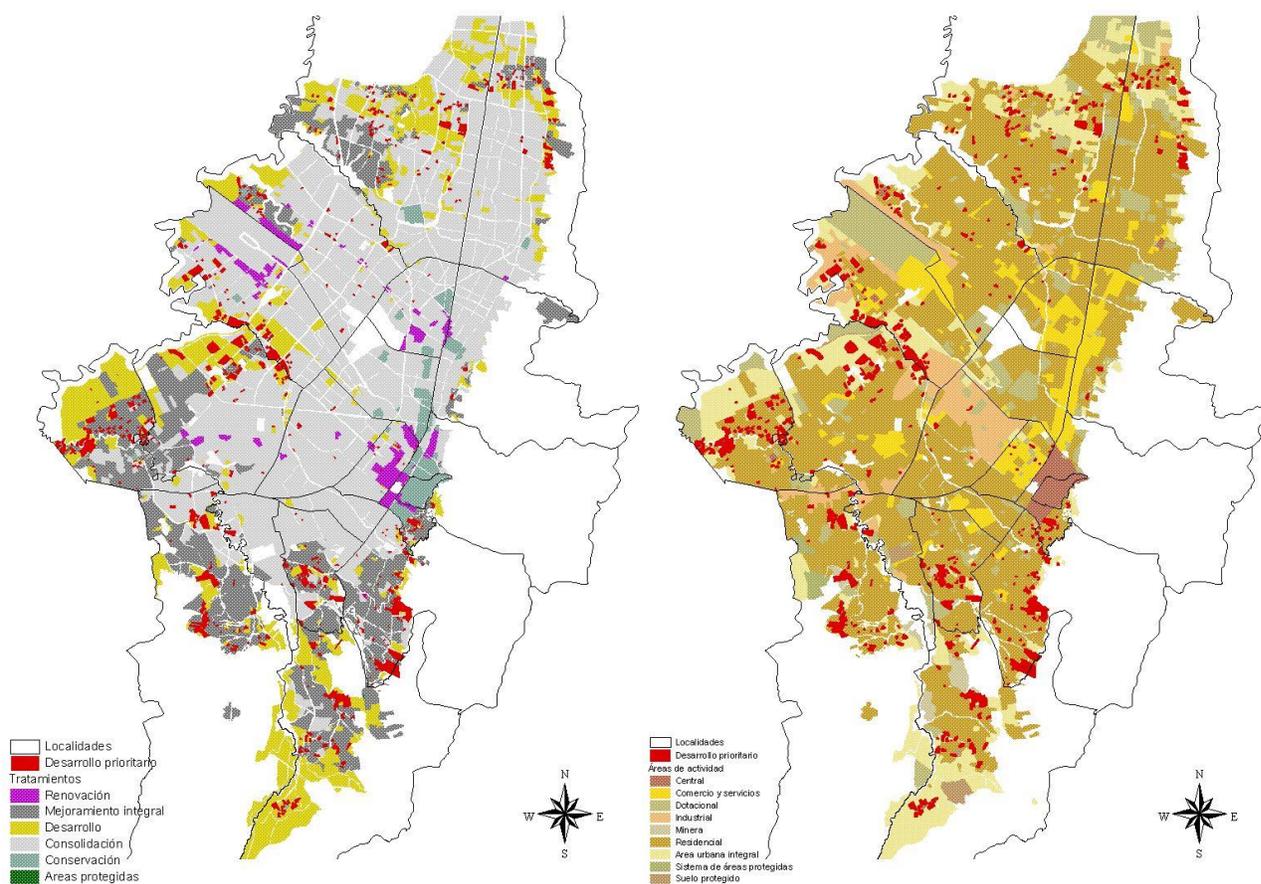
**Tabla 1 Terrenos inicialmente declarados de desarrollo prioritario por la Secretaría de Hábitat en 2008- Clasificación según destino económico**

Destino económico	No Terrenos	Área total m2	Área promedio lotes - m2	Área construida total (m2)	Promedio Avalúo Catastral 2008 US\$/m2 <sup>5</sup>
(01) RESIDENCIAL	132	613.434	4.647	23.476	\$ 116
(03) INDUSTRIAL	13	349.628	26.894	33.318	\$ 144
(04) DOTACIONAL PUBLICO	2	5.408	2.704	3.264	\$ 153
(06) DOTACIONAL PRIVADO	4	25.302	6.326	1.293	\$ 71
(07) MINERO	2	135.160	67.580	173	\$ 5
(08) RECREACIONAL PRIVADO	1	19.898	19.898	1.265	\$ 51
(21) COMERCIO EN CORREDOR COM	18	106.621	5.923	14.429	\$ 166
(23) COMERCIO PUNTUAL	39	222.042	5.693	24.504	\$ 79
(24) PARQUEADEROS	14	67.734	4.838	2.699	\$ 112
(61) URBANIZADO NO EDIFICADO	636	5.187.923	8.157	50.026	\$ 55
(62) URBANIZABLE NO URBANIZADO	75	782.240	10.430	14.589	\$ 27
(63) NO URBANIZ/SUELO PROTEGIDO	7	49.649	7.093	445	\$ 7
(64) LOTE DEL ESTADO	20	186.737	9.337	1.803	\$ 51
(65) VIAS	5	4.888	978	0	\$ 34
(66) ESPACIO PUBLICO	3	6.081	2.027	0	\$ 34
(67) PREDIO CON MEJORA AJENA	12	89.358	7.447	1.425	\$ 22
(81) AGROPECUARIO	6	50.097	8.349	677	\$ 20
(83) AGRICOLA	3	13.558	4.519	308	\$ 8
Sin información	212				
Total	1204	7.915.757	7.980	173.691	\$ 65
		<b>791 Has</b>			

Fuente: Elaborado con base en información Catastro (2008) y SDH (2008)

<sup>5</sup>El cambio de peso colombiano a dólar presenta fluctuaciones importantes en los últimos años y, sobre todo, una caída persistente. Los datos que aparecen en este artículo fueron liquidados a US\$1 = \$ 2.000, aún cuando a la fecha el cambio es \$1835

## Mapa 2 Lotes de desarrollo prioritario 2008 según tratamientos urbanísticos y reglamentación de usos



Fuente: Elaborado con base en información Secretaría Distrital de Planeación y SDH, 2008

**Tabla 2 Terrenos inicialmente declarados de desarrollo prioritario por la Secretaría de Hábitat en 2008- Síntesis de su situación de acuerdo con información catastral**

Estrato	No. Lotes	Área total (m2)	Área promedio Terreno	Área construida Total	Promedio Avalúo US\$/m2 <sup>6</sup>	Promedio avalúo terrenos residenciales con potencial VIS
0	860	7.302.323	8.491	150.215	\$ 57	\$ 43
1	57	136.839	2.401	7.249	\$ 48	\$ 40
2	58	412.967	7.120	11.575	\$ 87	\$ 34
3	12	63.373	5.281	4.141	\$ 173	\$ 89
5	5	254	51	511	\$ 1.101	
Sin inf.	212					
<b>Total</b>	<b>1204</b>	<b>7.915.757</b>	<b>7.980</b>	<b>173.691</b>	<b>\$ 65</b>	

Fuente: Elaborado con base en información Catastro (2008) y SDH (2008)

En cuanto a las áreas de los terrenos la situación de partida fue la siguiente:

**Tabla 3 Distribución terrenos según áreas**

Área terreno	No. Lotes	Área total
0-200 m2	25	2.226 m2
200 m2 - 1 ha	606	198 has
1 - 10 has	120	341 has
10 - 26 has	8	121 has
	<b>759</b>	<b>661 has</b>

Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2008

Como se puede observar en el mapa donde se localizan los lotes declarados de desarrollo prioritario según tratamientos, hay un porcentaje importante que corresponde a mejoramiento integral<sup>7</sup>, por tanto, se puede suponer que algunos de los terrenos corresponden a adquisiciones realizadas a los urbanizadores piratas que aún no han sido construidas o loteos aún no comercializados. Esta situación se expresa en el primer dato de la tabla N° 4, donde se identifican 25 lotes con áreas menores a 200 m2, para un total de 2.226 m2, de los cuales 20 son menores a 100 m2 y 10 tienen un área de 72 m2, que se conoce como el lote típico del loteador pirata. Existían 606 lotes con áreas entre 200 m2 y una hectárea para un total de 198 has y 120 lotes con áreas entre 1-10 has para un total de 341 hectáreas que probablemente serían los más atractivos para los constructores. Existían 8 lotes con áreas superiores a 10 has, que por este solo hecho estarían sometidos a plan parcial.

<sup>6</sup>Datos que corresponden a los avalúos catastrales 2008. El dato de la última columna corresponde a los lotes seleccionados por el estudio como adecuados para VIS.

<sup>7</sup>Tratamiento urbanístico en el que se clasifican principalmente los terrenos de origen informal

## Depuración de la lista inicial de los terrenos objeto de la declaratoria de desarrollo prioritario

La base inicial de predios objeto de la declaratoria fue consolidada por la Secretaría de Hábitat en 2008 identificando lotes sin urbanizar con uso residencial, cruzando información del Departamento de Catastro (que en ese momento estaba actualizado solamente hasta 2004<sup>8</sup>) y de la Secretaría de Planeación. El resultado fue la lista de 1197 predios de la Resolución expedida en 2008. El Plan de Desarrollo otorgó solamente un mes de plazo para identificar los predios, lo que originó que la lista inicial tuviera algunos problemas y que no a todos los predios incluidos se pudiera aplicar realmente la declaratoria.

Los problemas identificados por la Secretaría de Hábitat pueden ser clasificados en tres categorías:

- Problemas de información: el identificador geográfico utilizado para definir los predios a los que aplica la declaratoria (barmanpre) arrastró algunas edificaciones junto con los predios que se querían identificar, lo que generó reacción de los propietarios pues no se estaban reconociendo estas construcciones. Adicionalmente en los folios de matrícula inmobiliaria muchas veces la información no coincide con la realidad (se constituye propiedad horizontal cuando ni se ha urbanizado el predio, lo que lleva a que algunos folios incluidos en la declaratoria corresponden a “apartamentos” que efectivamente no existen). En otros predios fue difícil localizar el dueño para realizar la notificación.
- Relacionados con las normas urbanísticas: algunos predios se encuentran dentro de ámbitos de planes parciales predelimitados, por lo que fue necesario excluirlos porque al ser obligatorio formular plan parcial no se puede imputar al propietario exclusivamente las demoras en urbanizar.
- De condiciones físicas de los predios: Algunos predios ya habían iniciado obras o habían entregado las cesiones para uso público, pero el respectivo registro no había sido actualizado, otros presentaban condiciones de riesgo no mitigables o tenían problemas judiciales que impedían al propietario adelantar actuaciones.

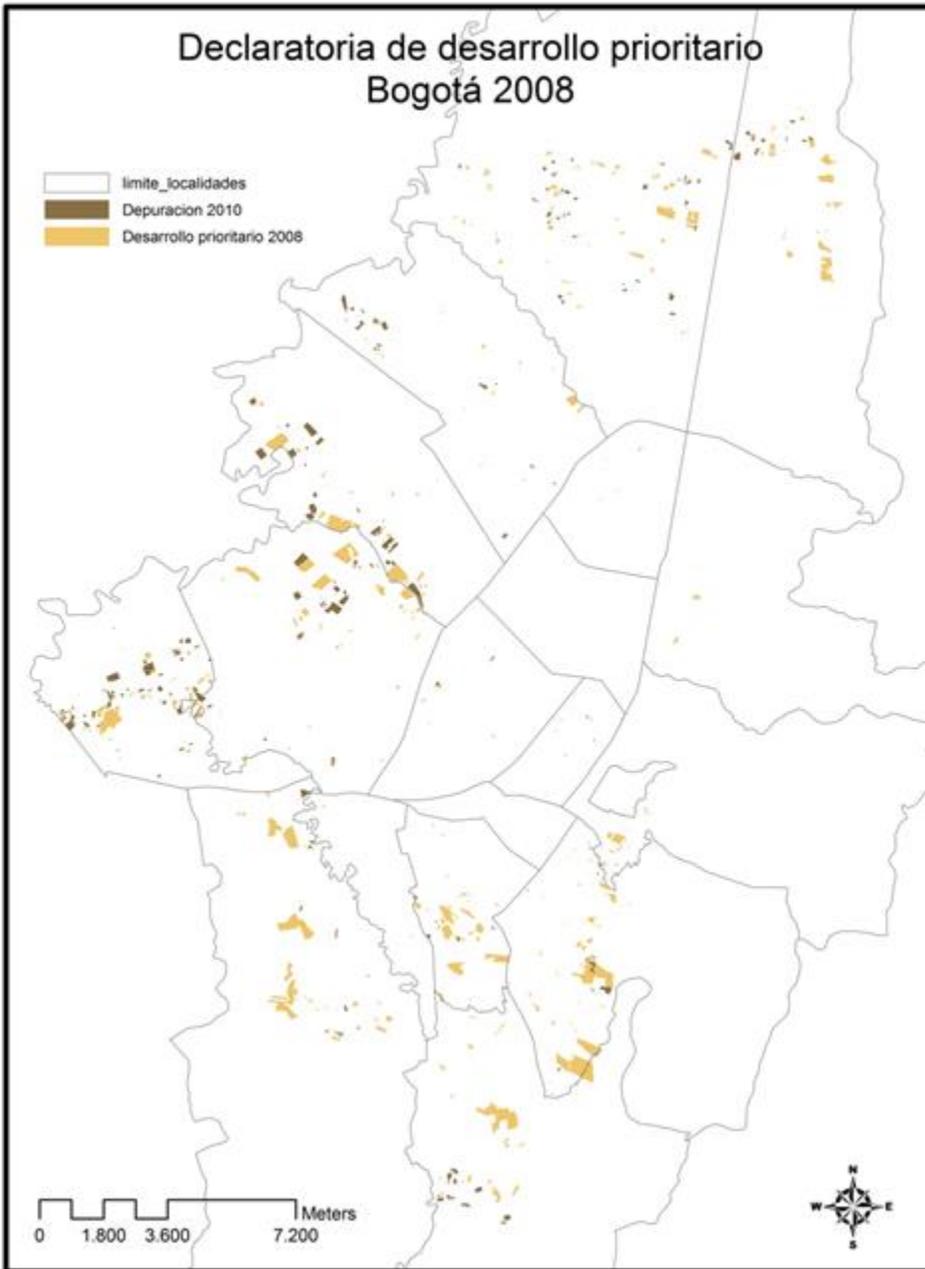
Algunos terrenos fueron revocados como resultado de solicitud formulada por los propietarios y otros de oficio. Adicionalmente la Secretaría del Hábitat realizó un análisis de los precios de los terrenos para determinar en cuáles era posible desarrollar vivienda de interés social, con el argumento de que si ninguna persona adquiría el terreno en las subastas la administración se verían obligadas a adquirir los terrenos y si su precio era muy alto podría verse enfrentado a problemas de detrimento patrimonial. Aún cuando éste argumento tiene sentido, visto en perspectiva, con la evolución que ha tenido el instrumento y otras políticas de vivienda, este argumento puede haber perdido sentido y no es claro cuántos terrenos fueron retirados por este motivo, aunque si está determinado que fueron, por razones obvias, los de mejores localizaciones.

---

<sup>8</sup>Desde entonces la calidad y actualización de la información catastral ha mejorado significativamente

A continuación se muestra (en oscuro) la localización de los predios que fueron mantenidos en la declaratoria, y las cifras de áreas y número de predios resultado del proceso de depuración.

### Mapa 3 Localización de predios de la declaratoria de desarrollo prioritario-depuración 2010



Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2010

## Estado a finales de 2012

La situación a finales de 2012 de estos predios era la siguiente:

**Tabla 4 Estado de los Predios declarados en la Resolución 147 de 2008**

<b>Estado</b>	<b>Área Has.</b>	<b>Cantidad de Predios</b>	<b>Participación % Predios</b>
<b>1. Se mantienen dentro de la declaratoria</b>	<b>245,65</b>	<b>300</b>	<b>100%</b>
1.1. Con licencia no ejecutada	10,25	18	6%
1.2. Legalizados mayores a 2.000 m2	6,02	13	4%
1.3. Licencia de urbanismo en trámite o ejecución	67,38	38	13%
1.4 Plan parcial adoptado sin urbanizar	27,26	35	12%
1.5. Construido, pero aún sin acto administrativo	2,66	2	1%
1.6. Urbanizable no urbanizado	132,08	194	65%
<b>2. Excluidos o urbanizados</b>	<b>696,03</b>	<b>895</b>	<b>100%</b>
2.1. Limitaciones al desarrollo urbanístico	73,54	101	11%
2.2. Predios mal declarados (por ejemplo, terrenos de expansión urbana)	103,26	200	22%
2.3. Predios Urbanizados, es decir, donde se cumplió la finalidad del instrumento	116,41	319	36%
2.4. Localizados en planes parciales en proceso de reglamentación	318,26	215	24%
2.5. Planes Parciales aprobados con Posterioridad al Plan de Desarrollo de 2008	67,38	5	1%
2.6. Predios con uso residencial no permitido	8,72	19	2%
2.7. Predios excluidos por altos precios	8,46	36	4%
<b>Total general</b>	<b>941,68</b>	<b>1.198</b>	<b>100%</b>

Fuente: SDH, 2013

De todas maneras, en la actualidad la SDH se encuentra revisando en detalle las características de los predios revocados para confirmar las razones de su exclusión de la declaratoria y si es el caso, incluirlos de nuevo. También algunos terrenos que fueron revocados por haber sido realizadas las obras de urbanismo fueron incluidos en la declaratoria de 2012, por haber pasado a la condición de urbanizados no edificados.

La situación de los terrenos que se mantienen es la siguiente:

**Tabla 5 Predios declaratoria que se mantienen -Síntesis información catastral**

Estrato socio-económico <sup>9</sup>	No. Lotes	Área total	Área promedio terreno(m2)	Promedio avalúo US\$/m2
0	81	1.081.124	13.347	\$ 60
1	55	194.832	3.542	\$ 21
2	131	709.890	5.419	\$ 41
3	69	308.783	4.475	\$ 104
4	10	53.578	5.358	\$ 113
<b>Total</b>	<b>346</b>	<b>2.348.207</b>	<b>6.787</b>	<b>\$ 57</b>

Fuente: Elaborado con base en información Catastro (2008) y SDH (2013)

**Tabla 6 Predios declaratoria que se mantienen por rango de precios**

Rango de precios (avalúo catastral) US\$	No. Lotes	Área (Ha)
0-25	102	73
25-50	84	67
50-75	58	45
75-100	32	14
100-125	23	11
Sin información	47	26

Fuente: Elaborado con base en información Catastro (2008) y SDH (2013)

Con respecto a los precios, se hizo el ejercicio anteriormente explicado de considerar como posibles para VIS todos los que presentan un avalúo catastral en 2008 menor de \$220.000 (US\$110). En esta lista depurada el 84% de los predios presentan avalúos factibles para desarrollar proyectos VIS.

---

<sup>9</sup>En Colombia aplica un mecanismo de subsidios cruzados en servicios públicos domiciliarios consistente en un cobro por debajo del costo medio de prestación del servicio hasta en un 50% para los hogares de menores ingresos que se financia con un sobrecargo –denominado contribución– sobre el mismo costo medio para los hogares de mayores ingresos o los usos no residenciales. Para hacerlo efectivo, dadas las dificultades de determinar los ingresos de los hogares se creó en la década de 1980 un instrumento conocido como estratificación socio-económica mediante el cual fueron clasificados los hogares tomando en cuenta las condiciones de sus viviendas y su entorno, como medida aproximada de capacidad de pago. Se pueden establecer hasta 6 estratos y el estrato 1 corresponde a los hogares de menores ingresos, el 6 a los más ricos. Aún cuando hoy enfrenta varias críticas que no es del caso comentar en este artículo fue eficaz para hacer operativos los subsidios cruzados y aplica también para establecer tarifas o tasas impositivas diferenciadas para el impuesto predial

**Tabla 7 Predios declaratoria que se mantienen con posibilidad de construir VIS según avalúo**

Posibilidad VIS por avalúo	No. Lotes	Área total (m2)	Promedio avalúo US\$ /m2
Valores más altos	25	134.469	\$ 160
Valores accesibles	292	2.059.031	\$ 43
Sin información	29	154.707	\$ 77

Fuente: Elaborado con base en información Catastro (2008) y SDH (2013)

Los datos por destino económico arrojan también una fuerte reducción en la inclusión de predios con uso diferente a residencial que pueda ser incompatible con los objetivos de la declaratoria.

**Tabla 8 Predios declaratoria que se mantienen por destino económico, según clasificaciones del Catastro**

Destino económico	No. Predios	Área	Promedio avalúo US\$/m2
(01) RESIDENCIAL	26	14	\$ 50
(03) INDUSTRIAL	4	7	\$ 70
(06) DOTACIONAL PRIVADO	3	2,5	\$ 65
(21) COMERCIO EN CORREDOR COM	5	4	\$ 143
(23) COMERCIO PUNTUAL	20	14	\$ 86
(24) PARQUEADEROS	12	5	\$ 114
(61) URBANIZADO NO EDIFICADO	202	142	\$ 54
(62) URBANIZABLE NO URBANIZADO	32	22	\$ 30
(63) NO URBANIZ/SUELO PROTEG	3	0,26	\$ 8
(64) LOTE DEL ESTADO	2	4,15	\$ 73
(67) PREDIO CON MEJORA AJENA	4	2,29	\$ 33
(81) AGROPECUARIO	4	1,22	\$ 30
(blank)	29		
<b>Total</b>	<b>346</b>	<b>235</b>	<b>\$ 57</b>

Fuente: Elaborado con base en información Catastro (2008) y SDH (2013)

En cuanto a los rangos de áreas, se observa también una fuerte disminución en la proporción de predios menores a 200 m2, que suponíamos podían provenir de loteos informales. También fueron eliminados los predios mayores a 10 hectáreas, que deben surtir el trámite de plan parcial. Sin embargo, una vez aprobado el plan parcial los terrenos destinados a vivienda de interés social

quedaban sujetos a la misma condición de desarrollo prioritario sujeto a venta forzosa en pública subasta.

**Tabla 9 Predios declaratoria que se mantienen por rango de áreas**

Rango áreas	No. Predios	Área total (Ha)	Promedio valor US\$/m2
0-200 m2	7	0,09	\$ 38
200 m2 – 1ha	291	103	\$ 53
1-10 ha	48	132	\$ 43
<b>Total</b>	<b>346</b>	<b>235</b>	<b>\$ 52</b>

Fuente: Elaborado con base en información Catastro (2008) y SDH (2013)

Los resultados de este análisis muestran que la depuración de la lista de predios declarados avanzó hacia una proyección más realista de la aplicación de este instrumento, pero también a una importante reducción en cuanto a su magnitud comparada con lo que inicialmente se pensó. De todas maneras, no deja de ser importante su impacto si se tiene en cuenta que otro de los instrumentos que ha soportado la política de vivienda, el Banco de Tierras, en un período de 10 años involucró unas 400 hectáreas, con problemas en términos de costos y riesgos derivados de una cartera pública de suelo, como son la aparición de zonas de riesgo o de valor ambiental.

Según un diagnóstico realizado por la Secretaría Distrital de Hábitat (en adelante SDH) en 2010 el principal problema estuvo en la falta de una mayor articulación en la información manejada por las distintas entidades distritales, unido al poco tiempo que otorgó el Concejo para establecer la lista, que impidió un trabajo de campo para depurar a priori la lista. Sin embargo, la declaratoria ha servido para dinamizar la urbanización de predios cuyos dueños estaban poco interesados en su desarrollo, y también para aclarar la información de muchos predios en la ciudad. Los resultados de la aplicación de este instrumento se reseñan más adelante.

### **Las declaratorias realizadas en 2012**

El Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá 2012-2016 (Acuerdo 489 de 2012) incluye en los artículos 65 y 67 la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria como uno de los instrumentos para asegurar el suelo para la ejecución del programa de vivienda y hábitat humanos. El Plan establece en esta ocasión:

1. El desarrollo prioritario de todos los terrenos o inmuebles de propiedad pública o privada localizados en suelo urbano y en los que se prevea el uso residencial como principal, compatible o complementario; sean urbanizables no urbanizados y que no hayan sido objeto de dicha medida previamente.
2. La construcción prioritaria de todos los terrenos o inmuebles localizados en el suelo urbano, sean de propiedad pública o privada, urbanizados no edificados, en los que se prevea el uso residencial como principal, compatible o complementario.

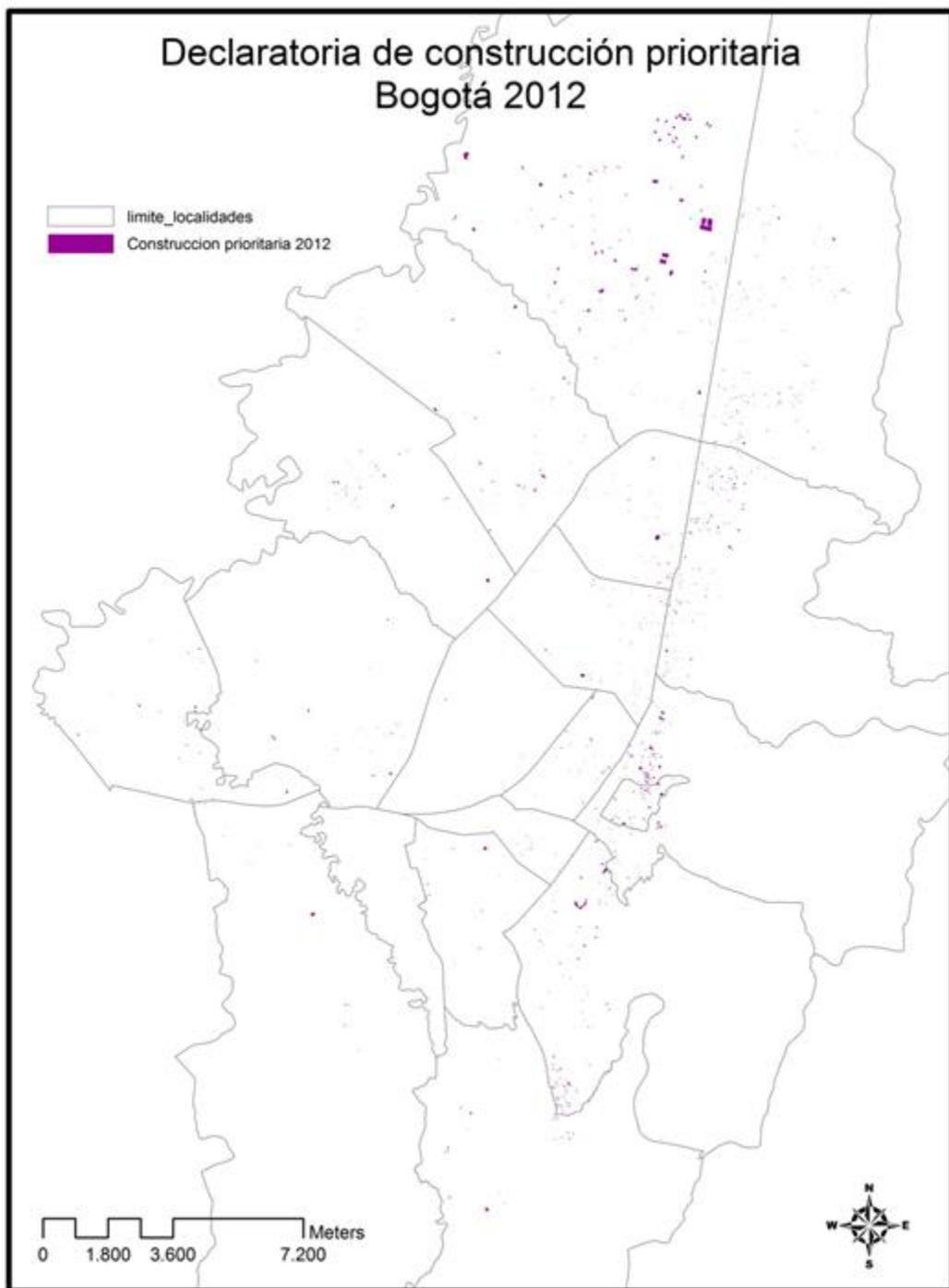
*Parágrafo primero.* La administración distrital a través de la Secretaría Distrital de Hábitat, en coordinación con la Secretaría Distrital de Planeación, identificará los terrenos a los que se refiere el presente artículo y los listará en resoluciones que serán publicadas en la Gaceta de Urbanismo y Construcción y notificadas a cada uno de los propietarios de los inmuebles. Una vez en firme la Resolución respecto de cada predio en particular, empezará a correr el plazo de que trata el artículo 52 de la ley 388 de 1997.

*Parágrafo segundo.* La Secretaría Distrital de Hábitat será la encargada de la implementación de la declaratoria de desarrollo prioritario y del proceso de enajenación forzosa o de la expropiación administrativa de que trata el artículo 56 de la Ley 388 de 1997.

La principal diferencia es que esta vez se incluyen terrenos mejor localizados, por tratarse de suelo ya urbanizado, pero no edificado, aunque se complementa la declaratoria de desarrollo prioritario.

Con la Resolución 1099 del 2012 “Por medio de la cual se identifican unos inmuebles de Construcción Prioritaria en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, se identificaron 1.185 predios objeto de la medida, con un área total de 111 hectáreas localizados como se puede ver en el siguiente Mapa.

#### Mapa 4 Mapa predios de la declaratoria de construcción prioritaria 2012



Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2013

**Tabla 10 Terrenos declaratoria de construcción prioritaria 2012 por localidad**

<b>Localidad</b>	<b>Área (Ha)</b>	<b>No. Predios</b>
SUBA	38,96	189
SAN CRISTOBAL	11,99	151
SANTA FE	9,90	135
CHAPINERO	9,42	157
USAQUEN	7,52	133
ENGATIVA	5,07	45
CANDELARIA	3,95	48
BARRIOS UNIDOS	3,71	49
FONTIBON	3,47	39
TEUSAQUILLO	3,36	64
USME	3,13	30
BOSA	2,45	31
KENNEDY	2,35	31
LOS MARTIRES	1,87	26
CIUDAD BOLIVAR	1,51	13
RAFAEL URIBE URIBE	1,49	13
ANTONIO NARIÑO	0,81	20
PUENTE ARANDA	0,34	10
TUNJUELITO	0,02	1
<b>Total</b>	<b>111,31</b>	<b>1185</b>

Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2013

En cuanto al área de los lotes, 971 de los 1.185 predios declarados tienen un área menor de una hectárea (suman 44 Has en total) y la mayor parte del área declarada (56 Has) corresponde a lotes entre 1 y 10 hectáreas.

**Tabla 11 Distribución terrenos según áreas**

<b>Rango área terreno</b>	<b>No. Lotes</b>	<b>Área total Hectáreas</b>
200 m2-1 Ha	971	45
1-10 Ha	208	57
10-23 Ha	6	10
Total	1.185	111

Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2013

Además se identificaron 77 predios que se caracterizan por ser terrenos públicos o privados localizados en suelo urbano según el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 190 de 2004), urbanizables no urbanizados, ubicados fuera del ámbito de planes de ordenamiento zonal o parcial y que tienen asignado el tratamiento de desarrollo, de acuerdo con el artículo 3° del

Decreto 327 de 2004. Así mismo, dichos inmuebles tienen un régimen urbanístico que admite el uso residencial como principal, compatible o complementario.

Esta segunda versión de la declaratoria de desarrollo prioritario, aunque con un alcance mucho menor (30 Ha en total), corrige las fallas identificadas en la primera aplicación del instrumento, como clasificar como no construidos predios que en la base catastral figuran hasta con un 20% de construcción, evitando así que predios con construcciones temporales como casetas de vigilancia fueran excluidos erróneamente de la declaratoria. También se realizó un análisis mucho más preciso de las condiciones de riesgo y otras características físicas y de la norma y las condiciones jurídicas para contar con una mayor certeza de las condiciones de aplicación del instrumento. La reducción del área tiene que ver con la dinámica urbana de la ciudad que ha llevado al consumo del suelo urbanizable y, sobre todo, a decisiones relacionadas con el desarrollo de los terrenos ligado a decisiones ambientales o a la evolución de las condiciones de riesgo

### **Discusión de resultados de la experiencia de Bogotá**

#### **La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la construcción de vivienda social**

La principal finalidad de este instrumento es que los terrenos se desarrollen, es decir, urbanicen y construyan. Por tanto el indicador de desempeño, en primer término, es que pocos lleguen a la etapa de subastas.

Ahora bien, como el propietario es libre de urbanizar y construir su terreno dentro de los dos años de plazo que por lo general se otorga antes de decretar la subasta, la destinación de los terrenos puede ser cualquiera que sea permitida por el régimen de usos del suelo.

Con la declaratoria, como ya se indicó, la administración pone al servicio de urbanizadores y constructores interesados en desarrollar proyectos de VIS y VIP su capacidad de intervenir en el mercado del suelo, anunciando que, eventualmente, y de ser necesario, recurrirá a la enajenación forzosa a través de subasta pública. Con ello envía una señal positiva a los agentes del mercado inmobiliario: que los terrenos finalmente podrán ser adquiridos al 70% del avalúo catastral, lo que implicará una reducción de las expectativas de los propietarios sobre lo que pueden obtener de sus terrenos. La verdadera interferencia pública empieza cuando la administración decide someter un determinado terreno a la enajenación forzosa en pública subasta, decisión que se inscribe en el registro inmobiliario. Si bien en la subasta el precio puede subir más allá de la base, la posibilidad de adquirir al 70% del avalúo catastral será, en todo caso, un fuerte incentivo para los distintos agentes.

La pregunta es, entonces, si puede contribuir, además, a la producción de vivienda de interés social. En primer lugar el hecho de que se presione la movilización de terrenos que podrían continuar siendo retenidos es un factor que puede producir reducción en los precios del suelo, lo cual depende de la cantidad del suelo que se movilice a través del instrumento y de las condiciones generales del mercado inmobiliario en la ciudad. Establecer una relación directa

entre uno y otro es difícil en el caso que aquí se analiza, en parte por un problema de fuentes de información y también por los tiempos dilatados en su implementación que llevaron a que el ajuste en el número de terrenos y demoras en la notificación convirtieron el plazo legal de un año en tres, cuatro y más, ya que todavía hay terrenos cuyo plazo para ser urbanizado no se ha vencido.

Pero otras ventajas se derivan de este mecanismo: 1° La urbanización de terrenos que permanecen vacíos, sobre todo en zonas urbanas populares, que son factor de inseguridad o de deterioro ambiental. 2° Que ha implicado un trabajo desde la administración para superar problemas de trámites y de requisitos que son en ocasiones los causantes de demoras en los procesos formales de urbanismo. La Secretaría Distrital del Hábitat ha adelantado acuerdos con los propietarios para apoyar las gestiones dirigidas a iniciar las obras de urbanización y, en ocasiones, los ha puesto en contacto con constructores interesados en contar con suelo para sus proyectos.

Este efecto colateral es muy efectivo, porque ha llevado a trabajar en un frente que es habitual en las ciudades latinoamericanas: los problemas de exigencias urbanísticas, trámites largos y complicados o falta de articulación de las entidades públicas que llevan a dificultades para desarrollar los terrenos en consonancia con las normas de ordenamiento territorial y que, en ocasiones, motivan los desarrollos informales.

Pero estas circunstancias no pueden en sí mismas ser suficientes para que en los terrenos se construya vivienda de interés social (que en Colombia tiene límites de precio entre 70 y 135 salarios mínimos legales mensuales – US\$ 21.000 a US\$ 37.000 aproximadamente) y vivienda de interés prioritario (de máximo US\$ 21.000). Es por ello que en Bogotá se ha aplicado un instrumento complementario cual es la calificación de suelo o el establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo destinados a vivienda de interés social o prioritario. Estos porcentajes son establecidos en las normas nacionales, en los planes de ordenamiento territorial o en el programa de ejecución al cual ya se hizo referencia.

De esta manera se asegura que el suelo, adicionalmente, se destine a vivienda social, de manera exclusiva o en combinación con otros usos.

La evolución de este mecanismo ha sido el siguiente: como la declaratoria de desarrollo prioritario adoptada en 2008 señalaba que se declaraba el desarrollo prioritario de los terrenos destinados a vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario y la ley 388 de 1997 dispone que en el acto administrativo que decreta la enajenación forzosa en pública subasta se determinará el uso que se dará a los terrenos, en ese momento se establece como uso vivienda de interés social o prioritario.

En la de 2012 se establece un porcentaje obligatorio desde el inicio: 20% en el primer año y 30% a partir del segundo, teniendo en cuenta que se trata de terrenos mejor localizados y con mayores precios, lo que puede dificultar las subastas. Esta destinación obligada aplica no solo a los terrenos objeto de la declaratoria sino a todos los terrenos que se urbanicen, densifiquen o edifiquen en la ciudad. Este instrumento es objeto de un fuerte debate público en Bogotá, una vez el porcentaje destinado a vivienda de interés social dejó de ser aplicado solo en terrenos

periféricos con tratamiento de desarrollo y se hizo extensivo a terrenos localizados en cualquier lugar de la ciudad. Incluso el Ministerio de Vivienda salió al paso con un decreto intentando limitar su utilización, pero aún es pronto para evaluar los resultados de las distintas decisiones. Los primeros resultados en términos de la movilización de los terrenos son los siguientes:

**Tabla 12 Predios incluidos en la Resolución 147 de 2008 urbanizados para uso no residencia**

USO	TOTAL PREDIOS POR USO	UNIDADES OTROS USOS	HA. LICENCIADOS
Servicios Alto Impacto – Automotrices y Venta Combustibles	3	3	0,22
Dotacional Equipamiento Colectivo - Culto	3	3	0,52
			0,00
			0,00
Otros-servicios empresariales financieros	1	1	0,14
<b>Total otros usos</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>0,89</b>

Fuente: Informe Subdirección de Gestión del Suelo. Subsecretaría de Planeación y Política, SDH, corte a marzo de 2013

**Tabla 13 Predios incluidos en la Resolución 147 de 2008 urbanizados para uso residencial**

USO RESIDENCIAL	Hectáreas Licenciadas área construida	Unidades No VIS	Unidades VIS	Unidades VIP	Unidades Otros Usos*
LA FELICIDAD	26		1,008		
BOSA NUEVA	5,71		1,124		
BALCONES DE ENGATIVA	0,53		144		
PORTAL DE CASTILLA ETAPA 1 AL 3	3,42		672		
CONJUNTO CERRADO PORTAL DE LA 181	0,91		192		
RESERVA DE CANTABRIA	2,23		364		
BOSQUE TAYRONA	2,88		588		
ALONDRA (ESCOCIA LOTE 18)	2,04		396		
LUCERNA	4,08		468		
CAMINO DE ENGATIVÁ	0,60		96		
BOSA NOVA SOLAR	1,05		168		
BALCONES DE CARMEL ETAPA 1 Y 2	1,58	88	28		17
CIUDADELA PARQUE CENTRAL DE OCCIDENTE SUB ETAPA 1 AL 3	4,52	168	252		
ALAMEDA DE TORCA	0,71	72			
CONJUNTO RESIDENCIAL ALBORADA	1,05		168		
SAN DIEGO RESERVADO	2,71			544	
CAMINOS DE PAEZ	1,01		144		

USO RESIDENCIAL	Hectáreas Licenciadas área construida	Unidades No VIS	Unidades VIS	Unidades VIP	Unidades Otros Usos*
URBANIZACION CALLE 139 RESERVADO	0,61		132		
AL PASO PLAZA	1,31	43	17		
ALTAMIRA BOSA LINDA	0,29		57		
ATALAY DEL RECREO ETAPA 1 Y 2	1,24		228		
CONJUNTO RESIDENCIAL ARRAYANES DE LA CAMPIÑA P.H	0,76	128			
OIKOS ARISTAS ETAPAS 1 Y 3	2,32	216			
PARQUES DE ALMAZAN	1,05		192		
PORTAL DE MADELENA	4,22		696		
URBANIZACION MARSELLA	1,19	192	24		
URBANIZACION PORTALES DEL NORTE PLAN 300	0,85	126	42		
LARES DE SUBA	0,54		94		
PARAISO CONJUNTO RESIDENCIAL	1,96		137		
URBANIZACION SENDEROS DE CASTILLA	1,52		260		
CAMINO DE LAS AMERICAS TORRES 1-6	1,01		200		
FLORIDA DE ENGATIVA 2	0,69		144		
NOVA TORRE 189	2,96		120		
CONJUNTO CERRADO PORTAL DE LA 181	0,91		192		
TORRENTINO 183	1,04		198		
ANDALUCIA RESERVADO	1,08		216		
URBANIZACION SUBA TURINGIA	1,10	78			
ALMENARA	3,60		528		
PLAZA CASTILLA	1,31	150			
RESERVA DE SAN FELIPE	1,64		332		
SUA CONJUNTO RESIDENCIAL	4,18	448			10
PARQUE ENGATIVA ETAPA 1 Y 2	3,82		626		
PROMOTORA SUBA SAS	1,26		62		
CAMINO DE SAN LUIS	0,34		68		
TOTAL PROYECTOS RESIDENCIALES	104	1.709	10.378	544	27

\* Corresponde a proyectos que mezclan vivienda con comercio

VIS – Vivienda entre 70 y 135 salarios mínimos legales mensuales, VIP-vivienda entre 0 y 70 salarios mínimos legales mensuales, valor salario mínimo en 2012 = US\$320

Fuente: Informe Subdirección de Gestión del Suelo. Subsecretaría de Planeación y Política, SDH, corte a marzo de 2013

La otra evaluación relevante sería respecto al impacto del instrumento sobre los precios del suelo, la cual es difícil de realizar, por no decir imposible, debido a la dificultad de conocer los precios de negociación de los terrenos entre agentes privados y por las posibilidades de escriturar por valores menores a los comerciales, práctica que es usual para reducir la base gravable de impuestos como el de ganancias ocasionales o el de las transacciones, o costos de escrituración y registro.

### **Vencimiento de los primeros plazos: subastas públicas y situaciones problemáticas**

En 2010 se vencieron los primeros plazos para ser urbanizados a 10 predios (con una extensión de 4 hectáreas) que no iniciaron obras de urbanismo en los dos años siguientes a la declaratoria, los cuales fueron llevados a pública subasta por la Secretaría de Hábitat en 2011. Dos de los terrenos se adjudicaron en primera subasta (donde la postura válida era el 70% del valor comercial del predio); dos en segunda subasta (al 70% del avalúo catastral). Los seis restantes pasaron a proceso de expropiación por parte del Distrito Capital<sup>10</sup>, al no haber sido adjudicados en las subastas por falta de posturas.

Las indagaciones realizadas con los constructores señalan la dificultad de hacer pagos de contados del suelo, que se exige en las subastas, de acuerdo con la reglamentación legal. En la Secretaría se discute en este momento qué puede ser más conveniente: ¿Acuerdos previos de gestión entre propietarios, constructores y administración distrital, con el riesgo de que se incluyan otros usos distintos a vivienda social o llevar el trámite hasta las subastas para lograr adjudicaciones o expropiaciones por el 70% del avalúo catastral, que puede implicar la movilización de recursos públicos no siempre disponibles? En todo caso, en el marco del actual Plan de Desarrollo existe otro instrumento de la política de vivienda consistente en subsidios o en especie o a la oferta que permite destinar esos recursos a la adquisición de suelo que luego se convierte en proyectos de vivienda accesibles a los hogares de más bajos recursos.

**Tabla 14 Fechas de vencimiento de los predios de desarrollo prioritario**

<b>AÑO VENCIMIENTO</b>	<b>No. PREDIOS</b>	<b>AREA (Has)</b>
2010	10	4,1
2011	17	4,5
2012	181	89
2013	64	91
2014	28	26
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>215</b>

Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2013

---

<sup>10</sup>De conformidad con el artículo 56 de la Ley 388 de 1997, se expidió el Decreto 162 de abril 11 de 2012, por medio del cual se declara la existencia de condiciones de urgencia, por motivos de utilidad pública e interés social, para la adquisición por vía administrativa de seis (6) predios declarados de Desarrollo Prioritario listados en la Resolución 147 de 2008 expedida por la Secretaria Distrital del Hábitat.

**Tabla 15 Resultados subastas predios desarrollo prioritario, abril-junio 2011**

No.	Localidad	Área predio (m2)	Resultado subasta	Precio de adjudicación en subasta (US\$)	Precio US\$ /m2
1	USME	6.483	Sin adjudicación		
2	BOSA	2.000	Adjudicación en primera subasta	\$ 350.000	\$ 175
3	BOSA	2.000	Adjudicación en primera subasta	\$ 225.000	\$ 137,50
4	USME	10,276	Sin adjudicación		
5	BOSA	3.223	Sin información		
6	USME	4.122	Sin adjudicación		
7	USME	1945	Sin adjudicación		
8	USME	3.535	Sin adjudicación		
9	USME	4.875	Adjudicación en segunda subasta	\$ 87.550	\$ 18
10	USME	5186,1	Adjudicación en segunda subasta	\$ 150.550	\$ 29

Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2013

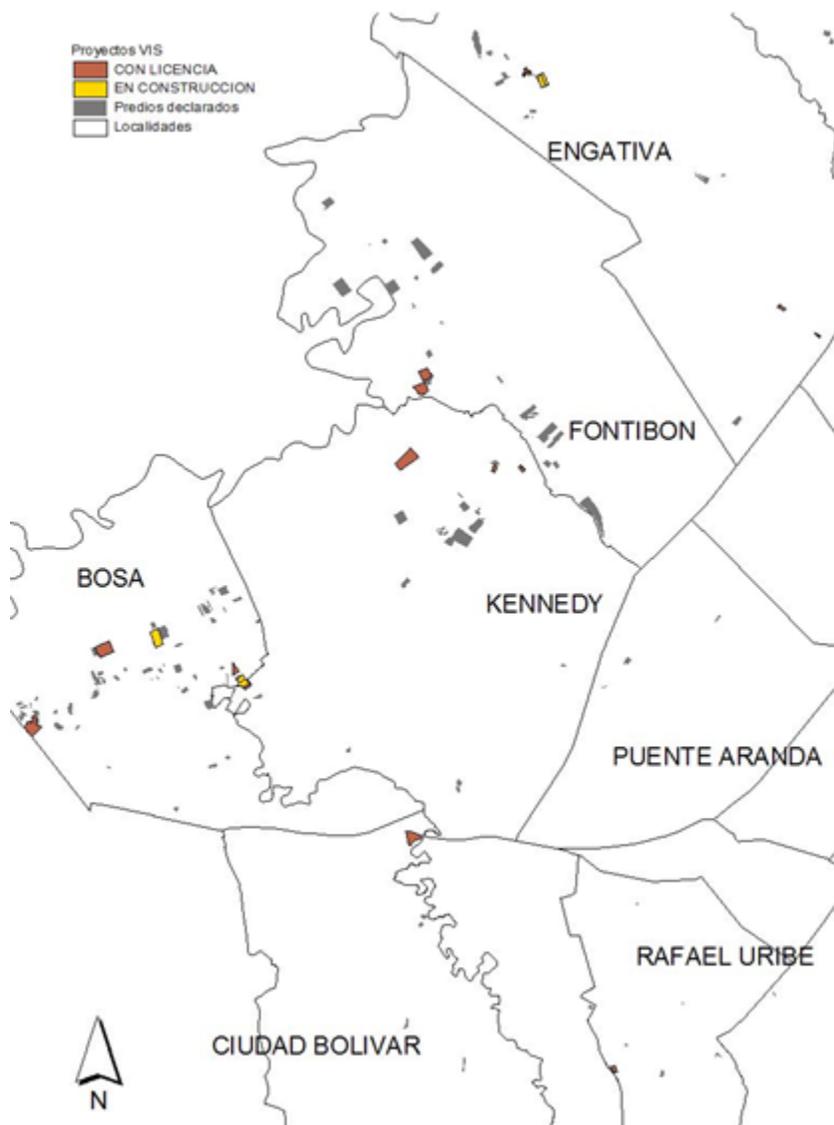
En 2011 se venció el plazo de 17 predios y en 2012 el de 181 predios más. De estos, 29 se encuentran ya construidos o en construcción, 23 tienen licencia de urbanismo o urbanismo y construcción, 6 se encuentran en áreas de reserva vial o se autorizó su destinación para el sistema integrado de transporte público, y 8 están contemplados para adquisición por enajenación voluntaria por Metrovivienda para la construcción de vivienda de interés prioritario. Con respecto a estos (que representan el 30% del total de predios con plazos vencidos) se puede indicar que cumplieron o están en proceso de cumplir los requisitos para ser excluidos de la declaratoria, en cuanto no llegarán a la etapa final de la subasta.

De los restantes, 29 están en el área de un plan parcial cuyo proceso requiere de una consulta previa (gestionada desde el nivel nacional por el Ministerio del Interior) por albergar en su área un cabildo indígena y no pueden ser desarrollados de manera independiente, 29 están clasificados en áreas de riesgo medio y alto de remoción en masa o inundación (debido a que las normas sobre riesgo fueron actualizadas posteriormente a la declaratoria), 26 reportan problemas jurídicos, y cinco solicitaron suspensión de términos debido a inconsistencias en los datos de área del predio (cabida y linderos) entre la base de catastro y el registro de matrícula inmobiliaria. Estos predios (que constituyen el 57% del total de los declarados) no pueden ser llevados a subasta antes de solucionar sus situaciones particulares. Queda entonces un 11,6% de los predios, con un área equivalente a 14 hectáreas para iniciar un nuevo proceso de subastas públicas que han sido decretadas en el primer semestre de 2013.

Para los años 2013 y 2014 se vencen los plazos de 86 terrenos más, con un área total de 112,5 Hectáreas. La decisión de la administración es concretar proyectos con los propietarios de suelo que incorporen un porcentaje importante de vivienda de interés prioritario o avanzar en los trámites de las subastas. Para ello ha implementado un esquema de coordinación interinstitucional con el fin de resolver los problemas de conexión a servicios públicos domiciliarios, de obras de mitigación de riesgos y otras similares y de aporte de los recursos de los subsidios a la oferta para este tipo de vivienda. Las actuaciones, en cualquiera de los dos

sentidos, se ajustan a una de las estrategias de la política de vivienda del actual vivienda, cual es la de estimular proyectos de vivienda social de mediana y pequeña escala, en lugar de grandes proyectos en zonas periféricas. Esto implica muchos mayores esfuerzos de gestión porque cada proyecto, cualquiera sea su talla, demanda procedimientos similares, pero permite cerrar los procesos de ocupación y urbanización en zonas populares, evitando los efectos de los terrenos vacíos y combinando la tipología de los barrios de origen informal con edificaciones formales, acompañadas unas y otras de nuevos equipamientos y espacios públicos y, sobre todo, avanzar en la implantación de vivienda social en zonas de la ciudad construida o consolidada, bajo el objetivo de diseminar este tipo de vivienda en pequeños proyectos para favorecer la mezcla e integración social.

### Mapa 5 Proyectos VIS en predios declarados



Fuente: Elaborado con base en información SDH, 2013

## **Comentarios finales ¿Replicabilidad del instrumento en otras ciudades de América Latina?**

Este instrumento, como todos los de la ley 388 muestra de entrada sus posibilidades e impactos positivos, pero también las exigencias en materia de gestión por parte del sector público. No es tarea fácil revertir las condiciones de funcionamiento del mercado inmobiliario, caracterizado por la tendencia –incluso el consenso– a valorizar el suelo de propiedad privada, sin contraprestación alguna a través de la asignación de las normas y la ejecución de inversiones públicas y que se manifiesta en exclusión social, en tanto imposibilita el acceso de las personas de menores recursos a una vivienda y entornos adecuados.

La implementación de este instrumento también muestra, a la vez, las posibilidades y limitaciones de pasar de los discursos políticos generales o de la simple adopción de las reformas constitucionales legales a la concreción de los instrumentos. En Colombia, por ejemplo, solo Bogotá ha avanzado en la aplicación.

Nuestros países han desarrollado diversos tipos de políticas de vivienda, más o menos vigorosas, en muchos casos con la movilización de importantes recursos presupuestales. El componente más débil de esas políticas ha sido, con frecuencia, el de gestión del suelo. En muchos casos los programas de vivienda social, adelantados por entidades públicas, o por constructores privados bajo el esquema de promoción facilitado por los subsidios directos a la demanda, se han llevado a cabo en zonas periféricas, alejadas de las ciudades, con los consecuentes costos en términos de recursos para la urbanización o de calidad de vida de las familias, que deben asumir largos desplazamientos cotidianos o ausencia de equipamientos y proximidad a los lugares de trabajo.

Entre tanto la mayoría de las constituciones políticas establecen la función social de la propiedad, que en muchos casos no pasa de superar el nivel de las declaraciones, con una fuerte carga retórica. La función social de la propiedad tiene una relación directa con la idea de la propiedad útil, esencial al proceso de construcción social de esta institución. La propiedad –lo que se posee– debe ser utilizada en lugar de mantenerse improductiva. Menos aún cuando esa alternativa tiene como finalidad la obtención de mejores precios.

El marco constitucional de la función social de la propiedad permitiría la expedición de leyes dirigidas a establecer mecanismos como la urbanización, edificación y uso obligatorios de los terrenos e inmuebles no utilizados. La principal dificultad es de naturaleza política, por la tradición que se mantiene, a pesar del marco constitucional, de favorecer los derechos ligados a la propiedad del suelo sobre derechos sociales como el de vivienda. Los porcentajes de suelo destinados a vivienda social o la calificación de suelo con este uso podría ser implementado por los gobiernos municipales directamente, dentro de su competencia de reglamentación de los usos del suelo.

Para la implementación la experiencia de Bogotá deja algunas lecciones importantes: el papel que juega un buen catastro en los diferentes instrumentos de gestión del suelo, la necesidad del fortalecimiento técnico de los equipos municipales, con un enfoque gerencial, a la par que se logran las transformaciones normativas y, sobre todo, la importancia de asumir de manera integral políticas como las de vivienda, desde el ordenamiento del territorio y la reglamentación

de los usos del suelo, las acciones dirigidas a la producción de suelo urbanizado dotado de todos los soportes, la superación de obstáculos normativos y prácticos producidos por las mismas administraciones y sus prácticas burocráticas frente a los procedimientos de provisión de servicios, aprobación de planes, proyectos y licencias y similares y la articulación entre propietarios y constructores para hacer más atractivos los proyectos que incluyan vivienda de interés social.

## Bibliografía

Alcaldía de Bogotá D.C. Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

Alcaldía de Bogotá D.C. – Secretaria Distrital del Habitat. Resolución 147 de 2008, por medio de la cual se identifican predios de desarrollo prioritario para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía de Bogotá D.C. – Secretaria Distrital del Habitat. Resolución 1099 de 2012, por la cual se identifican unos inmuebles de Construcción Prioritaria en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Borrero Ochoa, Oscar. 2003 Evolución de la posición de los gremios inmobiliarios y constructores ante las leyes de reforma urbana. En: *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, ed. Maldonado María Mercedes, 105-114. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER, Universidad de los Andes, Colciencias, Fedevivienda y Lincoln Institute of Land Policy.

Concejo Distrital de Bogotá. Acuerdo 489 de 2012: por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. Bogotá Humana.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Maldonado, María Mercedes. 2008. La puesta en marcha de la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a enajenación forzosa en pública subasta en Bogotá. Bogotá. En: [http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?AA\\_SL\\_Session=b02bb7f8cc81188462c7a50709eb62e1&scr1=1&scr\\_scr\\_Go=3](http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?AA_SL_Session=b02bb7f8cc81188462c7a50709eb62e1&scr1=1&scr_scr_Go=3) Documento descargado el día 13 de septiembre de 2011.