

Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precio del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá - Colombia

Juan Felipe Pinilla Pineda

© 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

Lincoln Institute Product Code: WP14JP1SP

Resumen

Uno de los principales inconvenientes con los que se enfrentan las autoridades públicas a la hora de acometer programas y proyectos de utilidad pública o interés social, tiene que ver con los mecanismos de adquisición de los predios requeridos y específicamente con el uso del instrumento de la expropiación. La principal tensión que subyace en el uso del instrumento expropiatorio es la definición del valor del bien expropiado. Tradicionalmente en Colombia las administraciones municipales, regionales o nacional han sido permisivas frente al hecho que los avalúos base para la adquisición o expropiación de los predios requeridos incorporen o reconozcan expectativas urbanísticas o incrementos de valor producidos por la intención del Estado de llevar a cabo cierto programa, proyecto u obra. De esta forma se terminan reconociendo en tales avalúos los incrementos de valor que tienen como causa justamente el mismo anuncio de la realización de planes, programas u obras públicos o la incorporación de expectativas asociadas a usos o aprovechamientos urbanos futuros.

A pesar de lo anterior, existe en Colombia desde la Ley 9 de 1989 la posibilidad de descontar de los valores de adquisición los incrementos de valor producidos por el anuncio de un programa, proyecto u obra de utilidad pública. Sin embargo sólo hasta el año 2003, y por primera vez en el país, la Administración del Distrito Capital de Bogotá decidió implementar un mecanismo de gestión dirigido a aplicar dicha posibilidad en el contexto de la Operación Urbanística Nuevo Usme (en adelante OUNU).

El objetivo de este trabajo consiste en documentar esta experiencia. Para tal fin en la primera parte se propone un marco de análisis sobre la importancia de la discusión sobre el momento (cuándo) y los supuestos y condiciones de aprovechamiento de la propiedad inmueble (qué uso) que pueden plantearse para efectos de la valoración de predios en caso de adquisición por motivos de utilidad pública o interés social, en el contexto más amplio de las política de suelo y de los medios e instrumentos disponibles para la recuperación de plusvalías. En esta parte se hace un breve análisis comparado de la forma en la que se aborda esta discusión en otros países como España, Francia e Inglaterra.

En la segunda parte se hace una descripción general del proyecto –la OUNU- en el que se inscribe la aplicación del mecanismo de control a los precios del suelo conocido como “Anuncio del Proyecto”. En la tercera parte se describe de forma detallada la instrumentación realizada para la implementación de este instrumento y los medios técnicos y jurídicos que fueron empleados para su puesta en marcha y para su aplicación.

En la cuarta parte se presentan resultados vinculados a la aplicación de este instrumento. En primer lugar, se presentan datos sobre el impacto en los precios de adquisición de terrenos en el área objeto del anuncio del proyecto de la OUNU y una modelación del posible impacto que el control de los precios del suelo puede llegar a tener sobre el precio final de las viviendas y sobre sus características de área construida. En segundo lugar se muestran avances en la regulación de este instrumento en reglamentaciones tanto de Bogotá como nacionales expedidas con posterioridad a la implementación del anuncio del proyecto de la mencionada Operación y donde a partir de la experiencia acumulada por este instrumento se avanza en la regulación sobre algunos de sus aspectos claves, llegando al análisis de una reglamentación nacional expedida

muy recientemente que define el marco, procedimiento y condiciones para que cualquier municipio o el nivel central puedan aplicar este instrumento cuando requieren de la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública.

En la quinta parte se presentan unas conclusiones sobre el instrumento analizado y se propone un análisis sobre sus limitaciones y potencialidades para otro tipo de proyectos y para el contexto latinoamericano.

Sobre el autor

Juan Felipe Pinilla Pineda es abogado por la Universidad de los Andes (Bogotá) con maestría en Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid. Consultor Independiente con experiencia en estructuración de instrumentos de gestión del suelo para proyectos urbanos. Ha trabajado para el Programa de Renovación Urbana de la Alcaldía de Bogotá, la Universidad de los Andes, el Lincoln Institute of Land Policy, el Banco Mundial, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, Metrovivienda y UN-Hábitat entre otros. Actualmente se desempeña como investigador y consultor en temas de políticas de suelo, propiedad y derecho urbano. Ha publicado diversos artículos en publicaciones especializadas sobre temas de propiedad urbana, instrumentos de gestión del suelo y transformación del sistema urbanístico colombiano. Contacto: www.juanfelipepinilla.com

Índice

Contexto General y experiencia comparada. Recuperación de plusvalías en el marco de la expropiación.	1
Anuncio de Proyecto: descripción general del instrumento	3
El Anuncio de Proyecto en la Operación Nuevo Usme y los avalúos de referencia	6
Los objetivos básicos de la Operación Nuevo Usme.....	7
El Anuncio del Proyecto a través del Decreto 266 de 2003	9
Los avalúos de referencia.....	11
Impactos y Efectos del Anuncio de Proyecto de la Operación Nuevo Usme	16
Control a los precios del suelo	17
Modelación del posible impacto sobre las viviendas resultado del control a los precios del suelo	24
La figura del anuncio en la Revisión del POT de 2003	31
Regulación complementaria sobre la aplicación del Anuncio del Proyecto efectuado en el marco de la Operación Nuevo Usme	32
Regulaciones Nacionales	33
Avalúos del suelo de expansión urbana	33
Reglamentación Nacional del Anuncio del Proyecto- Decreto 2729 de 2012.....	36
Conclusiones	38
Bibliografía	44
Normatividad	45

Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precio del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá- Colombia

Contexto General y experiencia comparada. Recuperación de plusvalías en el marco de la expropiación.

Una de las principales dificultades que tiene que enfrentar la estructuración de una operación urbana de iniciativa pública o la ejecución de una obra pública es la definición de los mecanismos que permitan, en el primer caso, la transformación de la tierra de conformidad con los usos y destinos fijados por el instrumento de planeación respectivo, y en el segundo, la adquisición del suelo requerido para la ejecución de la obra. Esta dificultad está determinada por la existencia de la propiedad privada de los terrenos sobre los cuales recaen las decisiones de ordenamiento territorial.

La principal tensión que subyace en el uso del instrumento expropiatorio es la definición del valor del bien expropiado y si en éste se pueden incorporar o reconocer expectativas urbanísticas o incrementos de valor producidos por la intención manifiesta del Estado de llevar a cabo el programa, proyecto u obra correspondiente. Si no existe una regulación y unos principios claros de cómo enfrentar esta situación es muy probable que la agencia gubernamental encargada de la expropiación de los terrenos termine reconociendo en los avalúos que se practiquen para llevar a cabo los procesos de expropiación, incrementos de valor que tienen como causa justamente el anuncio de la realización de planes, programas u obras públicas.

El comportamiento del mercado del suelo es muy sensible a las expectativas provenientes de posibles cambios en la regulación de usos del suelo o a posibles modificaciones en las dinámicas de accesibilidad o movilidad producto de cambios y mejoras en la infraestructura de vías y transporte. Por tal motivo el anuncio efectivo de la iniciación de un proyecto urbano o de una obra pública puede generar procesos de especulación que intentan anticipar futuras rentas del suelo, traduciéndose en procesos de incremento de precios. Esta situación resulta muy inconveniente para la agencia pública encargada del respectivo proyecto u obra, pues al momento de iniciar la gestión del suelo que se requiere para materializar su anuncio puede encontrar que los precios del suelo se han incrementado de manera importante, generando con esto presiones sobre el presupuesto público y muchas veces desbordando las previsiones sobre la incidencia que tendrá el suelo sobre los costos totales del proyecto. De forma sencilla puede afirmarse que el estado con sus decisiones y anuncios de ejecutar un proyecto determinado puede terminar actuando en contra de sus propios intereses.

Por esta razón como afirma Pérez Lamas (1997): “La idea subyacente es que determinadas plusvalías no son atribuibles al patrimonio del expropiado porque pertenecen solamente a quien ha creado las condiciones para la existencia de las mismas, en este caso, la colectividad o el interés general representado por la Administración que aprobó el plan o proyecto.(...)”.

Dada la importancia de la discusión sobre la incorporación en los valores de expropiación de incrementos de valor producto del anuncio de las obras o proyectos públicos, a continuación se

presenta un breve recorrido por la forma en la que se ha planteado y entrado a regular esta situación en tres países europeos: España, Francia e Inglaterra.

La evolución del sistema urbanístico español muestra una constante tensión alrededor de la manera de regular la forma y los supuestos de valoración que deben aplicarse para efectos de expropiación, justamente para resolver el problema de incorporar o no expectativas urbanísticas.

Como primer antecedente se encuentra la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 donde el criterio fue no admitir que en los justiprecios de expropiación se incorporaran potenciales aprovechamientos urbanísticos. Esta tendencia se mantiene en las legislaciones de Primo de Rivera, la de la II República y la del Régimen del General Franco hasta la Ley del Suelo de 1956 (Parada 1999: 166). En consonancia con lo anterior en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 el valor central es el que la ley llama el *valor real*.

Apartándose de esta tendencia la Ley de Suelo de 1956 modificó las disposiciones anteriores y establece “un *valor rústico* para el suelo rústico o no urbanizable, calculado en función del aprovechamiento natural; un *valor expectante* para el de reserva urbana, que incorporaba las expectativas de urbanización que venía a añadir a la pura rentabilidad agraria; un *valor urbanístico* para el suelo urbano, que además tenían en cuenta las determinaciones del planeamiento, y un valor comercial para los solares edificables” (Parada 1999: 164).

Por su parte en la reforma de 1975 se redujo el número de criterios a tener en cuenta para determinar el valor de la indemnización, y se establecieron dos criterios: el valor inicial y el valor urbanístico. Para 1990 la cuestión de los justiprecios se resuelve- como afirma Ramón Parada- protegiendo a una minoría de propietarios de la iniciativa pública y estableciendo los justiprecios de los terrenos en función de la edificabilidad que los planes le atribuyen. La Ley 6 de 1998 no modificó tales criterios toda vez que la valoración de los terrenos sigue haciéndose conforme a la clasificación que el plan haga de ellos y de la posibilidad de edificación o no que éstos tengan (Parada 1999).

En segundo lugar, el caso francés en este tema tiene relación directa con los grandes procesos de urbanización o reurbanización que se han emprendido en ese país desde el siglo XIX. En Francia se muestra justamente que dependiendo del interés que se considere más importante – el de los propietarios o el del estado- la fecha de referencia para efectos de determinar el valor de la indemnización en caso de expropiación puede moverse para antes – caso en el cual se protegen más los intereses del Estado- o acercarse al momento de la iniciación del trámite de la expropiación protegiéndose más los intereses de los propietarios a quienes por esta vía se les terminan reconociendo mayores valores asociados a incrementos de precios producidos por el anuncio.

En Inglaterra también se ha tenido que abordar el debate jurídico sobre cómo determinar el valor que se debe pagar como indemnización por causa de expropiación. En un primer momento tal como quedó establecido en el *Acquisition of land Act 1919* la regla general de indemnización debía ser el precio que podría obtenerse por un terreno si se quisiera vender en el mercado. Dos normas, las leyes de 1947 y 1954, establecieron dos tipos de valores: el llamado *valor de uso actual*, que era el valor del suelo en situación anterior a su clasificación urbana, y *el valor de*

mercado que era mucho más alto, puesto que incluía las expectativas urbanísticas derivadas del planeamiento. La experiencia inglesa muestra también otra forma de respuesta a la disyuntiva sobre incorporar o no incrementos de valor producidos por el anuncio o la ejecución de un proyecto u obra pública. Se trata de descontar del valor de la indemnización que se reconoce a un propietario la valorización que se puede producir en el mismo terreno o en un terreno de su propiedad contiguo o adyacente como resultado del mismo proyecto. En este caso la regla consiste más bien en computar como parte de la indemnización la posible valorización que pueda sufrir la parte restante del terreno expropiado u otro terreno del mismo propietario que se encuentre contiguo o adyacente a la zona expropiada¹.

En los tres casos referidos es claro que a pesar de modificaciones en los regímenes de valoración y expropiación y de las oscilaciones en el interés (estado o propietario) que termina privilegiándose, lo cierto es que la relación entre *valoración/indemnización/ plusvalías y expropiación* es deliberadamente abordada y como consecuencia se han construido criterios, reglas y procedimientos para regular la forma en la que se realiza la valoración de un terreno para efectos de su expropiación, teniendo en cuenta la incidencia o efectos que para tal fin pueden llegar a tener tanto las expectativas urbanísticas como los incrementos de valor producidos por anuncios del Estado.

Anuncio de Proyecto: descripción general del instrumento

El primer antecedente normativo en el ordenamiento colombiano en el cual aparece regulado el instrumento de “Anuncio de Proyecto” fue la Ley 9 de 1989, pero por más de quince años no existió ni en la ciudad, ni en el país ningún antecedente de implementación de un instrumento con tales características. Esto podría explicarse, bien a una falta de comprensión por parte de las agencias gubernamentales encargadas de los procesos de expropiación sobre la importancia, efecto y posible forma de aplicación de este instrumento; o la tolerancia de tales agencias en permitir y facilitar la apropiación por parte de los propietarios del suelo de los incrementos de los precios causados por los anuncios de ejecución de un determinado proyecto u obra. Detrás de esta posible tolerancia podría encontrarse un concepto o idea sobre la propiedad inmueble de corte muy individual y absoluta².

La Ley 9 de 1989 preveía la posibilidad de que en la determinación de los avalúos de inmuebles en los trámites de adquisición por motivos de utilidad pública o interés social se descontaran incrementos de valor producidos por el anuncio del respectivo programa, proyecto u obra. La regulación de la ley 9 establecía:

¹ Idéntico criterio estuvo vigente entre 1905 y 1906 en Colombia. El acto reformatorio a la Constitución No. 6 de 1905 establecía: “Por motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, previa indemnización, *salvo el caso de apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se supone que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesario para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada* (cursivas fuera del texto).”

² Para un análisis amplio sobre el proceso de transformación de la regulación sobre propiedad inmueble en Colombia y su confrontación de las ideas y conceptos de corte individual y absolutista puede consultarse Bonilla, 2012.

Artículo 18. Con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones no tendrá en cuenta, al hacer los avalúos administrativos especiales de que trata la presente ley, aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes avaluados, tales como:

1. La adquisición previa por parte de la entidad adquirente, dentro de los cinco (5) años, de otro inmueble en la misma área de influencia.
2. Los proyectos anunciados, las obras en ejecución o ejecutadas en los cinco años (5) anteriores por la entidad adquirente o por cualquier otra entidad pública en el mismo sector, salvo el caso en que el propietario haya pagado o esté pagando la contribución de valorización respectiva.
3. El simple anuncio del proyecto de la entidad adquirente de comprar inmuebles en determinado sector, efectuado dentro de los cinco (5) años anteriores.
4. Los cambios de uso, densidad y altura efectuados por el Plan Integral de Desarrollo, si existiere, dentro de los tres (3) años anteriores a la orden de compra, siempre y cuando el propietario haya sido la misma persona durante dicho período o, habiéndolo enajenado, haya readquirido el inmueble para la fecha del avalúo administrativo especial.”

A pesar de la vigencia de esta disposición en la Ley 9 de 1989, la misma no fue objeto de aplicación e implementación por parte de las autoridades locales colombianas. Resulta importante advertir que la misma fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, pocos meses después de expedida la ley. En una sentencia muy importante en el proceso de decantamiento de esta ley, la Corte Suprema de Justicia estimó que mediante este mecanismo de control a los precios del suelo no se vulneraba la garantía y protección al derecho de propiedad, y por el contrario lo que se busca es no hacer de la expropiación una fuente injusta de ganancia. Específicamente se afirma en el fallo que: *“pretender fundar un perjuicio en la parte de consideración valorativa de una obra estatal o en una simple intención manifiesta de éste que realmente no justifique dicho mayor valor, es hacer de la expropiación una fuente injusta de ganancia, y ello no encuadra en la preceptiva del artículo 30 de la Constitución Nacional³”*.

Posteriormente el artículo 18 fue derogado expresamente por la Ley 388 de 1997. Sin embargo, esta misma ley que modificó y actualizó la mencionada Ley 9, contiene en su artículo 61 la siguiente regulación al mencionado instrumento:

“PARAGRAFO: 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

³ Corte Suprema de Justicia – Sala Plena- Sentencia del 14 de septiembre de 1989. Magistrado Ponente: Jaime Sanín Greiffestein. Expediente 1920.

el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso”. (Cursivas fuera de texto).

Es evidente que esta disposición es muy amplia y general y no define la forma en la que se puede implementar u operativizar esta posibilidad. Por una parte no indica nada sobre la forma en la que se puede calcular el incremento o mayor valor generado por el anuncio, ni tampoco cuándo, ni de qué forma se considera – para efectos de la aplicación del descuento- efectiva u oficialmente anunciado un proyecto u obra.

Justamente por esta razón resulta muy útil y enriquecedora la implementación que se hizo por primera vez de esta figura en el marco de la OUNU, pues evidenció la necesidad de superar tal vacío y concretar al menos dos condiciones para su puesta en marcha: 1). Un anuncio formal que permita definir un momento en el tiempo a partir del cual se entiende oficialmente anunciado un proyecto y 2) Unos avalúos que establezcan el valor de los terrenos comprendidos dentro del ámbito del proyecto u obra antes del respectivo anuncio.

El asunto crucial para la efectividad en la implementación de este instrumento es la existencia de unos avalúos de referencia que permitan establecer si se presentan incrementos en el precio del suelo y de que magnitud pueden ser. Los avalúos son de referencia porque definen para zonas homogéneas un valor de referencia del suelo para un momento del tiempo. Estas zonas pueden estar integradas por más de un predio y definen un valor o rango de valor para todo el suelo incluido en ellas.

Para contar con tales avalúos no se requiere de una valoración puntual de cada uno de los predios incluidos en el área o ámbito del respectivo anuncio sino una muestra representativa de avalúos de predios en tal área que puedan ser aplicados al área homogénea correspondiente.

Es decir que, en tanto el informe elaborado por un experto o perito el avalúo que se realiza para efectos de una eventual expropiación es distinto a lo que ha dado en llamarse avalúos de referencia relacionados con el anuncio del proyecto. El valor determinado en el respectivo informe podrá ser diferente, dependiendo de la fecha y de las circunstancias en que se encuentren los inmuebles avaluados, porque como lo indica la ley, el avalúo tendrá en cuenta la normativa urbanística vigente y la destinación económica del inmueble.

En todo caso en el momento en que las distintas entidades o dependencias de la administración municipal inicien los procesos de adquisición de predios por motivos de utilidad pública o interés social – en caso de requerirse- deben contar con un avalúo específico y puntual de cada uno de los predios requeridos. Es decir la existencia de avalúos de referencia no implica que no se requieran de avalúos puntuales caso a caso. Quienes realicen tales avalúos puntuales contarán con los avalúos de referencia y deben verificar si existen incrementos de valor que no resulten del esfuerzo o inversión del propietario y en tal caso realizar el descuento de tales incrementos atribuibles al anuncio del proyecto u obra.

Los avalúos practicados en cumplimiento del Anuncio de un Proyecto cumplen su cometido en el momento en que se realizan, cual es el de establecer el precio del suelo antes de que se iniciaran las intervenciones públicas dirigidas a formular el respectivo proyecto o programa. Se puede

afirmar que ahí se agota o se cumple su finalidad y razón de ser. No puede predicarse entonces que estos avalúos pierden vigencia por el paso del tiempo. Si se tiene que recurrir a expropiaciones, tal como lo obliga la ley habrá que realizar no avalúos masivos sino avalúos particulares para cada inmueble, que tendrán que descontar las plusvalías producidas por el anuncio del proyecto.

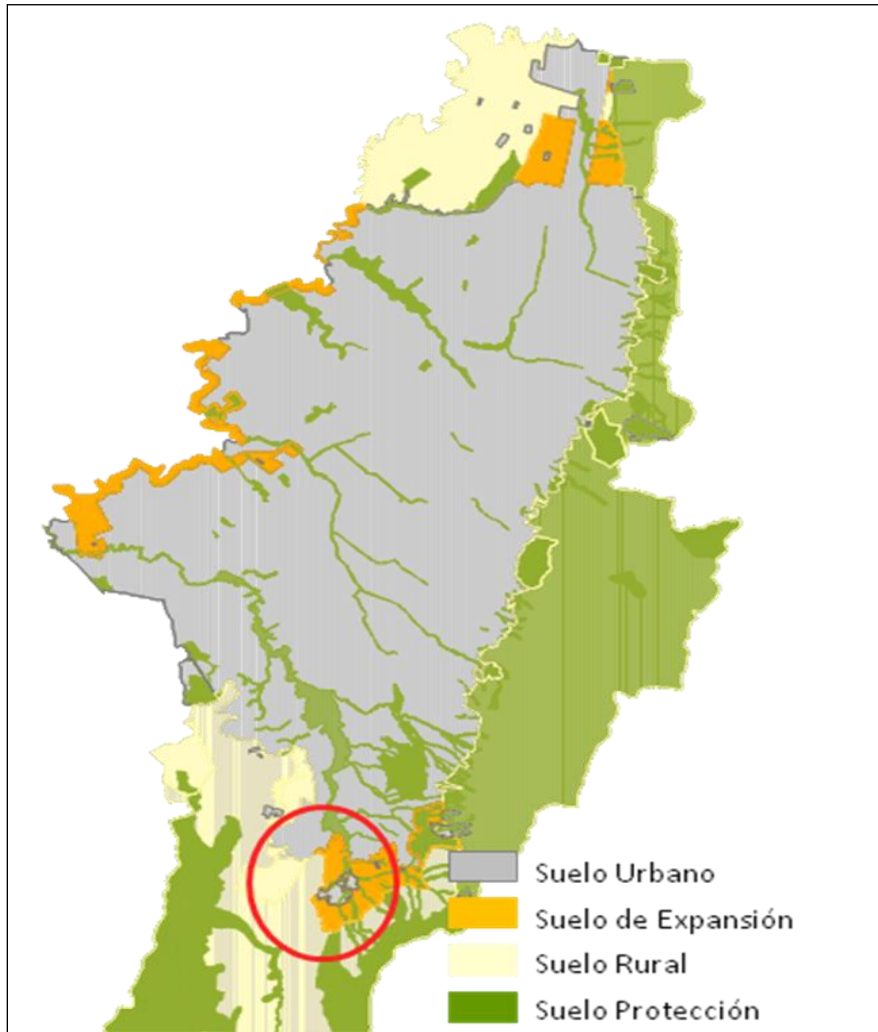
Como ya se ha mencionado, los avalúos de referencia sirven para conocer el valor que tenía el suelo antes de la puesta en marcha de un proyecto urbanístico u obra en un sector. La definición de tal valor deberá tener en cuenta las condiciones físicas y jurídicas del bien en el momento de su valoración.

El Anuncio de Proyecto en la Operación Nuevo Usme y los avalúos de referencia

El Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Bogotá⁴ adoptó como parte del modelo de ordenamiento de la ciudad la definición de suelos de expansión urbana con base en las previsiones de crecimiento de la misma. Como parte de esta medida, estableció que los futuros suelos de expansión se ubicarían de manera predominante en las zonas norte (localidades de Suba y Usaquén a lo largo del eje de la Autopista Norte) y al sur de la ciudad (Localidades de Usme y Ciudad Bolívar). En el borde sur, el suelo de expansión quedó definido en una parte de zonas rurales de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar en un área aproximada de 900 has.

⁴ El decreto 190 de 2004 es el documento que compila tanto las decisiones tomadas durante la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 469 de 2003) como el primer Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000). Es importante resaltar que el suelo de expansión urbana del borde sur de la ciudad fue reducido en 395 has durante la revisión del POT.

Imagen 1 Suelos de expansión urbana de Bogotá y localización de la Operación Urbanística Nuevo Usme.



Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas, 2012

Los objetivos básicos de la Operación Nuevo Usme

Para concretar las decisiones del POT sobre los suelos de expansión urbana del borde sur se estructuró una operación urbanística denominada “Nuevo Usme”. La estructuración de esa operación inició en 2002 como un escenario de aplicación de diversos instrumentos de gestión del suelo con el propósito de generar formas alternativas de generación de suelo urbanizado para vivienda social. Para el diseño de esta intervención se pensó en la necesidad de hacer uso de los distintos mecanismos de gestión del suelo contenido en la ley colombiana, tales como la participación en plusvalías, los planes parciales y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

En últimas, el objetivo principal de esta Operación, que ha sido muy importante como escenario de discusión de las alternativas de instrumentación con las que cuenta la ciudad para enfrentar los retos de generación de suelo urbanizado, consiste en ofrecer una alternativa de vivienda a los

sectores populares con el fin de competir con los urbanizadores ilegales que tradicionalmente han monopolizado la oferta de vivienda en esta área de la ciudad 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.

La estrategia fundamental a la que apunta esta operación, que cuenta con un Plan de Ordenamiento Zonal adoptado – Decreto 252 de 2007- es la de definir a todo el suelo de expansión urbano incluido, como un ámbito espacial de distribución de las cargas y los beneficios que el proceso de urbanización y transformación a usos urbanos va a representar para la zona. 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 4 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.

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-privado, 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 permita acceso a vivienda social.

Imagen 2 Inversiones realizadas en la zona de Usme antes de la adopción de la OENU



Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas, 2012

El Anuncio del Proyecto a través del Decreto 266 de 2003

La base fundamental para la aplicación de la estrategia de gestión del suelo de esta operación está sustentada en un estricto control a los precios del suelo. Para lograr tal fin, el primer paso que dio la Administración en esta dirección fue la del anuncio del proyecto - al que se hará referencia en detalle en el próximo apartado del documento- que tenía por objeto anunciar la puesta en marcha de la OUNU, en el 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 están clasificados desde el la entrada en vigencia del POT en el año 2000 como suelos de expansión urbana. Dado que el anuncio del proyecto se hizo en el año 2003, la situación antes de la ejecución del proyecto corresponde a suelos donde sólo se podían desarrollar, de forma legal, usos relacionados con lo rural (agrícolas y forestal) y por tanto, sólo teniendo en cuenta esta condición, se definieron los avalúos de referencia de este sector.

Para el momento de la expedición de tal anuncio este instrumento se encontraba solamente regulado por el mencionado Parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997. Como ya se mencionó el primer desafío que tuvo que enfrentarse fue cómo a partir de una disposición tan amplia y general se instrumentaría su aplicación para un caso específico. La decisión fue entonces que la formalización de la aplicación de este instrumento requeriría de dos condiciones: 1) un anuncio formal que permitiera definir un momento en el tiempo a partir del cual se

entendía oficialmente anunciado el proyecto y 2) unos avalúos que establecieran el valor de los terrenos comprendidos dentro del ámbito de la operación antes del respectivo anuncio.

Los avalúos además de servir como valores de referencia en caso de que se requiera la adquisición forzosa de predios al interior de la Operación, 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.

El Anuncio fue formalizado mediante el Decreto 266 de 2003⁵, en los siguientes términos:

Anunciar la puesta en marcha del Proyecto Urbanístico Integral o Macro-Proyecto que se identificará como "Nuevo Usme" y que estará comprendido por las Operaciones Estructurantes "Nuevo Usme" y "Puerta al Llano" contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Como consecuencia de la decisión adoptada por medio de este Decreto se ordena realizar el anuncio que aquí se determina mediante la publicación oficial del Presente Decreto en el Registro Distrital, para efectos de lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 61 de la ley 388 de 1997 y publicarlo en un diario de amplia circulación en el Distrito Capital y de esta forma establecer mecanismos de acceso generalizado de la ciudadanía a la información sobre los avalúos de referencia de los terrenos, una vez éstos se realicen.

PARÁGRAFO: Este anuncio se efectúa atendiendo al carácter de Proyecto Urbanístico Integral de la Operación Nuevo Usme y surte los efectos del Anuncio del Proyecto establecido en el artículo 493 del Decreto 619 de 2000.

Una vez realizado el anuncio del proyecto, el Decreto cumplió con estas dos condiciones fundamentales: 1) anunciar la puesta en marcha del Proyecto Urbanístico Integral o Macro-Proyecto "Nuevo Usme" comprendido por las Operaciones Estructurantes "Nuevo Usme" y "Puerta al Llano" contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y 2) ordenar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Hoy Secretaría Distrital de Planeación) la *"(...) práctica de avalúos en puntos muestrales, representativos de las distintas situaciones de los terrenos que hacen parte del Proyecto Urbanístico Integral que aquí se anuncia, tomando como base las zonas geo-económicas homogéneas definidas por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital⁶, así como las metodologías que este Departamento utilice para la definición de puntos muestrales"*.

Como se indicó en la sección anterior del documento la ley tampoco contempla nada sobre el mecanismo para identificar o demostrar los incrementos en los precios de la tierra derivados del proyecto que se anuncia. Para llenar ese vacío en la elaboración de los avalúos de referencia se

⁵ Para consultar el texto completo del Decreto 266 de 2003, remitirse al siguiente link, en la página oficial de la Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9071>

⁶ Hoy Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

optó por un procedimiento similar al previsto por la misma ley para la participación en plusvalías, cual es el de establecer el precio comercial de los terrenos en el momento del anuncio del proyecto, para cada una de las zonas o subzonas involucradas en el proyecto, con características geoeconómicas homogéneas.

El párrafo del artículo 61° de la ley 388 de 1997 tampoco determina nada sobre el periodo de tiempo en el cual operará el efecto del anuncio del proyecto, ni hacia el pasado ni hacia el futuro. Por lo tanto, se consideró que el descuento del mayor valor generado por el anuncio de la OUNU operaría desde la fecha en que se anunciaba el proyecto y hasta que el proyecto se ejecutara en su totalidad y se realizaran la totalidad de las adquisiciones públicas de tierra que hicieran parte del mismo, es decir, un periodo de varios años.

Tampoco establece nada la ley sobre la forma de actualización de los avalúos de referencia. Para este caso y recurriendo a una analogía con las normas sobre participación en plusvalías, se definió un incremento o actualización equivalente a la variación del índice de precios al consumidor (párrafo 2 del artículo 79 Ley 388 de 1997). A pesar de que en el Decreto de Anuncio no se estableció explícitamente esta regla o criterio para actualizar los avalúos siempre se estimó que se debía recurrir a esta analogía. Sin embargo y para hacer el criterio claro y transparente, en la regulación posterior de la OUNU se incluyó explícitamente. Por esta razón el Decreto 252 de 2007⁷ – Plan de Ordenamiento Zonal de Usme- determina en su artículo 7⁷:

PARÁGRAFO 2. Con el fin de mantener actualizado el valor de los avalúos de referencia practicados en desarrollo del Decreto 266 de 2003, la Secretaría Distrital de Planeación actualizará el valor de los mismos, de acuerdo con la meta de inflación esperada para la respectiva vigencia fiscal.

Los avalúos de referencia

Para la realización de los avalúos de referencia lo primero que se determinó fueron las zonas homogéneas físicas⁸ en las que se dividía la zona objeto del anuncio del proyecto.

⁷ Para consultar el texto completo del Decreto 252 de 2007 ” Por medio del cual se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme” remitirse al siguiente link, en la página oficial de la Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25478>

⁸ De acuerdo con las normas catastrales colombianas (Párrafo del artículo 70 de la Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por la cual se reglamenta la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional “se entiende por zona homogénea física, el espacio geográfico de una región con características similares en cuanto a suelos, aguas, pendientes, pisos térmicos, vías, uso, destino económico, u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes”.

Para la definición de estas zonas y de conformidad con las reglas y criterios para la formación y actualización catastral se tuvieron en cuenta las siguientes variables:

1. Unidades Climáticas
2. Relieve
3. Capacidad Productiva de la tierra
4. Accesibilidad de vías
5. Dotación de recursos hídricos
6. Usos del suelo.

Una vez identificadas las variables, se graficaron en el mapa de la zona de estudio, tomando como base cartográfica las áreas homogéneas de tierra del IGAC (Unidades climáticas, relieve, capacidad productiva y las aguas) así como la información recolectada en terreno que hace referencia a la accesibilidad de vías y usos.

Con la información de estas coberturas se realizó la actualización de las zonas homogéneas físicas con el fin de delimitar áreas de suelo con características similares y después de varios análisis se determinó la existencia de 35 zonas homogéneas físicas.

Una vez definidas estas zonas, la metodología contempla la determinación y selección de los puntos de investigación. Para este fin la primera labor consistió en establecer la muestra de los predios que serían objeto de investigación y avalúo.

Para este fin se establecieron dos criterios de diseño:

1. Estratificar la muestra por Zona Homogénea Física: en la práctica equivale a definir una muestra por cada una de las 35 Zonas delimitadas; esto, por si solo, incrementa la precisión porque permite al interior de cada zona homogénea física diferenciar variables que puedan modificar el valor de un predio a otro, ya que pese a tener características similares las zonas no son completamente homogéneas.
2. Utilizar la varianza en el área de los predios como variable de interés en lugar de la varianza en los avalúos catastrales. La razón fundamental para la determinación de este criterio fue que al interior de una misma Zona homogénea física los cambios de tamaño en los predios tenían una considerable influencia en su valor.

Con el área como variable de interés se procedió a calcular el tamaño de la muestra basada en la varianza de las áreas al interior de cada zona, en todos los casos esta varianza resultó muy alta y por lo tanto el tamaño de la muestra se incrementaba casi hasta coincidir con el número de predios de la zona, por tanto se decidió entonces definir la muestra de la siguiente manera:

1. Identificar rangos de tamaño de áreas en cada zona. Para ello se utilizó la mediana de las áreas de los predios, que tiene la ventaja de poder asociarse a rangos con un mismo número de elementos, no está afectada por valores extremos y permite definir varias medidas de tendencia central en cada Zona. En la práctica se calculó la mediana del área para todos los predios de la zona y después la mediana entre este punto y el primero y

entre éste y el último, así se delimitaron al rededor de 4 rangos por Zona. Este ejercicio permitió estimar un tamaño de muestra de aproximadamente $35 \times 4 = 140$ puntos preliminarmente.

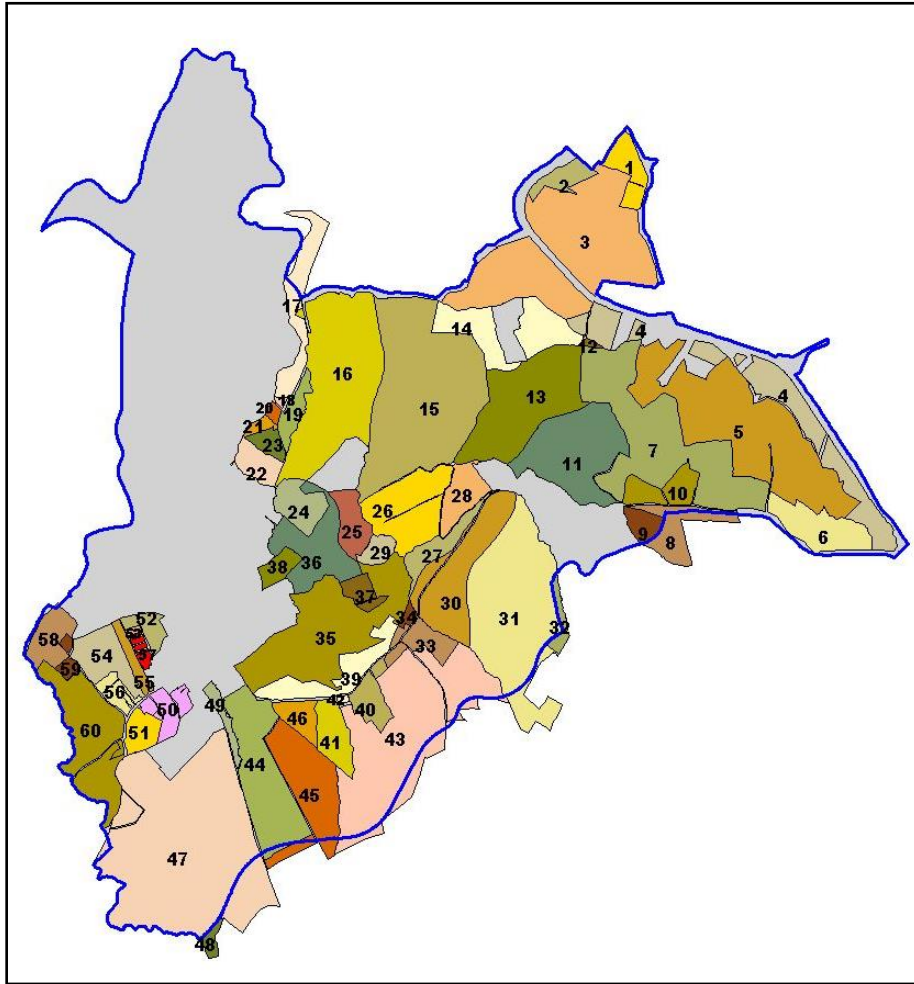
2. Seleccionar como punto de muestra un predio correspondiente a cada uno de los rangos de tamaño definidos, con el objeto de que todos los rangos queden representados en la muestra.
3. Ubicar los puntos de investigación guardando un equilibrio en la distribución espacial dentro de la zona según el criterio sobre el plano, de peritos que recorrieron previamente el área de estudio.

En algunas Zonas más homogéneas en cuanto al tamaño de sus predios se seleccionaron 2 ó 3 puntos de muestra y en la mayoría 4, en total el tamaño de la muestra resultó en 80 puntos.

A partir de los estudios y avalúos puntuales de cada uno de los 80 puntos, se irradió un valor unitario medio de terreno a un área cerrada vecina que pueda considerarse como una Zona Homogénea Geoeconómica con un margen de confianza del 95%, es decir que dentro de ella la varianza del valor no supera el 5% hacia arriba o hacia abajo de dicho valor medio.

A continuación se muestran las 60 zonas geo-económicas que resultaron en el proceso de valoración. Se debe resaltar que las zonas color gris no fueron valuadas en su momento.

Imagen 3 Zonas geoeconómicas homogéneas para los avalúos de referencia.



Fuente: Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD. Avalúos de referencia Proyecto Urbanístico Integral Operación Nuevo Usme. Diciembre 2003. Bogotá D.C.

Para la elaboración de los avalúos de los 80 puntos de la muestra se utilizaron metodologías como el análisis de mercado y de productividad rural a partir de los siguientes elementos:

1. Clasificación de los suelos según su capacidad de uso, manejo y aptitud.
2. Fuentes de agua natural o artificial y disponibilidad efectiva de ellas, en forma permanente o transitoria.
3. Vías internas y de acceso.
4. Topografía.
5. Clima: temperatura, precipitación pluviométrica y su distribución anual.
6. Posibilidades de adecuación.
7. Cultivos: tipo, variedad densidad de siembra, edad, estado fitosanitario, y cuando se refiera a bosques es necesario determinar claramente si éste es de carácter comercial cultivado o protector.

El resultado de los avalúos y su aplicación a la zona geoeconómica correspondiente arrojó el siguiente resultado:

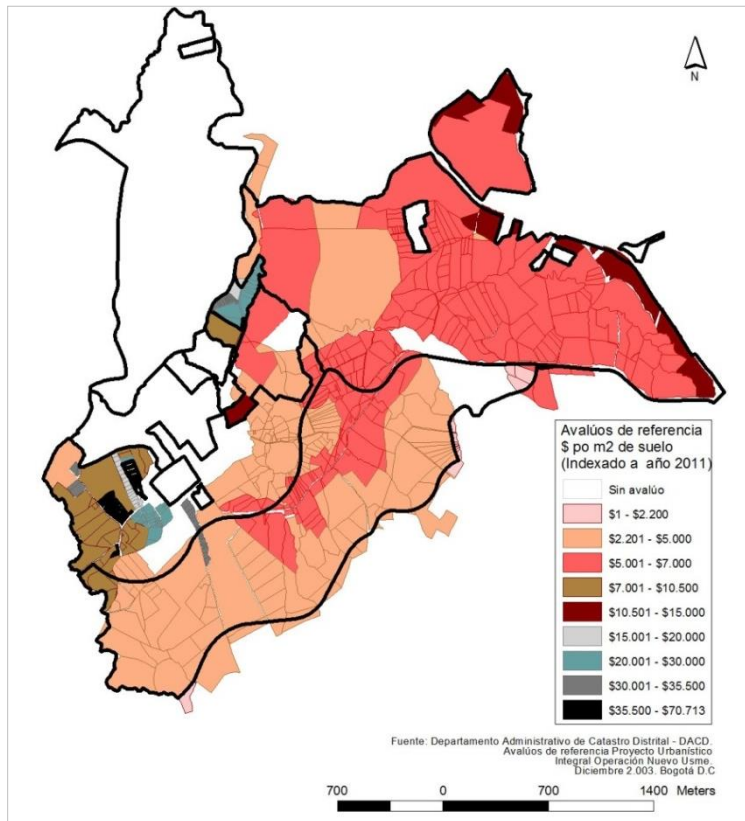
Tabla 1 Resultado de los avalúos de referencia, indexados a Dic. 2011

Zona por rango de valor (COP\$/m2 de suelo) (Indexado año 2011)	Zona por rango de valor (US\$/m2 de suelo) ⁹ (Indexado año 2011)	Área de la zona dentro del proyecto de estudio (m2)	Porcentaje
\$2,071.00	\$1.07	52.475	0,80%
\$3,451.00 a \$6,212.00	\$1.78 a \$3.20	5.677.520	86,73%
\$7,573.00 a \$11,528.00	\$3.90 a \$5.93	354.807	5,42%
\$11,528.00 a \$13,805.00	\$5.93 a \$7.11	265.343	4,05%
\$13,805.00 a \$16,566.00	\$7.11 a \$8.53	28.592	0,44%
\$20,707.00	\$10.66	2.702	0,04%
\$27,610.00	\$14.21	89.078	1,36%
\$31,751.00 a \$34,512.00	\$16.34 a \$17.77	39.67	0,61%
\$55,220.00	\$28.42	25.927	0,40%
\$69,026.00	\$35.53	10.06	0,15%
Total	Total	6.546.175	100,00%

Fuente: Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD. Avalúos de referencia Proyecto Urbanístico Integral Operación Nuevo Usme. Diciembre 2003. Bogotá D.C.

⁹ La tasa representativa del US Dólar cerró el año 2011 en \$1942.69 pesos colombianos.

Imagen 4 Avalúos de referencia indexados a diciembre de 2011



Fuente: Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD. Avalúos de referencia Proyecto Urbanístico Integral Operación Nuevo Usme. Diciembre 2003. Bogotá D.C.

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 como punto de referencia para que otras ciudades y otros proyectos también de Bogotá lo implementen, 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 implementación de los nuevos instrumentos¹⁰ de gestión urbana contemplados en la legislación colombiana.

Impactos y Efectos del Anuncio de Proyecto de la Operación Nuevo Usme

En esta sección del estudio se muestran los principales impactos y efectos que tuvo la implementación del anuncio del proyecto de la OUNU. En primer lugar se muestran los impactos en relación con el control a los precios del suelo en los procesos de adquisición de predios que ha emprendido la ciudad en el área y se presenta una modelación que muestra el posible impacto

¹⁰ Al respecto puede consultarse Gaitán et. al, 2008.

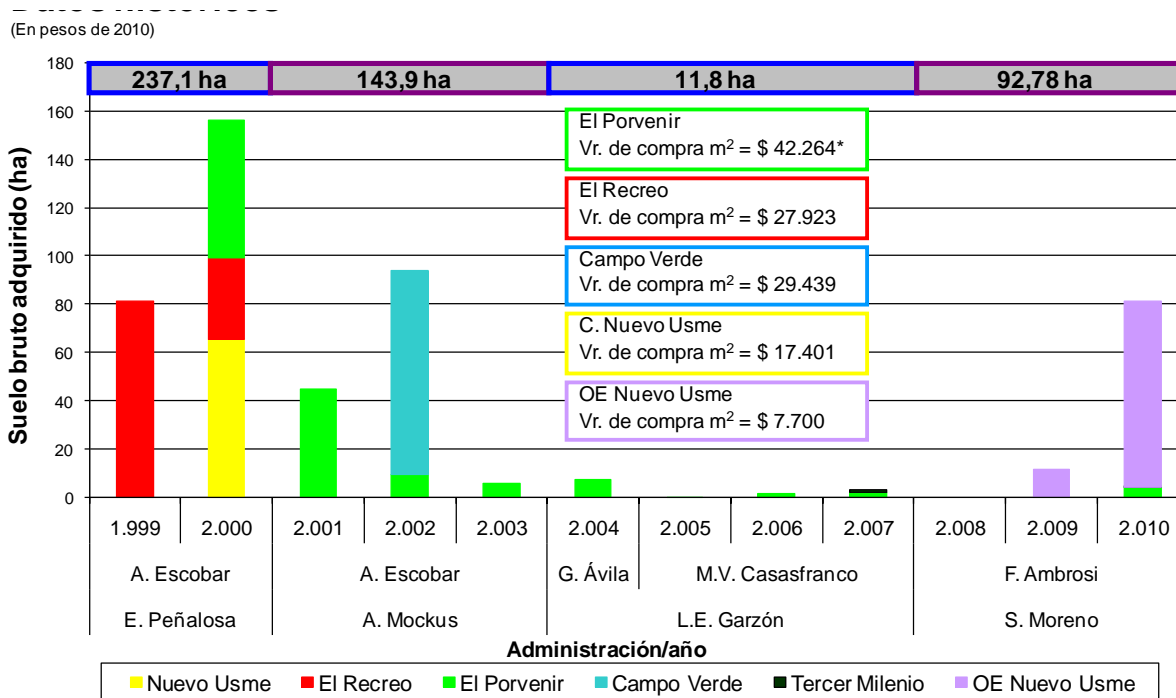
que puede llegar a tener dicho control sobre el tipo de viviendas que se pueden producir en el marco del proyecto.

En segundo lugar se evidencia la forma en la a partir de la experiencia y aplicación en el caso de la OUNU ha venido evolucionado la regulación de este instrumento tanto a nivel local en Bogotá, como a nivel nacional a partir de nuevas regulaciones que han venido precisando su alcance, función y procedimiento, llegando al punto de que a finales del año 2012 se expidió un decreto del gobierno nacional reglamentando integralmente la figura.

Control a los precios del suelo

En el siguiente gráfico se muestran los valores comparados – en pesos de 2010- de adquisición de terrenos por parte de Metrovivienda para la ejecución de sus diferentes proyectos. Solamente en el último proyecto – la OUNU- se utilizó el mecanismo del anuncio del proyecto y los avalúos de referencia. Como se aprecia y gracias a la implementación de este instrumento el valor de adquisición por m2 en este proyecto es el más bajo de la historia de Metrovivienda.

Gráfico 1 Comparativo valores de adquisición del suelo en proyectos de Metrovivienda.



Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas. Bogotá D.C., 2011

A pesar de que salvo el proyecto Ciudadela Nuevo Usme se localiza en el mismo sector de la ciudad, el suelo del resto de los proyectos promovidos por Metrovivienda compartía la misma situación inicial: suelo sin urbanizar clasificado como apto para la expansión de la ciudad y en el

que se desarrollaban actividades agrícolas. Por esta razón el efecto del anuncio es significativo pues implicó una reducción de más del 50% en relación con el valor más bajo de adquisición que se había dado en el pasado en la ciudadela Nuevo Usme.

El resultado del proceso de gestión y adquisición de suelo llevado a cabo en el marco de la Operación Nuevo Usme por parte de Metrovivienda ha dado como resultado que a diciembre de 2011 se hayan adquirido 103 hectáreas de suelo a una valor promedio de \$ 7.614 por m2 de suelo, como se ilustra en la siguiente Tabla:

Tabla 2 Inversión total en adquisición de suelo por parte de MetroVivienda según forma de adquisición de suelo

Tipo adquisición	Valor en pesos	Área (m2)	Vr. m2 de suelo	Vr. M2 de suelo en US\$ ¹¹	No. Predios adquiridos
Total inversión en enajenaciones voluntarias	\$2,244,345,579.00	218.297	\$10,281.00	\$5.29	10
Total Inversión expropiaciones por vía administrativa	\$5,610,864,930.00	813.396	\$6,898.00	\$3.55	4
Total	\$7,855,210,509.00	1.031.693	\$7,614.00	\$3.92	14

Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas, 2011

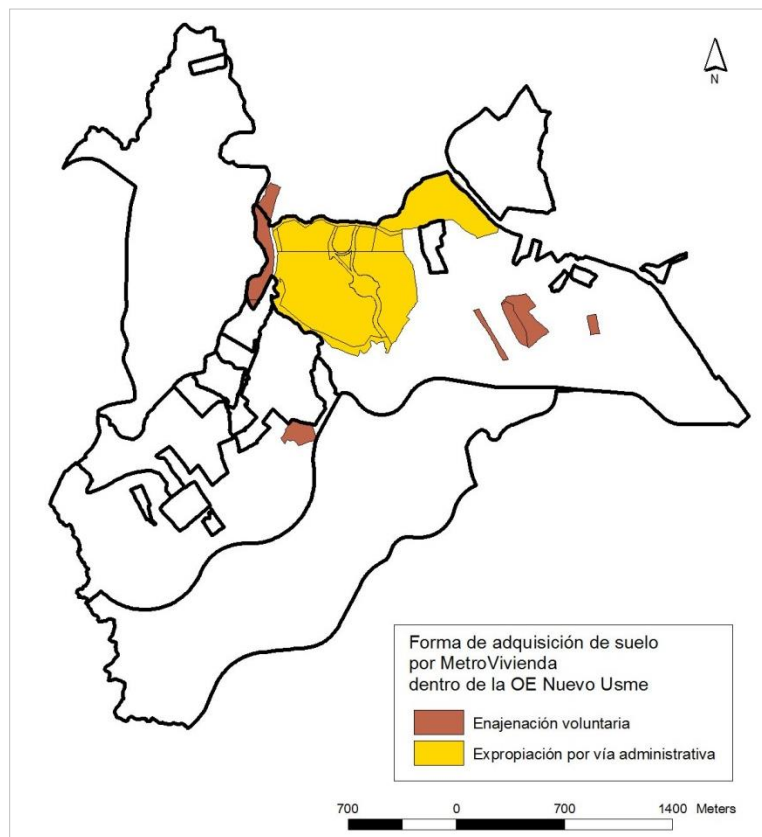
Los suelos enajenados voluntariamente fueron adquiridos a precios del valor residual del proyecto dado que los propietarios de suelo se acogieron a las disposiciones establecidas tanto en el decreto 252 de 2007 como en el decreto 438 de 2009, que establecieron que en caso de aporte del suelo o enajenación voluntaria el valor que se podría reconocer a los propietarios sería el valor residual del suelo una vez aplicadas las reglas de reparto equitativo de cargas y beneficios y que se encontraba alrededor de \$12.000 por m2 de suelo. Los suelos obtenidos a través de expropiaciones por vía administrativa fueron valorados de acuerdo con las condiciones actuales del terreno (usos rurales y forestales), debido a que los propietarios no aceptaron las condiciones establecidas para la gestión asociada. Los avalúos comerciales base para cada una de las expropiaciones fueron realizados Catastro Distrital (UAECD) teniendo en cuenta que lo dispuesto en el artículo 54 del decreto 438 de 2009.

En este sentido, el valor comercial promedio de estas expropiaciones estuvo alrededor de \$7.000 por m2 (en estos predios también hay zonas de protección de quebradas que se valoraron a \$2.500 por m2). Evidentemente que sin la existencia de los avalúos de referencia y de criterios

¹¹ La tasa representativa del US Dolar cerró el año 2011 en \$ 1942.69 pesos colombianos.

claros sobre los usos y potenciales – exclusivamente agrícolas- que debían considerarse para efectos de determinar el valor del suelo, hubiera resultado imposible conseguir que tales avalúos no incorporaran incrementos asociados a los potenciales urbanísticos de la OUNU y del correspondiente anuncio de su ejecución.

Imagen 5 Formas de adquisición de suelo por parte de Metrovivienda dentro de la OE Nuevo Usme



Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas, 2011

La deliberada estrategia de control a los precios del suelo ha tenido como uno de los principales opositores a un gran terrateniente de la zona¹² que justamente había adquirido una cantidad importante de terrenos antes de la expedición del POT del 2000 a precios muy bajos y que estaba a la espera del cambio de uso y aprovechamiento para incrementar de forma importante su valor. Según información de Metrovivienda el valor promedio de adquisición de tales terrenos no supero en ningún caso los \$5.000 (2 US\$) por metro cuadrado¹³. La valorización esperada era muy importante: en el trámite de expropiación administrativa de aproximadamente 70 hectáreas de suelo de su propiedad en el denominado polígono 1 los avalúos aportados como base para su

¹² Según datos de Metrovivienda este actor en cabeza suya o de familiares o empresas con control suyo, acumula cerca de 150 hectáreas de la Operación, de las cuales aproximadamente 100 se encuentran localizadas en el ámbito del polígono 1 o Plan Parcial Tres Quebradas.

¹³ Esta estrategia de actuación se puede corroborar incluso después de anunciada la Operación, conocidos los avalúos de referencia y expedido el Plan de Ordenamiento Zonal. El mismo actor suscribió un contrato de promesa de compraventa en mayo de 2008 por un terreno en el ámbito de la operación a escasos 1000 metros de uno de sus predios expropiados, y el valor pactado fue la suma de doscientos tres millones doscientos noventa y seis mil pesos (\$ 203.296.000) Mcte; es decir se definió un valor aproximado de ocho mil pesos \$ 8.000 por metro cuadrado. Esta información aparece consignada en la Resolución 019 de 2010 expedida por el Gerente de Metrovivienda y por medio de la cual se ordena una expropiación administrativa.

pretensión oscilaban alrededor de los \$100.000 por metro cuadrado, es decir un incremento de valor que ronda el 1.000%.

Tabla 3 Avalúos presentados por propietario original del suelo durante los procesos de expropiación

Predio	Área m2	Valor Total en pesos	Valor/ m2 de suelo	Valor /m2 de suelo en US\$ ¹⁴
1	160.235	\$16,023,491,000.00	\$100,000.00	\$51.48
	160.235	\$16,343,960,820.00	\$102,000.00	\$52.50
	160.235	\$15,542,785,300.00	\$97,000.00	\$49.93
2	412.735	\$49,064,425,200.00	\$118,887.00	\$61.20

Fuente: Metrovivienda, Dirección de Operaciones Estratégicas, 2012

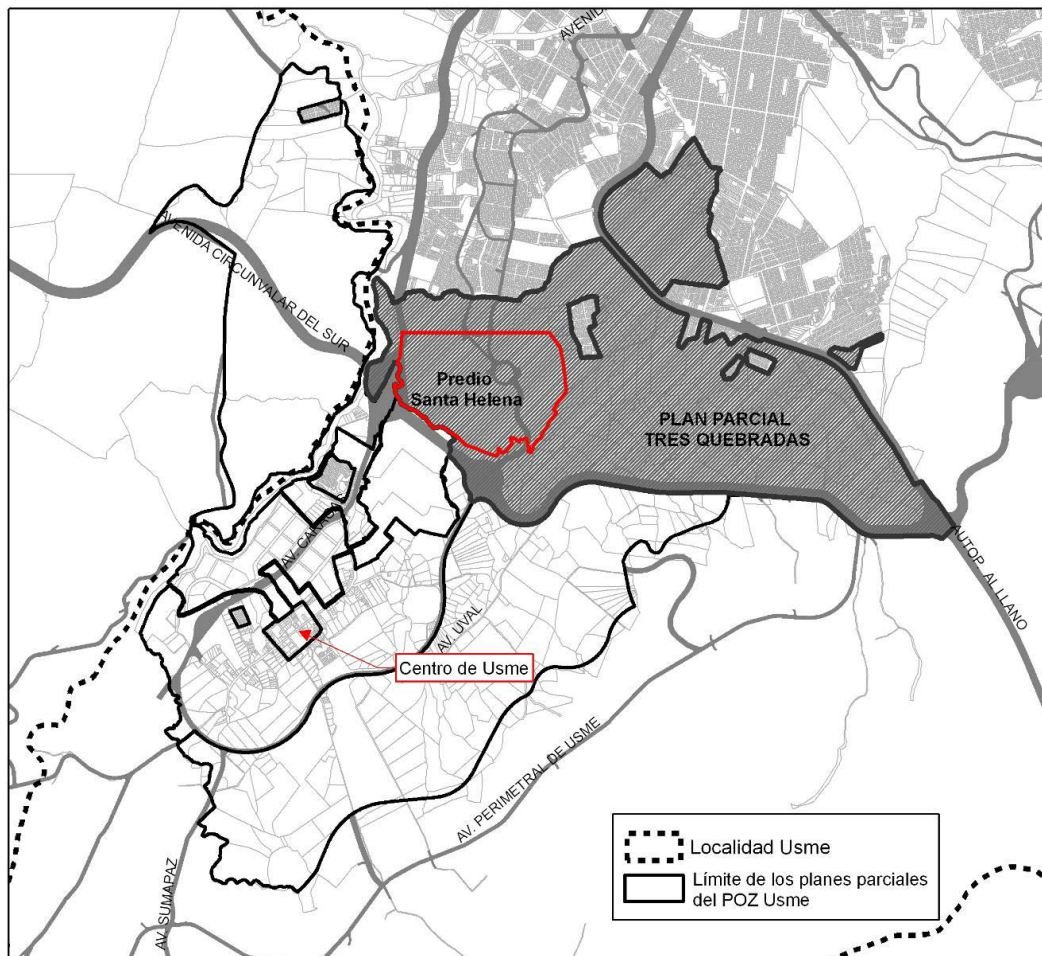
Estas pretensiones fueron denegadas por Metrovivienda debido a que los avalúos presentados elaborados por evaluadores privados no estaban acorde a la normativa vigente que rige para los suelos que conforman el plan parcial Tres Quebradas. Dentro de los argumentos que se expusieron para denegar estas reclamaciones se encontraban las siguientes:

- Los avalúos no tenían en cuenta las condiciones normativas de la zona, que corresponden a usos rurales y forestales hasta tanto no se incorporen a usos urbanos a través de la urbanización del suelo y por ende no se toman en cuenta los avalúos de referencia ni las disposiciones sobre condiciones valuatorias de suelo y de participación de los propietarios de suelo, que tienen tanto en el decreto 252 de 2007 como en el 438 de 2009
- En los casos en los que se usaron métodos residuales no se consideraron las cargas urbanísticas que se definen tanto en el decreto 252 de 2007 como en el 438 de 2009 ni tampoco la participación en plusvalías
- Cuando se utiliza el método comparativo, no se utilizan terrenos similares a los que se van a expropiar, sino terrenos urbanizados aledaños o en otras zonas donde actúa Metrovivienda, lo que invalida el avalúo dado que incumple con las premisas que impone este método de valoración
- En algunos casos se comete el error de valorar este suelo bruto como si fuera suelo útil, invalidando los resultados.

¹⁴ La tasa representativa del US\$ cerró el año 2011 en \$ 1942.69 pesos colombianos.

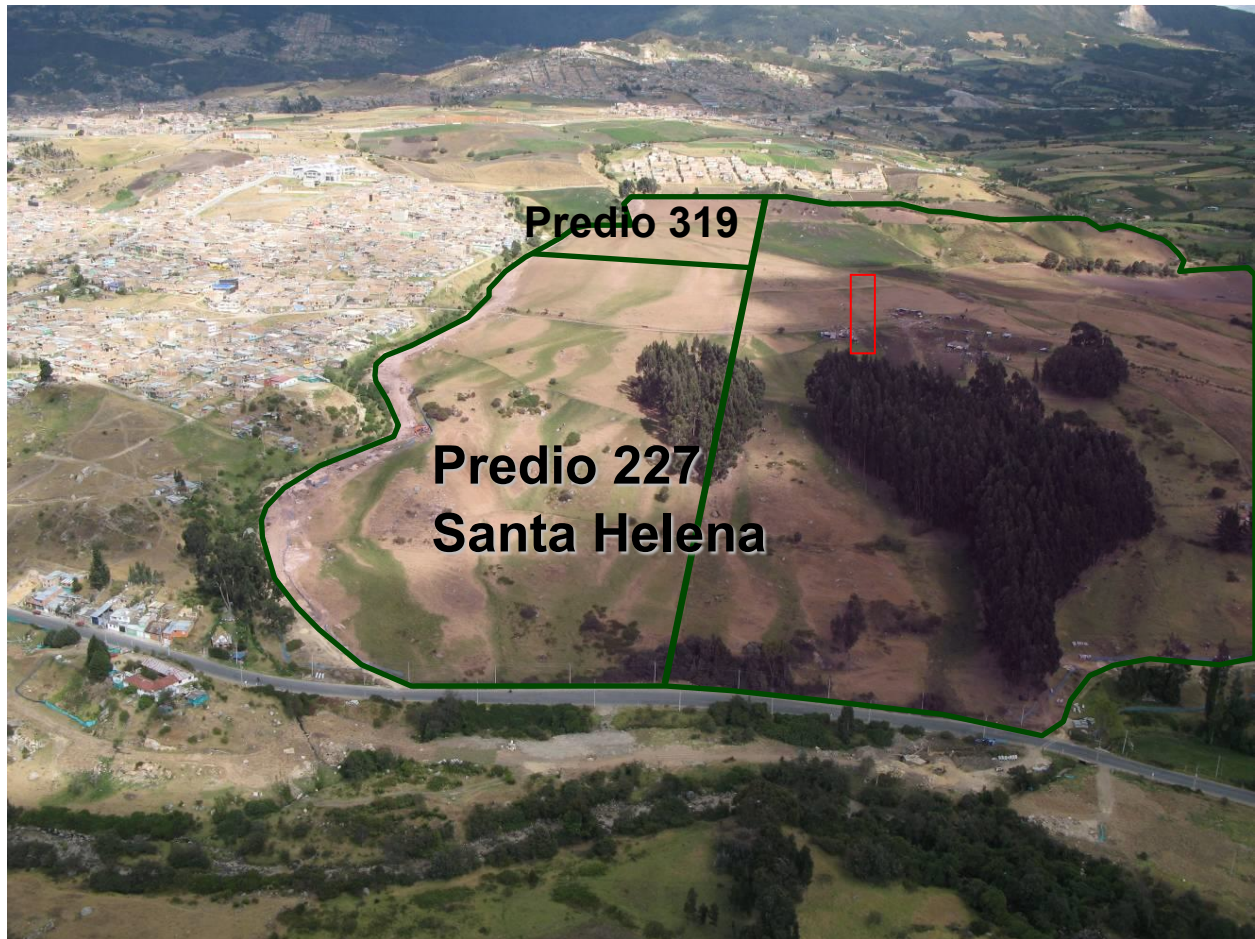
A pesar de que las razones para reconocer un mayor valor por el suelo fueron rechazadas por Metrovivienda y como consecuencia se procedió a la expropiación administrativa de los predios, la inconformidad no cesó en esta instancia. Una vez en firme los actos administrativos de expropiación, éstos fueron demandados ante la justicia administrativa y actualmente se encuentran en curso dos procesos judiciales contra igual número de expropiaciones que se llevaron a cabo sobre un predio denominado “Hacienda Santa Helena”.

Imagen 6 Localización del predio Santa Helena dentro de la OE Nuevo Usme



Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas, 2011

Imagen 7 Localización del predio Santa Helena sobre fotografía aérea tomada por Metrovivienda en 2010



Fuente: Metrovivienda. Dirección de Operaciones Estratégicas, 2011

En estos procesos el principal motivo de inconformidad es precisamente la valoración del suelo y los supuestos sobre los cuales se llegó al avalúo. Para este propietario los avalúos practicados no tuvieron en cuenta la potencialidad urbanística de los terrenos y parten de unos avalúos de referencia que no reflejan tal situación. Evidentemente este es justamente el meollo de la discusión y de la función de los avalúos de referencia. Aunque en los dos procesos se solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos, la medida no fue otorgada por el Tribunal. En la actualidad los procesos están en curso y el tiempo para conocer su resultado final es incierto, pues se calcula que cada instancia puede tardar alrededor de 3 años, lo cual daría para las dos instancias – de presentarse- un total de 6 años, lo que supondría que sólo para el 2015 habría un resultado definitivo.

Vale la pena mencionar que la controversia con este actor ha trascendido los actos de expropiación. Directamente ha demandado vía una acción de nulidad los actos administrativos que soportan la estrategia de control a los precios del suelo a saber: los decretos 266 de 2003 y 252 de 2007. De acuerdo a su argumento es ilegal que la administración de Bogotá haya

implementado un mecanismo para “congelar los precios”, pues en su concepto no hay normas que amparen una medida como la de los avalúos de referencia.










Las decisiones finales que adopten los jueces sobre las controversias judiciales que se han tejido en torno a la aplicación del anuncio y los avalúos de referencia de la OUNU serán fundamentales para futuras aplicaciones de este instrumento y para ir decantando su aplicación y límites. Aún es prematuro anticipar un desenlace. Sin embargo y dada la novedad de implementar un instrumento como el del anuncio, la administración de Bogotá era consciente desde su expedición que existirían controversias y que muy seguramente las discusiones se trasladarían a los jueces. Por esta razón y desde su inicio se fue construyendo una estrategia para una eventual defensa judicial. Así cuando los actos de expropiación fueron demandados, al igual que las normas que soportan la aplicación del anuncio, ya se habían anticipado respuestas, construido argumentos de defensa y pruebas para soportarlos que auguran unos procesos judiciales complejos para las pretensiones del demandante.

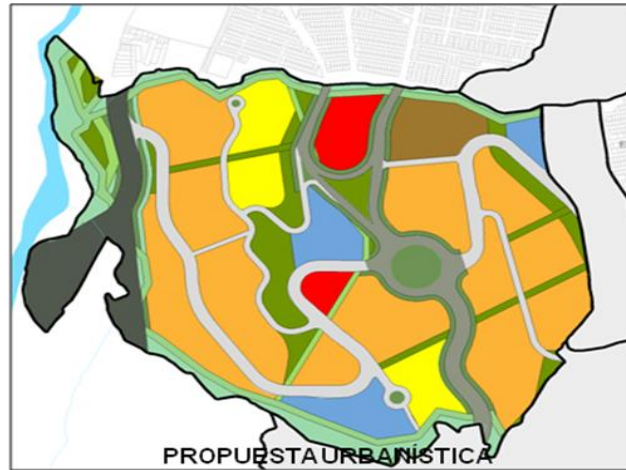
Modelación del posible impacto sobre las viviendas resultado del control a los precios del suelo

A continuación se presenta un análisis¹⁵ de la incidencia que tiene el valor de adquisición del suelo en una de las unidades de gestión del plan parcial Tres Quebradas, que tiene un área bruta de 71,4 hectáreas y un área útil de 33,14 hectáreas.

¹⁵ Este análisis fue elaborado por Natalia Valencia Dávila – Directora de Operaciones Estratégicas de Metrovivienda- como contribución para esta investigación. El autor agradece su participación y aporte.

Imagen 8 Implantación y usos Unidad de Actuación Urbanística No. 1- Plan Parcial Tres Quebradas

ÁREA BRUTA	71,40 ha.		
ÁREA ÚTIL	33,13 ha.		
USOS			
	VIVIENDA MULTIFAMILIAR CON COMERCIO		
	VIVIENDA MULTIFAMILIAR		
	VIVIENDA LOTES - UB		
	COMERCIO		
CESIONES			
	EQUIPAMIENTOS	3,63 ha.	7,2%
	PARQUES	5,90 ha.	11,7%
	PARQUES /ZMPA	2,79 ha.	5,6%
	PARQ PEN > 25%	0,15 ha.	0,3%
	M-VIAL ARTERIAL V1 y V2	4,84 ha.	
	M-VIAL ARTERIAL V3	4,10 ha.	
	M-VIAL INTERMEDIA Y LOCAL	7,46 ha.	
<small>El porcentaje de esta tabla se calcula sobre el área neta urbanizable base para el cálculo de cesiones</small>			



Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda

Los supuestos del análisis son los siguientes:

1. Todos los costos de habilitación del suelo deben ser asumidos por el proyecto, de acuerdo con lo que definen los dos decretos que rigen toda la zona (decreto 252 de 2007, decreto 438 de 2009).
2. Los usos del área útil se componen de la siguiente forma, y sobre esas se considera una densidad promedio de vivienda por área útil de 324 unidades

Tabla 4 Usos del suelo útil para Unidad de Actuación Urbanística No. 1

Usos por suelo útil	Área útil (m2)	No. Viviendas	Densidad de VIV/AU
Residencial (multifamiliar con comercio en primer piso)	248.337	9.000	362
Residencial (multifamiliar neto)	40.587	1.400	345
Residencial (lotes + unidad básica)	20.567	323	157
Múltiple (comercio)	21.884		
Total	331.374	10.723	324

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

3. **La cantidad de viviendas por tipo según su valor de venta, corresponde al 85% viviendas VIP y 15% VIS¹⁶, de acuerdo a lo definido para en el decreto 438 de 2009.** Para la modelación se utilizan los siguientes supuestos, 26% de las Viviendas serán de 50 SMMLV, el 60% de las Viviendas serán de 70 SMMLV y el restante 15% de las viviendas será de 100 Salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Aplicando estos porcentajes resulta la siguiente cantidad de viviendas por uso:

Tabla 5 Viviendas por uso para Unidad de Actuación Urbanística No. 1

Usos por suelo útil	Lotes con urbanismo	VIP 50 SMMLV	VIP 70 SMMLV	VIS 100 SMMLV
Residencial (multifamiliar con comercio en primer piso)		2.295	5.355	1.350
Residencial (multifamiliar neto)		357	833	210
Residencial (lotes + unidad básica – UB)	323			
Total	323	2.652	6.188	1.560

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

4. El tamaño de las viviendas se estima de acuerdo con los máximos que se han conseguido a lo largo del tiempo por Metrovivienda, que corresponden a los siguientes:

Tabla 6 Tamaño de las viviendas para Unidad de Actuación Urbanística No. 1

Tipología	m2 de construcción Viv
Lote (54 m2) con urbanismo y unidad básica	25
VIP 50 SMMLV	47
VIP 70 SMMLV	54
VIS 100 SMMLV	65

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

¹⁶ La VIP corresponde a Vivienda de Interés Prioritario que va desde 50 hasta 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes - SMMLV y la VIS corresponde a Vivienda de Interés Social que va desde 70 hasta 135 Salarios mínimos legales vigentes. El salario mínimo mensual legal vigente para el año 2012 corresponde a \$566.700

5. Con relación a la estructura de costos de cada proyecto, se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

Tabla 7 Estructura de costos para uso vivienda de la Unidad de Actuación Urbanística No. 1

Ítem	Lotes + UB	VIV 50 SMMLV	VIV 70 SMMLV	VIV 100 SMMLV
Valor de la vivienda	28.335.000	28.335.000	39.669.000	56.670.000
Costos de Construcción	\$15.507.869	\$20.445.000	\$24.840.000	\$34.125.000
Costos Indirectos de Construcción	\$3.600.000	\$3.290.000	\$5.130.000	\$7.475.000
Utilidad	\$2.266.800	\$1.558.425	\$3.371.865	\$5.667.000
Total	\$21.374.669	\$25.293.425	\$33.341.865	\$47.267.000
Vr. Residual del suelo	\$6.960.331	\$3.041.575	\$6.327.135	\$9.403.000

Ítem	Lotes + UB	VIV 50 SMMLV	VIV 70 SMMLV	VIV 100 SMMLV
% Ventas viviendas	100%	100%	100%	100%
% Costos de Construcción	54,73%	72,15%	62,62%	60,22%
% Costos Indirectos de Construcción	12,71%	11,61%	12,93%	13,19%
% Utilidad	8,00%	5,50%	8,50%	10,00%
% Total	75,44%	89,27%	84,05%	83,41%
% Vr. Residual del suelo	24,56%	10,73%	15,95%	16,59%

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

Con relación al comercio, se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

Tabla 8 Estructura de costos para uso comercio de la Unidad de Actuación Urbanística No. 1

Ítem	Comercio en 1 er piso	Comercio
m2 de construcción	5.500	42.342
Venta vr. m2 construcción	\$ 1.350.000	\$ 1.694.000
Costos de Construcción	\$ 630.000	\$ 1.000.000
Costos Indirectos de Construcción	\$ 148.500	\$ 237.899
Utilidad	\$ 162.000	\$ 254.100

Ítem	Comercio en 1 er piso	Comercio
% Ventas	100%	100%
% Costos de Construcción	47%	59%
% Costos Indirectos de Construcción	11%	14%
% Utilidad	12%	15%

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

El resultado del ejercicio es el siguiente:

Tabla 9 Resultado modelación económica 1

A - Producción Suelo Urbanizado	Vr. Total (\$)	% sobre ventas	Vr. Por m2 suelo bruto	Vr. Por m2 suelo útil
B - Suelo Adquirido	\$5.436.455.803	7,25%	\$7.614	\$16.406
C - Costo total urbanismo	\$54.851.235.359	73,19%	\$76.822	\$165.527
D - Costo indirectos de urbanismo	\$14.415.922.864	19,24%	\$20.190	\$43.503
E- Inversión total requerida	\$74.703.614.025	99,68%	\$104.626	\$225.436
F - Ventas suelo urbanizado	\$74.940.878.347	100,00%	\$104.958	\$226.152
G - Diferencia (ventas - inversión)	\$237.264.322	0,32%	\$332	\$716

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

Este resultado nos muestra que con las ventas del suelo urbanizado, es posible pagar todas las cargas urbanísticas en las que se debe incurrir para el desarrollo de esta unidad de gestión, y da una pequeña utilidad del 0,32% sobre las ventas, lo que evidencia que a pesar de tener usos poco rentables, partir de un valor de suelo que corresponde al 7,25% del total de las ventas, permite su desarrollo.

Se debe recordar que esta unidad hace parte de un Plan Parcial de mayor extensión que tiene usos rentables que permiten aumentar el valor por suelo bruto (plusvalía) que se reparte entre el distrito y el propietario en un 50%. Este valor para todo el plan parcial (fila G) corresponde aproximadamente a 12.000 m2 de suelo bruto, que es el valor a reconocer a todos los propietarios que acepten participar voluntariamente dentro del plan parcial, por lo tanto, también es importante resaltar, que tener valores bajos de suelo y la mezcla de usos rentables y no

rentables, permite una mejora en el negocio inmobiliario que puede, por un lado, incentivar la participación de los propietarios de suelo, y por otro lado, que el municipio destine menos recursos para el desarrollo urbano.

Si por el contrario, el ejercicio lo hacemos con el valor de suelo inicial a 100.000 pesos por suelo bruto, como lo pretende uno de los propietarios de suelo, el resultado del ejercicio es negativo y por lo tanto el municipio tendría que entrar a financiar \$92.000 por cada m2 de suelo bruto, para mantener las mismas condiciones (de área de las viviendas, porcentaje de viviendas de 50 SMMLV y densidad) que se mostraron en el ejercicio anterior.

Tabla 10 Resultado modelación económica 2

Producción Suelo Urbanizado	Vr. Total (\$)	% sobre ventas	Vr. Por m2 suelo bruto	Vr. Por m2 suelo útil
Suelo Adquirido	\$71.400.785.430	95,28%	\$100.000	\$215.469
Costo total urbanismo	\$54.851.235.359	73,19%	\$76.822	\$165.527
Costo indirectos de urbanismo	\$14.415.922.864	19,24%	\$20.190	\$43.503
Inversión total requerida	\$140.667.943.653	187,71%	\$197.012	\$424.499
Ventas suelo urbanizado	\$74.940.878.347	100,00%	\$104.958	\$226.152
Diferencia (ventas - inversión)	-\$65.727.065.305	-87,71%	-\$92.054	-\$198.347

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

Otra posibilidad para que el proyecto pueda ser financiado a partir de las mismas plusvalías, es cambiar las condiciones iniciales. Por ejemplo, si se aumenta la densidad a 405 viviendas en los proyectos multifamiliares por hectárea útil, se disminuye al 9% de las viviendas de 50 SMMLV y se disminuyen el tamaño de las viviendas así, las VIP de 50 SMMLV a 36 m2 de construcción, las VIP de 70 SMMLV a 45 m2 de construcción y las VIS de 100 SMMLV a 58 m2 de construcción¹⁷, el resultado es muy favorable para los propietarios de suelo, pero no para las familias que deben vivir en estos proyectos. Los demás supuestos se mantienen.

¹⁷ Datos que se asemejan a los utilizados en proyectos donde no se controlan los precios del suelo y se terminan transfiriendo cuantiosas plusvalías a propietarios de suelo, disminuyendo los estándares urbanísticos para las familias de más bajos recursos.

Como es de esperarse, la cantidad de viviendas aumenta de la siguiente forma:

Tabla 11 Efecto sobre la cantidad de viviendas

Usos por suelo útil	No. Viviendas	Lotes + UB	VIP 50 SMMLV	VIP 70 SMMLV	VIS 100 SMMLV	Densidad viv/AU
Residencial (multifamiliar con comercio en primer piso)	10.049		854	7.688	1.507	405
Residencial (multifamiliar neto)	1.643		139	1.258	246	405
Residencial (lotes + UB)	323	323				157
Total	12.015	323	993	8.946	1.753	363

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

El resultado de este ejercicio nos muestra que en este caso el valor del suelo corresponde al 48,5% de las ventas del suelo urbanizado y adicionalmente da un excedente entre las ventas de dicho suelo urbanizado y la inversión requerida de 4,45%, que como se anotó anteriormente, se logra reduciendo el tamaño de las viviendas y aumentando la densidad por hectárea útil, desmejorando la calidad de hábitat para las familias de más bajos recursos.

Tabla 12 Resultado modelación económica 3

Producción Suelo Urbanizado	Vr. Total (\$)	% sobre ventas	Vr. Por m2 suelo bruto	Vr. Por m2 suelo útil
Suelo Adquirido	\$71.400.785.430	48,50%	\$100.000	\$215.469
Costo total urbanismo	\$54.851.235.359	37,26%	\$76.822	\$165.527
Costo indirectos de urbanismo	\$14.415.922.864	9,79%	\$20.190	\$43.503
Inversión total requerida	\$140.667.943.653	95,55%	\$197.012	\$424.499
Ventas suelo urbanizado	\$147.214.747.752	100,00%	\$206.181	\$444.255
Diferencia (ventas - inversión)	\$6.546.804.100	4,45%	\$9.169	\$19.757

Fuente: Dirección de Operaciones Estratégicas- Metrovivienda, 2012

En conclusión este ejercicio muestra que la deliberada estrategia de control a los precios del suelo permite que las cargas urbanísticas sean efectivamente asumidas por la Operación, es decir que con cargo a los incrementos del precio del suelo se financien las infraestructuras requeridas para dotar de soportes urbanos a toda el área. Si por el contrario se reconocieran los valores de expectativa que han sido alegados por el gran terrateniente, y se mantuvieran las condiciones de tamaño de las viviendas y de densidad, el resultado sería negativo y el Distrito Capital de Bogotá tendría que financiar un valor cercano al 50% del total de las cargas del proyecto.

Otra alternativa sería modificar la composición de las viviendas – reduciendo al mínimo las viviendas más asequibles- y reducir el área de las viviendas para generar más metros cuadrados vendibles y aumentar la densidad. En esta hipótesis, aunque el resultado final sería positivo, implicaría reducir en promedio el 20% del tamaño de las viviendas y aumentar alrededor del 12% la densidad. En este escenario la provisión de viviendas de más bajo costo sería duramente castigado y la calidad del hábitat se alteraría no sólo por el aumento de la densidad sino por la disminución muy importante de los tamaños de las viviendas.

Con lo anterior es posible afirmar que en este caso la estrategia de control a los precios del suelo tiene dos implicaciones principales. Por un lado sobre la distribución de cargas y beneficios y por ende sobre la posibilidad de autofinanciación de la Operación y por otro sobre el tipo de oferta de vivienda social que se podría generar como en su tamaño promedio.

La figura del anuncio en la Revisión del POT de 2003

Como se comentó anteriormente uno de las características importantes de la OUNU es que fue concebida como un laboratorio de aplicación integrada de diferentes instrumentos de gestión del suelo. La experiencia de la implementación de su anuncio sirvió como referente para incluir en la revisión del POT de 2003, por una parte, una disposición sobre los criterios para realizar avalúos en el marco de la aplicación de instrumentos de gestión del suelo y por otra parte una disposición sobre el instrumento del anuncio propiamente dicho.

El instrumento de anuncio del proyecto y la metodología de los avalúos de referencia fueron incluidos en la mencionada revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que se dio mediante el Decreto 469 de 2003, la cual quedó establecida de la siguiente forma:

Artículo 52. Anuncio de los proyectos.

Para dar cumplimiento a lo previsto en el párrafo 1° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, las entidades distritales realizarán el anuncio de los proyectos urbanísticos y de los planes de ejecución de obras de infraestructura y equipamientos, dando prioridad al anuncio de planes de ordenamiento zonal.

Una vez realizados los anuncios de los proyectos, las entidades distritales podrán exigir que se descuente del avalúo comercial que se practique para fijar el precio de los inmuebles en los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación judicial o administrativa, el mayor valor que se haya generado con ocasión del anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo en el caso en que el propietario del suelo demuestre haber pagado la correspondiente participación."

Con el fin de contar con un avalúo de referencia que permita fijar el precio de los inmuebles antes del anuncio o iniciación de las obras, la Administración Distrital deberá ordenar la práctica de avalúos representativos por zonas geo-económicas homogéneas presentes en la zona del programa, proyecto u obra. Estos avalúos de referencia deberán ser tenidos en cuenta por los peritos avaluadores que realicen los avalúos individuales de los inmuebles que se requieren para el desarrollo del programa, proyecto u obra, como base para realizar el descuento efectivo de los mayores valores que haya generado el anuncio de la realización del programa, proyecto u obra."

Sobre las condiciones generales a tener en cuenta para la elaboración de avalúos se indicó que las entidades distritales que realicen o soliciten la realización de avalúos para cualquier finalidad, verificarán que se tenga en cuenta la reglamentación urbanística vigente en el momento de la

realización del avalúo, y que en ningún caso se incorporen meras expectativas en los precios de los inmuebles avaluados (Art. 43 Decreto 469).¹⁸

Regulación complementaria sobre la aplicación del Anuncio del Proyecto efectuado en el marco de la Operación Nuevo Usme

Como se indicó anteriormente la estructuración de esta Operación se realizó a través de un Plan de Ordenamiento Zonal que precisó las determinantes de ordenamiento territorial para la zona, definió las reglas y condiciones para la participación de los propietarios, el municipio a través de su Banco de Suelos – Metrovivienda- y potenciales inversionistas privados, las reglas de reparto equitativo de cargas y beneficios entre los actores participantes y la división de la zona en 4 ámbitos para el desarrollo por etapas de 4 planes parciales independientes.

Este Plan de Ordenamiento Zonal – adoptado mediante el Decreto 252 de 2007- avanzó en precisar la función y alcance de los avalúos de referencia. A continuación se enumeran los temas puntuales:

- Como componente fundamental de la estrategia de gestión del suelo¹⁹.
- Determinación de precios del suelo antes de la Operación, alcance de los avalúos de referencia y forma de actualización.²⁰

¹⁸ Decreto 469 de 2003 artículo 53. Reglas para la elaboración de avalúos.

¹⁹ Artículo 13. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL SUELO. Con el fin de lograr un desarrollo urbano con adecuados estándares urbanísticos, atendiendo los objetivos planteados para esta Operación y alcanzar un control del mercado y los precios del suelo, se aplicarán integradamente los siguientes instrumentos de gestión del suelo previstos en la Ley 388 de 1997:

1. *El anuncio del proyecto contenido en el Decreto No. 266 de 2003, en desarrollo del cual se realizaron los avalúos de referencia, que servirán de base para regular la compra de suelo por parte de las entidades públicas y para cuantificar los incrementos en los precios del suelo producidos por la Operación Nuevo Usme y su utilización en el financiamiento de la urbanización.*
2. La formulación de cuatro planes parciales que permitirán contar con una escala adecuada de planeación y gestión para facilitar la distribución equitativa de cargas y beneficios, tanto para el sector público como para los particulares.
3. La delimitación, conformación y gestión de unidades de actuación urbanística como herramienta que facilite el reparto de cargas y beneficios a nivel local y la ejecución por etapas de los planes parciales.
4. La utilización de la figura de la fiducia mercantil como instrumento que facilite y concrete el reajuste de tierra necesario en los diferentes ámbitos de los planes parciales.
5. La utilización de la expropiación por vía administrativa, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 54 del Decreto 190 de 2004, y de conformidad con las reglas y procedimientos establecidos para el efecto por la Ley 388 de 1997. (Cursivas fuera de texto).

²⁰ Artículo 77. ANUNCIO DE PROYECTOS Y OBRAS. El presente POZ adopta los avalúos o valores de referencia del suelo incluido en su ámbito, elaborados en cumplimiento de lo ordenado por el Decreto 266 de 2003.

Siempre que en desarrollo del conjunto de obras de infraestructura que se especifican como parte de las cargas generales, zonales y locales de todo el ámbito, se requiera por parte del Distrito Capital la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación administrativa, se dará estricto cumplimiento en la fijación del valor de tales inmuebles, al descuento efectivo de los incrementos que se hayan generado con

En desarrollo de las reglas establecidas por el POZ, se formuló y adoptó el primero de los 4 planes parciales. Este plan parcial – adoptado mediante el Decreto 438 de 2009- y denominado “Plan Parcial Tres Quebradas” también precisó el alcance y función de los avalúos de referencia. Específicamente definió que en tanto que tuviesen que llevarse a cabo procesos de expropiación para su ejecución por la renuencia de los propietarios a participar en los esquemas de gestión asociada planteados, éstos no podrían participar de los incrementos de los precios del suelo y como consecuencia sus suelos serían valorados de conformidad con el valor que tenían antes de la adopción del plan parcial. Al respecto determinó en el parágrafo de su artículo 52:

Parágrafo. En caso en que se requiera de la elaboración de avalúos para la adquisición de terrenos por vía de expropiación para la gestión del presente Plan Parcial, tales avalúos no podrán incorporar los aprovechamientos y potencialidades establecidos por el presente Decreto, sino que deberán ser establecidos con base en los avalúos de referencia y teniendo en cuenta los usos autorizados antes de la adopción del presente Plan.

Regulaciones Nacionales

En este aparte se describen unos avances significativos de la regulación nacional posterior a la implementación del anuncio de la OUNU. Se trata de la definición de los usos posibles de los suelos de expansión urbana antes de la adopción de los respectivos planes parciales que permitan concretamente su incorporación para usos urbanos y un recientemente expedido Decreto del Gobierno Nacional por medio del cual se reglamenta específicamente la Ley 388 de 1997 en lo relativo al alcance y procedimiento del instrumento del Anuncio del Proyecto.

Avalúos del suelo de expansión urbana

Hasta el momento de la elaboración de los avalúos de referencia de la OUNU no se había presentado en Bogotá una discusión amplia y compleja sobre las condiciones aplicables a la valoración de suelos de expansión urbana. Las discusiones que se suscitaron en tal momento pusieron en evidencia hondas implicaciones de las nuevas reglas de juego contenidas en la Ley 388 de 1997 que hasta tal momento no se habían evidenciado.

Tal ley contempla como uno de sus objetivos “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo” y se basa en principios tales como la función social y

ocasión del anuncio de la Operación Nuevo Usme, de conformidad con lo establecido en el Parágrafo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 52 del Decreto 190 de 2004.

PARÁGRAFO 1. Sin perjuicio de los avalúos y valoraciones puntuales que sea necesario realizar para la estimación del efecto plusvalía y para la valoración de los aportes en suelo en los esquemas de reparto de los planes parciales o en cualquier otro instrumento, los avalúos de referencia adoptados por el presente Plan servirán de guía y criterio de valoración de los terrenos, para la aplicación de cualquier instrumento de gestión del suelo.

PARÁGRAFO 2. Con el fin de mantener actualizado el valor de los avalúos de referencia practicados en desarrollo del Decreto 266 de 2003, la Secretaría Distrital de Planeación actualizará el valor de los mismos, de acuerdo con la meta de inflación esperada para la respectiva vigencia fiscal.

ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios en el ordenamiento territorial. Uno de los principales mecanismos con los que se concretan tales principios es el de la clasificación del suelo que genera un impacto en el valor del suelo en la medida en la que establece la aptitud del mismo y sus posibilidades de desarrollo.

Las clasificaciones del suelo tal como lo consagra el artículo 30 de la Ley 338 de 1998 son, suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural. El suelo urbano consiste en “las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso” (Ley 338 de 1998 Art 31)²¹. El suelo rural está compuesto por “los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.” (Ley 338 de 1998 Art 33).

Por último conforme a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 388 de 1997 el suelo de expansión urbana consiste en “la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.”

Es precisamente en la valoración de este último tipo de suelo donde se presenta el debate que inaugura Bogotá con la puesta en marcha del referido anuncio. Como lo expresan los evaluadores que participaron en este proyecto:

“existía una dicotomía a la que debía enfrentarse el evaluador al abordar el estudio de las denominadas zonas de expansión urbana. Por un lado, el espíritu de la nueva legislación hace énfasis en la función social de la propiedad privada y el rechazo total al encarecimiento inapropiado del suelo que se encuentra justamente colindando con el área urbana de la ciudad, y por el otro existía –y aún existe un escenario socioeconómico que enmarca la actividad inmobiliaria en la zonas de expansión urbana, el cual refleja que la sociedad, en el complejo mundo de sus relaciones, acepta los valores de la tierra impuestos por el mercado; es decir, obedece al punto de equilibrio entre la oferta y demanda existentes, sin tomar en algunos casos su ajuste a la legalidad (normatividad)” (Gaitán et al. 2008).

En la valoración de los suelos de expansión urbana donde se ponen a prueba la materialización de dos principios básicos del ordenamiento jurídico colombiano: la distribución equitativa de cargas y beneficios y el no enriquecimiento sin justa causa. Es claro que “el efecto de mayor valor o plusvalía se hace mucho más evidente justamente en las zonas de expansión urbana que

²¹ Ley 338 de 1998 Art 31.

de rurales pasan a ser urbanas, incrementando su valor de terreno en forma impactante y es allí donde podrían estar los mayores ingresos por plusvalía. Por este motivo se reiteraba entonces, al igual que hoy, que los evaluadores no deben tener en cuenta en la elaboración de los avalúos comerciales las expectativas futuras que se generan en las denominadas zonas de expansión urbana y que el valor comercial de estos terrenos tan solo debe fijarse basados en las condiciones de ubicación y fertilidad del suelo” (Gaitán et al. 2008).

Este gran avance conceptual se logró en Bogotá donde las normas del POT eran muy claras al definir que los usos permitidos de los suelos de expansión urbana hasta la adopción de los respectivos planes parciales eran agrícolas y forestales. Sin embargo para el resto de municipios del país esta situación podía no estar clara en tanto no se hubiese adoptado tal criterio dentro de la regulación de sus respectivos POT’s. Por tal razón “de manera acertada el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial tomó cartas en el asunto y a través del Decreto 2181 de 2006 estableció a nivel nacional los usos de los suelos de expansión urbana brindando nuevamente a los evaluadores una base legal firme para su labor de valoración” (Gaitán et al. 2008).

El artículo 29 del Decreto 2181 de 2006 relativa a este tema establece que:

“Artículo 29. Actuaciones urbanísticas en suelo de expansión urbana. (...) Mientras no se aprueben los respectivos planes parciales, en las zonas de expansión urbana solo se permitirá el desarrollo de usos agrícolas y forestales. En ningún caso se permitirá el desarrollo de parcelaciones rurales para vivienda campestre.”

La anterior claridad se vio complementada por la Resolución 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) por la cual se establecen los procedimientos y metodologías para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997, que con total claridad estableció el criterio de valoración de estos suelos conforme a su potencial de uso agrícola. El artículo 24 de dicha resolución del IGAC, establece que:

La valoración de predios en zonas de expansión que no cuenten con plan parcial, se hará con las condiciones físicas y económicas vigentes. Para la estimación del valor comercial deberá utilizarse el método de mercado y/o renta. En concordancia con lo previsto en el inciso 2o del artículo 29 del Decreto 2181 del 2006, la investigación de los precios del terreno debe tener en cuenta la condición de tierra rural, es decir, sus características agronómicas, agua, pendiente, ubicación y, en general, la capacidad productiva del suelo.

Es evidente que el debate que animó la expedición del anuncio de la OUNU influyó de manera determinante en la construcción de las normas mencionadas, lo cual muestra la importancia de las experiencias de implementación para nutrir, depurar y profundizar la regulación sobre gestión del suelo. Sin la discusión sobre las bases para elaborar los avalúos de referencia para el anuncio es probable que la discusión de fondo sobre cómo se valora el suelo de expansión urbana no se hubiera dado con tanta profundidad, y que por ende no se hubiera avanzando en incluir regulación precisa que fijara claros criterios a este respecto. Hoy en Colombia ya no hay duda de que supuestos de uso y aprovechamiento hay que emplear para la valoración de suelos de expansión urbana.

Reglamentación Nacional del Anuncio del Proyecto- Decreto 2729 de 2012

La implementación efectiva del instrumento del anuncio del proyecto en el caso analizado y los avances en instrumentación que fueron anteriormente analizados, fueron claramente recogidos en la última novedad regulatoria que presenta este instrumento. Se trata de un decreto reglamentario del nivel nacional que regula en detalle su forma de implementación y operación. La existencia de esta reglamentación facilita y promueve que la aplicación de este instrumento se dé en otros municipios distintos a Bogotá. En esencia el Decreto 2729 del 27 de diciembre de 2012 formaliza la forma de implementación que se siguió para el Anuncio del proyecto de la OUNU.

En primer lugar el Decreto define así al Anuncio:

Artículo 1. Anuncio de proyectos, programas u obras que constituyan motivos de utilidad pública o interés social. Las entidades competentes para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para la ejecución de proyectos u obras de utilidad pública o interés social, harán el anuncio del respectivo programa, proyecto u obra, mediante acto administrativo de carácter general que deberá publicarse en los términos del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Con esta definición se aclara definitivamente que el anuncio requiere de un acto de la administración que debe ser objeto de publicación. Es decir para que un proyecto, programa u obra se pueda aplicar este mecanismo se requiere necesariamente de un acto como el que formalizó la Administración de Bogotá mediante el mencionado Decreto 266 de 2003.

Sobre el alcance y objetivo del Anuncio el decreto establece:

Artículo 2. Efectos del anuncio del proyecto, programa u obra. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, con el anuncio del proyecto se descontará del avalúo comercial de adquisición, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto, programa u obra, salvo aquellos casos en que los propietarios hubieren pagado la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización, según sea del caso. Para el efecto, se elaborarán avalúos de referencia en los cuales se debe tener en cuenta las condiciones físicas, jurídicas y económicas del suelo al momento del anuncio del proyecto, de acuerdo con la normativa vigente.

Como lo reconoce tal artículo para que pueda operar el instrumento es indispensable que existan los llamados avalúos de referencia. El decreto regula tales avalúos de la siguiente forma:

Artículo 4. Avalúos de referencia. Para los efectos del presente decreto se entiende por avalúo de referencia aquel destinado a definir el valor del suelo antes del anuncio del proyecto y que se realizara por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas.

Con el fin de determinar el valor comercial del suelo antes del anuncio del proyecto, el cual servirá de base para identificar los incrementos en el valor del suelo generado por el respectivo anuncio, las entidades públicas competentes solicitarán la elaboración de avalúos de referencia por zonas o sub zonas geoeconómicas homogéneas de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución IGAC 620 de 2008, o las normas que lo modifiquen, complementen o sustituyan.

La entidad o persona encargada de elaborar los avalúos de referencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2150 de 1995 o la norma que lo modifique, complemente o sustituya, establecerá el precio por metro cuadrado del suelo, para las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, que resulten del estudio de valores de la zona donde se adelantará el programa, proyecto u obra, con arreglo a las condiciones físicas, jurídicas, económicas, de mercado inmobiliario y en especial con la normativa vigente al momento del anuncio del proyecto.

El precio de adquisición será igual al valor del avalúo comercial, de conformidad con lo previsto por el artículo 61 de la Ley 388 de 1997. Por lo tanto, los avalúos de referencia no sustituyen la obligación de elaborar los avalúos comerciales para definir el precio de adquisición de los inmuebles.

Como se puede concluir de lo anterior se opta por el mismo procedimiento de avalúos realizados en el marco del Anuncio de la OUNU y se adopta oficialmente la metodología de las zonas geoeconómicas homogéneas.

Finalmente lo más novedoso e interesante que contempla esta reglamentación es el procedimiento que establece para efectuar el descuento del mayor valor que se haya podido ocasionar como consecuencia de un anuncio de proyecto. Al respecto determina:

Artículo 5. Procedimiento para el Cálculo del mayor valor generado por el anuncio del proyecto. Para efectos de realizar el cálculo del mayor valor generado por el anuncio del proyecto se deberá adelantar el siguiente procedimiento:

1. Determinar el valor comercial del inmueble bajo las condiciones, físicas, económicas y normativas vigentes a la fecha de elaboración del avalúo comercial, en los términos de la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución IGAC 620 de 2008, o las normas que lo modifiquen, complementen o sustituyan.
2. Actualizar los avalúos de referencia mencionados en el presente decreto, tomando en consideración la variación habitual del valor del suelo de acuerdo con el mercado inmobiliario para las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, tomadas en consideración para efectos de la elaboración de los avalúos de referencia a los que se refiere el artículo 4 del presente decreto, dentro del período comprendido entre el anuncio del proyecto y la fecha de elaboración del avalúo comercial de que trata el numeral anterior. Para tal efecto, el evaluador tendrá en cuenta, el índice de Precios al Consumidor (IPC), el índice de Valoración Predial (IVP), índice de Valorización Inmobiliario Urbano y Rural (IVIUR), estudios de mercado y demás información disponible que le permita establecer el comportamiento del mercado inmobiliario.
3. Determinar la diferencia entre los avalúos de referencia actualizados de acuerdo al numeral anterior con los valores del suelo fijados en los avalúos comerciales a los que se refiere el numeral 1 del presente artículo. Si el valor del suelo de los avalúos comerciales resulta superior al valor del suelo de los avalúos de referencia actualizados, el mayor valor corresponderá al incremento generado por el anuncio del proyecto.

Identificado el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, se procederá a su descuento del valor comercial del inmueble en los términos definidos por el párrafo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y se determinará el precio de adquisición, salvo que el propietario haya pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea el caso, evento en el cual no se descontará el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, para fijar el precio de adquisición.

Parágrafo. Para efectos del presente decreto se entenderá por variación habitual del valor del suelo, aquél que se presenta en condiciones normales del mercado inmobiliario sin la actuación de la administración pública que anuncia el proyecto, programa u obra.

Además de la regulación específica del procedimiento que debe aplicar el perito evaluador encargado de la elaboración de un avalúo puntual cuando exista un anuncio de proyecto, se reconoce la necesidad de actualizar los avalúos de referencia. Para este fin el decreto establece que los avalúos de referencia deben ser actualizados entre el momento de su realización y el de la elaboración de cualquier avalúo puntual, y le define los índices que deben ser aplicados por el perito. Cómo se mencionó en el estudio de la implementación del anuncio del proyecto en el contexto de la OUNU la existencia de un criterio de actualización de valor es fundamental para que se mantenga la aplicabilidad de los avalúos de referencia, máxime en el contexto de proyectos en los que pueden pasar varios años entre el momento del anuncio y el de la efectiva adquisición del suelo.

Por último resulta importante evidenciar que la experiencia y aplicación de este instrumento que se experimentó en el caso de la OUNU antes de su regulación detallada en este Decreto, muestra que la definición de alcances, procedimiento y forma de operación de un instrumento novedoso puede verse enriquecida y depurada por una experiencia específica de implementación. Por tal razón es que resulta tan trascendental para la puesta en marcha de instrumentos de gestión del suelo conocer de antemano las dificultades y exigencias de la implementación, las cuales no se hacen evidentes y palpables sino hasta que se prueba en la práctica la operación y funcionamiento de los instrumentos.

Conclusiones

La figura del anuncio de un proyecto es una herramienta muy efectiva de recuperación de plusvalías, especialmente en el contexto de suelos de expansión urbana. Tradicionalmente en las discusiones sobre gestión urbana en el contexto latinoamericano no se suele acudir a la posible *relación entre plusvalías y expropiación*. Si la expropiación se ve como una tarea difícil y sustancialmente polémica, vincular sus efectos e implementación con la discusión más amplia sobre recuperación de plusvalías y enriquecimiento sin justa causa de los propietarios parece una tarea casi que imposible.

Sin embargo como lo muestra la experiencia analizada en el presente trabajo no solo resulta oportuno sino muy conveniente vincular tales discusiones con el mecanismo tradicional de la expropiación. Por una parte tal vinculación no sólo tiene efectos sobre las prácticas y metodologías que se utilizan para el avalúo de predios sino que evidencian hasta donde la expropiación está vinculada con discusiones acerca de cómo evitar el enriquecimiento sin justa

causa de los propietarios. En este aspecto son muy elocuentes las experiencias internacionales sobre el abordaje a este asunto que se mencionaron en la primera parte del estudio.

Por otra parte y como lo evidencia la aplicación de instrumentos como el que aquí se estudia muchas veces existen a propósito de la regulación de la expropiación claros antecedentes que plantean nítidamente la preocupación por evitar la apropiación de plusvalías por parte de los propietarios.

Otra lección importante de esta experiencia es la que tiene que ver con el impacto y valor de la implementación. En efecto para el momento en que se puso en marcha el anuncio de la OUNU no había ningún soporte legal adicional a lo que al respecto indicaba la ley 388 de 1997. Ni en lo relativo a su aplicación, ni menos a los criterios para avaluar suelos de expansión urbana había regulación reglamentaria que complementara y precisara el alcance y características básicas de este instrumento. Sin embargo hubo acuerdo sobre la necesidad de avanzar en este frente y de intentar una instrumentación novedosa que resolviera los principales puntos necesarios para la aplicación de la figura. Y así se hizo. No se espero a que todas las dudas estuvieran despejadas o a que existiera un decreto reglamentario nacional sino que se optó por un procedimiento de “*aprender haciendo*”. A la postre esta alternativa resulto altamente provechosa. No sólo se avanzo prontamente en su aplicación, sino que la discusión básica que planteó en relación con las condiciones de uso para el avalúo de suelos de expansión urbana quedo zanjada a través de un conjunto de normas que resolvieron las dudas iniciales. La figura del anuncio con todos sus pormenores y características básicas fue reglamentada por el Gobierno Nacional para poder avanzar en la sistematización de su aplicación.

Igualmente, otra de las lecciones importantes de la implementación de este instrumento en el marco de la OUNU, es la necesidad de prever las controversias que la innovación puede generar. Es muy probable que en la aplicación de nuevas formas e instrumentos de gestión del suelo, algunos propietarios del suelo se vean afectados y que vean amenazadas sus expectativas de lucro y valorización inmobiliaria. Por tal razón es fundamental prever estrategias de defensa de cara a los procesos judiciales que se pueden emprender contra tales innovaciones. Como ya es común en el contexto colombiano los jueces terminan siendo actores centrales en la construcción de políticas de suelo, pues al final dirimen controversias suscitadas por tensiones muy propias de los cambios de paradigmas y reglas del juego. En el pasado y en debates con alta incidencia para el decantamiento de nuevas reglas de juego relacionadas con el manejo y gestión del suelo urbano, los jueces han sido grandes aliados de las transformaciones y la innovación²². En este caso su papel está por definirse. La sólida estrategia construida por la administración de Bogotá para la implementación del anuncio y de los avalúos de referencia parecería augurar un triunfo en este campo. Sin embargo y dado que aún no existen ni siquiera fallos de primera instancia aún es prematuro aventurar un resultado, sin embargo ya se evidencia en la construcción de la estrategia de defensa, la ventaja que representa el haber previsto que tales demandas y reparos seguramente se iban a producir.

²² Para una visión más amplia y detalladas sobre el papel de los jueces en la transformación y evolución del sistema urbanístico colombiano puede consultarse Pinilla, 2003; 2012a; 2012b.

Otra reflexión que vale la pena plantear es la de la conveniencia de aplicación de este mecanismo en el contexto de programas y proyectos de renovación urbana. Hay que recordar que muchas veces tales proyectos se llevan a cabo sobre áreas centrales de las ciudades ocupadas por población de estratos bajos y medios y que por lo general suponen la intervención de capitales inmobiliarios privados en busca de localizaciones con capacidad de generar intensos y rápidos procesos de valorización. En tal contexto la aplicación de un instrumento de control a los precios puede terminar reforzando una característica muy generalizada de este tipo de procesos: expulsión de la población residente, o lo que es lo mismo *gentrificación* como se conoce en la literatura especializada. De esta forma se pueden terminar facilitando procesos de captura de plusvalías por agentes inmobiliarios privados que pueden ser beneficiarios de los procesos de expropiación que emprende el poder público para facilitar y promover tales procesos.

Dada la condición socioeconómica de los residentes originales, un proceso de control a los precios que no les permita participar de la valorización inmobiliaria que se puede producir en el marco de una operación de renovación urbana, puede ser una política regresiva que no contribuya de manera efectiva a aplicar una distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, permitiendo ya no el enriquecimiento sin causa de los propietarios iniciales sino el enriquecimiento de inversionistas inmobiliarios que gracias, entre otras, a la salida de la población originaria de estas zonas, pueden atraer otros usos y perfiles socio-económicos a estas localizaciones. Esta situación puede terminar reforzando patrones de segregación socio-espacial y contribuyendo a la imposibilidad de mejores localizaciones para los pobres en las ciudades.

Por el contrario permitir a los propietarios originales de tales zonas, donde se desarrollan programas y proyectos de renovación o revitalización urbana, participar de la valorización inmobiliaria que puede producir el propio proyecto, puede ser una forma de facilitar su permanencia en el área o al menos una buena oportunidad de incrementar su patrimonio, dándoles mayor capacidad de pago, en caso de que opten por irse a una nueva localización. Al final “facilitar” la captura de parte de la valorización inmobiliaria por los propietarios originarios puede ser, en un contexto de análisis más amplio, una medida más equitativa de distribución de cargas y beneficios entre los diferentes actores.

La replicabilidad exacta o precisa de este instrumento en otros países latinoamericanos depende del reconocimiento que hagan sus respectivas legislaciones sobre expropiación forzosa o sobre desarrollo urbano, de la posibilidad de implementar mecanismos de control a los precios del suelo en el marco de procesos de adquisición de predios por motivos de utilidad pública. El caso colombiano muestra que a pesar de que existía la posibilidad de implementación de un instrumento de control a los incrementos de los precios del suelo en el marco de proyectos públicos con adquisición de terrenos por motivos de utilidad pública, su implementación por primera vez solo se llevo a cabo 14 años después de la entrada en vigencia de la primera norma que lo permitió (Ley 9 de 1989), y su reglamentación más precisa y detallada para su aplicación en cualquier contexto diferente al Bogotano, sólo se produjo 23 años después, y con posterioridad a que se produjera una primera y novedosa aplicación del instrumento para un proyecto como la OUNU. Esto es una muestra de la dificultad que puede representar avanzar efectivamente en la implementación de nuevos instrumentos de gestión del suelo y el prolongado tiempo que puede pasar entre la consagración formal de una fórmula o mecanismo novedoso y su efectiva apropiación y aplicación.

Por tal motivo a pesar de que no se conozca la aplicación de este tipo de instrumento en contextos latinoamericanos diferentes al colombiano, puede que existan fundamentos o previsiones en otros ordenamientos jurídicos que permitan o faciliten plantear la cuestión del control a los incrementos en los precios del suelo en proyectos gestionados por el poder público, y que entonces se encuentre abonado el camino para acciones de control a los precios del suelo mas deliberadas y explicitas.

En todo caso y a pesar de no haber un reconocimiento explícito de una figura tal como el anuncio del proyecto, nada impide que en la gestión y ejecución de proyectos urbanos de promoción pública se incorpore la necesidad de conocer y definir los precios del suelo antes de la decisión estatal de intervención, con el fin de contar con un valioso insumo a la hora de definir tanto posibles formas de financiación – pues se pueden hacer evidentes importantes incrementos de precios del suelo que puedan animar, por ejemplo, la utilización de instrumentos como la contribución de mejoras – cómo las reglas y condiciones de vinculación o participación de los propietarios de los terrenos involucrados.

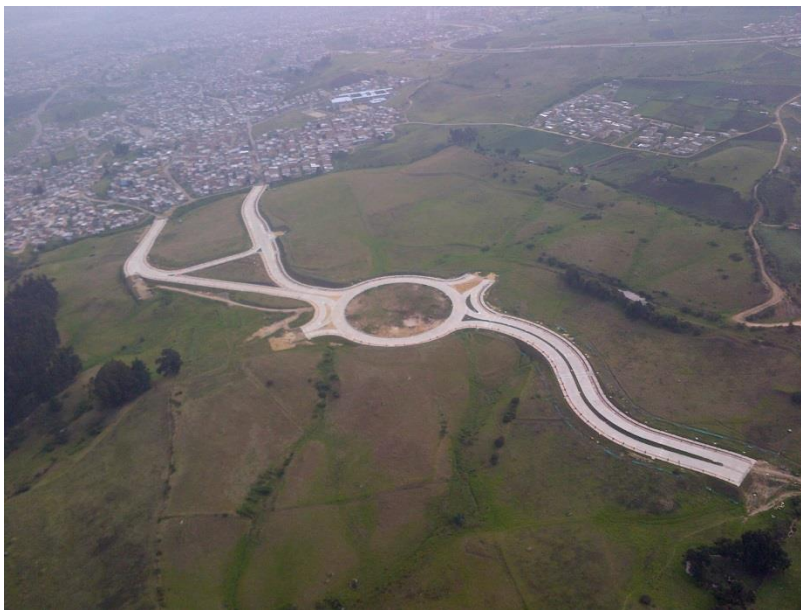
Para el contexto latinoamericano entonces la principal lección que se podría ofrecer de esta experiencia es que más allá de la posibilidad o no de aplicar un mecanismo específico de descuento de incrementos de precios del suelo causados por el anuncio de un programa o proyecto público, lo fundamental es evidenciar la importancia estratégica de definir y conocer los valores del suelo antes de la operación o proyecto. Esta información puede tener múltiples aplicaciones y finalidades y es fundamental para evidenciar las posibilidades de financiación con base en el suelo y de hacer más transparentes las reglas y condiciones de distribución de los incrementos de los precios del suelo en el marco de operaciones urbanas de promoción o gestión pública. Para poder definir valores de referencia del suelo son muy útiles y pertinentes las técnicas catastrales de valoración masiva de predios que pueden ser aplicadas para esta finalidad, por fuera de su tradicional uso en los procesos de formación y actualización catastral.

En el fondo la existencia de avalúos de referencia puede ser una buena práctica para operaciones o proyectos urbanos en diversos contextos, pues permitiría evidenciar de qué forma y en qué magnitud se pueden incrementar los precios del suelo como consecuencia de decisiones públicas de inversión y con esto podrían llegar a facilitarse cambios o transformaciones tanto en las prácticas como en la regulación de la gestión urbana. Es probable que si los técnicos, los políticos y los ciudadanos pudieran fácil y efectivamente constatar de qué forma se pueden ver beneficiados unos propietarios de terrenos por el anuncio de programas, proyectos u obras a cargo del sector público, existiría mayor disponibilidad por un lado, y apertura por el otro a exigir mecanismos de control a los precios y al posible enriquecimiento injustificado de unos pocos propietarios de suelo, que terminan siendo beneficiarios del esfuerzo colectivo representado en la inversión y gestión pública.

Como último punto quisiera hacer mención, quizá a la situación más paradójica que se presenta en el momento de culminación de este trabajo. El futuro de la OUNU está en realidad en suspenso. A pesar de que la ciudad había venido avanzando desde el año 2000 en la implementación de esta operación, sin la celeridad y contundencia deseada en el logro de sus objetivos, con altibajos en el nivel de compromiso político para su desarrollo, que durante los años 2009-2011 se desarrolló bajo una administración que culminó con el Alcalde destituido por

escándalos de corrupción, ya había logrado su continuidad a través de tres diferentes administraciones (Mockus, Garzón y Moreno) y logró despegar definitivamente su implementación con la adopción del primero de los 4 planes parciales, con la adquisición del suelo para sus primeras unidades de actuación y con la ejecución de las obras de infraestructura vial y de servicios públicos fundamentales para continuar con su urbanización. La nueva administración que inició su período en enero de 2012 ha manifestado su intención de suspender su ejecución y de priorizar otros proyectos y acciones relacionados con procesos de densificación y revitalización de la ciudad construida, sin definir con claridad cuál va a ser el futuro de los esfuerzos regulatorios y financieros que se han llevado a cabo hasta la fecha.

Imagen 9 Avenida Usminia construida en la Unidad de Actuación No. 1 del Plan Parcial Tres Quebradas



Fuente: Metrovivienda, 2013

Por este motivo la mayor incertidumbre que ronda la efectividad del instrumento del anuncio y de la política de control a los precios del suelo viene hoy de la propia administración de la ciudad. En este punto es importante recordar que la real efectividad de los instrumentos de gestión del suelo no puede ser evaluada en relación con sí mismos sino en relación con su papel de servir de medio o puente para lograr resultados en el plano más amplio de los objetivos de las políticas de vivienda, suelo o desarrollo urbano. En este sentido los resultados del anuncio en el contexto de la OUNU están actualmente en entredicho, pues de nada vale haber logrado los resultados que se documentaron en este trabajo, si a la postre estos no contribuyen con logros en el plano del acceso a la vivienda o la distribución de equitativa de cargas y beneficios. Logros que sólo podrán materializarse si la Operación se desarrolla y sigue su marcha.

Para la intención de la actual administración de “poner en el congelador” esta iniciativa ha resultado muy útil y provechoso una supuesta vulneración a normas nacionales de protección al medio ambiente regional en las que se habría incurrido con la determinación de la zona de Usme como de expansión urbana y por consiguiente con las demás decisiones y normas que

desarrollaron la decisión inicial del POT. Al parecer se habría vulnerado una zona de reserva forestal definida por autoridades nacionales en los años 70 y sobre la cual nadie habría advertido ni en el trámite de concertación ambiental del POT, ni en los subsiguientes trámites de información y concertación ambiental que se surtieron para la adopción del plan de ordenamiento zonal y para el primer plan parcial. Lo incomprensible es que solo hasta 2011 iniciaron las preocupaciones sobre esta situación con algunos conceptos emitidos por las autoridades ambientales. Como fue reportado por el periódico El Espectador en su edición del 11 de diciembre de 2011:

“Un documento firmado hace 34 años tiene hoy en la cuerda floja proyectos como la Operación Nuevo Usme para la expansión urbana de Bogotá, el crecimiento de municipios como La Calera y Subachoque, así como el destino de miles de campesinos de otros 19 municipios de Cundinamarca que sobreviven de trabajos agropecuarios. Se trata de la Declaratoria de la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Bogotá, la misma que, pese a ser emitida en 1977, acaba de ser desempolvada de los archivos del Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

Aún es un misterio por qué hasta ahora sale a la luz un documento tan viejo y tan trascendental para los destinos de miles de personas que tienen intereses económicos en las áreas rurales de Bogotá, Zipacón, Sibaté, Soacha, Bojacá, Mosquera, Madrid, Facatativá, Cota, Tenjo, La Calera, El Rosal, Chía, Sopó, Cajicá, Tabio, Subachoque, Tocancipá, Gachancipá, Guatavita, Sesquilé, Cogua, Tausa, Suesca, Nemocón, Chocontá y Villapinzón.”

Es evidente que esta discusión sobreviniente que efectivamente supone la necesidad de una serie de trámites y discusiones con las autoridades ambientales regional y nacional, ha sido útil al objetivo de paralizar la OUNU y de encontrar una razón políticamente correcta para tal decisión. Aunque el énfasis en la revitalización de la ciudad construida y el cambio en el modelo de desarrollo urbano- que supone un freno a la urbanización de zonas periféricas- propuestos por la actual administración son apuestas atractivas y responsables medioambientalmente, no parece conveniente y serio que una operación urbana de la trascendencia e importancia de la OUNU que finalmente y a pesar de múltiples adversidades había logrado despegar aplicando una serie de novedosos mecanismos de gestión del suelo, entre en un estado de total indefinición e incertidumbre con el pretexto de la imperiosa necesidad de dar cumplimiento a un documento de hace más de 35 años que nadie conoció ni hizo valer durante su larga vida, pero que ahora resulta ser el obstáculo principal para la continuidad del proyecto, sin que por consiguiente se plantee el debate de fondo sobre la oportunidad y conveniencia de dar marcha atrás en un esfuerzo de casi 10 años y sin evaluar los efectos sobre los recursos invertidos, los procesos de gestión del suelo iniciados y en general sobre los diversos programas, proyectos y actuaciones que diversas entidades de la administración de la ciudad habían emprendido en el área de esta Operación.

Bibliografía

- Bonilla, Daniel. 2012. El liberalismo y la propiedad en Colombia. En: *La Ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*, coords. Pinilla Juan Felipe y Rengifo Mauricio. Ediciones Uniandes y Editorial Temis. Bogotá.
- Gaitán, Jorge Eliecer y Delgado, Jorge Eliecer. 2008. Problemática de los procesos de valoración urbanística en términos de la Ley 388 de 1997. *Revista ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno)*. Junio. Año III, núm. 7.
- Maldonado Copello, Maria Mercedes y Smolka, Martim O. 2003. Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia. *Land Lines*. (Julio) 15 (3).
- Maldonado, María Mercedes, et al. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá, Colombia: Lincoln Insitute of Land Policy.
- Parada, Ramón. 1999. *Derecho Urbanístico*. Madrid: Ediciones jurídicas y sociales. S.A.
- Pérez Lamas, Carlos. 1997. *Valoración Inmobiliaria. Aplicaciones urbanísticas y expropiaciones*. Barcelona: Edicions Universitat Politècnica de Catalunya.
- Pinilla Juan Felipe. 20003. *Evolución del Sistema Urbanístico Colombiano. Reflexión Pendiente desde el Derecho*. Serie Documentos de Investigación “Nuevos Estudios Socio-Jurídicos”. Ediciones Uniandes. Facultad de Derecho, Bogotá Julio 2003;
- _____. 2012a *Propiedad privada vs. Planeación urbana en Colombia* en la Ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo. Pinilla Juan Felipe y Rengifo Mauricio (Coordinadores). Ediciones Uniandes y Editorial Temis. Bogotá.
- _____. 2012b Las cesiones urbanísticas obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Análisis sobre su naturaleza y alcance. En: *La Ciudad y el derecho. Una introducción al derecho urbano contemporáneo*, coords. Pinilla Juan Felipe y Rengifo Mauricio. Ediciones Uniandes y Editorial Temis. Bogotá.
- Tamayo Lora-Martha Lora. 2002. *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar. Análisis comparado desde las aportaciones de G.E. Haussmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá*. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales S.A.

Normatividad

Ley 9 de 1989. Normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y otras disposiciones.

Ley 338 de 1998. Modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y otras disposiciones.

Ley 1151 de 2007

Decreto 619 de 2000. Primer Plan de Ordenamiento Territorial

Decreto 266 de 2003. Anuncio del Proyecto OUNU

Decreto 469 de 2003. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Decreto 190 de 2004. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Resolución 620 de 2008