

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.679  
6 de abril de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Segundo Seminario sobre "Gestión metropolitana: transporte y medio ambiente urbano" organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo.

Sao Paulo, Brasil, 16 al 19 de junio de 1992

#### EL SUELO URBANO EN EL AREA METROPOLITANA DE SANTA FE DE BOGOTA

Este documento fue preparado por el señor Pablo Roda, con la colaboración de los funcionarios de la Unidad de Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Una primera versión del texto fue presentada al Primer Seminario Internacional sobre Gestión de la Vivienda y la Tierra en Areas Metropolitanas (Sao Paulo, Brasil, del 1° al 5 de octubre de 1991) como parte del Proyecto UNCRD/RES/563/91: "Mejoramiento de la gestión del medio habitado en áreas metropolitanas de América Latina". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor, y pueden no coincidir con las de los organismos organizadores.

## INDICE

	<u>Página</u>
Síntesis . . . . .	v
Introducción . . . . .	vii
I. LA DINAMICA URBANA EN BOGOTA Y SUS ALREDEDORES . . . . .	1
A. EL AREA METROPOLITANA DE BOGOTA . . . . .	1
B. BOGOTA, DISTRITO CAPITAL . . . . .	5
II. ASPECTOS INSTITUCIONALES . . . . .	11
A. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO . . . . .	11
B. LA INFORMACION CATASTRAL EN EL DISTRITO . . . . .	12
C. TRAMITES DE URBANIZACION . . . . .	15
D. ASPECTOS LEGALES EN EL MANEJO DEL SUELO . . . . .	15
1. Regulación de la tierra urbana . . . . .	15
2. Formas de tenencia y transferencia de la propiedad inmobiliaria . . . . .	17
3. Impuestos sobre la propiedad . . . . .	18
III. OFERTA Y DEMANDA DE LA TIERRA EN LA CIUDAD . . . . .	20
A. DISPONIBILIDAD DE TIERRA EN LA CIUDAD . . . . .	20
B. DEMANDA DE SUELOS . . . . .	21
C. EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA . . . . .	23
D. BALANCE DE PRECIOS E INGRESOS . . . . .	27
E. INCIDENCIA DE LAS REGULACIONES SOBRE EL MERCADO DE TIERRAS . . . . .	27
Notas . . . . .	29

## Síntesis

El agotamiento de la disponibilidad de tierras en Bogotá ha expulsado a la población a los municipios aledaños, que no cuentan con capacidad para dirigir un proceso ordenado de urbanización. En consecuencia, y por falta de una estructura administrativa metropolitana, la sabana presenta problemas graves de servicios públicos, de transporte y de consumo ineficiente de tierras fértiles.

Bogotá registró tasas muy altas de crecimiento a partir del decenio de 1950. El bajo nivel de ingreso de su población y la escasa capacidad administrativa para planificar el crecimiento se tradujeron en una formación física discriminatoria, la subutilización de las áreas ya construidas y la ubicación de cientos de miles de personas en zonas de riesgo y con alto grado de hacinamiento.

El país y la ciudad cuentan con los instrumentos legales para regular el mercado del suelo pero, por efecto de la generalidad de las normas y la resistencia política, estos instrumentos no se han aplicado, dejando que a gran parte de la ciudad la urbanicen agentes ilegales en condiciones subnormales.

El balance de la oferta y la demanda del suelo indica que, aun después de emprender grandes inversiones en adecuación de tierras en Bogotá, la disponibilidad de áreas para los estratos bajos se agotará en poco más de cuatro años. El análisis de los precios del suelo muestra que éstos han venido subiendo en términos reales desde hace décadas y que la carencia de suelo urbano hará que sigan subiendo. Al comparar los precios de los lotes en Bogotá con los ingresos de las familias que perciben menos de dos salarios mínimos, se infiere que, aun con el subsidio nacional de vivienda, esas familias tienen gran dificultad en acceder a un terreno.

Ante este diagnóstico, el autor plantea la necesidad de establecer una estructura administrativa que permita un manejo integral de la sabana, así como la importancia de utilizar los instrumentos legales para ampliar la oferta del suelo urbano asequible a las clases populares.

## Introducción

La mayoría de los países latinoamericanos concentró su crecimiento urbano en una sola gran ciudad. México, Lima, Buenos Aires y Montevideo han monopolizado la actividad económica, el desarrollo industrial, los servicios y las oficinas estatales. Esta macrocefalia urbana no se dio en Colombia.

Las características geográficas del país, en particular, una marcada diferenciación de las regiones naturales, constituyen explicación parcial de este fenómeno. Los primeros asentamientos de la conquista, y con ellos las áreas iniciales de actividad económica, abarcaron simultáneamente las diferentes regiones, separadas entre sí por difíciles accidentes topográficos que constituyeron barreras a la integración del territorio nacional. Por esta razón, durante siglos las principales ciudades contaron con sus propias conexiones al mercado externo.

Hacia los años veinte y treinta, las obras de infraestructura y el inicio del proceso de sustitución de importaciones hicieron posible la formación del mercado interno, que puso a prueba la capacidad de las ciudades para mantener su desarrollo en el nuevo contexto. Algunas se consolidaron como ciudades importantes, otras permanecen aún en relativo estancamiento. Este proceso de industrialización favoreció la productividad urbana e impulsó a los habitantes del campo a las nuevas oportunidades de la industria; se generó así un desarrollo urbano y unas bases industriales desconcentradas en varios núcleos metropolitanos.

En la actualidad Colombia tiene una población total cercana a los 32 millones de habitantes. Dispone de cuatro áreas metropolitanas con más de 1 000 000 de habitantes y 27 núcleos intermedios con más de 100 000. El proceso de urbanización comienza a estabilizarse; poco más del 70% de la población vive en centros urbanos y las tasas de crecimiento de las grandes ciudades tienden a disminuir.

Debido a esta estructura amplia de ciudades, Bogotá no ha concentrado la población urbana con la misma magnitud con que otras ciudades capitales lo han hecho en diferentes países, pero tampoco escapó a los procesos de gran crecimiento iniciados en el decenio de 1950: los cinturones de miseria, la necesidad de grandes inversiones para aumentar rápidamente la cobertura de los servicios públicos, los deficientes sistemas de transporte, el deterioro ambiental y, en general, los problemas de la gran ciudad del tercer mundo.



El área de desarrollo metropolitano se encuentra formado por tres anillos. El primero es el núcleo urbano principal constituido por Bogotá y los municipios de Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme, que fueron anexados administrativamente a la ciudad en 1954, y el municipio de Soacha que aunque reviste idénticas características de completa conurbación a los anteriores, mantiene una administración independiente. Morfológicamente este núcleo está delimitado por una cadena de montañas al oriente y el cauce del río Bogotá al occidente. La tasa de crecimiento de la población de Bogotá y sus municipios anexados fue entre 1973 y 1985 del 4.3% y el de Soacha alcanzó el 12% en el mismo período. Si se dispusiera de censos especiales de los municipios anexados seguramente se encontrarían crecimientos similares o superiores a los de Soacha.

El segundo anillo lo constituyen los municipios de La Calera, Cajicá, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Sibate, todos ellos con administración independiente de Bogotá. Estos municipios presentan altas tasas de crecimiento de su población (entre 6% y 9%), porque reciben población del primer anillo y se instalan en ellos empresas industriales, servicios, comercio, corredores turísticos, vivienda para sectores populares, colegios y universidades.

El tercer anillo lo componen el resto de los municipios de la sabana. Su administración es igualmente independiente de la de Bogotá. El crecimiento poblacional muestra un proceso diferenciado de acuerdo con su distancia al núcleo, presentándose una expulsión de la población rural hacia el primer y segundo anillo y una tendencia simultánea al incremento poblacional en el casco urbano. La doble dirección de cambio poblacional se aprecia al observar las tasas de crecimiento de estos municipios que, para el período 1973-1985 promedian 3.4% para el casco urbano y 1.8% para las áreas rurales. (Véase el cuadro 1 en la página 3).

En el crecimiento de los anillos circundantes ha influido fuertemente el cultivo de flores, que transformó la producción agrícola en una verdadera industria con cerca de 18 empleos permanentes por hectárea. Estos trabajadores se concentran en los núcleos urbanos más cercanos o en el anillo base. La floricultura genera actualmente 70 000 empleos directos y representa cerca del 10% de las exportaciones no tradicionales.

El desarrollo de los anillos ha continuado las tendencias de segregación de la ciudad originaria. La estructura metropolitana se forma siguiendo tres procesos: la suburbanización por los estratos altos con bajas densidades; la ubicación de estratos bajos en altas densidades que buscan terrenos con precios del suelo inferiores a los de la ciudad base y que se asientan en los alrededores de los cascos urbanos de los municipios del segundo anillo; y la agroindustria de uso intensivo de mano de obra y capital.

## Cuadro 1

## CRECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE LA SABANA DE BOGOTA, 1973-1985

Municipio	Total	Cabecera	Resto
I. Anillo	4.35%	4.41%	-3.36%
Santa Fe de Bogotá D.C.	4.25%	4.28%	-3.86%
Soacha	9.30%	12.97%	-2.93%
II. Anillo	3.99%	6.02%	1.21%
Cajicá	4.44%	6.59%	3.00%
Chía	5.05%	8.08%	1.54%
Cota	4.65%	11.85%	2.01%
Funza	3.70%	5.32%	-3.45%
La Calera	2.81%	2.80%	2.81%
Madrid	3.43%	4.52%	-0.06%
Mosquera	4.44%	8.15%	-2.27%
Sibaté	3.44%	5.24%	0.29%
III. Anillo	2.96%	3.53%	2.22%
Bojacá	2.56%	5.07%	0.67%
Cogua	2.82%	6.39%	1.88%
Facatativá	3.55%	4.02%	1.32%
Gachancipá	2.77%	4.21%	2.14%
Nemocón	1.07%	0.23%	1.88%
Sopó	3.16%	3.87%	2.87%
Subachoque	3.92%	1.86%	4.38%
Suesca	1.75%	3.91%	1.36%
Tabio	1.65%	6.63%	-0.09%
Tenjo	2.78%	6.54%	1.82%
Tocancipá	3.55%	0.37%	5.17%
Zipaquirá	2.90%	3.04%	2.32%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),  
Censo de 1985 con ajuste de cobertura a julio de 1989.

Los estratos bajos de la población se han emplazado preferencialmente en Soacha, que ya forma un continuo urbano con Bogotá, por efecto de una expulsión generada por los altos costos de la tierra en Bogotá. Además, Soacha se ha convertido, entre otros factores, por las tasas bajas de tributación, en uno de los centros industriales de la ciudad. El crecimiento de este municipio es tan desproporcionado y su capacidad de planeación tan deficiente, que no hay datos ciertos sobre su población. Se estima que supera los 300 000 habitantes. A pesar de estar conectado al acueducto de Bogotá, el 60% de su población no dispone de un servicio confiable de acueducto.

Funza, Madrid y Mosquera, han sido también receptores de estos estratos así como de importantes industrias. Debido a la fertilidad de sus tierras, se combinan en ellos las funciones de ciudad dormitorio y área agroindustrial, donde se concentra parte importante de la floricultura de la sabana.

Los estratos medios y altos, se han desplazado a Chía, en un proceso ineficiente de urbanización, que se explica en alguna medida por la debilidad de las entidades de planeación de municipios que como éste, tuvieron un desarrollo lento, y que empiezan a experimentar presiones de urbanización aceleradas.

Durante muchos años se creyó que el control de la expansión de los servicios públicos era suficiente para prevenir la urbanización de estas tierras. La estrategia no funcionó y Bogotá se ha visto obligada a prestar algunos servicios públicos en Soacha, Chía, La Calera, Sopó, Tocancipá, Cajicá y próximamente se suministrará agua potable a Funza, Madrid y Mosquera. Actualmente la sabana muestra problemas considerables de transporte, cobertura de servicios y, sobre todo, de utilización de los suelos que se urbanizan sin ninguna guía y en densidades bajas.

En materia de transporte, por ejemplo, se estima que la autopista del norte se utiliza a un 140% de su capacidad, y que las tasas anuales de crecimiento del tráfico para esta entrada y para la autopista del sur se sitúan en 7% y 10%, respectivamente. La cobertura de los servicios es muy deficiente. En Soacha sólo está conectado al acueducto el 40% de su población y en Funza, Madrid y Mosquera el acueducto se abastece de un sistema de pozos que no garantiza ni la calidad ni la cantidad adecuadas.

Desde el punto de vista del uso del suelo, estos municipios no tienen la capacidad técnica para lograr un proceso de urbanización coherente. En Chía, por ejemplo, se permiten densidades de 10 viviendas por hectárea en zonas con una alta demanda residencial. El Área Metropolitana de Bogotá no constituye una entidad administrativa que pudiera asumir la responsabilidad del desarrollo conjunto de estos municipios, cuyas poblaciones, economías, servicios y áreas geográficas son interdependientes.

## B. BOGOTA, DISTRITO CAPITAL

Administrativamente Bogotá está compuesta por 20 alcaldías menores, que incluyen 6 municipios anexados en 1954, Bosa, Usme, Engativá, Fontibón, Suba y Usaquén, en lo que se denominaba Distrito Especial,<sup>1/</sup> y ahora, a partir de la constitución de 1991, se llama Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. El perímetro de servicios de la ciudad abarca 30 300 ha y alberga una población cercana a los 4.8 millones de habitantes. Bogotá tiene el 15% de la población del país y el 19% de los hogares, produce el 21% del producto interno bruto, concentra el 23% de los establecimientos con actividad económica y genera el 31% del empleo. (Véase el cuadro 2).

Cuadro 2

## INFORMACION GENERAL SOBRE SANTA FE DE BOGOTA

	Santa Fe de Bogotá	Total país	Participación (%)
Población total (ajustada 1990) <sup>a/</sup>	4 850 083	32 978 172	14.71
Población incluyendo Munic. de influencia <sup>b/</sup>	5 399 564	32 978 172	16.37
Total de hogares <sup>c/</sup>	1 171 000	6 127 266	19.11
Total viviendas <sup>c/</sup>	965 696	5 545 972	17.41
Total PIB (pesos reales de 1975) <sup>d/</sup>	145 337	679 345	21.39
Comercio	17 354	80 771	21.49
Servicios	52 918	195 349	27.09
Industria	31 829	141 808	22.44
Otros	43 236	261 417	16.54
Establecimientos con actividad económica <sup>e/</sup>	232 204	1 002 399	23.16
Comercio	127 016	563 787	22.53
Servicios	69 893	314 439	22.23
Industria	26 936	95 133	28.31
Otros	8 359	29 041	28.79
Total empleo <sup>e/</sup>	1 229 980	3 932 823	31.27
Comercio	365 447	1 325 066	27.58
Servicios	483 489	1 538 677	31.42
Industria	295 826	845 751	34.98
Otros	85 218	223 329	38.16

<sup>a/</sup> Proyecciones de población total del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y de Bogotá por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

<sup>b/</sup> Incluye los Municipios de Funza, Madrid, Mosquera, Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Cota, Chía, Cajicá, La Calera, Sibaté, Tabio, Tenjo.

<sup>c/</sup> Proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

<sup>d/</sup> Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), "Bogotá", Revista de coyuntura social, N° 3, noviembre de 1990.

<sup>e/</sup> DANE, Censo económico y multisectorial, 1990.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

La expansión física de la ciudad se aceleró desde comienzos de este siglo y de manera muy marcada a partir de los años treinta. En 1790 la ciudad tenía cerca de 18 000 habitantes y su área construida no superaba las 300 manzanas; en 1890 la población alcanzó los 100 000 habitantes y el área se extendió a 900 manzanas; para 1938 tanto la población como el área construida se habían triplicado; 26 años más tarde, en 1964, estas cifras se habían multiplicado por 5.

El patrón de urbanización de Bogotá es excepcionalmente acelerado en comparación con otras ciudades del tercer mundo. Entre 1938 y 1951 la ciudad creció a una tasa anual del 5.15%. En el periodo intercensal 1951-1964, la tasa de crecimiento fue de 7.68%, una de las más altas del mundo. A partir de entonces su crecimiento empezó a declinar, con tasas de 4.72% entre 1964 y 1973, y de 4.25% entre 1973 y 1985.

La preocupación por el ordenamiento urbano en Bogotá data de principios de siglo. De manera insistente a partir de 1932 se elaboraron estudios de zonificación de usos del suelo y planes viales, que intentaron prever y guiar los procesos de expansión física de la ciudad para adaptarse a los rápidos cambios que ésta comenzó a experimentar a partir de los años cincuenta.<sup>2/</sup>

Los primeros planes (1932-1950) se orientaron hacia el ordenamiento físico de la ciudad, a base de la ejecución de proyectos viales y de embellecimiento urbano. En 1951, con el Plan Piloto de Le Corbusier, se introdujeron las teorías del urbanismo moderno, basadas en la zonificación y segregación de las actividades urbanas y el plan vial, buscando modernizar el espacio urbano para adecuarlo a la producción industrial moderna.

Con la elaboración del Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, Fase II, en 1971, la planeación de la ciudad se integró al modelo económico que propuso la construcción como sector líder, creó un sistema de financiación para este sector e impulsó el proceso de urbanización para generar economías de escala. El reflejo de este planteamiento en la Fase II, se resume en la organización de una ciudad proyectada en 12 millones de habitantes y formada por ciudades dentro de la ciudad.

A partir de 1979, con el Estatuto para el Ordenamiento Físico (Acuerdo 7), la planeación tuvo un cambio radical al enfrentarse con un mercado inmobiliario más desarrollado y a la consolidación de la industria de la construcción, como las grandes fuerzas que impulsan el desarrollo de la ciudad. Desde entonces se mantiene fijo el perímetro de servicios, impulsando los procesos de densificación de la ciudad edificada.

Estos planes orientaron el desarrollo de la ciudad con la formación de la red vial, con la delimitación de los usos del suelo y, en buena medida, con la contención de la expansión física de la

ciudad. No obstante, los planes carecieron de instrumentos para el manejo del mercado de tierra urbana y suburbana que facilitarían la integración de los estratos pobres a la ciudad formal.

A consecuencia de estas dificultades, las transgresiones a los objetivos ideales de estos planes se originaron esencialmente en los asentamientos de hogares de bajos ingresos. El poblamiento espontáneo y subnormal de estos estratos se explican por el bajo nivel de riqueza y la ausencia real o de voluntad administrativa para utilizar instrumentos y subsidios que les permitan el acceso a la tierra urbana. Se estima que de la expansión de la ciudad en los últimos 30 años, el 26% ha sido ilegal (véase el cuadro 3 en la página 8). Este porcentaje no es sorprendente si se tiene en cuenta que en la ciudad habitan cerca de 900 000 personas por debajo de la línea de pobreza, 250 000 de las cuales se encuentran en condiciones de miseria.

La constricción del perímetro de servicios y la alta productividad de la tierra agrícola llevó a que la densidad media para este tipo de asentamientos fuera de 350 hab/ha, mientras que el promedio para toda la ciudad es de 174 hab/ha. Este dato permite inferir situaciones de hacinamiento en las zonas marginales, que son corroboradas por las cifras que se tiene sobre pobreza: de las cinco variables escogidas para definir las necesidades básicas insatisfechas,<sup>3/</sup> la que tiene mayor incidencia cuantitativa en los estratos de ingresos bajos es el hacinamiento de la población en las viviendas, seguida por las características físicas inadecuadas de la vivienda.

Sumada a esta situación de pobreza y subnormalidad urbana, que escapa a todas las normas y reglamentaciones urbanísticas, la administración local presenta debilidades políticas y técnicas en los procesos de control, que propician usos no autorizados en áreas no previstas en la reglamentación. Si bien los casos de instalaciones industriales en áreas no previstas para este uso son escasos y, en general, se ha logrado trasladar estos establecimientos, en otros sectores, como oficinas y comercio, las transgresiones de las normas son muy comunes. La ciudad ha experimentado un importante desarrollo de las actividades comerciales que han desplazado el uso residencial de áreas tradicionalmente destinadas a la vivienda (Chapinero, Centro, Teusaquillo, Usaquén). El efecto de este cambio de uso sin la debida previsión y adecuación (infraestructura de servicios públicos básicos, estacionamientos, zonas de carga y descarga, adecuación y mantenimiento de los edificios) ha generado un progresivo deterioro de la calidad urbana.

Cuadro 3

## SANTA FE DE BOGOTÁ: URBANIZACION LEGAL E ILEGAL

Período	Promedio ha/año	Total hectáreas por período	Total hectáreas desarrolladas	Hectáreas clandestinas por año	Hectáreas clandestinas por período	Hectáreas clandestinas acumuladas	Particip. de la tierra clandestina por período
Hasta 1960			17 532.00			2 717.60	
1960-1965	464.34	2 786.00	20 318.00	84.30	505.40	3 223.00	18.10
1966-1971	335.10	2 010.60	22 328.60	90.50	542.90	3 765.90	27.00
1972-1977	307.83	1 847.00	24 175.60	97.90	587.30	4 353.20	31.80
1978-1982	197.24	986.20	25 161.80	47.30	236.70	4 589.90	24.00
1983-1989	373.55	2 614.90	27 776.70	125.90	881.10	5 471.00	33.70
Total 1960-1989	335.60	10 244.70		445.90	2 753.40		26.90

∞

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), "Plan integral de desarrollo 1990-1992, Bogotá", noviembre de 1990.

Nota: El perímetro urbano consta de 30 300 ha, de las cuales 27 777 son urbanizadas. Del área restante, está en trámite la urbanización de 1 100 ha; 1 495 se encuentran disponibles para ser urbanizadas.

La proliferación de comercios, oficinas y servicios en zonas tradicionalmente residenciales y la violación de los índices de construcción y ocupación, así como los porcentajes de cesión para zonas verdes comunales y número de estacionamientos, instan permanentemente a las autoridades locales a emitir resoluciones para legalizar situaciones de hecho, restándole efectividad a la regulación urbana.

La ciudad aprobó recientemente un nuevo estatuto urbano a través del Acuerdo 6/90, norma legal aprobada por el Concejo Distrital. Los insumos estadísticos del nuevo plan muestran que la disponibilidad de tierras en la ciudad reviste las siguientes características: el Distrito Capital tiene una extensión de 148 700 ha que se distribuyen en 30 300 (20%) de uso urbano ubicadas en el perímetro urbano o de servicios; 18 300 (12%) de zonas suburbanas y 100 100 (68%) de uso rural. El Acuerdo 6 propone una distribución de usos del suelo en que los usos generadores de empleo (áreas de actividad múltiple, servicios metropolitanos, actividad mixta, industriales, e institucionales) alcanzan el 61.3% del total del área urbana. Por su parte el uso exclusivamente residencial representa el 28.3% y el espacio público el 11%.<sup>4/</sup> (Véase el cuadro 4). Resalta la escasez de tierras urbanizables. Según información de la oficina de planeación sólo 1 495 ha son aptas para urbanizar en forma inmediata.

Cuadro 4

BOGOTA DISTRITO CAPITAL: DISTRIBUCION DE LOS USOS EN EL AREA URBANA, 1990

Usos	Hectáreas	Distribución (%)
Areas de actividad múltiple	5 817	19.20
Servicios metropolitanos	818	2.70
Areas de actividad mixta	8 577	28.30
Industrial	2 515	8.30
Institucional	667	2.20
Residencial	8 575	28.30
Espacio público	3 332	11.00
Total	30 301	100.00

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1990.

De las 18 300 ha definidas como suburbanas, poco mas de 8 000 están destinadas a la protección hídrica y orográfica. De las 10 000 ha restantes, 3 700 están en condiciones de ser aprovechadas en forma intensiva, 4 000 son zonas de transición y 2 300 presentan limitaciones de uso.

Las áreas de expansión están localizadas hacia el occidente, suroriente y suroccidente de la ciudad y en su mayoría requieren de obras de adecuación previas. En estas áreas ya están asentadas, en forma ilegal cerca de 300 000 personas, algunas de ellas en zonas de alto y mediano riesgo.

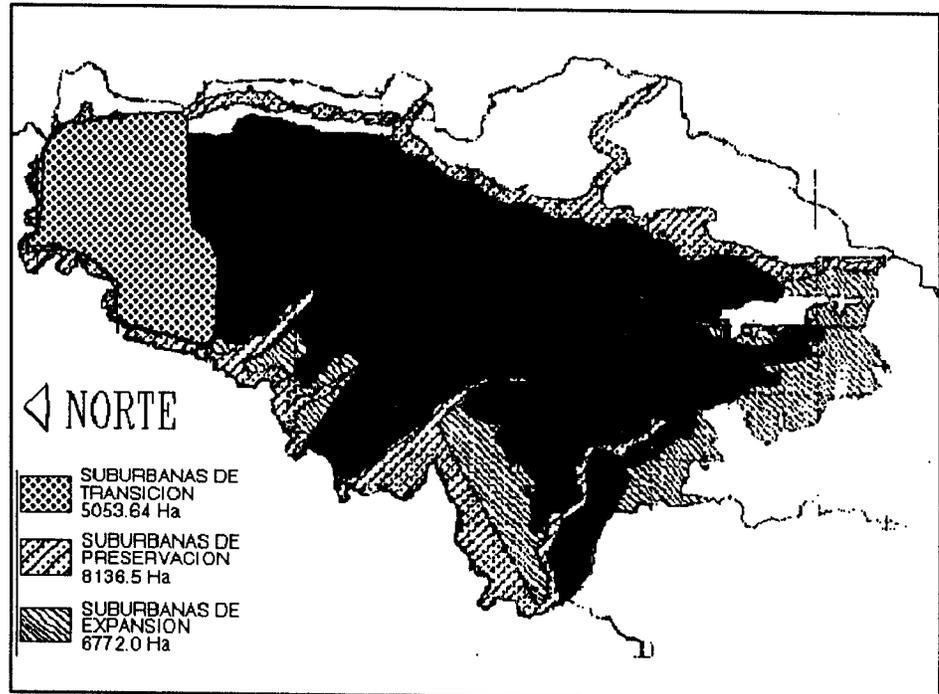
Las zonas de transición, ubicadas al norte de la ciudad en tierras muy fértiles, han recibido la asignación de áreas de actividad agrológica de alta restricción para el uso urbano. Actualmente, se estudian alternativas para su incorporación a la urbanización, aun cuando se considera que ésta debe diferirse aún por algunos años.

Las zonas rurales del Distrito Capital se encuentran en el Páramo de Sumapaz y limitan al sur con los departamentos de Meta y Huila. Estas tierras se ubicaban por encima de los 3 000 m sobre el nivel del mar, y constituyen áreas de reserva y protección de los recursos hídricos. Se encuentra en elaboración un plan de usos del suelo para esta amplia zona.

Gráfico 2

## AREA SUBURBANA DE BOGOTA

La carencia de instrumentos idóneos para el manejo del suelo urbano y la pobreza de la mayoría de las familias que se han ido incorporando a la ciudad, han dejado como resultado una estructura urbana ineficiente y una ciudad socialmente discriminada.



## II. ASPECTOS INSTITUCIONALES

### A. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO

Bogotá fue reconocida como un centro urbano de características especiales a partir de 1945 cuando, por reforma constitucional, se organizó como Distrito Especial "sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley". Esta norma constitucional recibió cumplimiento hasta 1954, cuando por decreto de estado de sitio y en calidad de emergencia, el ejecutivo dictó algunas disposiciones muy generales, que no fueron revisadas ni ampliadas posteriormente.

La exclusión del Distrito del régimen municipal ordinario le causó complicados impedimentos. Así, las primeras normas sobre descentralización administrativa, concebidas para los municipios, no pudieron ser aplicadas en Bogotá, como tampoco pudo, por su carácter de Distrito Especial, formar un Area Metropolitana con los municipios vecinos, con los cuales presenta cada vez relaciones más estrechas.

La nueva Constitución Nacional aprobada en 1991 otorgó un nuevo régimen para la ciudad, el de Distrito Capital, el cual está aún por desarrollarse. Este nuevo régimen permite, entre otras, la formación de localidades al interior de la ciudad. Las localidades tendrán un Alcalde, nombrado por el Alcalde Mayor de la Ciudad, de terna que le envíen las juntas administradoras locales de elección popular, y recursos asignados en el presupuesto anual del Distrito.

Igualmente, la constitución permite la incorporación de municipios vecinos al Distrito Capital en calidad de localidades siempre y cuando los ciudadanos de los municipios manifiesten, a través de un plebiscito, la voluntad de anexarse a la ciudad; la formación de un Area Metropolitana entre el Distrito Capital y los municipios vecinos, también bajo la voluntad manifiesta de los municipios; y la formación de una región entre el Distrito Capital y entidades departamentales. Aun cuando no es fácil lograr la adhesión de los municipios en estas condiciones, ésta es una posibilidad que abrió la constitución para manejar en forma integral el conjunto de problemas de la sabana mencionado anteriormente.

La actual estructura administrativa de la ciudad presenta graves dificultades de coordinación y manejo de presupuesto. La rama ejecutiva cuenta 32 entidades, varias de las cuales tienen a su cargo un mismo servicio, lo cual genera superposiciones que dificultan la administración y avance de los programas y proyectos.<sup>5/</sup> Las entidades encargadas de los servicios de acueducto y alcantarillado, energía y teléfonos, manejan un presupuesto cercano al 80% del total de los recursos del Distrito, lo que le resta capacidad para atender otras acciones de la administración distrital en materia de servicios sociales y crea cierta rivalidad en las decisiones de planeación, puesto que los planes de expansión de las empresas de servicios no siempre se subordinan al plan distrital.

Es evidente que la ciudad requiere una reforma administrativa amparada en las facultades que le otorgó la constitución de 1991, con la cual se logre, además de un manejo coherente del área urbana de la sabana y la descentralización de las decisiones locales a nivel de zonas, una coordinación entre la planeación de la ciudad y las acciones de las distintas empresas de servicios.

#### B. LA INFORMACION CATASTRAL EN EL DISTRITO

Con excepción de Bogotá, Medellín y Cali, el catastro en Colombia está a cargo de un establecimiento público del orden nacional. En el caso de Bogotá, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital ha sido el encargado durante los últimos diez años.

Las oficinas de registro de la propiedad, funcionan independientemente de la oficina de catastro. Esta separación causa inconsistencias e ineficiencia en el manejo de la información. Cualquier transferencia de la propiedad se debe certificar ante un notario, registrar en la Superintendencia de Notariado y Registro y posteriormente informar al catastro.

El Catastro Distrital es la entidad responsable de suministrar información sobre las características físicas, económicas y jurídicas del patrimonio inmobiliario. Desempeña las siguientes funciones técnicas:

i) Formación del catastro, que comprende la identificación del predio, la determinación de zonas homogéneas y el avalúo predial;

ii) Conservación, que registra las alteraciones experimentadas por un predio de manera individual, posteriormente a su formación. Estas mutaciones pueden ser de cinco tipos: cambio de propietario o poseedor; variación de los límites del predio, por agregación o segregación; cambio en la construcción;

cambios físicos o económicos; y detección de predios inicialmente omitidos o no declarados;

iii) Actualización, mediante la cual se adelanta un proceso de reconocimiento masivo, predio a predio, con el fin de registrar las mutaciones y valorar las propiedades; y

iv) Cartografía, que forma la base para las actividades anteriores.

El Departamento Administrativo del Catastro está vinculado al proceso de sistematización de la administración distrital, y actualmente está empeñado en digitalizar y georreferenciar la cartografía. Este proceso ha tropezado con grandes dificultades, pero se espera contar, en el futuro, con un sistema georreferenciado para toda la administración.

El Distrito Capital tiene aproximadamente 1 200 000 predios, de los cuales el 96% son urbanos. De éstos, cerca de 900 000 están registrados, lo que significa una cobertura del 80.8% del total de la ciudad. Sin embargo, las mayores deficiencias del catastro no se registran en su cobertura, sino en la desactualización del avalúo con respecto a los valores comerciales.

La actualización del catastro urbano exige el reconocimiento predio a predio en un área de cerca de 30 000 ha. Este ejercicio tomará un tiempo considerable si se tiene en cuenta las numerosas construcciones que se realizan sin licencia, particularmente en los sectores de ingresos bajos, para las cuales hay que hacer el proceso de formación catastral.

El atraso en la formación del catastro ha significado, además de un sacrificio fiscal importante para la ciudad, el debilitamiento del instrumental tributario para influir sobre el uso del suelo. En los últimos años los ingresos provenientes del impuesto predial han bajado, de 63% de los recursos tributarios del distrito en 1973, a 20% en 1990. Igualmente, el cobro de la contribución por concepto de valorización ha caído en términos reales; financiaba el 85% de las inversiones en vías en 1983 y sólo el 14% en la actualidad (véase el cuadro 5 en la página 14).

La actualización del catastro permitirá un cobro más real del impuesto predial y las tasas de valorización, estimulando la oferta de tierra dentro del perímetro urbano.

Cuadro 5

SANTA FE DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL:  
COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL Y OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS

(Pesos constantes de diciembre de 1990) <sup>a/</sup>

Año	Predial	Industria y comercio	Otros ingresos tributarios	Total ingresos tributarios	Predial/total tribut.	Indust. y com./total tribut.
1970	11 066	3 478	3 489	18 032	61.37	19.29
1971	10 104	3 360	3 900	17 364	58.19	19.35
1972	10 390	3 231	3 230	16 851	61.66	19.17
1973	11 241	3 792	2 614	17 646	63.70	21.49
1974	9 443	3 314	2 528	15 284	61.78	21.68
1975	10 958	5 785	3 239	19 982	54.84	28.95
1976	9 599	5 987	2 510	18 096	53.04	33.08
1977	7 491	6 610	3 697	17 799	42.09	37.14
1978	9 229	7 215	3 939	20 383	45.28	35.40
1979	8 839	9 470	4 725	23 034	38.37	41.11
1980	11 005	9 821	3 317	24 143	45.58	40.68
1981	11 873	10 399	6 772	29 044	40.88	35.81
1982	11 758	10 822	6 995	29 576	39.76	36.59
1983	9 281	11 923	6 656	27 860	33.31	42.80
1984	10 074	20 578	9 222	39 874	25.27	51.61
1985	10 233	19 369	10 062	39 664	25.80	48.83
1986	10 306	19 336	10 511	40 153	25.67	48.16
1987	11 233	21 873	12 688	45 795	24.53	47.76
1988	11 651	30 822	18 271	60 744	19.18	50.74
1989	13 898	33 192	20 131	67 221	20.67	49.38
1990	12 894	35 615	17 655	66 164	19.49	53.83

<sup>a/</sup> Tasa de cambio a fines de 1990, 568.73 pesos por dólar

Fuente: Tesorería Distrital, Unidad de Planeación, Grupo Económico y Financiero.

### C. TRAMITES DE URBANIZACION

En las áreas suburbanas y rurales el área mínima de parcelación es de 3 ha. Al interior del perímetro urbano, el área mínima de urbanización es de 2 ha, salvo en casos de excepción que son estudiados en comités especiales. Dentro de los terrenos urbanizados, las dimensiones mínimas de los lotes establecidas por el acuerdo 7 de 1979 eran 5 m de ancho y 12 m de profundidad, para un área mínima total de 60 m<sup>2</sup>. En estos lotes se permitía el desarrollo de unidades bifamiliares. Esta norma no se cumplió. En particular, los lotes que se ofrecen en forma masiva para las clases populares apenas alcanzan los 40 m<sup>2</sup>. Actualmente, el acuerdo 6 de 1990 dejó abierta esta norma para su futura reglamentación.

El exceso de trámites en el proceso de urbanización dificulta y encarece la incorporación legal de nuevas tierras, estimulando el surgimiento de asentamientos ilegales. Para urbanizar un lote se requieren los siguientes trámites: incorporación y aprobación del plano topográfico, gestión que se realiza ante Catastro; concepto sobre la posibilidad de prestación de servicios públicos, consulta que se hace ante cada una de las empresas (de Acueducto y Alcantarillado, Energía Eléctrica y Teléfonos); y tramitación ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

La documentación técnica y legal requerida en cada una de las instancias anteriormente mencionadas demanda un trámite prolongado. No obstante el esfuerzo de la administración por reducir y agilizar el proceso, consume más de siete meses, lo que influye en el precio de la tierra legalmente urbanizada y estimula las urbanizaciones ilegales. Esta situación se vuelve aún más compleja si se tiene en cuenta que se requiere un proceso igualmente dispendioso para la obtención de la licencia de construcción.

### D. ASPECTOS LEGALES EN EL MANEJO DEL SUELO

#### 1. Regulación de la tierra urbana

La permanente transgresión a las normas sobre usos del suelo genera efectos negativos tanto para las administraciones municipales como para los ciudadanos. A las primeras les genera costos extraordinarios en la dotación de redes de servicios públicos en áreas no urbanas, en las que no se había previsto la urbanización y que pueden estar emplazadas a importante distancia de las áreas urbanizadas. A los ciudadanos, en la medida en que estos usos transgreden las normas les crean condiciones ambientales y de habitabilidad de baja calidad y en casos extremos, situaciones de riesgo. Se calcula que cerca de 450 000 habitantes viven en zonas potencialmente afectadas por algún tipo de peligro.

La Ley de Reforma Urbana de 1989 es la norma que de manera más clara se ha orientado a otorgar herramientas al Estado para que éste pueda hacer cumplir el principio constitucional según el cual "...la propiedad es una función social que implica obligaciones...". Esta Ley confirma la utilización de la expropiación por motivo de utilidad pública e interés social y deja abierta la utilización de la enajenación voluntaria y la extinción del dominio (expropiación sin derecho a indemnización) en casos extremos.

Recientemente, la constitución de 1991 abrió la posibilidad de declarar la expropiación por vía administrativa, en los casos que determine la ley. El Gobierno Nacional presentará un proyecto de ley al congreso que permitirá el uso de este mecanismo de expropiación para programas de reforma urbana. Con este tipo de expropiación no es necesario acudir a la instancia judicial, con lo cual se agiliza considerablemente el proceso.

Además, la ley establece la posibilidad de que los municipios apliquen figuras jurídicas y operativas para ampliar la oferta de tierra y los bienes inmuebles cuando sea necesario. Entre las herramientas de reforma urbana cuentan: el banco de tierras, que le permite al Estado actuar como oferente de tierras adicional al sector privado; el derecho de preferencia, por medio del cual el Estado adquiere prelación en el momento de la transacción de un predio o inmueble con relación a otros posibles compradores, constituyendo un apoyo para la formación del banco de tierras; el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria que permiten, mediante procesos de concertación y coparticipación del Estado con el sector privado, ampliar la oferta de tierras urbanizadas y de inmuebles mediante proyectos de urbanización, construcción y renovación urbana; la declaratoria de desarrollo prioritario o construcción prioritaria, orientada a impedir la especulación con tierra ociosa, requerida para el desarrollo de la ciudad (cuando un predio ubicado en un área de desarrollo prioritario no se urbanice, la municipalidad puede expropiarlo sin reconocer indemnización); y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, que favorece los procesos de conservación y habilitación urbana, constituyendo una ampliación de la oferta de inmuebles.

La utilidad de estas disposiciones aún no se puede evaluar por cuanto no hay experiencia de su aplicación. Dos razones explican que estos instrumentos no se hayan puesto en práctica: la generalidad de la ley, que aún no ha sido reglamentada, y la resistencia política de los diferentes municipios para restringir el uso del suelo urbano a sus propietarios.

A pesar de lo anterior, en 1990 Bogotá creó el marco jurídico para reglamentar de manera local los instrumentos establecidos por la Ley y actualmente prepara estudios para poner en marcha el plan de usos del suelo. Estas medidas abren la posibilidad de manejar la expansión de Bogotá, ya no por la vía coercitiva, sino a través

de la oferta planificada y concertada de tierra para los nuevos asentamientos. En particular, si las amplias áreas que actualmente se encuentran en zonas inundables se rehabilitan mediante obras de infraestructura y se manejan a través de estos instrumentos, será posible atenuar el problema de los asentamientos populares que, como se verá más adelante, es realmente crítico.

## 2. Formas de tenencia y transferencia de la propiedad inmobiliaria

### a) Derechos sobre los inmuebles

Existen tres figuras jurídicas que describen la relación de las personas sobre la tierra:

i) La propiedad es el derecho real que se ejerce sobre bienes muebles o inmuebles, para usar, gozar y disponer de ellos discrecionalmente;

ii) La posesión es el uso del suelo por una persona que no es su propietario ni cuenta con el consentimiento de éste. Con el transcurso del tiempo, el poseedor adquiere los derechos del propietario; y

iii) La tenencia es que el tenedor utiliza la tierra a nombre del poseedor a quien reconoce como dueño.

La propiedad da derecho a usar, gozar y disponer de los inmuebles. La tenencia y la posesión sólo otorgan los dos primeros derechos.

### b) Limitaciones al derecho de propiedad

La Constitución Nacional establece como limitantes al derecho de propiedad, la expropiación y la extinción del dominio, condicionadas por la función social y el interés general de la propiedad. Existen otras limitantes impuestas voluntariamente por los propietarios de los terrenos en conjunto con terceros, como el usufructo, el uso y la habitación, las servidumbres y la hipoteca.

La expropiación significa que el Estado tiene la posibilidad de terminar el derecho de propiedad de un particular sobre un inmueble para adquirir su dominio. Como se mencionó, la nueva Constitución permite la expropiación por vía administrativa, obviando el proceso judicial. Para llevar adelante un proceso de expropiación se requieren tres condiciones: la existencia de una disposición legal que determine el motivo de interés social, la declaración de extinción del derecho de propiedad por medio de sentencia judicial (o administrativa) y la indemnización del valor del predio expropiado.

En la expropiación extraordinaria por razones de equidad no hay derecho a la indemnización. Esta modalidad de expropiación requiere del voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso y se utiliza para sancionar comportamientos ilegales. Se autoriza la extinción del dominio, cuando un área declarada como de desarrollo prioritario no ha sido urbanizada al cabo de dos años. En este caso tampoco hay lugar a la indemnización.

El Código Civil permite fraccionar temporalmente los derechos de los propietarios mediante acuerdos entre éstos y un tercero: el usufructo, donde el tercero se apropia del producto del terreno; el uso y habitación, que permite al tercero exclusivamente habitar el inmueble; y la servidumbre, que exige que otras personas usen parte del terreno.

La hipoteca constituye otra limitación. El propietario no puede disponer de la propiedad, ya que ésta respalda el cumplimiento de una obligación.

#### c) Formas de propiedad

Existen legalmente diferentes formas de propiedad: la comunidad, la propiedad fiduciaria y la propiedad horizontal. Se entiende por comunidad el conjunto de derechos de propiedad ejercidos simultáneamente por los copropietarios sobre la parte del terreno correspondiente a cada uno de ellos. Con respecto a la propiedad horizontal la ley determina que el propietario tiene el uso exclusivo de su inmueble y será copropietario con relación a los bienes afectados al uso común. En el caso de la propiedad fiduciaria el propietario transfiere a un tercero el inmueble para que lo administre y con su producto realice un fin determinado establecido por él mismo.

#### d) Modos de adquirir la propiedad

La ley establece distintos modos de adquirir la propiedad de inmuebles: la compraventa; la prescripción, con la cual se adquiere la propiedad por posesión del inmueble durante un tiempo determinado; las sentencias judiciales de adjudicación en remates y expropiaciones; y las resoluciones administrativas en virtud de las cuales el Estado adjudica terrenos baldíos a quienes los exploten económicamente. En Colombia no se han reglamentado otras figuras como el leasing inmobiliario, o arrendamiento financiero con opción de compra, y los derechos de superficie.

### 3. Impuestos sobre la propiedad

El impuesto más importante sobre la propiedad es el predial unificado, que recoge el predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral. La tarifa de este impuesto la fijan los Concejos

Municipales y oscila entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Actualmente Bogotá aplica tasas del orden del 4.9 por mil sobre el avalúo catastral. Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, pueden ser superiores a las señaladas.

El impuesto de estratificación socioeconómica recae sobre los propietarios y poseedores de las viviendas clasificadas en los estratos alto y medio. La tarifa es del 1.5 al 5 por mil anual del respectivo avalúo catastral. El impuesto de registro y anotación es del 3 por mil sobre el valor de las transacciones.

La contribución de desarrollo municipal, es una tasa introducida por la reciente reforma urbana orientada a captar parte de la plusvalía generada por cambios en el uso del suelo, densidades o destinación de los inmuebles, así como por obras públicas realizadas por la localidad. Este impuesto no ha sido reglamentado ni utilizado en el país. Esta contribución se cobra cuando se presente una transacción y su monto asciende hasta el 30% de la plusvalía generada.

El Distrito Capital recientemente introdujo la contribución a la valorización por beneficio general con la cual grava los predios, tengan o no relación con el proyecto, para financiar el plan de obras públicas. Con esta tasa se busca recoger cerca de 200 000 000 dólares, rompiendo la tendencia decreciente de la participación de los impuestos del suelo en las finanzas locales. El futuro de esta contribución, sin embargo, no está claro debido a los atrasos en el catastro que dificultan un cobro equitativo y a la renuencia de los habitantes a pagar tarifas altas por el uso del suelo.

### III. OFERTA Y DEMANDA DE LA TIERRA EN LA CIUDAD

#### A. DISPONIBILIDAD DE TIERRA EN LA CIUDAD

La disponibilidad de tierras en la ciudad es muy escasa. En el perímetro de servicios y en áreas fuera de él pero ya reglamentadas, sólo se cuenta con 1 495 ha, ubicadas en los sectores noroccidental, centroccidental y suroccidental de la ciudad. La distribución por estratos, según los precios del suelo, es la siguiente:

- Alto y medio-alto (Ciudadela Salitre):	257 ha
- Medio y medio-medio (Sur San José de Bavaria, Orquídeas, Fontibón, Engativá):	813 ha
- Bajo (Suba, El Jaboque):	425 ha
Subtotal	1 495 ha

En las áreas suburbanas de expansión, se dispone de 3 706 ha. La utilización de estas zonas requiere costosas obras de adecuación especialmente en drenaje y protección de inundaciones y su distribución por estratos es la siguiente:

- Medio-alto (Suba noroccidental)	160 ha
- Medio-bajo (Fontibón Sur)	435 ha
- Bajo (Tintal, Bosa, Ciudad Bolívar)	3 111 ha
Subtotal	3 706 ha
Total	5 201 ha

En las áreas suburbanas de transición habría una disponibilidad aproximada de 4 000 ha que constituirían oferta para los estratos alto y medio alto. No se considera oferta inmediata por cuanto la reglamentación restringe la utilización de estas áreas y pospone su desarrollo.

## B. DEMANDA DE SUELOS

La población de Bogotá, después de haber mostrado tasas del 7.6% y 4% en los periodos intercensales 1964-1973 y 1973-1985 respectivamente, crece actualmente a un 2.8% anual. El descenso se explica por la disminución de la natalidad en todo el país y por la reducción de las corrientes migratorias hacia la ciudad, que no representan más del 10% del crecimiento demográfico después de aportar entre el 40% y 50% en los años sesenta.

A pesar del relativo alivio demográfico, la formación de hogares presenta una tasa de crecimiento del 4% anual, debido a la estructura de edades de la población y a la reducción en el número de personas que forman cada hogar. En términos absolutos la ciudad agrega anualmente 140 000 personas y 40 000 hogares. Para calcular la demanda potencial de suelo, es importante medir el hacinamiento en la ciudad. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación 170 000 hogares de la ciudad viven en condiciones de hacinamiento, con 3 o más personas por cuarto.

De acuerdo con lo anterior existe un desajuste entre la oferta y demanda de tierra en la ciudad. Sin considerar las necesidades para servicios, industria y comercio, y suponiendo que anualmente se soluciona un 10% del déficit habitacional (estimado en 170 000 viviendas), la demanda anual de tierra en la ciudad asciende a unas 750 ha. Como se mencionó, si consideramos el área disponible y el área de expansión, la ciudad cuenta con 5 200 ha, suficientes para satisfacer las necesidades de los próximos siete años. Se recuerda que gran parte de las áreas de expansión sólo podrán ser habitadas tras cuantiosas inversiones que aún no se han emprendido (véase el cuadro 6 en la página 22).

Esta situación se agrava si se discrimina la demanda por estrato económico: cada año cerca de 21 540 hogares con ingreso inferior a dos salarios mínimos requieren 253 ha para satisfacer su demanda de vivienda. Actualmente las áreas disponibles suman 170 ha, que no son suficientes para atender las necesidades de un año. Cuando los terrenos del área en expansión estén adecuados se podrá atender la demanda de los próximos siete años. Como respuesta a la ausencia de tierra para este estrato, la población se está localizando en los municipios aledaños, creando los problemas mencionados.

Los hogares con ingreso entre 2 y 4 salarios mínimos presentan una situación similar; el área disponible dentro del perímetro de servicios alcanza para menos de un año, y el área de expansión para cuatro años. Por su parte la oferta para los hogares con más de cuatro salarios dentro del perímetro está asegurada por más de cinco años.

Cuadro 6  
SANTA FE DE BOGOTÁ: OFERTA Y DEMANDA DE TIERRA PARA VIVIENDA

Tramo de ingresos <sup>a/</sup>	Area disponible (hectáreas)	Area en transición (hectáreas)	Necesidades anuales de vivienda reduciendo el hacinamiento en 10%	Necesidades anuales de tierra b/ (hectáreas)	Tiempo de duración de la tierra disponible (años)	Tiempo de duración de la tierra en transición (años)	Tiempo de duración de la totalidad de la tierra (años)
< 2	170	1 867	21 540	253	0.67	7.37	8.04
2 - 4	255	1 244	20 460	292	0.87	4.26	5.13
> 4	1 070	595	9 900	198	5.40	3.01	8.41
Total	1 495	3 706	51 900	743			

a/ Salarios mínimos.

b/ Para el cálculo de las hectáreas se supuso un total de 85 viviendas por hectárea para el estrato de menos de dos salarios mínimos, de 70 para el tramo entre 2 y 4 y de 50 para el tramo de más de 4 salarios.

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Nota: En las áreas urbanas en transición no se considera oferta inmediata por cuanto la reglamentación restringe la utilización de estas áreas y pospone su desarrollo.

Además de los nuevos hogares y las reducciones necesarias en el déficit de vivienda, la demanda de suelo urbano está presionada por las migraciones internas de la ciudad. Algunas variables, como la escasez de crédito para la vivienda usada, la rigidez de la ley de arriendos y el exceso de financiación para la vivienda nueva, se han traducido en el abandono de las zonas centrales de la ciudad, en donde disminuyó la población en cerca de 120 000 habitantes, en el período 1973-1985.

Con los instrumentos de la reforma urbana, la política de subsidios a la demanda de vivienda y la adecuación de las tierras del occidente de la ciudad, sería posible un manejo más adecuado de los asentamientos populares durante el próximo lustro. No obstante, la escasez absoluta de tierras obliga a pensar y a tomar decisiones acerca del ordenamiento de la sabana de Bogotá como área metropolitana. Se requieren para ello definiciones inmediatas en materia administrativa e institucional, infraestructura y servicios.

#### C. EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA

En los años sesenta los precios reales de la tierra para vivienda subieron a una tasa del 5% anual en promedio. Esta alza se explica por los grandes proyectos gubernamentales, la presión ejercida por las migraciones del campo y la alta tasa de crecimiento vegetativo de la población (véanse el cuadro 7 en la página 24 y el cuadro 8 en la página 25).

El decenio de 1970 registró un alza de casi 10% anual para la tierra destinada a vivienda, producto de la instauración del sistema de financiación de la vivienda Upac, que permitió que gran parte del ahorro financiero se orientara a la vivienda y aumentó la capacidad de endeudamiento de las familias para resolver sus problemas habitacionales. Este sistema dio gran impulso al sector de la construcción y se acompañó de un proceso de integración a los propietarios de la tierra y al sistema financiero, con lo cual se aceleró la expansión de la ciudad.

Durante el primer quinquenio de los años ochenta, la recesión económica repercutió en este mercado y se observaron tasas negativas en términos reales. La depresión afectó a las clases medias y altas, que constituyen la demanda de las firmas constructoras. Para los estratos bajos, los precios de la tierra subieron al 6% anual por efecto de la política masiva de vivienda sin cuota inicial.

Cuadro 7

## SANTA FE DE BOGOTÁ: ALZA DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA URBANA, 1959-1989

Tipo de uso	1959-1966	1966-1969	1969-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1989
1. Comercio y servicios	8.0	6.2	4.5	3.8	-6.0	-9.6
2. Industrial		6.7	5.7	0.8	2.4	18.9
Industrial consolidada		6.7	4.5	-4.6	-1.5	6.3
Industrial en desarrollo			6.9	6.2	6.3	31.4
3. Vivienda	1.6	5.4	6.7	13.2	-0.4	4.9
Alto	1.9	2.6	6.0	19.4	-2.9	15.0
En desarrollo	1.9	2.6	6.0	19.4	-2.9	15.0
Medio-alto		7.0	6.1	11.6	-2.2	9.5
En desarrollo		7.0	2.9	16.1	-1.8	13.1
Consolidada		7.0	9.2	7.1	-2.6	5.9
Medio-medio		9.6	10.5	18.4	-3.4	1.6
En desarrollo		10.8	17.8	25.0	-1.9	10.7
Consolidada		8.3	3.1	11.7	-4.8	-7.5
Medio-bajo			5.4	6.7	5.8	-2.5
En desarrollo				7.2	5.7	-3.6
Consolidada			5.4	6.2	0.1	-1.3
Popular	1.0	-6.0	1.9	10.0	6.0	3.4
En desarrollo				15.1	7.8	3.2
Consolidada	1.0	-6.0	1.9	4.8	4.1	3.5

Fuente: Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz, Cámara de la Propiedad Raíz, Colegio de Profesionales Inmobiliarios, El valor del suelo urbano en Bogotá 1959-1988.

Cuadro 8

## SANTA FE DE BOGOTÁ: CAMBIOS EN LA LEGISLACION Y SU IMPACTO SOBRE EL PRECIO DEL SUELO URBANO, 1959-1989

Tipo de uso	1959-1966	1966-1969	1969-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1989
Incremento promedio del precio del suelo urbano para vivienda	1.6	5.4	6.7	13.2	-0.4	4.9
Estrato medio y alto	0.0	8.3	8.3	15.0	-2.8	5.6
Estrato bajo	0.5	-3.0	3.7	8.3	5.9	0.5
Crecimiento medio del área para vivienda				-0.1	9.2	-2.0
Estrato medio y alto				12.3	0.1	11.3
Estrato bajo				-9.2	32.4	-11.5
Crecimiento medio del uso clandestino	7.4	5.0	8.2	9.1	-51.5	166.2
Legislación y medidas	<p>La construcción de viviendas y las iniciativas de desarrollo urbano son responsabilidad del Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario.</p> <p>Creación del Sistema Upac.</p> <p>Expedición del Acuerdo 7/1979 y decretos reglamentarios del uso del suelo.</p> <p>Expedición de la política de vivienda sin cuota inicial. (Gobierno de Belisario Betancur)</p> <p>Expedición de Ley 09: Ley de Reforma Urbana.</p> <p>Financiación de vivienda de interés social en pesos.</p> <p>Expedición de la Ley 61/1978: Ley Orgánica del Desarrollo Urbano.</p> <p>Decreto 1306/80 sobre planes integrales de desarrollo.</p>					

Fuente: Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz, Cámara de la Propiedad Raíz, Colegio de Profesionales Inmobiliarios, El valor del suelo urbano en Bogotá 1959-1988.

A partir de 1985 se estima que los precios subieron a una tasa anual del 5% real. En ese período, se sumaron la bonanza cafetera y la abundancia de los recursos provenientes de la actividad ilegal, que generaron un exceso de demanda y la especulación en este mercado. Este período marca el ritmo más alto de toda la historia de la actividad constructora. Sin embargo, desde 1989, se presentan señas de saturación del mercado para los estratos medios y altos.

El precio de la tierra para los hogares de escasos recursos se mantuvo constante en términos reales durante este período, a pesar del agotamiento absoluto de las tierras disponibles para ese estrato. El Estado, para fortalecer el mercado, intentó estimular la demanda impidiendo la indización del capital en los créditos otorgados a los pobres. Esta medida tuvo consecuencias contraproducentes pues el mercado financiero se apartó de este estrato.

Los mercados de la tierra del sur de la ciudad, para clases bajas, y los del norte, para clases medias y altas, operan de manera diferente. En el norte, los propietarios, constructores y compañías financieras forman un solo grupo económico, que desarrolla la actividad constructora en forma integrada, creando patrones propios de urbanización. Este sistema, en conjunto con los constructores privados, ha encontrado el mercado más rentable en los estratos medio y alto, gracias a la escala de las inversiones y a la rotación de cartera. En consecuencia, ha venido concentrando los recursos en este mercado, saturándolo cíclicamente. Como manifestación de este fenómeno, las ventas de este tipo de vivienda han caído en un 40% desde 1987.

En el sur de la ciudad los propietarios lotean los terrenos y los ponen a la venta para que las viviendas se construyan en forma progresiva. Se observa una gran variación de los precios del suelo en el norte y una relativa estabilidad en el sur y occidente, lo que responde al carácter especulativo que adquiere la tierra para las clases altas, que incluyen inmuebles y terrenos en su portafolio de inversiones cuando se presentan alzas de ingreso transitorias.

Otro factor importante son los procesos de valorización. En las áreas en expansión, la tierra se valoriza más que en las zonas consolidadas. Este hecho es causa y efecto del deterioro y la pérdida de población que está sufriendo el centro histórico de la ciudad.

Desde el punto de vista microeconómico, los precios se explican principalmente por la localización y la distancia a alguno de los centros. Algunos estudios han señalado que el gradiente precio-distancia se comporta de acuerdo con la teoría en el norte de Bogotá, pero que esta relación no es muy marcada en el sur, donde residen las clases populares. Por añadidura, comprobaciones

empíricas señalan que el tamaño del lote tiene algún poder explicativo del precio. Esta relación no es muy estable y al parecer es más coherente en aquellas zonas ubicadas cerca de los centros y en los periodos de auge de la industria de la construcción.

Después de 30 años de elevación de los precios reales de la tierra, hoy, debido a la escasez de suelo urbanizable en la ciudad, puede asegurarse que el precio seguirá subiendo.

#### D. BALANCE DE PRECIOS E INGRESOS

El 80% de los hogares percibe un ingreso inferior a los cuatro salarios mínimos mensuales (un salario mínimo equivale a 80 dólares) y el 36% se encuentran en el tramo de menos de dos salarios mínimos. Con la política de subsidios directos para vivienda se espera que las familias ubicadas en el tramo entre 2 y 4 acudan al mercado financiero formal y demanden viviendas construidas por empresas constructoras privadas. Los hogares por debajo de esta línea de ingreso podrían adquirir lotes con servicios para iniciar procesos de autoconstrucción.

Para ilustrar las dificultades que enfrentan las familias pobres para adquirir una vivienda, baste mencionar que en la ciudad un lote de 36 m<sup>2</sup> dotado de infraestructura de servicios públicos en las zonas más alejadas vale aproximadamente 3 300 dólares, es decir el equivalente a 40 salarios mínimos mensuales. Esto sin considerar que el lugar aún no es habitable y que las familias con menos de dos salarios mínimos no obtienen el ingreso suficiente para adquirir la canasta básica de consumo.

En estas circunstancias, incluso si se estableciera un sistema de financiación a largo plazo para adquirir sólo el terreno, las familias que perciben un ingreso inferior a los dos salarios mínimos deberían comprometer el 30% de su ingreso para amortizar la deuda, lo que las margina de cualquier posibilidad de endeudamiento. En este contexto el Gobierno Nacional montó un subsidio directo que permitirá a estos hogares acceder a lotes formales y a emprender programas de autogestión.

#### E. INCIDENCIA DE LAS REGULACIONES SOBRE EL MERCADO DE TIERRAS

La ciudad presenta deficiencias institucionales importantes en el proceso de planeación. Se destaca la descoordinación entre la entidad encargada de la planeación general de la ciudad y la ejecución de las inversiones de las empresas de servicios, las cuales movilizan el 80% de los recursos de Bogotá. Existe interferencia política en el manejo de la ciudad, tanto en la administración central como en las empresas descentralizadas. Además, el estado de la información catastral y la incompatibilidad

de la información entre los diferentes organismos dificultan el manejo del suelo urbano.

En la historia reciente se advierte claramente el impacto de la política urbana sobre el mercado de la tierra. En particular, la creación del sistema Upac (decenio de 1970) y los anuncios de políticas masivas de vivienda popular (1982-1986 y 1991) hicieron subir extraordinariamente el precio de la tierra en la ciudad. También se observa la depresión que causó a este precio la medida financiera de prohibir la indización para los créditos a las clases populares (1989-1990).

Las políticas fiscales no han sido aplicadas de manera consistente y por lo tanto no es posible medir su impacto.

Por último, y como ya se anotó al hacer referencia a los aspectos legales, el conjunto de instrumentos de orientación y manejo urbano introducido por la Ley 9 de 1989 no ha sido utilizado. Con ellos sería posible una mejor administración del precio de la tierra para los estratos bajos, aspecto que representa la mayor parte del problema de ordenamiento de la ciudad. También se cuenta con instrumentos para impedir el deterioro del patrimonio de vivienda y disminuir así la presión sobre las áreas de expansión. Finalmente, la Ley introdujo medidas tributarias y de financiación que ofrecen un gran potencial.

Para aplicar esta Ley es indispensable que la Caja de Vivienda Popular, entidad distrital encargada de la promoción de vivienda para las familias de bajos ingresos, y el recientemente creado Banco de Tierras, se coordinen con la política nacional de subsidios a la vivienda. De esta manera, se ofrecerá una alternativa diferente a la clandestinidad, la cual surge de un problema de ingresos que no se puede mitigar con la expedición de normas urbanas.

El perímetro de servicios establecido por la norma se ha mantenido constante por más de 10 años. Sobre este punto se ha presentado una polémica entre quienes defienden esta inflexibilidad, argumentando que así se promueve la densificación de la ciudad con el correspondiente ahorro en infraestructura, tiempos de transporte y tierras agrícolas, y quienes consideran que la norma ha acrecentado la expulsión hacia tierras de la sabana, lo que se traduce en ineficiencia y es regresivo.

El alto precio del suelo en Bogotá es el principal obstáculo para cumplir las metas en cuanto a reducción del déficit habitacional y la formalización de la expansión de las ciudades de la actual administración. Aun cuando Colombia, y particularmente Bogotá, cuentan con un importante arsenal de recursos legales para aliviar este problema, hasta el momento no se puede decir que la ciudad haya tomado las medidas necesarias para mejorar la oferta de tierra para las clases populares.

### Notas

- 1/ Como se explica más adelante, esta organización está siendo modificada de acuerdo con el nuevo estatuto para el Distrito Capital.
- 2/ Planes elaborados para la ciudad: Plan de Karl Brunner (1936); Plan de la Sociedad Colombiana de Arquitectos (1945); Plan de Le Corbusier (1951); Plan de Wiener y Sert (1953); Planes Distritales (1957, 1958, 1961, 1964); Alternativas para el Desarrollo de Bogotá (1969); Estudio de Desarrollo Urbano y Transporte para Bogotá - Fase I (1970); Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá - Fase II (1972); Plan de Zonificación General de la Ciudad y Plan Vial (Acuerdos 7/79 y 2/80); Estatuto de Ordenamiento para Bogotá (Acuerdo 6/90); y diversos planes de desarrollo elaborados por las Administraciones Distritales en la década de los ochentas, el último de los cuales corresponde al Plan de Desarrollo para Bogotá 1990-1992 aprobado en enero de 1991 por el Concejo Distrital.
- 3/ Hogares en viviendas inadecuadas; en viviendas sin servicios básicos; con hacinamiento crítico; con alta dependencia económica; con niños en edad escolar que no asisten a un centro de educación formal.
- 4/ Cuando se hace referencia a los usos que generan empleo hay que tener en cuenta que tanto en las áreas de actividad múltiple como en las de actividad mixta hay una alta incidencia del uso residencial. Por lo tanto el porcentaje del área urbana destinada a este uso alcanza aproximadamente un 70%.
- 5/ A manera de ejemplo se cita el sector salud, en el que se encuentra la Secretaría de Salud, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, y dos entidades descentralizadas, la Caja de Previsión Social y el Servicio Seccional de Salud, además de las entidades de salud del orden departamental y nacional que tienen sede en la ciudad.