

La puesta en marcha de la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a enajenación forzosa en pública subasta en Bogotá

Bogotá, septiembre de 2008

Artículo elaborado por María Mercedes Maldonado, Profesora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, con base en el trabajo de análisis de la información catastral adelantado por Adriana Hurtado, con el apoyo de Luis Molina y Natalia Castañeda

Hace parte de la investigación “Monitoreo a las políticas de suelo en relación con los mercados formal e informal de suelo en Bogotá”

INTRODUCCIÓN.....	1
1. ANALISIS DE LAS NORMAS LEGALES NACIONALES	3
1.1. Oportunidad y documento de planeamiento para declarar el desarrollo prioritario: ..	3
1.2. Terrenos, de propiedad pública o privada, a los cuales se le aplica la declaratoria de desarrollo prioritario y plazos para iniciar el proceso de enajenación forzosa en pública subasta:.....	4
1.3. Otras normas sobre plazos	4
1.4. Procedimientos	5
2. LA ADOPCIÓN EN BOGOTÁ.....	6
2.1. Algunas preguntas.....	8
2.2. Análisis inicial de los terrenos objeto de la declaratoria de desarrollo prioritario	11
3. A MANERA DE CONCLUSIÓN	17
4. ANEXOS	20

INTRODUCCIÓN

La actual administración de Bogotá ha iniciado la aplicación de uno de los instrumentos más interesantes previstos en la ley 388: la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a enajenación forzosa en pública subasta. Este instrumento refleja bien una de las preocupaciones con más fuerte presencia, en el largo plazo, en la discusión sobre la intervención en el mercado del suelo en nuestro país y, en general, en América Latina: ¿cómo enfrentar la retención especulativa de los terrenos por parte de los propietarios, a la espera de mejores precios, quienes retiran por años del desarrollo urbano terrenos dotados de infraestructuras y servicios, o designados por las normas de ordenamiento como urbanizables, presionando por el crecimiento de la ciudad hacia las periferias? Además, guarda relación con uno de los objetivos presentes en el proceso de formulación de la ley 388, cual es el de mejorar las condiciones (considerando los intereses públicos y privados) de incorporación del suelo para usos urbanos.

Esta figura tiene antecedente en la ley 9ª de 1989 en la cual el desarrollo y la construcción de los terrenos quedaban sujetos a extinción del dominio, es decir, sin reconocer pago alguno al propietario, quizás el instrumento con interferencia en el ámbito de la propiedad privada más fuerte hasta ahora adoptado en nuestra legislación. Aunque la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional su

reglamentación en la ley 9^a¹, su aplicación por parte de los gobiernos municipales fue muy tímida, y salvo algunos casos aislados, que ni siquiera culminaron, en su versión inicial tuvo una corta existencia.

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

El ajuste al instrumento incorporado por la ley 388 –que se expone más adelante- es interesante por varias razones: 1^a Mantiene una alternativa a la expropiación o la adquisición pública de suelo, con todos sus problemas, de manera que la actuación estatal se centra en facilitar el acceso al suelo por parte de promotores, urbanizadores o constructores con sentido empresarial para que replacen a un propietario que actúa con una lógica rentista o especulativa², sin que se comprometan recursos públicos, 2^a la pérdida de la propiedad sin pago alguno fue remplazada por una venta en pública subasta en la cual se reconoce en la primera oferta un porcentaje del valor comercial del terreno (deducidas las plusvalías o incrementos en los precios del suelo producidos con posterioridad a la declaratoria de desarrollo prioritario) y en una segunda oferta un porcentaje del avalúo catastral, vinculando así la dimensión tributaria de la gestión del suelo.

Por estas razones, es bienvenida la aplicación de la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a venta forzosa en pública subasta que ha promovido la Secretaría de Hábitat de Bogotá. Y también, es de gran importancia que el proceso se desarrolle en forma adecuada y con resultados positivos.

Como la experiencia de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo ha mostrado que varios de ellos han terminado afectados, e incluso deslegitimados, por problemas de capacidad institucional, pública y privada, de comprensión de los mismos por los distintos actores del gobierno urbano, o porque las entidades públicas no han considerado adecuadamente el conjunto de condiciones, factores y procedimientos involucrados en su implementación, el análisis y seguimiento de este instrumento ha sido incorporado dentro del proyecto “Monitoreo de las políticas de suelo en relación con los mercados formal e informal de suelo en Bogotá”, que adelantan investigadores del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, y en alguno de los temas, conjuntamente con investigadores de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

Este artículo contiene el análisis del primer paso en la aplicación del instrumento al que se ha hecho referencia, la declaratoria del desarrollo prioritario así como algunas reflexiones sobre sus impactos y sobre los retos que implica llegar a la enajenación forzosa en pública subasta o, idealmente, al incentivo a los propietarios para la incorporación al desarrollo urbano de sus terrenos. Se estructura de la siguiente manera: la reglamentación legal nacional y la distrital; algunas respuestas a preguntas habituales sobre el tema, y el análisis, realizado a partir de la resolución

¹ Consultar sentencia en la base de datos de territoriosuelo Sistematización de la jurisprudencia de las altas cortes en derecho urbanístico colombiano.

² No sobra advertir que no en todos los casos está presente una lógica especulativa, en ocasiones se verifican problemas para urbanizar o situaciones jurídicas que afectan a los inmuebles, u otras prácticas de relación con la tierra no necesariamente rentistas. Se señala alguna de estas situaciones más adelante.

No. 147 de 2008 expedida por la Secretaría de Hábitat, de las posibilidades y dificultades de esta figura.

1. ANALISIS DE LAS NORMAS LEGALES NACIONALES

Este instrumento está regulado en los artículos 52 y siguientes, 18 y 40 de la ley 388 y en el artículo 80 de la ley 1151 de 2007, la ley del plan nacional de desarrollo actualmente vigente.

1.1. Oportunidad y documento de planeamiento para declarar el desarrollo prioritario:

- 1) Directamente en el plan de ordenamiento territorial. El artículo 15 de la ley 388 contempla entre las normas complementarias del POT en el numeral 3.1. “La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria”, pero dispone que, en todo caso, “...deben incorporarse al programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley”. El párrafo del artículo 52 reitera la posibilidad de que sea declarado directamente en el POT, sin condición alguna.
- 2) En el programa de ejecución, que es un componente del plan de desarrollo económico y social y de programación de inversiones. De acuerdo con el artículo 18 de la ley 3888 “...Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada

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

Se puede interpretar entonces que es necesario que en el programa de ejecución se tomen dos tipos de medidas: la localización y calificación de los terrenos destinados a vivienda de interés social que, de acuerdo con la capacidad de gestión pública y privada y la disponibilidad de recursos para la urbanización de los terrenos, serán destinados a la construcción de vivienda de interés social y, sobre todo de vivienda de interés prioritario y, como soporte para su efectivo desarrollo y construcción, la declaratoria de desarrollo prioritario.
- 3) En el caso de inmuebles que conformen unidades de actuación urbanística, los planes de ordenamiento o los instrumentos que los desarrollen podrán determinar el desarrollo o la construcción prioritaria, de acuerdo con las prioridades previstas en los planes de Ordenamiento Territorial (Art. 40 Ley 388)
- 4) De conformidad con la ley del plan nacional de desarrollo (Parágrafo 1º del artículo 80 de la ley 1151 de 2007), en el caso de los porcentajes obligatorios para vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritaria (VIP) establecidos en el artículo 88³ de la misma ley 1151, los alcaldes directamente podrán declarar el desarrollo prioritario de los predios o zonas destinados a VIS (o VIP, aunque no lo diga literalmente) en el decreto del plan parcial respectivo

³ Hay un error de remisión, el artículo correcto es el 78. Agregamos que esta disposición debe aplicar a las normas municipales y distritales que hayan establecido estos porcentajes, ya que la ley 1151 se refiere a mínimos.

o en la reglamentación específica que se expida sobre esta materia. Respecto a esta disposición, queda la duda sobre la posibilidad que la misma ley deja y que reglamentó el decreto No. 4259 de 2007, de trasladar estos porcentajes a estas zonas de la ciudad. Es de suponer que cuando se declare el desarrollo prioritario, como este implica una identificación concreta del inmueble al cual aplica, queda cerrada la posibilidad de traslado de la obligación a otras zonas de la ciudad.

En conclusión, el instrumento de planeamiento más adecuado para declarar el desarrollo o la construcción prioritarios es el programa de ejecución del plan municipal o distrital de desarrollo, como bien lo hizo la administración de Bogotá, Lo anterior debido a que el mismo programa de ejecución contemplará las inversiones y mecanismos de gestión necesarios o complementarios para lograr el adecuado desarrollo y construcción de los terrenos. Lo anterior sin perjuicio de se pueden realizar declaratorias adicionales en los planes parciales que se adopten en el futuro, con base en el régimen especial previsto para los porcentajes de VIS y VIP.

1.2. Terrenos, de propiedad pública o privada, a los cuales se le aplica la declaratoria de desarrollo prioritario y plazos para iniciar el proceso de enajenación forzosa en pública subasta:

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

Estos plazos se aumentarán en un 50% en el caso de terrenos que hacen parte de unidades de actuación urbanística, figura que hasta ahora no ha sido utilizada en Bogotá.

1.3. Otras normas sobre plazos

Los plazos que se acaban de indicar se cuentan desde la fecha del acuerdo que aprueba el plan de ordenamiento territorial o el programa de ejecución o el plan parcial, según sea el caso. Como en Bogotá el Concejo en el plan de desarrollo asignó a la Secretaria de Hábitat la función de producir el listado de terrenos sujetos a la declaratoria, se debería entender que el plazo empieza a correr desde la fecha de publicidad de esta resolución.

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

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

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

Hasta ahora el gobierno nacional no ha reglamentado el tema. Puede surgir la pregunta sobre si la determinación de la existencia de dificultades de financiación o de

mercado (expresión que no deja de ser ambigua) se establece de manera general o para cada caso particular. Sería deseable que antes de que trascurren los plazos iniciales, de manera concertada el gobierno nacional y el distrital e incluso los de otras ciudades, establecieran parámetros claros y ojalá generales al respecto, para evitar luego situaciones de indefinición o discrecionalidad que dilaten las enajenaciones forzosas.

1.4. Procedimientos

Una vez vencidos los plazos, el Alcalde mediante resolución motivada ordenará la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social en los términos previstos en los artículos 52 y siguientes de la ley 388. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento y normas urbanísticas que lo desarrollen⁴.

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

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

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

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

1.5. Precio que constituye postura admisible en la subasta y alternativa de expropiación

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

En uno y otro caso, al precio de la subasta deberá descontarse los gastos de administración correspondientes en que incurra el municipio o distrito respectivo y la

⁴ En este punto se presenta cierta inconsistencia de la ley, porque la determinación del uso que se debe dar al terreno (o calificación del suelo para VIS o VIP) debería producirse antes de la declaratoria de desarrollo prioritario, en el programa de ejecución o en las normas del POT. De todas maneras esta posibilidad no solo no está excluida sino ordenada por la ley 388, como se señala a continuación

totalidad de la plusvalía o incrementos de precios generados desde el momento de declaratoria de desarrollo y, o construcción prioritarios.

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

La subasta se realizará de acuerdo con lo previsto en los artículos 525 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

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

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

2. LA ADOPCIÓN EN BOGOTÁ

El artículo 40 del Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008, por el cual el Concejo Distrital adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008 – 2012 *“Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”* que hace parte del capítulo IV que contiene el Programa de ejecución del POT, reglamentó la declaratoria de desarrollo prioritario en Bogotá, de la siguiente manera

“En cumplimiento de la función social de la propiedad de que trata el artículo 58 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la necesidad de generar suelo urbanizado disponible para vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario dentro del territorio distrital, se declara el desarrollo prioritario de los terrenos destinados a este tipo de vivienda, localizados al interior del perímetro urbano del distrito capital que les aplique el tratamiento de desarrollo sin el trámite de plan parcial, los localizados en los planes parciales adoptados con anterioridad a la fecha de adopción del presente plan y en las zonas con tratamiento de renovación urbana”⁵.

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

⁵ Subrayados fuera de texto

Mediante resolución No. 147 de julio 8 de 2008 y en cumplimiento de lo dispuesto por el Concejo, la Secretaría de Hábitat identificó los terrenos objeto de la declaratoria de desarrollo prioritario y notificó a los propietarios.

La principal inquietud que surge respecto a estas disposiciones es la expresión “*terrenos destinados a vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario*” que son aquellos declarados de desarrollo prioritario, debido a que, en términos generales en el POT de Bogotá, no existe el uso vivienda de interés social o prioritario, excepción hecha de los porcentajes que dentro de los planes parciales o, en general, de los terrenos con tratamiento de desarrollo, se destinen a tal fin.

Evidentemente podría existir ese uso dentro de las normas de ordenamiento territorial y sería deseable, incluso obligatorio, si se diera cumplimiento a disposiciones como el artículo 8º, numeral 7⁶ y el artículo 92 de la ley 388 que no solo establece la determinación de porcentajes de nuevo suelo destinado al desarrollo de programas de vivienda de interés social en el suelo de expansión sino en cualquier otra zona de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo. Es por esta razón que el artículo 18, referido al programa de ejecución, contempla dos tipos de decisiones: localizar los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito (que se debe interpretar en armonía con el artículo 8.7) y las zonas de mejoramiento integral y determinar los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. En Bogotá, en la inauguración del instrumento que en este artículo se analiza, se perdió una valiosa oportunidad, la de haber determinado previamente a la declaratoria de desarrollo prioritario los terrenos calificados como de VIS Y VIP, pero aún así, como se indica a continuación en la práctica la declaratoria termina generando este efecto.

Aún cuando, de acuerdo con la ley, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria se puede aplicar para cualquier tipo de usos urbanos, el Concejo de Bogotá tomó la determinación de utilizar este mecanismo sólo para los terrenos destinados a VIS y VIP, por tanto, en otros casos no se cuenta con bases jurídicas para llevar a una venta forzosa en pública subasta un terreno, aún a pesar de que este siendo retenido por su propietario. La Secretaría de Hábitat, en el momento en que sean expedidas las resoluciones que decreten la enajenación forzosa en pública subasta, deberá tener en cuenta esta circunstancia. En principio, y desafortunadamente⁷, el criterio existente para establecer la destinación de un terreno a VIS o VIP será el precio. Como el límite de precio para adquirir un terreno es el 70% del avalúo catastral es de esperar que todos aquellos terrenos cuyo avalúo catastral exceda las posibilidades de construcción de VIS o VIP (de acuerdo con las normas que al efecto establece el gobierno nacional) no podrán salir a subasta pública. Lo anterior sin perjuicio del porcentaje obligatorio para VIS o VIP al cual están sujetos ciertos terrenos, aún de precios elevados, situación a la que haremos referencia más adelante. En ese caso, suponemos que podrían salir a subasta los porcentajes obligatorios destinados a VIS o VIP, pero esta alternativa requiere de mayor precisión y reglamentación.

⁶ Este numeral contempla como una de las acciones urbanísticas a través de las cuales se ejerce la función pública del urbanismo, acciones relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo 7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social. Calificar quiere decir asignar un uso

⁷ Decimos que desafortunadamente porque sigue pendiente una definición en las normas de ordenamiento territorial de VIS y VIP que recoja el conjunto de factores que definen una vivienda digna y adecuada, accesible a las familias de menores ingresos. De todas maneras, existe una definición legal que debe ser aplicada y es la contenida en el pacto de derechos sociales, económicos y culturales adoptado mediante ley por nuestro país

Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario un pronto análisis de los terrenos declarados como de desarrollo prioritario, para acotar aquellos susceptibles de enajenación forzosa, de manera coordinada entre la Secretaría de Hábitat y el Departamento de Catastro, particularmente de cara a futuras actualizaciones catastrales que podrían encarecer los terrenos en los procesos de subasta y, consecuentemente, afectar la posibilidad de destinación a producir vivienda de interés social o prioritaria. De hecho, el primer efecto positivo de la declaratoria de desarrollo prioritario será el de controlar el crecimiento de los precios, ya que tenderán a reflejar el impacto de la declaratoria de desarrollo prioritario.

Es de aclarar que el mecanismo que se está analizando, en la etapa de declaratoria de desarrollo prioritario no afecta los atributos propios del derecho de propiedad sobre los terrenos, en tanto el propietario sigue siendo libre de urbanizar, construir y vender, y, más aún, se le está incentivando a que desarrolle o negocie sus terrenos, ni afecta la libertad de compradores y vendedores para negociar las condiciones de las compraventas.

Con la declaratoria, como ya se indicó, la administración pone al servicio de urbanizadores y constructores interesados en desarrollar proyectos de VIS y VIP su capacidad de intervenir en el mercado del suelo, anunciando que, eventualmente, y de ser necesario, recurrirá a la enajenación forzosa a través de subasta pública. Con ello envía una señal muy positiva a los agentes del mercado inmobiliario: que los terrenos podrán ser adquiridos al 70% del avalúo catastral, lo que implicará una reducción de las expectativas de los propietarios sobre lo que pueden obtener de sus terrenos, ajustándolo a las condiciones de un mercado, donde predomina la población de bajos ingresos y, por tanto, la demanda de vivienda de interés social prioritario.

La interferencia en el ámbito de las atribuciones del propietario empieza cuando la administración decide someter un determinado terreno a la enajenación forzosa en pública subasta, razón por la cual es en este momento que el instrumento es objeto de inscripción en el registro inmobiliario. Lo anterior, porque se trata de una enajenación forzosa, en la que ya no interviene la voluntad del propietario y, además se establece un precio base o postura admisible legalmente determinada, sin que se excluya la posibilidad de que en la subasta el precio suba, en función de la situación del mercado, la localización y condiciones del terreno y el interés y posibilidad de los constructores de desarrollar los proyectos. Para el efecto, es muy importante que la administración establezca con claridad y precisión el uso que deberá darse a los terrenos. Aún así, la posibilidad de adquirir al 70% del avalúo catastral será, en todo caso, un fuerte incentivo para los distintos agentes.

Volvemos entonces a nuestro planteamiento inicial, estamos ante un interesante y potente instrumento, que combina la necesaria intervención estatal en la actividad inmobiliaria, con la libertad y juego de los agentes, como es propio de las subastas y que refleja bien la filosofía de la ley 388: contribuir a un mejor funcionamiento, a favor de objetivos sociales y ambientales, de un mercado cuyas fallas son reconocidas por las distintas corrientes económicas.

2.1. Algunas preguntas

Con la aplicación de este instrumento surgen algunas inquietudes, que hemos recogido en reuniones, conversaciones y consultas de personas interesadas en este mecanismo, para las cuales proponemos algunas respuestas, con el fin de aportar a la discusión:

1. ¿Afecta la implementación de la declaratoria de desarrollo prioritario que en el artículo 40 del Acuerdo No 308 de 2008, que adopta el plan distrital de desarrollo, se declare solo el desarrollo prioritario y no la construcción?

Respuesta.- Consideramos que, en términos generales, no. Al parecer la administración distrital tomó la expresión del parágrafo 1 del artículo 80 de la ley 1151 de 2007, que hace referencia únicamente al desarrollo prioritario. Además la decisión del Concejo distrital hace referencia a terrenos con tratamiento de desarrollo, es decir, aquellos que no han completado su proceso de urbanización. Podría haber problema para los terrenos de renovación urbana (aún cuando este tratamiento no excluye procesos de re-urbanización, pero hasta el momento no se han adoptado en Bogotá planes parciales en renovación urbana, razón por la cual la controversia no se extiende a este tipo de planes).

Desarrollo es una expresión ambigua y general, que, en el contexto de las normas que rigen la declaratoria de desarrollo prioritario, se refiere a las obras de urbanización de los terrenos. Se supone la urbanización completa del terreno, es decir con el urbanismo general y el local.

Por tanto, si el propietario de terreno no realiza ninguna acción dirigida a dotar de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y áreas verdes y recreativas en el terreno, incluida la obtención de una licencia de urbanismo, la administración distrital podrá decretar la enajenación forzosa en pública subasta. Es de suponer que un propietario que adelante ese tipo de actuaciones e inversiones lo hará para edificar. Y si no llega hasta la construcción, queda abierta la posibilidad de declarar la construcción prioritaria en la revisión del POT o en el próximo plan de desarrollo.

En conclusión, es probable que la redacción del artículo 40 del Acuerdo No. 308 de 2008 no afecte sensiblemente el desempeño de la declaratoria. Y en las resoluciones que decreten la enajenación forzosa se podría subsanar este vacío indicando un plazo para el adquirente tanto para la urbanización como para la construcción. No obstante, un análisis más fino de las características de los terrenos objeto de la declaratoria sugiere ciertos problemas que tendrán que ser considerados por la Secretaría de Hábitat.

2. ¿Está obligada la administración a iniciar los procedimientos de venta en forzosa en pública subasta?

Respuesta.- No hay norma expresa que la obligue. De hecho y como se señaló con anterioridad, la ley contempla una serie de condiciones que permitirían no iniciarla: que las obras de urbanización se hayan completado al menos en un 50%, o que existan condiciones de mercado o financiación que puedan afectar la comercialización de los terrenos o de las construcciones que sobre él se levanten.

Se destaca que en el campo de la VIS y de la VIP, donde se concentra la mayor demanda y los mayores déficits y por tanto, a ese nivel no habría problemas de "mercado", y justamente el mecanismo que se está analizando busca contribuir a la solución de este problema. Los problemas son más de demanda solvente, que pueden ser en parte resueltos a través de una sensible reducción de los precios del suelo. Respecto a las condiciones de financiación se requerirán acciones complementarias de la administración para evitar que se constituyan un cuello de botella, a las que se hace referencia al final de este documento.

Una vez realizada la declaratoria, la Secretaría de Hábitat, probablemente adelantará un análisis más ajustado de los terrenos, y desarrollará una etapa de planeación por zonas, que permitan acciones integradas del sector público y privado para adelantar de la manera más adecuada la urbanización y para organizar la demanda de VIS y VIP, con el fin de que el instrumento cumpla con sus objetivos. A partir de estos procesos podrá establecer la programación de las enajenaciones forzosas.

3. ¿Si en las dos subastas no se obtiene postura admisible, la administración está obligada a expropiar?

El artículo 56 de la ley 388 contiene la siguiente expresión: "...Si en la segunda subasta no se presentaren ofertas admisibles, el municipio o distrito iniciará los trámites de la expropiación administrativa de los correspondientes inmuebles...".

No es contundente en determinar la obligación de la expropiación, aunque tampoco es apenas una posibilidad, caso en que el legislador hubiera usado el verbo poder. Si la enajenación forzosa ha sido inscrita en el registro y se han adelantado todos los procedimientos, es conveniente que el proceso culmine. Sobre todo porque ha existido la posibilidad previa de evaluar condiciones de mercado y de financiación antes de decretar el trámite de la enajenación forzosa.

Desde la perspectiva del propietario del terreno, podría favorecerle que no sea expropiado al 70% del valor catastral (es decir, a un precio menor que el del avalúo comercial que determina la ley de manera general) y con unas condiciones de plazo en el pago bastante amplias.

Por tanto: por regla general es de esperar que las decisiones sobre las enajenaciones forzosas respondan a análisis serios, ciertos y concretos sobre la demanda de los terrenos, incluso a concertaciones con urbanizadores, organizaciones sociales interesadas en producir vivienda de interés social y propietarios, y que solo condiciones excepcionales conduzcan a la expropiación. Pero tampoco se puede excluir radicalmente la posibilidad de que condiciones de restricción presupuestal permitan a la administración no iniciar la expropiación. Se reitera que la viabilidad de las subastas e incluso de las expropiaciones depende de un análisis serio sobre la capacidad que tienen los agentes privados, incluidas organización de vivienda y procesos de autogestión y también Metrovivienda para avanzar hacia la construcción de los terrenos.

4. ¿Puede el propietario vender su terreno luego de que ha declarado la declaratoria de desarrollo prioritario y que se ha decretado la enajenación forzosa en pública subasta?

Como ya se indicó, en la primera etapa, la de la simple declaratoria, el terreno no sale del comercio ni es afectado en modo alguno. Por el contrario, el inciso 4^a del artículo 55 establece, como ya se indicó, que a partir de la fecha en que se inscribe en el folio de matrícula inmobiliaria el acto administrativo que ordena la enajenación forzosa de los terrenos e inmuebles, estos quedarán fuera del comercio y mientras subsista inscripción, ninguna autoridad podrá otorgar licencias urbanísticas.

A nuestro modo de ver, no tiene mucho sentido esta disposición, porque hasta el último momento la administración tendría que tener la posibilidad de privilegiar que los inmuebles sean vendidos a terceros interesados en urbanizarlos y construirlos. Pero también se explica por la necesaria presión para que el propietario desarrolle sus terrenos.

Este retiro del comercio e imposibilidad de obtener licencia implica una fuerte dosis de organización por parte de la Secretaría de Hábitat en la programación de las enajenaciones forzosas, para que medien apenas plazos cortos entre la orden de enajenación y la subasta para no causar problemas innecesarios al propietario.

5. ¿Podrían los propietarios de terrenos incluidos en la resolución 147 de 2008 solicitar su exclusión de dicha declaratoria si se demuestra que los terrenos ya se encuentran construidos, ya tienen licencia de urbanismo o de construcción o no pueden ser catalogados como destinados a VIS o VIP?

Respuesta: Los terrenos donde se pueda demostrar que están totalmente construidos podrían solicitar su exclusión de la resolución, sobre todo para evitar que eventualmente se inicie una enajenación forzosa innecesaria. Incluso, más que una exclusión de la resolución de declaratoria, lo que la Secretaría de Hábitat podría establecer es que el terreno no será sometido a enajenación forzosa, previa verificación de las condiciones legales para ello.

De todas maneras la Secretaría de Hábitat tendrá que establecer prontamente un mecanismo de comprobación de esta circunstancia, expedito y con el menor grado de discrecionalidad posible. Es de tener en cuenta que, en razón de que a los predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados se les aplica una tarifa más alta del impuesto predial, muchos propietarios intentan evitar esa tarifa realizando construcciones menores o provisionales en los terrenos. En el caso de la declaratoria de desarrollo prioritario habría que demostrar una intensidad de las construcciones o de las obras de urbanización, ajustadas al potencial de la norma urbanística que aplique para los terrenos.

La simple obtención previa de licencia de urbanismo o de construcción no excluye los terrenos de la declaratoria y posterior enajenación forzosa. La posibilidad de exclusión del trámite de enajenación forzosa está dada por la ejecución efectiva de las obras de urbanización.

Respecto a que los terrenos no correspondan a aquellos destinados a VIS o VIP, a pesar de lo que se indicó de manera general en el punto anterior de este artículo, es de tener en cuenta que todo terreno de desarrollo, aún los que no están sujetos a la formulación de plan parcial, debe destinar por lo menos el 20% del área útil a VIS o el 15% a VIP. Por tanto, la declaratoria de desarrollo prioritario aplicará para estas porciones de los terrenos, razón por la cual consideramos que no habría lugar a la exclusión de la declaratoria, aún cuando el valor catastral de los terrenos permita suponer de entrada la dificultad de construir VIS o VIP, la posibilidad de ofrecer en subasta el terreno hará relación al porcentaje destinado a VIS o VIP.

Los terrenos que sí podrían ser excluidos de la posibilidad de enajenación forzosa son aquellos que ya tienen un uso distinto al residencial, ya que la decisión del Concejo Distrital se refiere a terrenos destinados a un tipo de vivienda, la VIS o VIP, lo que excluye otros usos distintos al residencial, excepción hecha, de nuevo, de la obligación de destinar un porcentaje a VIS o VIP.

6. ¿Qué pasa con terrenos incluidos en la resolución No. 147 de 2008 que están sometidos a plan parcial?

El artículo 40 del Acuerdo 308 de 2008 declara el desarrollo prioritario de los terrenos localizados al interior del perímetro urbano del distrito capital que les aplique el tratamiento de desarrollo sin el trámite de plan parcial. Además a los terrenos sometidos a plan parcial que hayan sido adoptados con anterioridad a la fecha de adopción del dicho Acuerdo que hayan sido destinados a VIS o VIP.

Por tanto, si eventualmente dentro de la resolución se incluyeron terrenos que requieren de plan parcial, que no ha sido formulado, estos no podrán ser objeto de la enajenación forzosa en pública subasta. Lo que puede ocurrir es que en el decreto de plan parcial se declare el desarrollo prioritario, con base en la ley 1151, para el porcentaje de VIS o VIP.

2.2. Análisis inicial de los terrenos objeto de la declaratoria de desarrollo prioritario

Con base en la resolución No. 147 de 2008 y con la información catastral disponible en la página web del Departamento de Catastro, los investigadores Adriana Hurtado, Luis Molina y Natalia Castañeda, identificaron la información respecto a áreas, uso o destino y avalúos catastrales de 992 de los 1204 lotes objeto de la declaratoria y luego realizaron la geo-referenciaron para producir algunos planos. Esos 992 terrenos tienen un área total de 791 hectáreas, de las 1035 que fueron declaradas. Con respecto a los lotes restantes los datos contenidos en la resolución están incompletos y no permiten recuperar la información catastral o la base de Catastro indica que no existen datos.

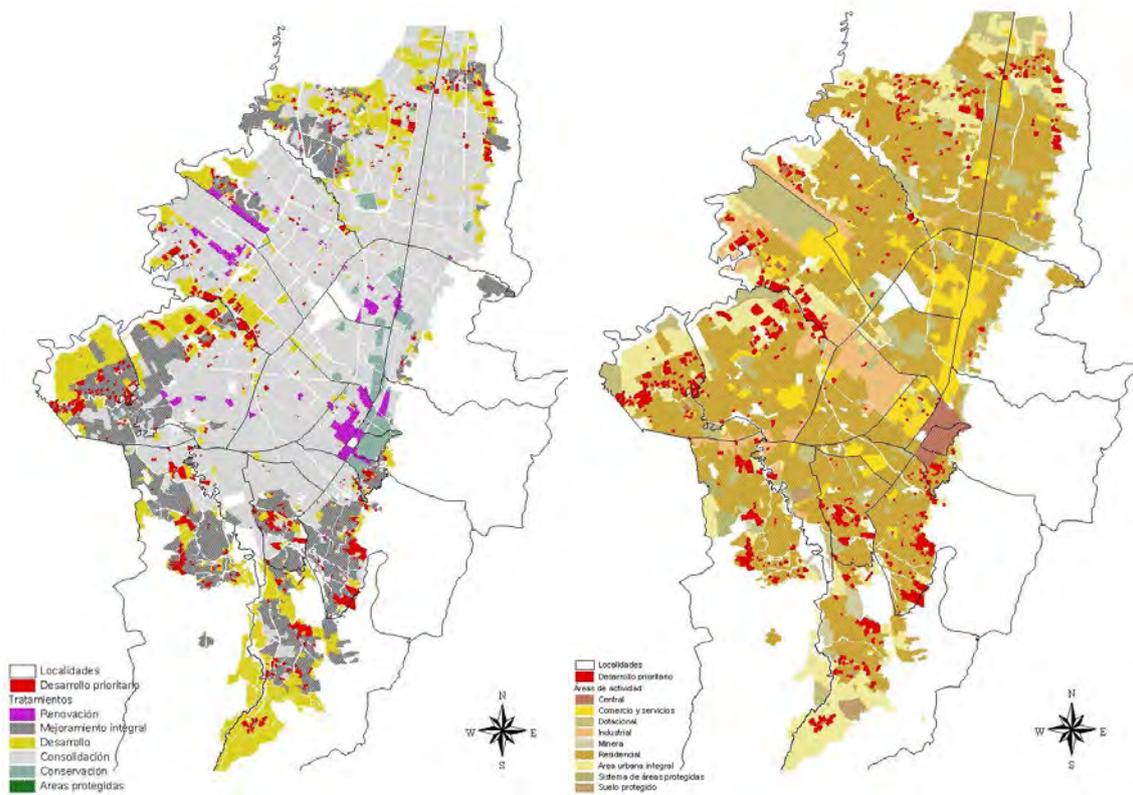
Con esta información se cuenta con un panorama suficientemente completo sobre el alcance y las posibilidades de este instrumento, con base en el cual se espera que los usuarios de territorio suelo y en general la ciudadanía cuenten con elementos que permitan comprender y analizar este importante instrumento y, también, para continuar con investigaciones y análisis más finos en el futuro.

Se anexa a este documento la tabla base del análisis en la cual están listados los terrenos con uso residencial, con indicación de las direcciones, las áreas, más los metros cuadrados de construcción según la página web de Catastro el destino y los avalúos catastrales vigentes en 2008, más el dato del valor correspondiente al 70% de dichos avalúos.

Dicha información permite establecer que, del total analizado, fueron declarados de desarrollo prioritario (en adelante indicaremos simplemente declarados) 636 terrenos clasificados en Catastro como urbanizados no edificados, con un área total de 519 hectáreas y un área promedio de 8.157 Mts², es decir, casi una hectárea. Además 75 terrenos clasificados como urbanizables no urbanizados, con un área total de 78 hectáreas y un área promedio de 10.430 Mts² y otros lotes clasificados como residenciales o lotes del Estado, para un total de 660 has que constituyen, de manera general, el objetivo central de este instrumento, es decir, los terrenos susceptibles de ser ofrecidos en venta forzosa en pública subasta. Los demás terrenos tienen usos dotacionales, comerciales, de parqueaderos (en relación con los cuales no sobra señalar la relación entre lotes retenidos o de engorde y este uso), se trata de vías o espacio público o de terrenos rurales. Fueron objeto de la declaratoria 20 lotes de propiedad estatal, con un área total de 18,7 hectáreas y un área promedio de 9.337 Mts². Salvo el evento en que se trate de terrenos destinados a espacio público, estos terrenos también pueden ser objeto de la enajenación forzosa en pública subasta, razón por la cual se han incluido en el análisis que a continuación se presenta.

Los mapas 1 y 2 permiten identificar la localización de los terrenos en la ciudad y el cruce con las normas de tratamientos y áreas de actividad. Queda la duda, que deberán resolver las Secretarías de hábitat y de Planeación respecto a los terrenos clasificados como de mejoramiento integral.

Mapas 1 y 2. Lotes de desarrollo prioritario según tratamientos urbanísticos y áreas de actividad



Consideramos, a priori, que la respuesta a esa inquietud está dada por el artículo 3° del decreto 327 de 2004 por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo en el Distrito Capital, que establece el ámbito de aplicación del tratamiento de desarrollo indicando que dicho tratamiento aplica a todos los predios urbanizables localizados en suelo urbano o de expansión, que no han sido objeto de un proceso de desarrollo por urbanización, como son:

- Los predios a los que se les haya asignado el tratamiento de desarrollo.
- Los predios sin desarrollar, no urbanizados, que estén clasificados en otros tratamientos diferentes al de desarrollo.

Por tanto, si el terreno no cuenta con el urbanismo completo, le aplica el tratamiento de desarrollo.

Sobre las posibles controversias que se puedan presentar respecto al hecho de que los terrenos estén ya urbanizados o no, la respuesta será que aquellos terrenos en relación con los cuales se pueda demostrar por el propietario que el terreno está ubicado en una zona con el urbanismo general completo y se han ejecutado por lo menos el 50% de las obras de urbanismo local, bajo las reglas y condiciones establecidas en el artículo 362 del decreto 190 de 2004 y siempre y cuando en el momento en que proceda decretar la enajenación forzosa se solicite una prórroga al alcalde y éste acepte conceder la prórroga. De todas maneras, es en relación con este aspecto que tiene mayor efecto el vacío presentado en la decisión del Concejo Distrital de solo declarar el desarrollo y no la construcción prioritaria.

Tabla 1. Terrenos declarados de desarrollo prioritario por la Secretaría de Hábitat en 2008- Síntesis de su situación de acuerdo con información catastral

Estrato	No. Lotes	Área total (M2)	Área promedio Terreno	Área construida Total	Promedio Avalúo \$/Mt2 ⁸	Promedio avalúo terrenos residenciales con potencial VIS
0	860	7.302.323	8.491	150.215	\$ 104.487	\$ 79.537
1	57	136.839	2.401	7.249	\$ 87.668	\$ 73.824
2	58	412.967	7.120	11.575	\$ 160.263	\$ 62.944
3	12	63.373	5.281	4.141	\$ 316.745	\$ 164.049
5	5	254	51	511	\$ 2.019.195	
Sin info	212					
Total	1204	7.915.757	7.980	173.691	\$ 119.059	

Tabla 2. Terrenos declarados de desarrollo prioritario por la Secretaría de Hábitat en 2008- Clasificación según destino económico

Destino económico	No terrenos	Área total Mt2	Área promedio lotes - Mts2	Área construida total (Mts2)	Promedio Avalúo Catastral 2008 \$/Mt2
(01) RESIDENCIAL	132	613.434	4.647	23.476	\$ 213.555
(03) INDUSTRIAL	13	349.628	26.894	33.318	\$ 264.192
(04) DOTACIONAL PUBLICO	2	5.408	2.704	3.264	\$ 281.006
(06) DOTACIONAL PRIVADO	4	25.302	6.326	1.293	\$ 129.291
(07) MINERO	2	135.160	67.580	173	\$ 9.557
(08) RECREACIONAL PRIVADO	1	19.898	19.898	1.265	\$ 93.213
(21) COMERCIO EN CORREDOR COM	18	106.621	5.923	14.429	\$ 304.589
(23) COMERCIO PUNTUAL	39	222.042	5.693	24.504	\$ 145.784
(24) PARQUEADEROS	14	67.734	4.838	2.699	\$ 204.620
(61) URBANIZADO NO EDIFICADO	636	5.187.923	8.157	50.026	\$ 100.884
(62) URBANIZABLE NO URBANIZADO	75	782.240	10.430	14.589	\$ 49.346
(63) NO URBANIZ/SUELO PROTEGIDO	7	49.649	7.093	445	\$ 13.095
(64) LOTE DEL ESTADO	20	186.737	9.337	1.803	\$ 92.888
(65) VIAS	5	4.888	978	0	\$ 63.195
(66) ESPACIO PUBLICO	3	6.081	2.027	0	\$ 62.929
(67) PREDIO CON MEJORA AJENA	12	89.358	7.447	1.425	\$ 40.877
(81) AGROPECUARIO	6	50.097	8.349	677	\$ 37.013
(83) AGRICOLA	3	13.558	4.519	308	\$ 14.781
Sin información	212				
Total	1204	7.915.757	7.980	173.691	\$ 119.059
		791 Has			

⁸ Datos que corresponden a los avalúos catastrales 2008. El dato de la última columna corresponde a los lotes seleccionados por el estudio como adecuados para VIS

La tabla anexa, que contiene la información de cada uno de los terrenos, con uso residencial, permite un análisis más de detalle sobre la declaratoria.

Para producir algunas conclusiones preliminares se realizó el siguiente ejercicio: fueron eliminados los terrenos con usos distintos al residencial y aquellos que tienen construcciones que ocupan más del 50% del área, que en conjunto representan el 16% de los lotes objeto de la declaratoria y el 12% del área, asumiendo solamente para el ejercicio, que a estos terrenos no se les podría decretar la enajenación forzosa en pública subasta. La posibilidad de aplicación de este procedimiento, dentro de los lotes para los cuales se dispone de información, estaría dada para 832 lotes y 699 hectáreas.

A continuación se tomaron los lotes que, de acuerdo con los avalúos catastrales 2008, presentan avalúos catastrales hasta \$ 222.000 y que aplicando el 70% de postura admisible de la segunda subasta (valor al que, como hemos indicado, tenderán a adquirir los urbanizadores y constructores interesados), arrojan valores hasta de \$ 155.000/Mt2 que se ha asumido como el máximo que permitiría construir VIS, en el precio tope. Los resultados aparecen en las tablas siguientes:

Tabla 3. Distribución de los terrenos según avalúos catastrales y según valor de la postura admisible en la segunda subasta

1) Según avalúos catastrales 2008

Rango de precios \$	No de lotes	Área total Hectáreas
0 - 50.000	325	440
50.000 - 100.000	180	115
101.000 - 150.000	154	75
151.000 - 222.000	92	34
	751	664
2) Aplicando el 70% de avalúo 2008		
0 - 35.000	325	440
35.000 - 70.000	180	115
70.700 - 105.000	154	75
105.700 - 155.400	92	34
	751	664

Como se puede observar, si bien el área objeto de la declaratoria que efectivamente podría ser destinada a VIS se reduce aproximadamente en un 16%, el margen de aplicación de esta figura sigue siendo amplio.

En cuanto a las áreas la situación es la siguiente:

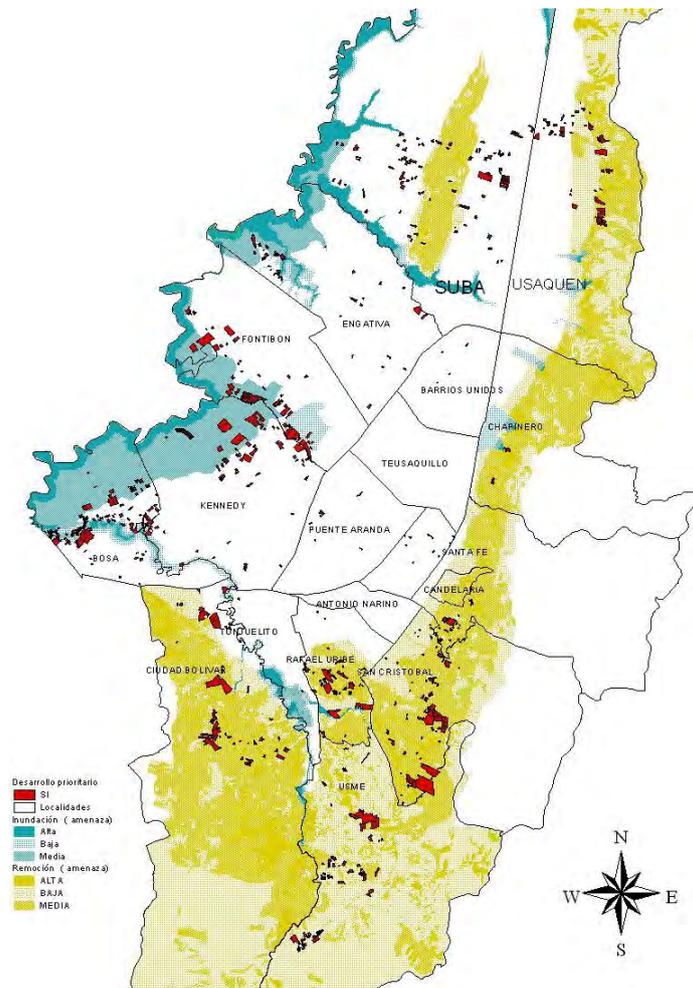
Tabla 4. Distribución terrenos según áreas

Área terreno	No. Lotes	Área total
0-200 Mts2	25	2.226 Mt2
200 Mts - 1 ha	606	198 Has
1 - 10 has	120	341 Has
10 - 26 has	8	121 has
	759	661

Como se puede observar en el mapa donde se localizan los lotes declarados de desarrollo prioritario según tratamientos (mapa 2), hay un porcentaje importante que corresponde a mejoramiento integral, por tanto, se puede suponer que algunos de los terrenos corresponden a adquisiciones realizadas a los urbanizadores piratas que aún no han sido construidas. Esta situación se expresa en el primer dato de la tabla No. 4, donde se identifican 25 lotes con áreas menores a 200 Mts², para un total de 2.226 Mts², de los cuales 20 son menores a 100 Mts² y 10 tienen un área de 72 Mts², que se conoce como el lote típico del loteador pirata. Existen 606 lotes con áreas entre 200 Mts² y una hectárea para un total de 198 has y 120 lotes con áreas entre 1-10 has para un total de 341 hectáreas que probablemente serían los más atractivos para los constructores. Existen 8 lotes con áreas superiores a 10 has, que por este solo hecho estarían sometidos a plan parcial, sin contar con que otros de los lotes se encuentren en zonas con áreas superiores a 10 has y terminen sometidos también a plan parcial.

Ahora bien, este panorama relativamente alentador, respecto a la posibilidad cercana, en poco menos de dos años, de poder movilizar suelo para vivienda de interés social y, en menor medida, prioritaria, se complica al cruzar la localización de los terrenos con las zonas de riesgo o amenaza por inundación o remoción en masa, ya que un número importante de los terrenos estaría en esta situación, la cual, de todas maneras ya se presenta en relación con los barrios de origen informal de Usme, San Cristóbal, Rafael Uribe, Kennedy o Bosa y con las zonas que dan sobre los Cerros Orientales (ver Mapa 2).

Mapa 2. Lotes de desarrollo prioritario y áreas de riesgo por inundación y remoción



Un cálculo rápido realizado con base en la información catastral disponible y con herramientas SIG –y que tendrá que ser corroborado por las entidades públicas- indica que unas 334 has estarían afectadas por amenaza alta. Es necesario concretar la situación de estos terrenos respecto a riesgo no mitigable y reconocer que necesitarán inversiones especiales para mitigar dichos riesgos, o de lo contrario, no podrán ser objeto de venta forzosa en pública subasta. Este es uno de los grandes retos del gobierno distrital respecto a una porción del suelo objeto de desarrollo, localizado en los sectores populares. O se anticipa con intervenciones que adecúen dicho suelo para la ocupación de usos urbanos en condiciones seguras y con manejo de los precios del suelo, o controla de manera estricta su ocupación, lo cual parece ser difícil si se tiene en cuenta la trayectoria de la informalidad en la ciudad.

3. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Este instrumento, como todos los de la ley 388 muestra de entrada sus posibilidades e impactos positivos, pero también las exigencias en materia de gestión por parte del sector público. No es tarea fácil revertir las condiciones de funcionamiento del mercado inmobiliario, caracterizado por la especulación, la tendencia a valorizar el suelo de propiedad privada de manera gratuita a través de la asignación de las normas y la ejecución de inversiones públicas y que se manifiesta en exclusión social, en tanto imposibilita el acceso de las personas de menores recursos al suelo urbanizado como base para disfrutar duraderamente una vivienda digna, y también en segregación socio-espacial y en altos impactos para el presupuesto público.

Como en cualquier campo de la gestión pública no bastan las normas generales ni la simple adopción de los instrumentos, sino que es preciso llevarlos a la práctica, estabilizar las reglas y consolidar la aplicación. Hay que saber transmitir el cambio en las reglas de juego y el alcance de los instrumentos al conjunto de los agentes y, en general, al conjunto de la ciudadanía, así como establecer y cumplir procedimientos lo más claros y sencillos posibles. Se requiere de gerencia pública, de apoyo y compromiso de las instancias de dirección, empezando por el Alcalde, de personal suficiente y capacitado, vinculado de manera estable a las tareas relacionadas con la aplicación de los instrumentos; se requiere de publicidad, transparencia, seguimiento y control. Varios de estos ingredientes han faltado en la implementación de instrumentos como los planes parciales, los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios y la participación en plusvalías e incluso en la contribución de valorización o las actualizaciones catastrales, a pesar de ser instrumentos con una larga tradición en la gestión urbana en Colombia.

Este primer resultado de nuestra investigación pretende aportar a nivel de la información y difusión de los contenidos de la ley 388 y las experiencias concretas de aplicación. Como se indicó en la introducción, la investigación tiene por objetivo realizar un monitoreo a las políticas de suelo en Bogotá, que espera mantenerse en el tiempo para observar el comportamiento y los efectos de la declaratoria de desarrollo prioritario. Cerramos este documento con algunos puntos que merecen especial atención, y que esperamos sean en primer término de utilidad para las entidades públicas en el proceso de ajuste e implementación.

Esta primera revisión de los alcances de la declaratoria de desarrollo prioritario señala retos de corto y mediano plazo para la Secretaría de Hábitat, algunos de los cuales nos permitimos señalar. El primero, acotar el diagnóstico y posibilidades de los terrenos declarados de desarrollo prioritario de ser efectivamente susceptibles de venta forzosa en pública subasta, para los casos en que la declaratoria, por sí, no consiga el resultado esperado de movilizar el suelo hacia la ejecución de proyectos de VIS y VIP, sin necesidad de llegar a esta fase final coercitiva. Además del análisis de las zonas de riesgo y las posibilidades de mitigación, habría que establecer cuáles

terrenos han sido objeto de licencias de urbanismo y de construir y monitorear su construcción⁹. También es preciso un trabajo concertado y abierto con los urbanizadores y constructores y con las organizaciones de vivienda, desde ya, para establecer las posibilidades e intereses de desarrollo de los terrenos y concentrar la actuación dirigida a la etapa de las subastas prioritariamente en algunas de las zonas.

De otra parte, es preciso establecer el estado actual y las necesidades en materia de urbanismo general o exterior. Como ya se indicó en este documento, la declaratoria de desarrollo prioritario incluye el control a los precios del suelo en tanto permite subastar los terrenos incluso al 70% del avalúo catastral, razón por la cual es posible realizar inversiones sin producir incrementos en los precios del suelo que sean apropiados por el propietario. No sobra indicar que, desde la perspectiva de una política integral de hábitat, las actuaciones en este campo no se pueden reducir a facilitar, promover o asegurar la construcción de viviendas, sino a producir condiciones materiales de vida urbana que incluyan el conjunto de factores propios del entorno (o el hábitat) y que definen la vivienda digna.

Igualmente, es preciso reconocer que si bien el suelo es factor indispensable para el desarrollo de programas y proyectos de vivienda, y que las dificultades de acceso al mismo para la vivienda popular constituyen uno de los principales cuellos de botella de nuestras políticas de vivienda, no se pueden olvidar el conjunto integrado de factores que concurren en la producción de vivienda. El solo hecho de construir viviendas de \$30 millones (el tope de la vivienda prioritaria) o incluso de \$20 millones (bastante escasa en Bogotá), que parece satisfacer o tranquilizar a muchos, no resuelve el problema del acceso al crédito y, sobre todo, de las posibilidades de pago en el tiempo para familias que viven en la inestabilidad, cuando no precariedad laboral y que son afectadas estructuralmente por la pobreza. Por tanto, la Secretaría de Hábitat tiene el reto de trabajar en campos como la organización de la demanda de vivienda popular y la promoción de procesos de autogestión, reconociendo las condiciones socio-económicas y culturales concretas de un porcentaje amplio de la población de la ciudad y estableciendo estrategias que les permitan acceder y, sobre todo disfrutar duraderamente de una vivienda digna.

Preocupa, por tanto, que del análisis aquí realizado se puede deducir que los precios ya alcanzados por el suelo (así sean menores a los que se acostumbra argumentar en foros y seminarios sobre el tema) a los que deben sumarse las inversiones en urbanismo, pueden implicar la movilización de suelo para VIS, pero no necesariamente para VIP, que es donde se concentran el grueso de las necesidades sociales que, al no ser atendidas de manera eficaz, se traducen en la persistencia de la informalidad.

La declaratoria de desarrollo prioritario tiene que ser complementada con otras acciones y, sobre todo, entrar a hacer parte de una estrategia de fondo y con carácter integral dirigida a ofrecer alternativas para las familias más pobres, que siguen siendo excluidas de los circuitos de producción formal de vivienda, incluso aquellos que incluyen gestión o intervención estatal. De lo contrario, una vez más, con este instrumento se estará reiterando una constante de las políticas de vivienda social, desde que ellas existen en el país, la imposibilidad de llegar a los grupos más vulnerables, por mecanismos diferentes a la regularización y el mejoramiento de barrios, acciones remediales luego del largo y complicado camino de las ocupaciones informales.

⁹ Aspecto donde existe un gran vacío en materia de información. Se presentan grandes dificultades para acceder a información organizada y confiable, accesible a la ciudadanía, de las licencias de urbanismo o construcción otorgadas por las curadurías, a pesar de que se trata de un factor esencial para hacer seguimiento a las políticas de ordenamiento territorial y suelo y de que constituye información pública. Un aspecto más donde se muestran los vacíos de reglamentación de la delegación de esta importante función pública a particulares

Si se corrobora esta intuición de que la declaratoria de desarrollo prioritario dinamizará las VIS más no la VIP, cabe la pregunta sobre las dudas y reservas que continúa teniendo el gobierno distrital en aumentar el porcentaje de suelo destinado a VIP en el plan zonal del norte o la timidez con que se está enfrentando la destinación de suelo para lotes con urbanismo previstos en el plan zonal de Usme y que constituyen uno de los ejes estructuradores o elementos esenciales de la Operación Nuevo Usme. No se entiende muy bien por qué planes y operaciones de iniciativa pública terminan teniendo apenas logros muy modestos en la producción de vivienda al precio tope de la VIP, pero no lograr bajar de ahí.

A nivel operativo habría que establecer reglamentaciones sencillas y ágiles para regular aquellos pasos y requisitos donde aún se presentan vacíos, producirlas con suficiente anticipación para que puedan ser discutidas, y elaborarlas dentro de procesos que permitan la discusión abierta y la coordinación efectiva con el nivel nacional y la participación de los distintos actores, no solo el sector inmobiliario. Es muy importante diseñar con anticipación las subastas, conocer a fondo sus distintas alternativas, ventajas y desventajas, así como hacer ejercicios de predicción sobre el comportamiento de los distintos agentes en este tipo de procesos. De este ejercicio seguramente se derivarán aprendizajes valiosos, que podrán ser extendidos a otros instrumentos aún no estrenados como la venta de derechos de construcción o la comercialización de suelo urbanizado producto de los reajustes de terrenos. Es conveniente establecer, igualmente con anticipación, mecanismos ágiles y de bajo costo para la elaboración de los avalúos comerciales, sobre todo si se tiene en cuenta que probablemente en las subastas el elemento que más va a pesar es el avalúo catastral.

Seguramente habrá otras inquietudes, pero por ahora cerramos poniendo a disponibilidad de los interesados la información procesada dentro de nuestra investigación, esperando que contribuya al buen desempeño de este valioso instrumento. Solo nos resta reiterar el reconocimiento a la Secretaría de Hábitat por su importante iniciativa, validada desde ya por las positivas expectativas que la declaratoria está creando entre los agentes del mercado y, particularmente, las señales que envía a los propietarios de suelo. Seguramente los obstáculos referidos a la discusión jurídica e incluso judicial, a la concreción del detalle del manejo técnico, a la organización de equipos con la adecuada capacidad técnica y la suficiente estabilidad, serán muchos, como ya ha ocurrido con otros instrumentos de la ley 388.

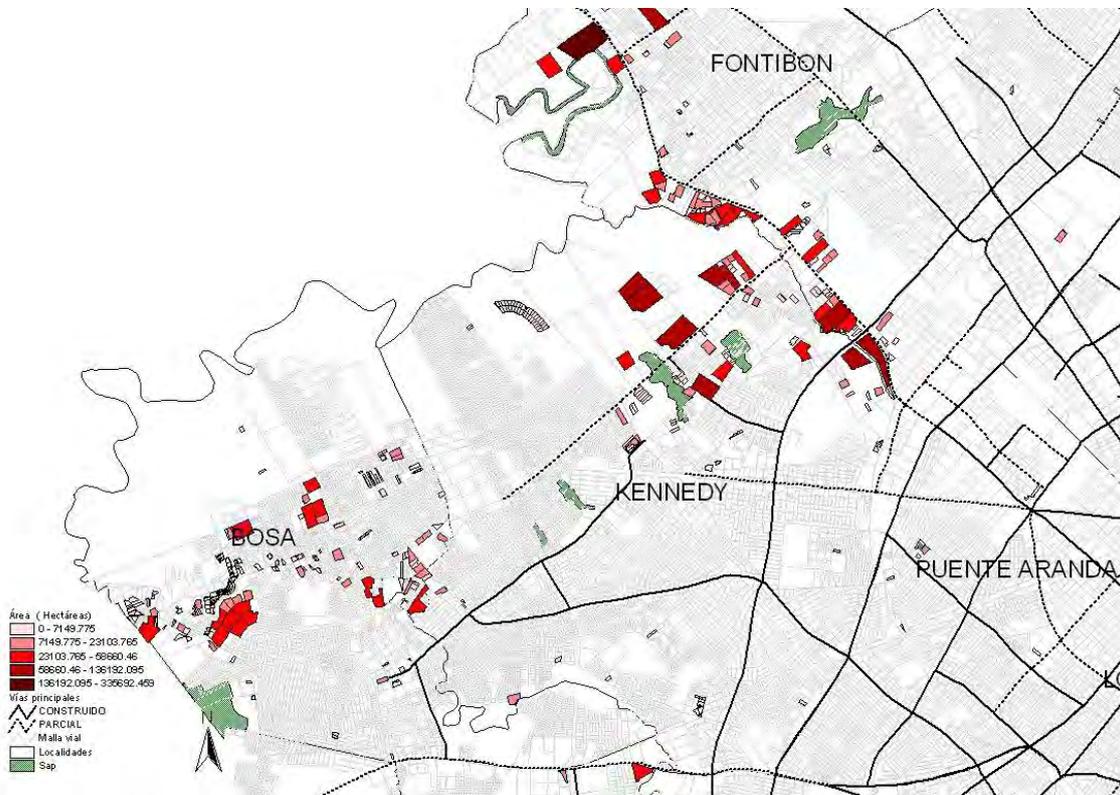
Aún en el caso de que entre 400 a 500 has puedan salir a subasta, será un gran logro, por su capacidad de dar incentivos y señales adecuadas a los agentes del mercado inmobiliario. Solo a manera de ejemplo, el banco de tierras de Metrovivienda ha gestionado en 10 años algo menos de 400 has con grandes dificultades e injustificados costos financieros, propios del stock público de suelos. Por tanto, el éxito de un instrumento que se dirige a mejorar el funcionamiento del mercado del suelo en la ciudad como un todo es una apuesta de envergadura.

4. ANEXOS

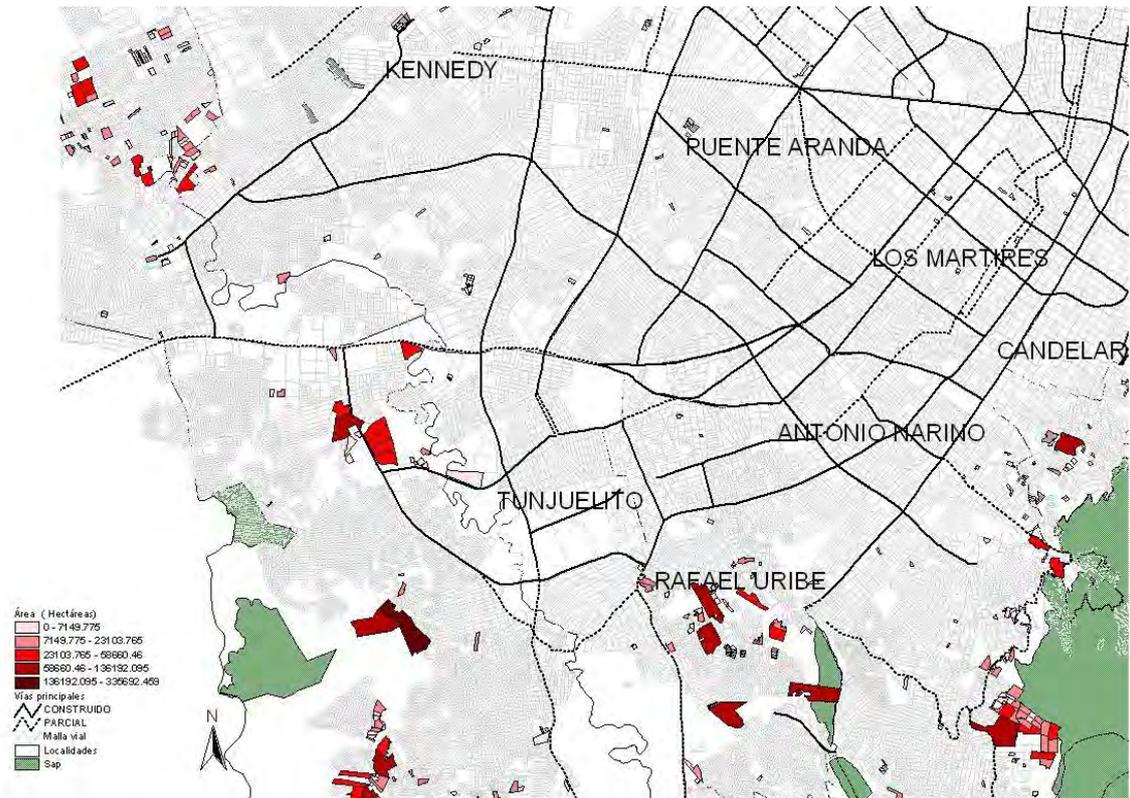
Mapa 3. Lotes de desarrollo prioritario según área (norte y occidente)



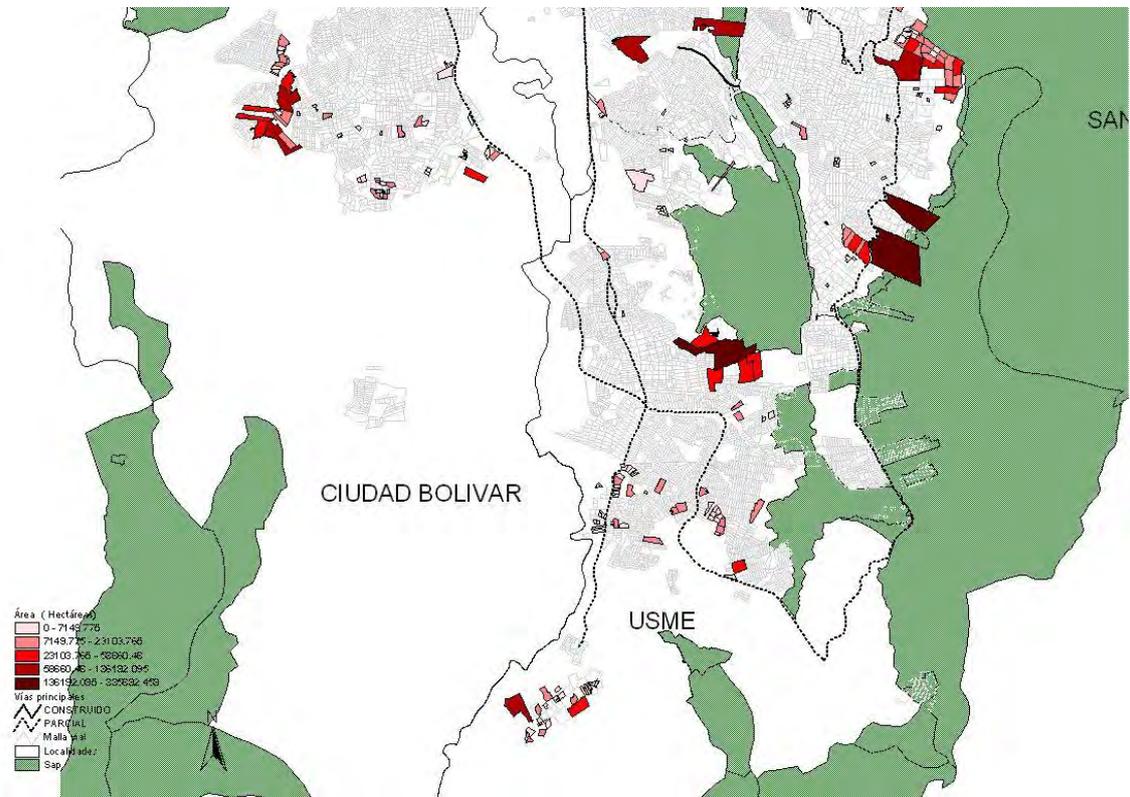
Mapa 4. Lotes de desarrollo prioritario según área (occidente)



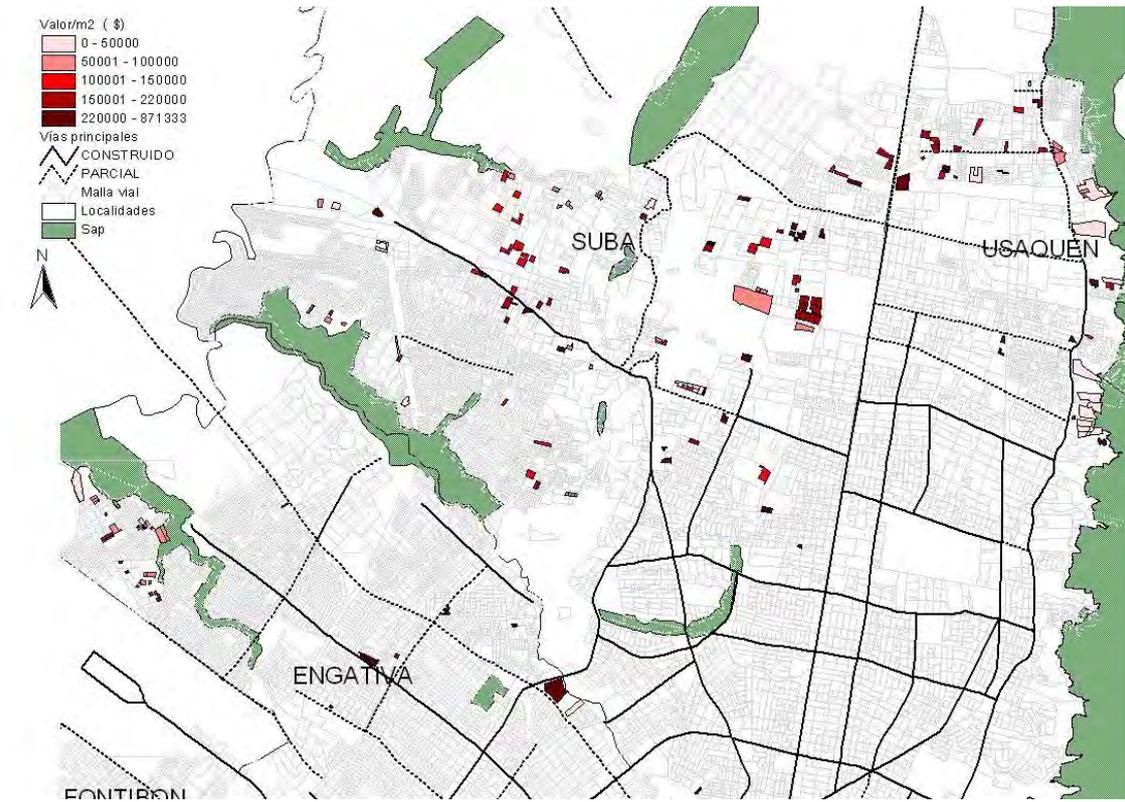
Mapa 5. Lotes de desarrollo prioritario según área (suroriente)



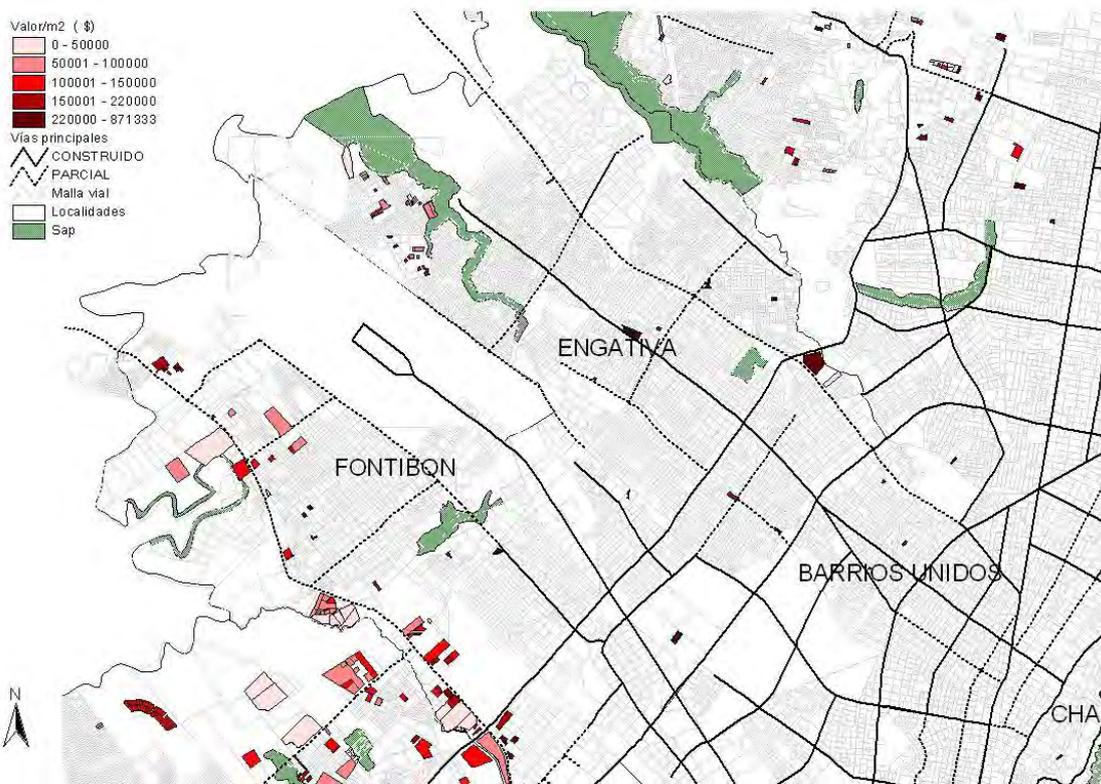
Mapa 6. Lotes de desarrollo prioritario según área (sur)



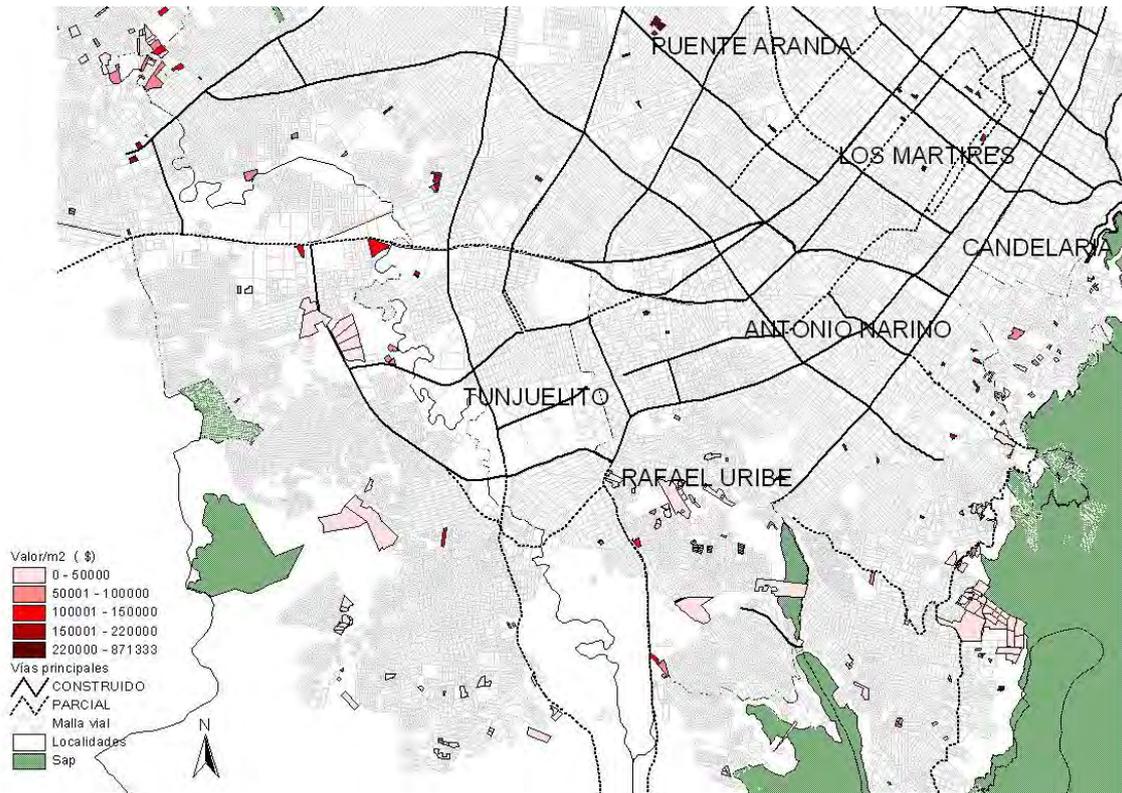
Mapa 7. Lotes de desarrollo prioritario según avalúo catastral (norte)



Mapa 8. Lotes de desarrollo prioritario según precio (occidente)



Mapa 9. Lotes de desarrollo prioritario según avalúo catastral (suroriente)



Mapa 10. Lotes de desarrollo prioritario según avalúo catastral (sur)

