

# Debates de Gobierno Urbano

Instituto de Estudios Urbanos / Universidad Nacional de Colombia

## PLAN DE ORDENAMIENTO ZONAL DEL NORTE: ÁREAS PROTEGIDAS FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO

### RESUMEN

El Plan de Ordenamiento Zonal del Norte de Bogotá se convirtió en uno de los documentos de más trascendencia para el gobierno de la ciudad por la importancia de sus decisiones y por la complejidad de la zona en la cual se debe desarrollar. María Camila Uribe, Secretaria de Planeación del Distrito, presenta las líneas generales del POZ y María Mercedes Makdonado hace los comentarios. Los participantes en el taller discuten con mucho interés los aspectos del POZ relacionados con el impacto ambiental, la provisión de suelo para vivienda de interés prioritario (VIP) y las posibilidades de financiación, entre otros temas apasionantes y definitivos para la ciudad y para la región. Este taller se llevó a cabo el 15 de diciembre de 2009 cuando aún no había una propuesta definitiva del Plan. Sin embargo el 29 de enero de 2010, mientras llevábamos a cabo otro taller sobre la formación del precio del suelo en Bogotá con la intervención del Secretario de Hacienda del Distrito, doctor Juan Ricardo Ortega, el Alcalde Mayor firmaba el decreto 043 de 2010 que adoptó el Plan<sup>1</sup>.

### EXPOSICIÓN DE MARÍA CAMILA URIBE

**M**í presentación tiene 4 temas: (1) ¿Qué quiere decir el desarrollo del POZ Norte?; (2) los aspectos ambientales que determinaron el proceso de coordinación y orientación hacia el POZ Norte; (3) cómo imaginamos que podría ser el planteamiento urbanístico y propuestas en la estructura de financiación; y (4) cómo imaginamos la gestión, es

decir la gerencia de este plan de ordenamiento zonal hacia el futuro.

El Norte de Bogotá tiene aproximadamente 7.140 hectáreas, dentro de las cuales se ubica el área del Plan Zonal del Norte. Esta área cambia porque las coordenadas de la reserva forestal no son claras o porque la información de la zona rural tenía problemas o, incluso, por detalles cartográficos. El Norte de Bogotá in-

1. En criterio de muchos, el decreto no considera la larga discusión previa (casi diez años) que se plasma en estas páginas, ni brinda oportunidades para el futuro regional, ni para los ecosistemas, ni para la captación de plusvalías en esta zona de la ciudad, ni para ofrecer

suelo a precios que permitan la construcción de la vivienda que se requiere, ni para enfrentar la segmentación territorial. Tampoco se concertaron sus aspectos fundamentales con la CAR ni con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



Especialización en mercados y  
políticas de suelo  
en América Latina



BOGOTÁ, COLOMBIA  
MAYO DE 2010



María Camila Uribe. Secretaria de Planeación de Bogotá.

chrye la zona rural, el área del Plan Zonal del Norte, la zona de reserva forestal y parte de los cerros orientales. Entre 1.300 y 1.500 hectáreas corresponden a la reserva forestal, mientras que el Plan Zonal del Norte tiene solamente 2020 hectáreas que se clasifican en suelo urbano y en suelo de expansión.

La reserva forestal se delimitó en el año 2000 aunque, en diez años, no se ha declarado. Hay asentamientos importantes y hay acciones tomadas por los agentes privados debido a la indefinición, mientras esperamos que la CAR decrete la reserva y establezca el manejo que se dará al tema ambiental. Este es un tema que tiene impactos regionales muy importantes. Lo que se ha hecho es restringir el área disponible de suelo de la ciudad. Esta restricción implica la suburbanización en los municipios aledaños a Bogotá con cerca de 120 proyectos de estratos 5 y 6 en desarrollo, además los desarrollos industriales o de servicios: hay más de 1'300.000 metros cuadrados en licencias aprobadas en los municipios aledaños lo que tiene impacto fiscal importante sobre Bogotá. Bogotá tiene una concentración grande de contribuyentes en industria y comercio que representan el 50% de sus ingresos tributarios. Las industrias no son muy sensibles a la sostenibilidad, por lo que la coordinación del suelo con los municipios cercanos es fundamental. En resumen, el POZ Norte define la política que tenemos para desarrollar el norte.

El primer criterio para el Plan Zonal del Norte es el de incorporar la mayor cantidad de suelo

disponible. Si tenemos menos suelo disponible, una oferta restringida, hay una presión sobre el valor del suelo. De las 2.020 hectáreas del POZ hay 570 en suelo de expansión. De esas 2.020 hectáreas, 362 corresponden a suelo protegido (humedales, ZMPA, rondas de río, el parque metropolitano, los parques que ya existen, las zonas de manejo especial del río Bogotá y las zonas de amenazas de alta inundación); quedan 466 hectáreas para desarrollar; de las cuales 249 hectáreas corresponden a vías, 536 hectáreas a predios dotacionales (chubes, cementerios, colegios). En resumen, cuando nos referimos a desarrollar el suelo estamos hablando de 466 hectáreas de esas 7.000 hectáreas de toda la zona norte.

El segundo criterio es ambiental: asegurar un manejo adecuado de los elementos de la estructura ecológica principal y otras áreas de valor ambiental. Hay una conexión ecológica débil, urbanizaciones informales que ponen en riesgo los ecosistemas, relictos muy pequeños, espacios públicos inexistentes, no hay parques, no hay andenes. Debemos conectar el área de la reserva forestal con toda la UPR, los cerros orientales, el humedal de Torca-Guaymaral, respetando la resolución 475 del Ministerio de Ambiente, teniendo en cuenta un diseño urbano con mayor aprovechamiento, una gestión que asegure viabilidad, certeza entre lo dispuesto en el POZ Norte y la futura reserva forestal. Hicimos observaciones menores a la CAR sobre ese acuerdo. Nuestra mayor preocupación, que no es necesariamente la posición de todas las

entidades del Distrito, pero que compartimos con la Secretaría de Ambiente, se refiere al valor ambiental de la reserva ¿cuál es el porcentaje del valor ambiental de la reserva versus la necesidad que tiene Bogotá de tener un mayor suelo disponible? La discusión de este tema debe ser pública y no una discusión cerrada como se ha venido dando durante estos años.

El tercer criterio es el planteamiento urbanístico: construir una zona con calidad urbanística, vivienda y otras actividades urbanas como comercio, oficinas y dotacionales. ¿Cómo hacerlo? El modelo plantea una pieza urbanística, no una colcha de retazos, lo cual es muy difícil porque tenemos predios dotacionales por 550 hectáreas dispersos en parches. El reto es cómo conectamos esto. Lo primero es imaginarnos que esta ciudad o esta parte de la ciudad, esta pieza urbana, puede albergar entre 240 mil y 300 mil habitantes, puede tener un número de viviendas nuevas cercanas a las 64 mil, permitir comercio metropolitano y urbano, servicios, centros empresariales y financieros, movilidad eficiente y un espacio público de cerca de 6 metros por habitante, junto con diversidad de usos y de estratos.

Hemos denominado una “línea de vida”, que es la franja de conexión ambiental que más o menos cruza unas 300 hectáreas, que pretende consolidar el eje metropolitano, es decir que en la autopista podamos tener economías de escala y utilizar más eficientemente los espacios dotacionales y la vivienda de interés social, no tener dotacionales públicos por todo el POZ Norte sino un uso más eficiente del espacio público como elemento estructurador: Es decir, conectar lo ambiental y el espacio público. También se considera un eje de conexión regional con dos intercambiadores de escala metropolitana, es decir con dos terminales, el tren de cercanías (que conecta a Zipaquirá con el centro de Bogotá), el aeropuerto de Guaymaral, conexión oriente-occidente de las distintas vías de la ciudad, un sistema de Transmilenio hacia futuro y una conexión zonal mediante malla vial intermedia y alamedas es decir, el tema peatonal importa y está muy conectado con lo ambiental. Un problema ambiental es el del abastecimiento de agua que hoy se hace mediante pozos profundos y aljibes; además los pozos sépticos y el paso de la línea Tibitó por la Autopista Norte son problemas a resolver:

Otro asunto importante es el de los planes parciales, en especial la integración de los dotacionales que ya existen a los nuevos desarrollos; nos preocupa saber cómo integramos lo que ya está en la ciudad con estos nuevos desarrollos

de los planes parciales. En el tema financiero, el POZ Norte requiere un equivalente a 1.3 billones de pesos para desarrollo en infraestructura. En grueso se puede decir que se necesita una malla vial arterial por 861 mil millones de pesos, un parque metropolitano de 274 mil millones de pesos, alcantarillado y acueducto fluvial por 126 mil millones de pesos, los recursos de humedales por 62 mil millones y las zampas 12 mil, para un total de casi 1,3 billones de pesos.

Se ha pretendido identificar los rubros, los beneficiarios de esos rubros y ver qué alternativas existen en instrumentos de financiación. Algunos instrumentos de financiación pueden ser la valorización o cambios en edificabilidad; hay desarrollos que se pueden financiar con concesiones locales, cargas del plan parcial, edificabilidad, entre otras alternativas. En el caso del parque metropolitano hay mecanismos como edificabilidad y valorización. En el tema de acueducto y alcantarillado también es posible hacer esta concertación público-privada que es una tarea con el acueducto; en el caso de los humedales y de las ZMPA los recursos ya existen dentro; es decir, existen unas fuentes asignadas de recursos hacia futuro que es posible invertir en estas obras de la ciudad.

No obstante, también se requiere un ajuste en la capacidad de pago después del Acuerdo 180 que es el Acuerdo de Valorización, pues una buena parte de los predios de esta zona de la ciudad no ha tenido valorización. Las razones de intercambio y el esquema de mercado líquido restringido al POZ Norte es una alternativa, licitaciones en vías intermedias, diseños de la malla vial, tener claro el sistema de distribución de predios, estimar este beneficio y montar todas las licitaciones si ese fuera uno de los instrumentos escogidos. Los recursos de destinación específica implican revisar las cargas de las financiaciones ya existentes si es que existen planes claros de financiación. En la concertación público-privada, se debe disponer de la financiación de estudios preliminares y del grado de recuperabilidad de esta inversión.

El cuarto criterio pretende definir unas etapas de desarrollo en función de los servicios públicos y la movilidad, una vez se apruebe el Plan

**E**l POZ Norte requiere un equivalente a 1.3 billones de pesos para desarrollo en infraestructura. En grueso se puede decir que se necesita una malla vial arterial por 861 mil millones de pesos, un parque metropolitano de 274 mil millones de pesos, alcantarillado y acueducto fluvial por 126 mil millones de pesos, los recursos de humedales por 62 mil millones y las zampas 12 mil, para un total de casi 1,3 billones de pesos

**E**xiste un conflicto entre la resistencia a la decisión de establecer la Reserva y la pretensión de crear un área adicional de protección de tal extensión, en suelo destinado a ser urbanizado. No se ha discutido el tramo del área de la reserva localizada en suelo urbano y zonas aledañas, a las que se asignaron funciones de conectividad.

Zonal del Norte. Estamos considerando la posibilidad de tener una gerencia de proyecto, tener una gerencia privada con participación pública u otro esquema de asociación pública-privada que nos permita viabilizar el desarrollo inmediato de servicios públicos, precisar los principios y redelimitaciones de los planes parciales, integrar los predios dotacionales al nuevo suelo de expansión o de desarrollo y decidir qué instrumentos usamos.

Para los acuerdos público-privados se requieren reglas, conocer los entes de decisión y cuáles son los mecanismos de defensa de esos entes, cómo hacer claro y expedito el proceso de licencias, cómo lograr la viabilidad financiera de manera transparente, quién y cómo se va a hacer el recaudo, cómo son las destinaciones de las plusvalías de la valorización y de las cargas y cómo entra esto dentro del plan, cuáles son las responsabilidades o cuáles son los procedimientos necesarios para adelantar el trámite de expropiación, cómo se hace la regularización de ilegales (sobre todo en el caso de los dotacionales) y cómo opera la coordinación Distrital. A la Alcaldía le corresponde establecer responsables y procedimientos y crear una institucionalidad que permita avanzar en reglas claras en el juego para todo el mundo.

#### COMENTARIO DE MARÍA MERCEDES MALDONADO

Los temas propuestos para discutir en este taller son: (1) asuntos ambientales, particularmente áreas protegidas; (2) mecanismos de financiación de las infraestructuras; y (3) porcentajes destinados a vivienda de interés prioritario.

##### 1. ÁREAS PROTEGIDAS

La discusión tiene que ver con el humedal Torca-Guaymaral y con la Reserva Forestal del Norte o franja de conectividad entre los Cerros Orientales y el Río Bogotá, en especial el espacio ubicado en el corredor de la autopista que es justamente el punto de contacto con la Reserva Forestal de los Cerros Orientales.

El gobierno distrital no acepta la Reserva como determinante de superior jerarquía y continúa haciendo gestiones para impedir su declaratoria. Sus argumentos son débiles y conducen a

un bloqueo de tipo jurídico. El gobierno distrital (Secretaría de Ambiente) no discute el área protegida sino la categoría establecida por el Ministerio en 2000 y propone que en lugar de una Reserva Forestal se declare un Distrito de Manejo Integrado. Esta alternativa no parece viable jurídicamente: El Ministerio ha conceptualizado que su actuación administrativa se agotó al resolver el desacuerdo entre el Distrito y la CAR en lo que tiene que ver con los asuntos ambientales del POT de 2000 y no puede volver a pronunciarse al respecto; el Consejo Directivo de la CAR debe cumplir la orden del Ministerio de declarar una Reserva Forestal, orden reiterada por el Consejo de Estado con ocasión de una acción de cumplimiento. Estamos ante una Reserva Forestal que tendrá un régimen especial ya que el Ministerio reconoció los usos previamente existentes. Por tanto, la discusión tendría que centrarse en el plan de manejo de esta área, que debe ser formulado de común acuerdo entre la CAR y el gobierno distrital.

En el POZ Norte persiste, desdibujada, la propuesta original del Distrito, que incluye la noción de corredores biológicos de conectividad (afirmada en la revisión de 2003), pero con un enfoque diferente al de las decisiones del Ministerio, planteando zonas adicionales de conexión, cuyas funciones ambientales no resultan claras y que afectan el aprovechamiento del suelo clasificado como de desarrollo, en suelo urbano o de expansión. Estoy de acuerdo con María Camila Uribe que en este tipo de suelo se deben alcanzar densidades altas y, sobre todo, una ciudad compacta. Considero procedente este tema sobre la base de que se acepte la reserva forestal y se logre su consolidación, al igual que la de las áreas rurales.

##### 2. DESACUERDOS: ASPECTOS AMBIENTALES Y PROYECTO URBANÍSTICO

El POZ Norte debe revisar las áreas dirigidas a cumplir funciones de conectividad como el Parque Guaymaral, que tiene una extensión de 80 hectáreas y otras franjas. Existe un conflicto entre la resistencia a la decisión de establecer la Reserva y la pretensión de crear un área adicional de protección de tal extensión, en suelo destinado a ser urbanizado. No se ha discutido el tramo del área de la reserva localizada en suelo urbano y zonas aledañas, a las que se asignaron funciones de conectividad. También hace falta un trabajo más preciso de protección del humedal, incluida el área de infiltración, porque si se afecta con una ocupación urbana densa luego habrá condiciones irreversibles que pueden incluso ocasionar problemas de riesgo. También



María Mercedes Maldonado. Profesora e investigadora IEU-Universidad Nacional de Colombia.

parece que algunas vías están sobredimensionadas. Es posible que algunas áreas pasen a ser protegidas y otras desarrollables, pero el balance final será ganar suelo para el desarrollo urbano del clasificado como urbano o expansión, contando con la creación de la Reserva Forestal.

De otra parte, continúa dominando una imagen suburbana de la zona, que contrasta con el modelo de ciudad compacta que asume el POT. El proyecto de POZ está lejos de lograr una ciudad compacta por dos razones: (1) por una interpretación equivocada del principio de permanencia de los usos dotacionales, que los liga a la actual distribución parcelaria: encontramos, como ejemplo extremo, terrenos de colegios con 43 hectáreas. Imaginen el tipo de espacios urbanos que se pueden producir con esas zonas monofuncionales tan grandes: negación de la ciudad. Los usos dotacionales hacia el futuro se deben tratar como usos urbanos, analizando cuál es el área adecuada para un colegio o una universidad localizado en la ciudad y no en el campo, como ocurre ahora. Si añadimos el tipo de espacio urbano que produce la norma sobre el tratamiento de desarrollo adoptada en 2000, consistente en conjuntos cerrados, monofuncionales, estaremos lejos de la ciudad compacta.

### 3. FINANCIACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS. MOVILIZACIÓN DE PLUSVALÍAS

Hay factores esenciales a tener en cuenta: (1) Precio del suelo antes de la implementación del POZ; (2) costo de las obras de infraestructura

general con que debe contar la zona para ser desarrollada en usos urbanos; y (3) precios del suelo una vez aprobado el Plan.

1. Precios del suelo antes: Han circulado versiones, basadas en afirmaciones de la Secretaría de Planeación o estudios académicos que el precio antes de aprobarse el Plan fluctúa entre 120 y 150 mil pesos por metro cuadrado ¿de dónde pueden salir esos precios? En el norte hay una diversidad de situaciones derivada de un manejo bastante desordenado de la norma urbanística en años anteriores. Pero aún así, esas situaciones se pueden agrupar en tres:

- a. Suelo de expansión (572 hectáreas) que tiene usos agrícolas o forestales hasta que se incorpore para usos urbanos. Aún con un uso rural rentable como el de la floricultura, ese suelo no supera los 15 mil pesos por metro cuadrado.
- b. Suelos urbanos (unas 500 hectáreas) que no están ocupados o que tienen usos dotacionales sin licencia, algunos con decretos de incorporación para usos urbanos en baja densidad (la norma anterior de los suelos aún no edificados sólo permitía construir usos institucionales con autoprovisión de servicios domiciliarios, dado que el sistema de acueducto y alcantarillado no había sido construido –aún no ha sido construido– en su totalidad). La norma anterior es la de usos institucionales. El precio de estos suelos es del orden de 60 mil pesos por metro cuadrado.

c. Los suelos con usos residenciales de baja densidad aún no desarrollados (no más de 150 hectáreas) tendrían precios entre 120 y 150 mil pesos por metro cuadrado, en el mejor de los casos.

2. Costo de las infraestructuras. Este ítem se divide en dos: el suelo requerido para las llamadas cargas generales que tiene una extensión de 420 hectáreas (113 ronda hidráulica humedales, 32, zonas de protección y manejo, 202 de vías arterias, 80 parque Guaymaral) y el costo de ejecución de las infraestructuras que se ha planteado que sea asumido por los propietarios de suelo, que asciende aproximadamente a \$1 billón y que incluyen el sistema vial intermedio, que es una carga local. Esta cifra no incluye compra de suelo.

Las alternativas de financiación son:

1. Participación en plusvalías, que es un tributo vigente y de obligatoria aplicación. Se podrían recaudar unos \$800 mil millones por este concepto. Pero esa participación tiene una destinación específica, de manera que por lo menos el 70% debe ser destinado a proyectos de vivienda social tipo 1 en la clasificación vigente hasta 2007, de menos de \$25 millones. Si se aplica exclusivamente este instrumento queda el problema de los recursos para financiar las obras y de la adquisición de las 300 hectáreas de suelo requerido, que pueden implicar un gasto adicional del orden de \$200 mil millones, con cálculos muy optimistas.

Esta alternativa es inequitativa, pues aplica en mayor medida para los suelos de expansión y hay terrenos a los que, en razón de la norma anterior, no sería aplicable, a pesar de que se verán beneficiados con valori-

zaciones derivadas de las inversiones que serán realizadas en la zona y del proyecto urbano en general.

2. Otra opción es la de distribuir los costos de las obras entre los propietarios de suelo beneficiados, de manera equitativa. Se puede concretar a través de una contribución de valorización, de un sistema alternativo de reparto equitativo de cargas y beneficios como lo prevé el POT, o de una eventual venta de derechos de construcción (sin descartar obstáculos jurídicos para su implementación).

3. En ese caso, se podrían combinar la distribución de los costos entre los terrenos y edificaciones ya existentes y las que son propiamente de desarrollo. Sin embargo, los cálculos que realizamos suponen que dichos costos son asumidos solamente por los terrenos con tratamiento de desarrollo. Esos cálculos indican que se puede contar con unas 400 hectáreas de suelo útil desarrollable y unas 50-70 con tratamiento de redesarrollo, si se ajustara el modelo urbanístico del POZ en la forma ya indicada. En ese caso tendríamos una carga alrededor de \$128.000.00/Mt<sup>2</sup>, incluido sistema vial intermedio, que se puede reducir imponiendo cargas a los otros terrenos.

#### 4. PORCENTAJES DE VIP Y VIS

Hemos propuesto que se dedique un 50% del suelo útil a VIP (vivienda de máximo \$34 millones, no sustituible por VIS ni trasladable a otras zonas de la ciudad). Esta decisión está directamente relacionada con el precio del suelo –es decir la transferencia de recursos sociales– que se decida conceder a los propietarios de suelo, dado que el precio del suelo depende de lo que



Gerardo Ardila (Director IEU- Universidad Nacional de Colombia) Oscar Borrero (Consultor privado en evaluos y diseño de proyectos inmobiliarios). Paul Bromberg (Profesor e Investigador IEU- Universidad Nacional de Colombia). Carlos Córdoba. Coordinador Programa Bogotá Cómo Vamos.

se pueda construir en él, que es una decisión del gobierno distrital. Se trata de una oportunidad para poner a prueba la capacidad de la sociedad de llevar a la práctica instrumentos de la ley 388 y revertir el orden hasta ahora existente en materia de privilegios de los propietarios de suelo, teniendo en cuenta que los precios son producidos por la colectividad y no por el propietario.

Es posible combinar este uso obligado con la imposición de cargas siempre y cuando se establezca la misma condición para todos los terrenos, respetando el principio de equidad, y se apliquen adecuadamente técnicas de distribución equitativa de cargas y beneficios que permitan balancear entre usos rentables y no rentables. Si se prevén 450 hectáreas útiles o construibles, con un índice promedio de construcción de 1,6 podrán ser construidos 6.400.000 M<sup>2</sup> de uso residencial (unas 60 mil viviendas) y un total de 800 mil de usos no residenciales (Según datos del Dane se culminaron en promedio en Bogotá casi 1 millón de metros cuadrados al año entre 2001 y 2008).

Se pueden aplicar entonces varios ejercicios recurriendo a la técnica residual que combinen distintas alternativas de usos, aplicando la carga por construcción de obras ya indicada y tendíamos, a manera de ejemplo, desde \$180.000 promedio por M<sup>2</sup> con un 25% del suelo útil destinado a vivienda de interés social (VIS), con precios de venta entre \$55 y 68 millones por unidad y vivienda con acceso a subsidio en la tasa de interés y para estratos 4, 5 y 6, usos de comercio y oficinas. Estos precios pueden subir en la medida en que se disminuyan las obligaciones urbanísticas.

Si se incorpora VIP, de acuerdo con la proporción y el precio (dado el rango de 0 hasta \$34.000.000.00) los precios del suelo pueden caer a un promedio de \$100.000 e incluso \$37.000.00, que comparado con un suelo de expansión avaluado a \$15.000,00 implica un margen de ganancia que no es despreciable.

Queda entonces la pregunta ya formulada respecto al precio del suelo que socialmente estamos dispuestos a aceptar sea apropiado por los propietarios, que no han hecho ningún esfuerzo ni de trabajo ni de inversión para que esos precios se produzcan.

COMENTARIO/PREGUNTA:  
JUAN RICARDO ORTEGA

Como se ha hablado de la formación de precio me gustaría saber cuáles son las visiones sociales y las construcciones de consenso de qué es un precio. Las cosas que la gente cree que son

intrínsecas a sus objetos son más bien producto del deseo, el capricho y la escases; esas cosas no son obvias o verdades absolutas, son consensos sociales. ¿Cómo se aproxima uno de manera sensata, lo menos apasionadamente posible, entendiendo el profundo contenido ideológico de lo que esos precios deben generar entre esas profundas relaciones de intercambio entre partes? Lo segundo es cómo se suma el tema de cargas con el tema de plusvalías cuando se habla de las dos creando esa profunda ambigüedad en el precio. Keys muestra que es normal que el retorno sobre la tierra pueda llegar a ser del 10% real anual, por la enorme volatilidad como activo que tiene la tierra por los riesgos intrínsecos de las actividades que allí se incurren. ¿Cómo hacer eso compaginable con los modelos que proponen que el valor de la tierra esta determinado por la congestión y la distancia a los centros de aglomeración y rentabilidad? ¿Cómo comparar los altos precios de viviendas bonitas en Cajicá, Chía, Yerbabuena, Sopó, La Calera, con lo que serían los precios intrínsecos calificando los costos de mayor distancia?

COMENTARIO/PREGUNTA:  
ÓSCAR BORRERO

En una conferencia en Asobancaria, el doctor Ortega definió el mismo concepto que acaba de plantear; el cual hace recapacitar sobre el hecho de que el sector del Plan Zonal del Norte es un hueco negro que no tiene precio. Hay valor en Chía y en toda la Sabana, hay valor en el borde de la 193, pero desapareció el valor allí, porque se vuelve un valor residual negativo. En la versión del POZ de marzo de 2009, en los planes parciales declarados como VIP (40% destinados para VIP), el suelo tiene que ser negativo para pagar la carga. En el Distrito el suelo para VIP no puede valer más de 50 mil pesos el metro cuadrado bruto, es decir que ya urbanizado es a 150 mil pesos: viviendas de 30 millones de pesos. Si usted parte de los 150 mil pesos, le quita el urbanismo y le quita las sesiones quedan 50 mil pesos; si además le quita la carga, que en el proyecto de decreto estaba en 61 mil, queda negativo. El problema allí era que se estaba generando una lotería negativa a los dueños de esos 6 planes parciales, mientras los otros planes parciales no tenían la obligación de hacer VIP ¿Cómo queda el VIS y el VIP, en la nueva versión?

**S**e trata de una oportunidad para poner a prueba la capacidad de la sociedad de llevar a la práctica instrumentos de la ley 388 y revertir el orden hasta ahora existente en materia de privilegios de los propietarios de suelo, teniendo en cuenta que los precios son producidos por la colectividad y no por el propietario.

COMENTARIO/PREGUNTA  
ALEJANDRO FLORIÁN

Es importante aclarar los criterios para producir suelo, es decir, para justificar la cantidad de suelo que se requiere de acuerdo con la cantidad o la proporción del déficit de vivienda; definir para qué sectores se requiere producir más suelo y qué se entiende socialmente por el sistema de precios. Desde el punto de vista público hay una obligación de seguir unos mandatos constitucionales y legales. Si tenemos unos instrumentos de gestión del suelo que buscan controlar o regular para obtener algún propósito social, también debería estar en la discusión qué función cumplen esas normas ¿cómo juega este tema en el plan?

COMENTARIO/PREGUNTA  
SAMUEL JARAMILLO

Juan Ricardo Ortega plantea un tema que hemos venido discutiendo durante mucho tiempo en Colombia, y hay que seguirlo planteando. En la teoría económica existe una tradición que plantea que el precio del suelo es una sobreganancia, es un flujo de valor del conjunto de la sociedad hacia unos propietarios que tienen un rol pasivo y que, además que el precio del suelo, que no es exactamente igual a otro precio, depende en primer lugar de los tratamientos de las reglamentaciones y de las expectativas. Esas paradojas no son una mala interpretación del precio, sino el producto de un tratamiento estatal muy desigual, porque si a otros municipios no les exigen a los propietarios, el suelo allá va a estar más alto. Eso no quiere decir que vamos a emprender una carrera de liberalización. Se debería discutir si la sociedad debe

garantizar lo que llamamos la rentabilidad de la tierra (que es comprar tierra para venderla más cara después, se llama especulación), si nosotros debemos garantizarle un porcentaje o una rentabilidad determinada al que tiene tierra y espera que suba el precio.

COMENTARIO/PREGUNTA  
MARÍA CRISTINA ROJAS

Si el precio del suelo en el Norte estuviera alrededor de 100 mil pesos el metro cuadrado, implicaría que la ciudad ha perdido recaudos en avalúos prediales porque no se hicieron los avalúos catastrales. Sería triste darnos cuenta de que perdimos esa plata porque no se hizo un avalúo catastral cercano a lo que se piensa que podría ser el valor comercial. ¿Los 1.3 billones de pesos en cargas en el POZ Norte incluyen las infraestructuras que articulan el POZ con el resto de la ciudad? Por ejemplo, hay vías necesarias para conectar con el resto de la ciudad. Quiero saber si esos 1.3 billones son solamente de ámbito o si están teniendo en cuenta las obras que son necesarias para coser la ciudad y darle continuidad a la malla vial arterial y a las redes de infraestructura de la ciudad ya construida.

COMENTARIO/RESPUESTA  
MARÍA CAMILA URIBE

En el tema de los avalúos catastrales hay una preocupación muy fuerte y es que el IGAC –y la Resolución 2555– determina que el suelo de expansión es suelo rural; ahí están los 16 mil pesos. Esta resolución tiene 31 años, tiene problemas en la metodología de avalúos; tenemos que dar una discusión sobre lo que quiere decir



Participantes de los talleres "Debates de Gobierno Urbano".

rural y sobre las implicaciones de este avalúo en esta zona de la ciudad y sobre la validez de esa metodología. Es una resolución que no se compadece con la realidad del suelo y no tiene en cuenta la definición de lo que es rural en el norte de Bogotá. ¿Cuál es la diferencia de un predio que está en un suelo de expansión y el suelo que está en un predio rural? Los predios rurales que están en esta zona de la ciudad tienen problemas de contaminación del río, quejas que he oído, como directora de Impuestos y como directora de Catastro: “¿qué quiere que yo haga si ni siquiera puedo sembrar?”. En resumen, la metodología que tenemos para evaluar el suelo rural no se compadece con la realidad de ese suelo de la ciudad. Ahí hay un problema: debemos hacer una revisión con el gobierno nacional de otros instrumentos sobre la reglamentación del suelo, sobre los avalúos de Catastro. La Resolución 2555 ha tenido cuatro borradores en diez años sin ningún avance. Es un problema que contribuye a la dificultad para saber cuál es el valor real del suelo. Tenemos información de mercado, los precios están ahí con transacciones reales versus una clasificación en la metodología que nos obliga a avalúos de 16 mil pesos, con problemas en la rentabilidad.

Con respecto al tema de las vías. Hoy aún no hay un borrador de decreto, ni María Mercedes ni nadie puede tener acceso porque aún no existe el documento consolidado; estamos trabajando. En el tema de las vías estamos pensando que hay algunas vías sobredimensionadas y otras subdimensionadas. En los dos casos se hicieron revisiones con la Secretaría de Movilidad para revisar qué era B0 y para ver la gradualidad a la cual necesitamos que estas vías fueran B0; se pretende tener una conexión de estas vías con toda la ciudad.

En el tema de VIS la discusión todavía no está cerrada. Por las cifras y la información que tenemos creemos que es necesario que se mantenga el 25% dentro del POZ Norte. En el tema de VIP lo más clave es el valor del suelo, porque es una variable de cierre y la discusión de cuál debe ser el valor del suelo es un tema muy importante para nuestros modelos económicos, pero también para reconocer todas las posiciones que, por ejemplo con los \$16.000 de los predios de zona rural, tienen unas exigencias importantes y tenemos que ver qué solución le damos a ese tema.

En cuanto al déficit de vivienda, una de las consideraciones es estudiar la posibilidad de que se mantenga el 25%. Hace parte de evaluar todo el déficit de vivienda de la ciudad. Como vimos

son 466 hectáreas que no resuelven los problemas de la ciudad. Ayudan, fortalecen, pero es necesario que tengamos la posibilidad de regular como Estado hasta cierto punto, y hacer posibles todos estos desarrollos financieramente.

COMENTARIO:  
GERARDO ARDILA

Sería necesario discutir el tema de la volatilidad del precio del suelo en el tiempo y la imposibilidad de precisar algunas márgenes de esas transformaciones.

COMENTARIO/RESPUESTA  
MARIA MERCEDES MALDONADO

La discusión sobre la formación de los precios es importante. ¿Qué es el precio del suelo? Lo que la gente está esperando y deseando que le paguen, observando series en transacciones reales con datos. Cuando se empezó a hacer el Plan de Usme, la discusión fue más o menos parecida; el precio en el 2003 era de 50 mil pesos el metro cuadrado. Revisamos los datos de Catastro y encontramos que en los últimos cinco años eran muy pocas las transacciones que se habían hecho en Usme. En el caso de “La Felicidad”, con cálculos aproximados, los propietarios ganaron (no sé cómo se lo hayan distribuido entre el promotor y el propietario) cerca de 500 mil pesos metro cuadrado, porque de 109 hectáreas sólo se les exigieron 11 hectáreas de aportes del suelo para cargas generales. No hubo liquidación de plusvalías sino que se apegaron a una norma antigua. Pregunta: ¿qué es lo deseable, que un señor que tiene suelo deba ganar por tener el suelo?

En cuanto a las demoras y lo que afectan el precio. Antes del POT tuvimos un mecanismo muy expedito de incorporación de usos del suelo, basado en la disponibilidad teórica de servicios públicos. Sólo en el último año antes de que estuviera el POZ, porque se sabía que iba haber un cambio en las reglas del juego, se aprobaron incorporaciones de 1.000 hectáreas. En la época de vigencia del Acuerdo 6 se incorporaron 2.600 hectáreas, porque el trámite era muy fácil.

Con relación a la VIS se debe mantener el 25%, construida al tope, a 67 millones de pesos, con subsidio a la tasa de interés. Hay que preguntar cómo se hará para ofrecer vivienda para la

La metodología que tenemos para evaluar el suelo rural no se compadece con la realidad de ese suelo de la ciudad. Ahí hay un problema: debemos hacer una revisión con el gobierno nacional de otros instrumentos sobre la reglamentación del suelo, sobre los avalúos de Catastro.

demanda que hay. Sin suelo disponible no se hace VIP y si el precio del suelo es de 120 mil pesos, no habrá VIP. ¿Cuál es el mejor mecanismo para que se llegue a los hogares de menores ingresos? Bogotá esta cerrando su crecimiento, salvo que se tumbara la reserva, y esas 1.600 o 1.300 hectáreas se volvieran urbanizables. Mi cálculo es que se necesitan unas 15 mil viviendas al año de las de menos de 25 millones y se están haciendo dos mil o tres mil.

COMENTARIO/PREGUNTA  
OSCAR BORRERO

Quisiera complementar el punto relacionado con el precio. Recordemos que el Decreto 1.420, que reglamenta avalúos, define lo que es valor en el mercado en el año 1998 e incorpora una definición internacional basada en el valor de transacción no en el valor de pedido. En la zona Norte, en un estudio que hizo el CIDER en el 2003 y 2004, no hubo transacciones en el POZ Norte. Catastro Distrital establece que el suelo de expansión vale 16 mil pesos, porque la norma decía que es rural, pero no rural en Bogotá. Se toma la Resolución 762, del IGAC, suelo analógico, es decir suelo rural de Sopó, suelo rural del Rosal. Lo rural que hay ahí, "Coralía F" y "Coralía II", tuvieron que vender a los bancos a 35 mil pesos luego de haber recibido a 80 mil el metro. Son transacciones rurales. Al lado del Club los Arrayanes han pagado a 60 mil pesos, aunque eso es rural. ¿Qué ha pasado después? El Club Los Millonarios le pidió el avalúo a la Lonja. Teniendo en cuenta el modelo planteado por el doctor Luis Eduardo Garzón, hicimos un avalúo hipotético sobre la base de lo que podría valer pagando cargas y plusvalías, quedó en 90 mil pesos. Sacaron

en venta y tuvo tres ofertas. Se echaron para atrás porque consideraron que podría valer mucho más si se aprobaba el POZ Norte. Una segunda operación: el lote que era de Paz del Río y Tibatitá en la Carrera Séptima con 200, lo compró una constructora a 80 mil pesos. Aún más operaciones: el Club el Rancho compró 10 hectáreas a 120 mil metro cuadrado, Colpatria a 150 mil. Queda una pregunta para Juan Ricardo y Samuel, ¿Será que existe un valor absoluto del suelo urbano?

COMENTARIO/PREGUNTA:  
ALEJANDRO FLORIÁN

Si se pudiera calcular el efecto de las demoras que se toma una administración en tomar decisiones y las externalidades que se agregan ¿cuánto le cuestan a la ciudad?

COMENTARIO/PREGUNTA:  
JUAN RICARDO ORTEGA

Yo no he visto a nadie con el letrero de especulador: Unas personas compran tierra con un proyecto planeado y por cuestiones de demora en la norma queda truncada la capacidad de continuar con el proyecto. Es muy difícil en un país donde hay un conflicto profundo sobre la tierra, cuando no hay información desde cómo se tributa, quiénes tributan, cuánto tributan y no hay una concepción nacional de cómo se debe manejar ese activo tan complejo y nos seguimos matando por eso. No hay derechos de propiedad que se ejerzan en buena parte del territorio. Hay quienes no pueden explotar su activo por culpa de la incompetencia del Estado. Ese lucro cesante no es producto de una intensión malvada u oportunista sino de la falta de reglas de juego claras. Muchas de las cosas que ustedes aducen no sucederían si uno le tiene un costo de oportunidad a la tierra que no tiene un uso productivo. Así funciona en Alemania de manera muy clara; lo que se considera rural no tiene una vivienda de descanso. Las tierras que tienen casa de hacienda pagan un impuesto totalmente distinto que una tierra que no tiene casa de hacienda y que está siendo explotada. Si uno no da una mirada amplia se queda con el cuentico de que el que tiene tierra y gana, especula. Olvida que puede haber mil cosas en una posición de riesgo, con una agenda legítima y loable desde el punto de vista de la sociedad. Que después de haber invertido un capital espera un retorno acumulado de 9 años.

De las cosas más volátiles que hay es el valor de la tierra, porque el subyacente valor de la tierra depende de la actividad comercial que se da en ella. La posición especuladora se puede castigar si la estructura tributaria castiga a quien cobra posesión en un momento en el cual es consiente de que hay algún tipo de cambio de información en la norma o en una inversión pública. Pero no se puede calificar de forma absoluta; uno no puede decir que quienes compraron en esa zona en los últimos 5 años pagan un impuesto, que quienes han tenido 30 años no necesariamente. Pueden tener una actividad legítima que se hizo inviable

**Y**o no he visto a nadie con el letrero de especulador. Unas personas compran tierra con un proyecto planeado y por cuestiones de demora en la norma queda truncada la capacidad de continuar con el proyecto. Es muy difícil en un país donde hay un conflicto profundo sobre la tierra, cuando no hay información desde cómo se tributa, quiénes tributan, cuánto tributan y no hay una concepción nacional de cómo se debe manejar ese activo tan complejo y nos seguimos matando por eso.

por cuestiones de inseguridad, estructurales o por la contaminación del río. Posiciones absolutas en un tema tan complicado imposibilitan construir concesos. Donde se han logrado consensos razonables es porque hay un sistema de información transaccional público. En Colombia, en estratos altos, el 30% o 40% del inmueble se paga en una cuenta en Alemania o Islas Caimán. Hay cosas estructurales muy profundas; la formación de precios no existe. Esa es la discusión que debería ser más abierta y no tan cerrada.

COMENTARIO/PREGUNTA:  
ÓSCAR BORRERO

Al mirar la discusión del 2003 al 2009 ha habido un cambio total y muy importante de la posición del sector privado. Entre 2003 y 2004, en las primeras discusiones, se negaron a pagar las cargas y dijeron que era ilegal e inconstitucional. Con el Decreto 327 y después con el 436 y con los debates del equipo de Carmenza Saldías en Bogotá se afectó la compra de edificabilidad. Con la propuesta de Garzón de diciembre de 2007 tienen que pagar 700 mil millones de carga que equivalen a 60 mil por metro cuadrado. El problema no es el negocio del constructor; es que el suelo se ponga al servicio del constructor; el negocio es aportando y no comprado. En el año 2004 en la Universidad de las Andes hicimos un foro internacional para contarle a los avalladores que el valor del suelo dependía de la norma y casi nos sacan a empujones. Dijeron que era absurdo, que el suelo no dependía de la norma sino del mercado. Hoy todos aceptan

que el suelo depende de la norma. Han transcurrido 5 años de un cambio mental en el sector privado que hay que tener en cuenta. Pereira, Medellín y Bogotá, son las únicas ciudades que han podido convencer al sector privado que el suelo depende de la norma, que tiene que pagar las cargas y comprar rentabilidad.

COMENTARIO/PREGUNTA:  
CARLOS VICENTE DE ROUX

Juan Ricardo hizo una presentación en el Concejo Distrital; quedamos aterrados pues con cifras contundentes mostró la vulnerabilidad de Bogotá y la perspectiva de otras ciudades que han estado quebradas. Esto permite sopesar la pelea por dar en torno a la creación de una modalidad de ente territorial diferente. Como no resolvemos el tema de la ciudad región, de pronto empezamos a tomar decisiones que son inadecuadas y entramos en una competencia para ganarle de manos a quienes hacen la competencia desleal que son los municipios.

Yo vengo de Cali y allí las grandes fortunas se hicieron por valorización de predios en función del crecimiento de la ciudad, lo cual ha puesto una marca en la cultura empresarial local. Contra ese telón de fondo quiero hacer una observación sobre el crecimiento de zonas con inversiones en tierra especulativa en aquellas periferias de la ciudad donde se espera que aumente la demanda de vivienda y otras dotaciones de los estratos altos. Hay una tendencia a adquirir suelo ahí donde se cree que los estratos más altos van adquirir tierra: en Cali es hacia el Sur y en Bogotá es hacia el norte. Ahí entran



Participantes de los talleres "Debates de Gobierno Urbano".

en juego dinámicas especulativas y además distorsiones muy vigorosas en el mercado, porque entra gente en grande a comprar tierra y elevan el precio y los que se cuelgan allí en pequeño a esa dinámica, pues también entran en esa ruleta y están jugando. Entre otras cosas no tan a la loca, porque saben para dónde va la ciudad. Garantizar rentabilidades sobre esas realidades a títulos del Estado, por ejemplo, me suena excesivo. Mi posición en eso es pragmática; hay que tener en cuenta muchos factores. Pero yo diría que hay un peso excesivo del reconocimiento de rentabilidades con un punto de referencia objetivo como la rentabilidad de un determinado papel del Estado a inversiones especulativas en esas franjas de expansión de habitantes de los estratos más altos de la ciudad.

COMENTARIO/PREGUNTA:  
SAMUEL JARAMILLO

Los movimientos de los precios del suelo tienen varias naturalezas; hay un movimiento general de crecimiento global que vale la pena recordar en el caso de esta discusión en Bogotá, porque la tasa de crecimiento promedio general de los precios del suelo es muy alta. Eso no quiere decir que sea bueno; es un flujo de valores en una sociedad que necesita fondos derivados del crecimiento de los beneficiados. No tenemos cómo dar infraestructura y resulta que eso se va para unos agentes que no hacen nada. Hay otros movimientos repentinos. La rentabilidad de los mecanismos de especulación es un componente que parte de la base de cuál es el sentido del precio del suelo. El precio del suelo no es un costo, no es lo mismo que el precio de la gasolina, es una sobre ganancia porque ahí se puede vender a más de lo que es la ganancia de un inversionista. La realidad es que se gana contra el sólo hecho de tener la propiedad. Ese crecimiento en los precios del suelo de largo plazo es

un seguro para la especulación porque de todas maneras, aunque no pueda tener esa ganancia, mantienen el 5% o 6% de crecimiento.

El otro componente define que hay que tener en cuenta quiénes son los agentes. Propietarios hay muchos, la mitad de habitantes de Bogotá son propietarios de suelo, propietarios de suelo también son los promotores en un momento determinado, los cuales manejan unas lógicas distintas. A un promotor que no tiene tierra le interesa que haya flujo de tierras, que pueda conseguir tierra, no le interesa que le favorezca una inversión de largo plazo. A esos tenemos que facilitar las cosas, no a los que conservan tierra.

COMENTARIO/PREGUNTA:  
ALEJANDRO FLORIÁN

Una sugerencia para próximas oportunidades es la de pensar el papel de la Empresa de Acueducto de Bogotá, porque lo que está haciendo en la Sabana es con el agua de Bogotá. No es sólo la norma la que define el precio sino también el juego administrativo. En el caso de Bogotá el tema también es público, porque la empresa es pública y decide dónde se coloca.

COMENTARIO:  
GERARDO ARDILA

Genera mucha preocupación que la administración distrital adopte el POZ Norte a finales de diciembre, cuando no podremos seguirlo discutiendo. Es algo grave que después de siete años haya improvisación con una norma tan importante y se desechen los avances logrados en la concertación ciudadana. Ojalá que la discusión que se abre en este taller nos permita seguir trabajando para buscar consensos y para apoyar a los funcionarios de la administración distrital en la búsqueda de las mejores decisiones para todos.

**Debates de Gobierno Urbano es un proyecto liderado por el Instituto de Estudios Urbanos y la Especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y en alianza con el programa ¿Bogotá Cómo Vamos? y la Revista Semana.**

**Director: Gerardo Ardila; Apoyo científico: María Mercedes Makdonado; Coordinación editorial: Angélica Molina; Transcripción y edición: Adriana Hurtado; Equipo Logístico del IEU, Universidad Nacional de Colombia.**

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO

www.institutodeestudiosurbanos.com  
debatesdegobiournobano@institutodeestudiosurbanos.com  
Teléfono 3165000 ext. 20055, 20056, 20053 / Fax 3165656