

La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón)

Augusto César PINTO CARRILLO

Arquitecto.

RESUMEN: En el artículo se analiza lo referente a la introducción del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios en el urbanismo colombiano, particularmente de los instrumentos de gestión urbanística que hacen posible su implementación a través de los planes de ordenamiento territorial. Simultáneamente se desarrolla un comparativo con las técnicas de equidistribución ejecutadas en Japón y España con el fin de destacar los elementos que le hacen particular y viable en su contexto urbanístico, económico, político y social. Finalmente contiene una reflexión sobre las preocupaciones que deben compartirse en el entorno nacional y local colombiano con el fin de concretar la aplicación de este principio.

Descriptores: Planificación urbanística. Equidistribución urbanística. Instrumentos de planeamiento. Colombia.

I. INTRODUCCIÓN.

§ 1. La planificación urbana en Colombia atraviesa durante los primeros años del siglo XXI uno de los momentos más importantes de toda su historia. Si bien la planificación urbana y el ordenamiento territorial en este país no cuentan con la misma trayectoria de los países de Europa y América del Norte, su interés por apropiarse una base normativa, instrumentos y mecanismos para la planificación y gestión del suelo urbano, le destaca en el conjunto de países de Centro y Sur América y el Caribe. Entonces, ¿qué hechos fundamentan que Colombia esté atravesando un momento importante en la planificación urbana? En primer lugar, la incorporación de la «política

urbana» en el planeamiento del desarrollo económico y social del país (particularmente desde el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998). En segundo lugar, disponer de una Ley de Desarrollo Territorial-388/97 (abrev. LDT), y un avanzado desarrollo reglamentario para la implementación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del ordenamiento propuestos en la LDT. En tercer lugar, mantener un intercambio permanente con los protagonistas a nivel mundial (ciudades y expertos) de los principales «sucesos urbanísticos», hecho que retroalimenta las discusiones y reflexiones sobre el tema abiertas periódicamente por la academia, los gremios y el Estado. En cuarto lugar, la búsqueda y canalización de ofertas de

cooperación técnica internacional en distintos ámbitos de la planificación urbana, ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo sostenible. En quinto lugar, la consolidación de una red de conocimiento e información especializada en la materia, soportada sobre un sistema de universidades en las principales ciudades del país, con facultades de arquitectura y postgrados en urbanismo y ordenamiento territorial, lo cual ha generado avances importantes en el campo de la investigación y en la formación y especialización de capital humano. Finalmente, en sexto lugar, disponer de un sistema cartográfico y catastral a nivel nacional, dirigido desde 1935 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, con buenas coberturas de información a nivel urbano y un permanente proceso de actualización.

§2. Al conjunto anterior de situaciones las he denominado *elementos de base para el ejercicio de la nueva planificación urbana en Colombia* (ver FIG. 1), cada una de ellas con un proceso exigente y complejo de institucionalización e implementación. Tal vez, el reto más importante de todo el ejercicio lo comprende la necesidad de generar *cultura* urbanística y *confianza* en los actores o agentes, públicos y privados, del

proceso urbanístico: Estado o administración, propietarios del suelo, promotores-empresarios, usuarios destinatarios, y las instituciones financieras privadas (se acoge la clasificación presentada por GARCÍA-BELLIDO, 1999: 32-33); reto que tardará muchos años en lograrse, teniendo en cuenta las dificultades de orden social y económico por las que atraviesa el país (ver FIG. 2). Pese a esto último, la producción en cada elemento de base no deja de dar resultados en Colombia, principalmente en la investigación urbana y la formación de capital humano. No obstante, en algunos casos dicha producción está siendo inconsecuente con los tiempos establecidos por la LDT para alcanzar sus objetivos de mediano y largo plazo. Me refiero particularmente a la discusión abierta recientemente sobre la conveniencia de esta ley, y las propuestas de cambio o ajuste, motivadas especialmente por intereses privados que no aceptan el modelo de gestión del suelo propuesto. Todo da a entender que la aplicación de sus principios «Función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y distribución equitativa de cargas y beneficios» (art. 2, LDT), comienza a «levantar ampollas» en la ejecución del nuevo urbanismo.



FIG. 1. Elementos de base para la planificación urbana en Colombia (PINTO CARRILLO, 2003).



FIG. 2. Elementos generadores de cultura urbana y confianza (PINTO CARRILLO, 2003).

2. CONTEXTO DE LAS TÉCNICAS DE DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE CARGAS Y BENEFICIOS EN COLOMBIA Y JAPÓN

§3. Como se mencionó anteriormente (en §1), un elemento de base para la planificación urbana en Colombia ha sido la búsqueda y canalización de ofertas de cooperación técnica internacional. Es así cómo, en el proceso de apropiación de conceptos y estructuración de la LDT, la cooperación con el gobierno español ha jugado un papel de suma importancia. Particularmente, con el asesoramiento brindado por funcionarios de la Comunidad de Madrid (1994-1995), se orientó la reflexión y posterior formulación de la nueva ley, obteniéndose «un enfoque análogo al de la legislación española del período 1956-1992, pero con muy positivas correcciones y adiciones introducidas por el gobierno colombiano» (GARCÍA-BELLIDO, 1998: 5). De tal forma, la referencia más directa en cuanto a la introducción del concepto de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios (abrev. DEC&B) proviene del urbanismo español, particularmente de la técnica de «reparcelaciones» (físico-jurídica-económica) adoptada en ese país con la Ley del Suelo de 1956 (técnica ideada desde 1861 por el ingeniero de caminos Ildelfonso Cerdá como

«mancomunidad de reparto» para los «ensanches» de Barcelona y Madrid). Posteriormente, han sido muchos los aportes obtenidos con la participación de expertos españoles, en la fase de sociabilización e implementación de la LDT. Se ha logrado su participación en los principales debates públicos y privados desarrollados sobre cada tema tratado por la Ley (avalúos, distribución de cargas y beneficios en el urbanismo, participación en plusvalías, regionalización y áreas metropolitanas, vivienda, entre otros), abriéndose la posibilidad de autoestimar, sobre la gran experiencia acumulada en ese país, los tropiezos y retos por afrontar en el futuro del urbanismo colombiano.

§4. De otra parte, el presente artículo también se refiere al caso japonés, en la medida que a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón - JICA, se ha canalizado una oferta para Colombia de capacitación y asistencia técnica sobre las políticas e instrumentos de planificación urbana aplicados en ese país (prioritariamente en transporte urbano, agua potable y saneamiento básico, y mitigación de riesgos naturales). Las ventajas que ha tenido el urbanismo moderno japonés con la aplicación de técnicas como el Reajuste de Terrenos o *Kukaku Seiri* ha motivado la

difusión de su experiencia en países de Asia, África y América; al respecto, Colombia ha aprovechado el espacio para conocer en la práctica este instrumento (conceptualización, formulación y ejecución de proyectos) e intercambiar opiniones sobre los procedimientos aplicados en su propio contexto. Esto ha permitido complementar nuestra visión sobre la experiencia internacional en la DEC&B, y someter a consideración y prueba, algunos elementos que caracterizan su modelo. Precisamente, este proceso de «consideración y prueba», puede formar parte más adelante del «mestizaje interesante» que ha caracterizado la estructuración del urbanismo colombiano «en Colombia se ha adoptado el modelo estadounidense de las TDR (*Transfer of Developments Rights*), o bien recibido directamente de allí o bien importado a través del modelo que los Chicago boy's traspasaron acullá en los años ochenta. Y, sin embargo, el modelo colombiano ha adoptado los criterios y efectos jurídicos de las TAU (Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico) del modelo español, en un mestizaje interesante de ambas concepciones...» (GARCÍA BELLIDO, 1999: 67).

3. DEFINICIONES, FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y ÁMBITOS DE APLICACIÓN

§5. El Reajuste de Terrenos (abrev. RT), tanto en Colombia como en Japón, se ha concebido como un instrumento poderoso para hacer cumplir el principio de DEC&B, aunque en la práctica no se lleve a cabo el reparto de beneficios (especialmente del plusvalor creado por el planeamiento), tal como lo exigen las reparcelaciones españolas. En ambos casos, se considera efectivo tanto para el mejoramiento de áreas urbanas consolidadas, como también, para el ordenamiento y planificación de futuras áreas de expansión. Su aplicación permite una nueva definición parcelaria, incrementando su utilidad, asegurando la rehabilitación o dotación de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos.

Definición aplicada en Colombia.

«Mecanismo utilizado para el desarrollo de la Unidades de Actuación Urbanística, el cual

permite una nueva definición predial (parcelaria) y la mejor configuración del globo de terreno que lo conforma, garantizando una justa distribución de las cargas y beneficios».

Definición aplicada en Japón. «Técnica de mejoramiento de las áreas urbanas, con el cual se adecua y regulariza la forma de los terrenos individuales, se incrementa su utilidad y se rehabilitan o construyen las infraestructuras e instalaciones públicas».

§6. En Colombia, el RT y por ende el principio de DEC&B, se introdujo con la Ley 9.^a/89, de la Reforma Urbana. Posteriormente, y dando cumplimiento a los postulados de la *Constitución Política* (abrev. CP) de 1991, se llevó a cabo un proceso de discusión y reforma de esta Ley, trasladando y configurando «con mas fuerza» dicho principio en la nueva LDT. Es así como, con la aplicación de los principios de la LDT (ver §2), el Estado colombiano ha pretendido romper por primera vez en la historia del país con el modelo de desarrollo urbano «predio a predio» y sobre todo con la «prevalencia del interés particular sobre el general», muy apropiados en los instrumentos de planificación urbana ejecutados antes de 1991: planes de desarrollo municipal y códigos de urbanismo (ver FIG. 3).

«Esta Ley perfecciona y armoniza la Reforma Urbana original a partir de los postulados de la Constitución de 1991, generando la necesidad de una planeación integral donde la variable ambiental será la base del ordenamiento y desarrollo del territorio colombiano. Así mismo aporta herramientas de planificación como los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Parciales y las Unidades de Actuación Integral, acompañados de instrumentos ágiles de gestión urbana como la Participación en la Plusvalía, la **Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios** generados por los procesos de planeación, y fundamentalmente la posibilidad de utilizar la Expropiación por Vía Administrativa, agilizando los procedimientos y convirtiéndola en un verdadero mecanismo para que los municipios y los entes territoriales en general, puedan cumplir con los objetivos trazados por el Plan. Estos instrumentos poco a poco permitirán avanzar en el propósito de hacer partícipes a todos los ciudadanos en el camino de la construcción colectiva de nuestras ciudades.» (Presentación de la LDT)

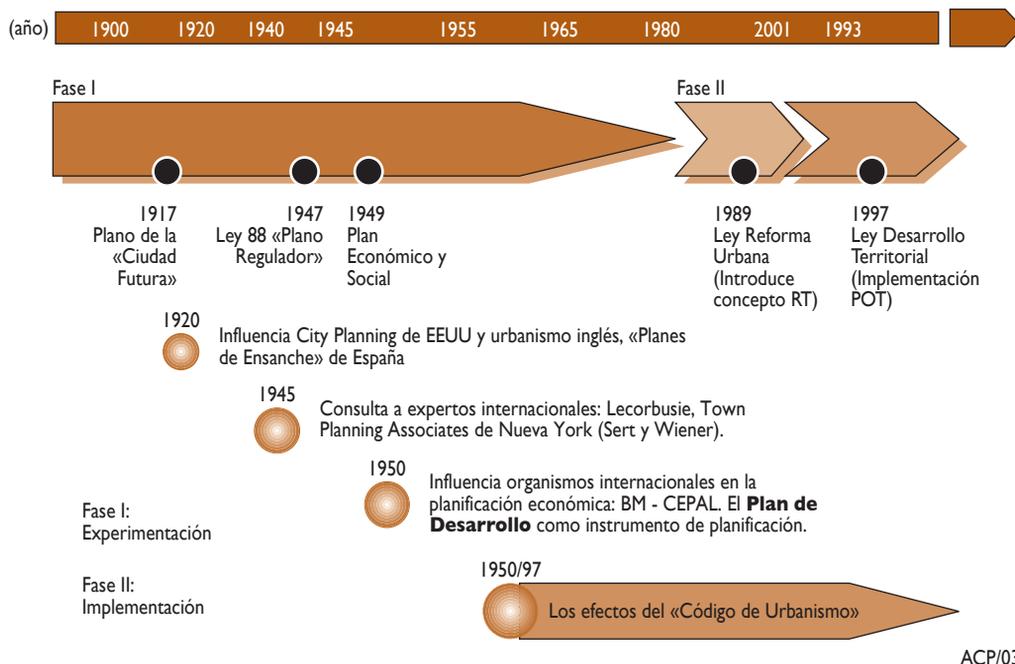


FIG. 3. Fases de la planificación urbana en Colombia (PINTO CARRILLO, 2003).

§7. En Japón, los fundamentos del RT son trasladados desde Alemania y se manifiestan por primera vez en 1899 (por lo menos desde el punto de vista jurídico), en la Ley de Consolidación de los Suelos Agrícolas (*Agricultural Land Consolidation Law*). Posteriormente, en 1919 con la primera Ley de Planificación Urbana (*Former City Planning Law*), se introduce la «designación del RT» en áreas urbanas; y en 1954, con la Ley de Reajuste de Terrenos (*Land Readjustment Law*), se independiza y materializa toda una institución (estatal-regional-municipal) al servicio de este mecanismo (incluye subsidios, asistencia técnica y seguimiento, financiación de infraestructuras, instancias de revisión y aprobación de proyectos, entre otros). Con su aplicación, se facilitó la ejecución de proyectos de «renovación urbana» en las principales ciudades del país, y además, se convirtió en instrumento eficaz para la «reconstrucción» de áreas afectadas por la guerra, incendios y terremotos, devastadores de áreas urbanizadas de gran proporción (KOBAYASHI, 2002). En tal sentido, el listado de proyectos y de superficie intervenida con el RT demuestra la confianza que ha tenido el país en dicho

instrumento y los resultados obtenidos con su aplicación (ver FIG. 4). Sin duda, ejecutados en momentos de solvencia económica (lo que representa una participación más alta del «subsidio estatal»), y con mínimas exigencias de vinculación del sector privado en la financiación de los mismos (la comunicad de propietarios confiaba más en el Estado y en los «proyectos», haciéndose más explícita su participación).

§8. En cuanto a los ámbitos de aplicación, en Colombia la LDT ha dispuesto que el RT se aplique en suelo «clasificado» como urbano, exclusivamente en tratamientos de renovación y redesarrollo. Además, en suelo clasificado de expansión urbana (art. 45, LDT). En Japón, donde no se utiliza una clasificación del suelo como en España y Colombia (por lo menos generadora de diferentes estatutos de la propiedad privada y con la trascendencia jurídico-económica otorgada en España), el ámbito de aplicación del RT es menos excluyente. La legislación admite la práctica de este instrumento en las áreas de planificación urbana (control y promoción de la urbanización), suburbanas y rurales (ver FIG. 5).

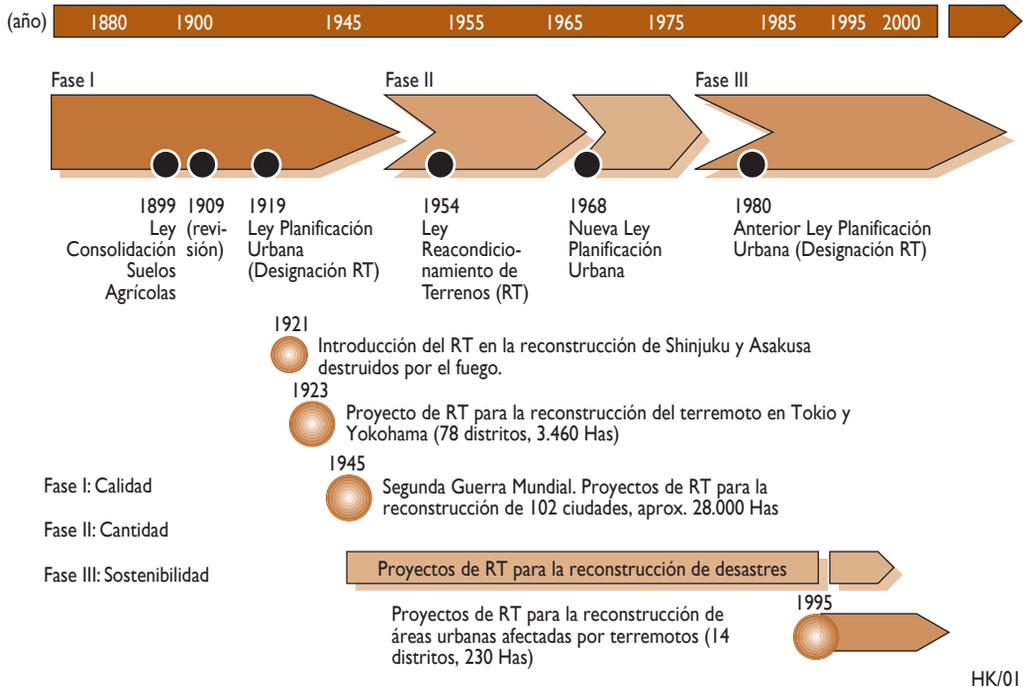


FIG. 4. Fases de la planificación urbana en Japón (Kobayashi, Hidetsugu, 2002).

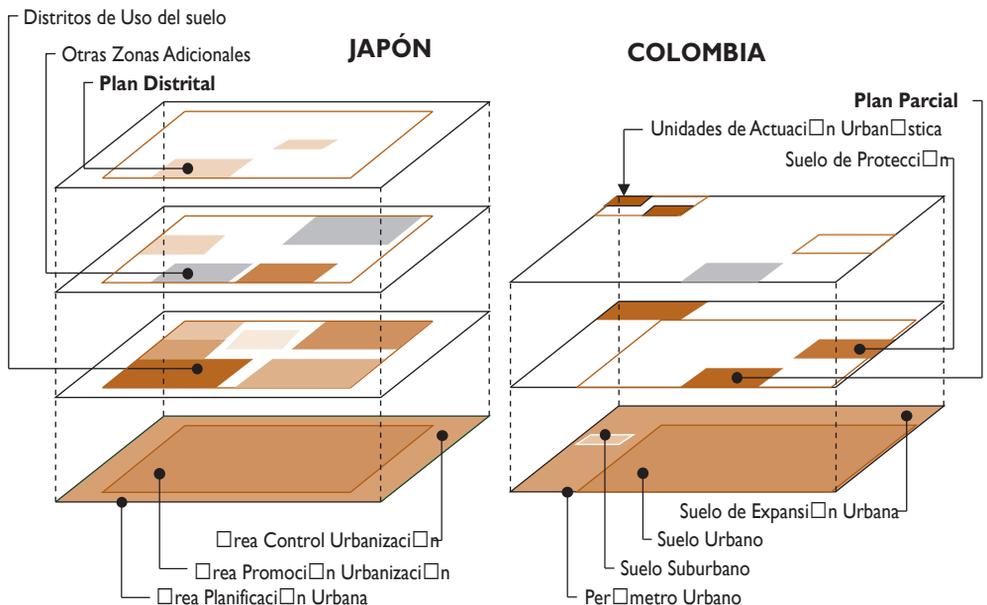


FIG. 5. Clasificación del suelo y ámbitos de planeación en Colombia y Japón (Kobayashi, Hidetsugu: Concept of Land Use Planning System, 2002. Pinto Carrillo, 2003).

El modelo español «clasifica» el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, y además, lo «califica en zonas y sistemas

(generales y locales). La ley general establece como «deber» de los propietarios de suelo urbano y urbanizable «proceder a la

distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con antelación al inicio de la ejecución material del mismo» (art. 14.2.d y 18.5, Ley 6/98), con delimitaciones introducidas por las respectivas leyes autonómicas. En Cataluña, por ejemplo, la Ley establece este «deber» a propietarios de suelo urbano «consolidado» y «no consolidado» y de suelo urbanizable «delimitado» (art. 42.2 y 44.1.a, Ley 2/02). Según la clasificación del suelo la DEC&B puede ejecutarse a través de Sistemas de Actuación Urbanística como la reparcelación, en cualquiera de sus modalidades: compensación básica, compensación por concertación, cooperación, y por sectores de urbanización prioritaria (art. 118, Ley 2/02).

4. DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY A LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LA DEC&B EN COLOMBIA

§9. La consagración de la DEC&B en el urbanismo colombiano se ampara sobre fundamentos constitucionales y legales, en principio muy sólidos, y a través de un proceso técnico y político concreto¹. Se articula desde el nivel superior hasta el más detallado, por una serie de instrumentos vinculantes que garantizan su gestión (incluyendo planificación y financiación), y ejecución (incluyendo monitoreo y seguimiento).

«El reparto equitativo de cargas y beneficios es uno de los tres principios básicos sobre los cuales se fundamenta el ordenamiento territorial colombiano. Como tal, no aplica solo a la utilización de algunas de sus herramientas como son las Unidades de Actuación Urbanística o las Compensaciones, sino que por el contrario, debe gobernar el conjunto de actuaciones urbanísticas que desarrollan los Planes de Ordenamiento Territorial, desde sus fases de formulación y, sobre todo, en sus procesos de gestión.» (GARCÍA BOCANEGRA, 2002: 91)

Es así cómo el Plan de Ordenamiento Territorial (abrev. POT), como instrumento de nivel superior en la planificación urbana,

¹ Este tipo de afirmaciones se debaten todavía en el país. El hecho de que seis años después de sancionada la ley no se tengan resultados de gran magnitud en la formulación de tales instrumentos, no quiere decir que el modelo propuesto carezca de validez y sea inaplicable en las ciudades colombianas.

debe plantear los escenarios generales que harán efectiva la DEC&B, «en desarrollo del principio de igualdad entre los ciudadanos» (art. 38, LDT), principalmente el cumplimiento del mandato constitucional sobre los derechos, formas y funciones de la propiedad, «garantizando la propiedad privada y su función social» (art. 58, CP). En un segundo nivel se encuentran los Planes Parciales (abrev. PP), cuyo principal objetivo es hacer posible, mediante la implementación de instrumentos de gestión del suelo, el cumplimiento del principio de DEC&B sobre el territorio, particularmente la distribución de las «cargas» y «beneficios» generados por el nuevo modelo urbanístico, y fijar las bases para el ordenamiento detallado de cada sector de planeamiento. El tercer nivel, corresponde a las Unidades de Actuación Urbanística (abrev. UAU), conjuntamente con las Compensaciones y la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo (abrev. TDC&D), se constituyen en los mecanismos más significativos para garantizar la DEC&B y la ejecución asociada de actuaciones urbanísticas. A estos dos últimos, también nos referiremos más adelante. «Las UAU son entonces un mecanismo, o un medio, para la ejecución colectiva de actuaciones urbanísticas que puede ser gestionada por el sector público, el privado o entre ambos» (VÁSQUES, 2002: 30).

«Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrollan el Plan de Ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de las infraestructuras para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.» (Artículo 39, LDT)

A su vez, las UAU son desarrolladas por tres instrumentos o sistemas de gestión, los cuales permiten el planeamiento más detallado del modelo urbanístico definido por el PP, en general por el POT: *reajuste de terrenos, integración inmobiliaria y*

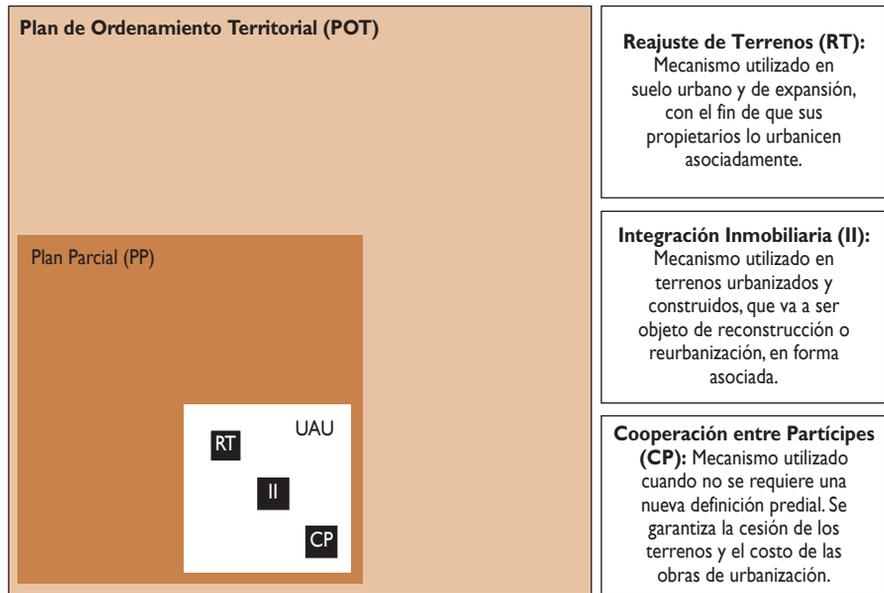
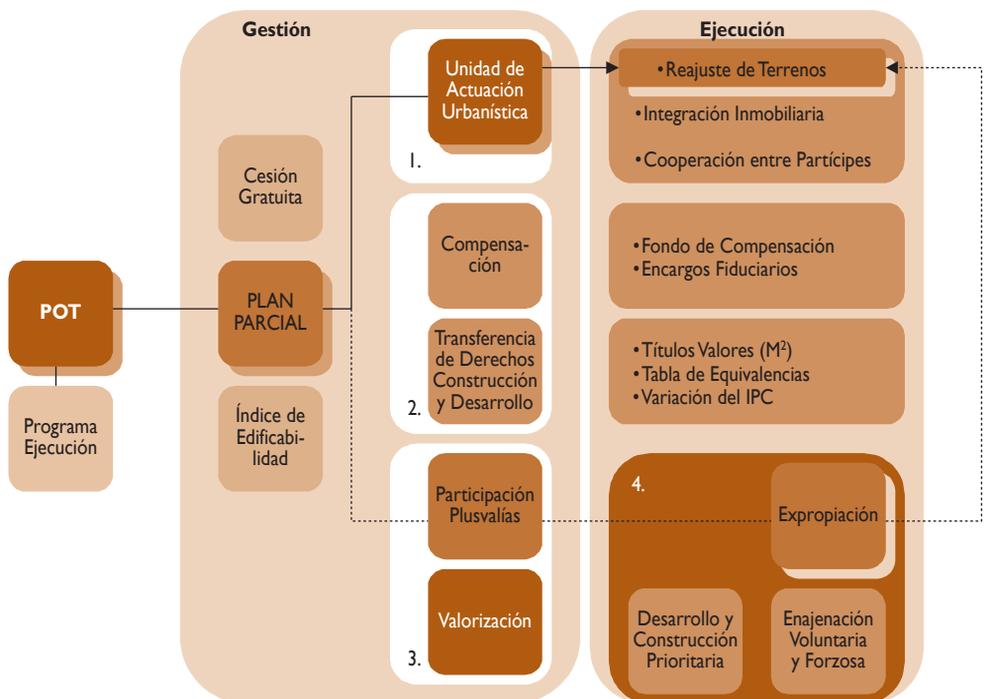


FIG. 6. Niveles de planeamiento para la ejecución de la DEC&B (PINTO CARRILLO, 2003).



I. Mecanismo de Gestión 2. Mecanismos de Participación 3. Mecanismos Financieros 4. Motivos Utilidad Pública

FIG. 7. Sistema de gestión, financiación y ejecución del urbanismo en Colombia (PINTO CARRILLO, 2003).

cooperación entre partícipes. Si bien el momento de formulación y aprobación del PP permite la participación de los *actores del proceso urbanístico* (especialmente los propietarios de predios e inmuebles comprendidos por el ordenamiento), es en la formulación de las UAU, y de estos instrumentos, cuando se hace completamente efectiva la participación de los particulares interesados en la DEC&B (ver FIG. 6).

§10. Todo este complejo sistema de instrumentos de planificación y mecanismos de gestión se complementa con instrumentos de financiación como son la Participación en la Plusvalía y la Contribución por Valorización. El primero de ellos regulado directamente por la LDT (arts. 73-90), y el segundo, por leyes del nivel municipal o Distrital. También, con mecanismos administrativos y judiciales que hacen valer la *utilidad pública* y la *función social* de la propiedad, y permiten declarar especiales condiciones de *urgencia*, facilitando la ejecución de los instrumentos de gestión mencionados anteriormente: Expropiación por Vía Administrativa, Enajenación Voluntaria y Forzosa, y Desarrollo y Construcción Prioritaria (ver FIG. 7). Por su parte, la Participación en Plusvalías, pese a las disposiciones incluidas en la LDT desde 1997, afronta serias dificultades (especialmente de tipo conceptual, jurídico y político) que han impedido hasta el momento su cálculo y recaudo (fue reglamentada en 1998 por un Decreto del Ministerio de Desarrollo Económico, el cual fue derogado poco tiempo después).

5. PROCEDIMIENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL RT EN COLOMBIA

§11. La LDT plantea de manera general los procedimientos para la ejecución de las UAU y el trámite del RT. No obstante, coincido con Vásques, García Bocanegra y García-Bellido en que no existe por el momento una fórmula o metodología única para garantizar la DEC&B en los PP, y que la aplicación de la ley debe ser flexible y ajustada a cada caso, pero sin poner en riesgo la validez jurídica y económica del proceso.

«La Ley no prevé metodologías específicas para realizar repartos de cargas y beneficios mediante sistemas de reajuste de tierras e integración

inmobiliaria. Consideramos que de haberlo hecho, quizá restringiría formas creativas para efectuarlo ...» (VÁSQUES, 2002: 46)

«La definición de los principios rectores de la Constitución colombiana y de la LDT, sobre la función social y ecológica de la propiedad, la equidistribución de cargas y beneficios y la cesión gratuita de suelo para espacios públicos—inexistentes en el modelo USA de propiedad individualista que legitiman las TDR—dejan mucho mayor margen a los POT municipales para aprovechar las ventajas e implicaciones de las TDC&D en sus propuestas de gestión del planeamiento, con mucha mayor capacidad innovadora, elasticidad y agilidad de su instrumentación, incluso para establecer los mecanismos generales de equidad en todos los suelos urbanos.» (GARCÍA-BELLIDO, 1998: 52)

Es así cómo en la ciudad de Medellín, por ejemplo, se están planteando seis metodologías para lograr la DEC&B en los PP, las cuales simplemente enunciaremos en el presente artículo:

1. Conformación de las UAU para lograr realidades prediales (parcelarias) más eficientes y que resuelvan el reparto (equidistribución) tanto en el conjunto del PP como entre los lotes (parcelas) que la conforman, ya sea que éstas se desarrollen mediante RT o cooperación entre partícipes.
2. Reparto diferencial entre Unidades de Aprovechamiento (UAS) para equilibrar, mayores compromisos en cargas.
3. Reparto diferencial entre unidades de usos para equilibrar, mayores compromisos en cargas.
4. Reparto diferencial entre UAU, de distintas cargas urbanísticas (ponderadas por costos reales de ejecución) de forma tal que se equilibren los beneficios a recibir con las cargas impuestas.
5. Identificación de proyectos, unidades, o fondos receptores comunes de las cargas no asumidas por otras UAU con más beneficios que las cargas que están asumiendo (una especie de pago de compensaciones).
6. Participación en beneficios cuantificables en metros cuadrados vendibles de unidades deficitarias a realizarse en UAU con más beneficios que las cargas que éstas asumen (una especie de transferencia de derechos de construcción).

«Seguramente podremos encontrar otras opciones de reparto o combinaciones entre éstas; sin embargo la base del mismo y es lo que nos enseña más nítidamente la experiencia Japonesa, es la identificación específica en unidades constantes (Puntos) de las cargas y de los beneficios, para así proceder de manera clara y metodológicamente precisa, a dar a cada porcentaje de carga aportada (puede ser sólo el valor del terreno en puntos antes del PP) el mismo porcentaje o participación en los beneficios a repartir.» (GARCÍA BOCANEGRA, 2002: 97-98)

De una u otra forma, ya sea tomando como referencia el sistema de «puntos» aplicado en Japón, o el sistema de «aprovechamientos medios o tipo» aplicado en España (desarrollado por la técnica de reparcelaciones mencionada en §3), el RT en Colombia experimenta diferentes formas de apropiación, ajustadas a cada realidad jurídico-económica, con el fin de garantizar los derechos y deberes de la propiedad. A continuación, revisaremos brevemente algunos procedimientos que soportan el sistema de planificación urbana en Colombia y sus principales limitaciones.

§12. Una innovación está en la implantación de las TDC&D, mencionadas anteriormente. «El nuevo modelo colombiano de transferencias de derechos de construcción y desarrollo, instaurado por la reciente Ley 388/97, se puede mover entre los tres modelos descritos, teniendo conceptos como las TDR (son títulos-derechos transables en el libre mercado) y como las TCOS —Transfert de COS francesas— (pueden suministrar derechos de las parcelas *emisoras* para una sobre elevación condicionada en las parcelas *receptoras*) y como las TAU —Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico— (La transferencia voluntaria implica cesión gratuita del suelo público desposeído de sus derechos, para equidistribuir las cargas y beneficios del plan), pudiendo beneficiarse de las ventajas de todos ellos» (GARCÍA-BELLIDO, 1999: 67). Sus características principales se pueden resumir en los siguientes aspectos (sustraídos del Decreto 151/98, «por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo»):

1. Permiten trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a un predio definido como receptor de los mismos dentro del POT.
2. Las zonas receptoras de derechos transferibles de construcción y desarrollo deberán estar localizadas preferiblemente dentro de las mismas zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas donde esos hechos se generan.
3. El POT y los instrumentos que lo desarrollen deberán fijar el límite máximo de desarrollo adicional posible en las zonas receptoras, de acuerdo con el potencial de desarrollo de las mismas, sus condiciones de infraestructura vial, servicios públicos, equipamientos y espacio público.
4. La administración puede crear áreas generadoras de estos derechos con el fin de ser incorporadas como elementos del espacio público.
5. Pueden ser otorgados mediante el incremento de los índices de edificabilidad o potencial de desarrollo, representado en las siguientes formas de medición: densidad o número de unidades construibles, metros cuadrados edificables, y los índices de ocupación o construcción.
6. Pueden ser vertidos en títulos valores, no tienen caducidad, pueden ser acumulables y serán libremente negociables por sus titulares y causahabientes.

No obstante al desarrollo conceptual y reglamentario de las TDC&D, todavía no se conoce un caso en Colombia donde se haya aplicado este instrumento. Simplemente han sido enunciadas en los POT de tres ciudades: Bogotá, Cali y Pereira. Adicionalmente la emisión de «títulos valores» no ha sido reglamentada por el Gobierno Nacional, tal como lo recomendó la ley desde 1997. GARCÍA BOCANEGRA (2003), se refiere a las dificultades en la aplicación de este mecanismo en los siguientes términos:

«Si se van a emitir títulos valores, ¿cómo debe ser?, ¿en qué están respaldados?, en plusvalía en mi concepto no porque eso es canjear un intangible con otro intangible, debe ser en bienes o deuda pública. Se debe conocer la demanda total y potencial en el tiempo de estos derechos en metros cuadrados para dimensionar su emisión en otros sectores, pues si son muchos derechos, terminan no valiendo

nada y si son muy pocos se vuelven mecanismos de especulación. Luego sin un buen Observatorio del Suelo y del Mercado Inmobiliario (OSMI), o su equivalente, dimensionar el asunto es irresponsable y como implica «castigar» en algunos sectores la edificabilidad para que se vean forzados a adquirir estos títulos, se puede crear una distorsión que no se vea respaldada por un mercado activo y accesible de títulos. Es necesario recordar la precariedad de nuestro mercado inmobiliario, que solo hasta este año está dando signos de recuperación. Si se implementa una medida de estas sin un buen conocimiento de su funcionamiento y garantía de la disponibilidad de los títulos, se crea un problema y no una solución. El mejor ejemplo de esto es Bogotá que tiene castigada la edificabilidad para que adquieran títulos valor y los títulos no aparecen. No es sólo crearlos, ¿cómo se sustentan?, ¿cómo se sabe si son muchos o pocos?, ¿cómo se dosifican?, ¿cómo se controlan? Un último asunto que dificulta su aplicación: de utilizarse se requiere que se unifique su utilización por lo menos en las áreas metropolitanas (caso de todas las ciudades grandes colombianas) pues de lo contrario se crean desincentivos para la construcción (para que adquieran los títulos) y en otros no, lo que hace que el mercado se vaya a donde la edificabilidad está mas alta y no hay transferencia» (*apuntes de una consulta realizada a García Bocanegra para la preparación del presente artículo*).

Según GARCÍA-BELLIDO (1998: 53), la conversión en títulos valores de las TDC&D implica interesantes cuestiones de funcionamiento en un mercado imperfecto y de equivalencia de valor que deben ser tenidas en cuenta. Al respecto, también nos deja planteado un cuestionamiento importante:

«Este es uno de los peligros de mercantilizar en bolsa los DC&D. En ese contexto mercantilista no puede dejar de recordarse la desafortunada idea muy extendida en los USA de que, por querer aplicar el principio de «quien contamina paga» (demanda) y de incentivar las mejoras técnicas que se introdujeran (oferta), se emitieran en varios Estados títulos valores de derechos de polución/contaminación que debían comprar las instalaciones contaminantes, asignando a cada una un cierto cupo máximo de ellos y

creándose un mercado de compraventa de derechos de contaminar negociado entre los particulares. El fin ha venido cuando en algunos lugares las compañías más fuertes han comprado y acaparado todos los derechos de las demás industrias haciéndose monopolistas, elevando los precios a cotas inaccesibles especulativas e impidiendo la entrada de competidoras en su área de mercado. ¿Acabarán igual estos títulos valores de DC&D mediante la formación de carteles inmobiliarios urbanos que encarezcan monopólicamente su adquisición?».

§13. Otro procedimiento en consideración para los proyectos de RT consiste en aplicar la figura de los «terrenos de reserva» utilizados en Japón, como mecanismo para la autofinanciación de las obras de urbanización y para la dotación de equipamientos y espacios públicos del proyecto. Los terrenos de reserva se originan de la «contribución» o cesión obligatoria de suelo aportada por los propietarios de cada predio o finca, con el fin de cumplir con el principio de DEC&B, y garantizar en este caso (con su venta), buena parte de los recursos económicos para la ejecución del proyecto. Aspectos relacionados con los terrenos de reserva y la filosofía de la contribución en Japón se estudiarán más adelante.

§14. Adicionalmente, un aspecto importante en la ejecución de las UAU y de los instrumentos que las desarrollan, tiene que ver con la aprobación de las bases para la actuación o gestión asociada del proyecto. Al respecto, la LDT ha previsto que los proyectos sean aprobados «mediante el voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51%) del área comprometida», pudiendo ser enajenados voluntariamente o expropiados los propietarios renuentes (art. 44, LDT). Esta participación en la aprobación de la actuación es inferior a la aplicada en Japón, donde se exige que sean las dos terceras partes o más, en promedio el sesenta y seis por ciento (66%), de los propietarios en términos del número absoluto y del área total. O muy ajustada al caso de España (particularmente de Cataluña), donde la ley exige para los proyectos de reparcelación por compensación básica (art. 124, Ley 2/02), la iniciativa del cincuenta por ciento (50%) de la superficie

total del sector de planeamiento urbanístico o del polígono de actuación urbanística.

En el caso colombiano esta forma de hacer cumplir el principio de DEC&B, representado en una mayoría de propietarios que puedan tener la *iniciativa* o definir las *bases de actuación* de una UAU, requiere de mayor estudio y posiblemente de una reglamentación específica. El proceso está exigiendo mayor claridad sobre los procedimientos de valoración de predios, asignación de parcelas resultantes, transferencia de derechos y traspaso de títulos de propiedad, principalmente. Es así, como esta exigencia se ha convertido en un obstáculo importante para la ejecución del los POT. La mayoría de PP en etapa de diseño se dilatan en procesos de concertación con los propietarios, donde el Estado todavía no tiene suficientes herramientas ni argumentos para «intermediar» y hacer cumplir los mandatos de la ley. Si bien la misma ley hace referencia a estos procedimientos, «el proyecto de reajuste o de integración señalará las reglas para la valoración de las tierras e inmuebles aportados, las cuales deberán tener en cuenta la reglamentación urbanística vigente antes de la delimitación de la unidad, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, los cuales se basarán en los usos y densidades previstos en el plan» (art. 45, LDT), se considera que tanta flexibilidad, traerá consecuencias irremediables para el planeamiento urbanístico, especialmente si se deja a potestad de cada PP o proyecto de reajuste la determinación de reglas y criterios para las valoraciones.

§15. Un último procedimiento al que haré referencia será el de las compensaciones urbanísticas. La LDT determinó la compensación como mecanismo que permite la DEC&B derivados de la aplicación del tratamiento de conservación, ya sea por motivos históricos, arquitectónicos o ambientales. Con este procedimiento se compensan las limitaciones y afectaciones sobre los derechos de construcción y desarrollo generados por el urbanismo, los cuales pueden ser reconocidos y trasladados por medio de las TDC&D, explicadas anteriormente. «El monto de las compensaciones se determinará por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones o peritos

privados inscritos en las lonjas o asociaciones gremiales de reconocida trayectoria, idoneidad, experiencia en finca raíz, peritazgo y avalúo de inmuebles ...» (art. 11, Decreto 540/98). No obstante a su desarrollo reglamentario, este procedimiento aún no ha sido aplicado en el país y existen vacíos para su interpretación y cálculo.

§16. La compensación en Japón dispone de un reglamento específico y una metodología para su cálculo emitidos por el Gobierno Central desde 1962 «Directriz de normas de compensación contra las pérdidas ocasionadas por la adquisición de terrenos para el levantamiento de la infraestructuras públicas-Gabinete de Ministros». En este reglamento se reconocen tres ítems a ser compensados: reubicación (estructuras, elementos naturales y muebles), contra las pérdidas de los negocios (interrupción, reducción de escala o suspensión permanente de los negocios), y «otros» (que cubre los gastos para el uso de las viviendas provisionarias, pérdida de alquileres, costos de reconstrucción, ceremonias religiosas y otros gastos de la mudanza). El cálculo de la compensación para la reubicación de edificios se puede llevar a cabo por medio de tres métodos: perspicaz, cálculo individual y sobre coeficientes. Este último es el más utilizado, en la medida que permite mayor precisión y se emplea menor tiempo en su estimación. Su utilización es fundamental al momento de formular y aprobar el «plan de replanteo» que incluye el diseño de reloteo (parcelación), las especificaciones individuales del replanteo (parcelas antes y después del proyecto), los detalles de compensación de cada parcela según el tipo de derechos (antes y después del proyecto), y las especificaciones para propósitos especiales, incluyendo los terrenos de reserva.

6. FUNDAMENTOS PARA LA DEC&B EN EL MODELO JAPONÉS

§17. En el modelo japonés de RT «los propietarios de los terrenos en el área del proyecto son solicitados a contribuir una porción equitativa de sus tierras para construir las infraestructuras públicas y crear terrenos de reserva a ser utilizados para cubrir el costo del proyecto mediante su venta». La *contribución* es considerada como elemento crucial para el desarrollo del

proyecto y junto con el *replanteo*, «área reloteada (parcelada) después de reducir la porción correspondiente a la contribución», son los elementos más destacados del modelo y sobre los que se sustenta el principio de DEC&B. A continuación, me referiré a las formas de calcular la *contribución*, el *replanteo*, los *terrenos de reserva*, y a la *evaluación de terrenos*, como elementos fundamentales en un proyecto de RT.

§18. La *contribución* de los propietarios en un proyecto de RT se calcula aplicando la *tasa media de contribución* (d), tomando como referencia el área total de los predios antes del proyecto (A), el área total de los predios después del proyecto (E) y el área de los terrenos de reserva (G), a través de la siguiente fórmula $d = (A - E)/A$. Para las infraestructuras públicas $d = 1 - (E/A)$, para los terrenos de reserva $d = (G/A)$, y $d_{\text{total}} = 1 - (E - G)/A$. A su vez, la *tasa de contribución* aumenta o se reduce en proporción a una *tasa de incremento de la utilidad del lote* establecida desde 1950 por las «Normas para el cálculo de la tasa de incremento de la utilidad de los predios-Ministerio de Construcción», la cual resulta de dividir el promedio del precio unitario de los predios después del proyecto entre el promedio del precio unitario de los predios antes del proyecto. En todo caso, y como norma general, se establece que la tasa máxima de contribución no supere 1,2 o 1,5 veces la tasa media de contribución.

§19. Como se mencionó anteriormente (en §13), la generación y venta de *terrenos de reserva* permite la financiación de las obras de urbanización, particularmente la dotación de equipamientos y espacios públicos. La estimación de los *terrenos de reserva* depende directamente de la cantidad de recursos económicos necesarios para la implementación del proyecto y del valor en que se puedan negociar estos en el mercado. Estos terrenos se convierten propiedad del Estado en el caso de los proyectos implementados por una entidad pública, y de la asociación, cuando esta ha sido la entidad ejecutora.

§20. Para el *replanteo* se utilizan tres métodos de cálculo, utilizando información de los predios consignada en los libros de registro, la realizada por un perito evaluador

(área de mensura de lote), o la combinación de estas dos. El método de reloteo evaluativo, consiste en calcular el valor de los predios antes y después del proyecto, según el valor de las vías públicas. La diferencia entre los dos valores es la «ganancia» que se obtiene por la implementación del proyecto. Esta ganancia es repartida entre los predios en proporción a los valores antes del proyecto (los cálculos se hacen en unidades constantes o puntos y no en unidades de valor con el fin de contrarrestar la diferencia existente entre la fecha de evaluación y de la preparación del plan de replanteo), y sus resultados son tomados como el precio de los predios, es decir, el área calculada de los terrenos de replanteo. El método de reloteo areal consiste en determinar el replanteo en base al área y ubicación de los predios antes del proyecto, y donde las condiciones de la vía pública delantera juega un papel muy importante. Se parte del principio de que la utilidad de un predio se incrementa substancialmente si éste da directamente a una vía pública, y su valor depende del ancho de la misma. Los valores de los predios antes y después del proyecto no son utilizados como regla general, pero son necesarios para estimar la tasa de incremento de utilidad y el monto de compensación. El tercer método, de reloteo combinado, toma las ventajas de los dos anteriores, dando preferencia a uno o a otro, dependiendo de las condiciones de cada proyecto.

§21. Por su parte, la *evaluación de terrenos*, está reglamentada por el Gobierno Central, y se aplica antes (en el plan de operación) y después del proyecto (en el plan de replanteo). Se considera fundamental para definir la *tasa de contribución*, como base de cálculo para el replanteo, para determinar los *terrenos de reserva*, estimar los beneficios económicos del proyecto, el monto de compensaciones, y posibilitar la compra anticipada de predios. Para la *evaluación de terrenos* la ley estableció también tres métodos de cálculo: del valor de la vía pública, de bloque (manzana), y evaluativo del lote. El primero, resulta de la sumatoria de los coeficientes de calle (cc), de accesibilidad (ca) y del predio (cp), todos con requisitos y fórmulas muy precisas. El (cc) brinda prelación a las propiedades de la calle (red vial, continuidad, etc.), y características propias del predio y su entorno (radiación,

ventilación, altura de los edificios, accesibilidad con el vehículo, seguridad contra los incendios, etc.). Con (*ca*) se describe la distancia relativa entre el predio evaluado y las instalaciones públicas, y puede variar según el tipo y naturaleza de tales instalaciones. Finalmente (*cp*) introduce a la evaluación la variación por las condiciones de uso del predio (residencial, comercial, industrial, etc.), el grado de seguridad, cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, disponibilidad de los establecimientos culturales, y otros factores relacionados con el «bienestar» de los propietarios. En el segundo método, se suman los valores (índices) según vía pública de los predios que conforman cada bloque y se obtiene el *valor (índice) de bloque*. «Sin embargo, dado que los cálculos son complejos y en algunos casos puede que el replanteo no esté definido, se puede aplicar un método simplificado que consiste en tomar el bloque como una unidad, y luego sumar los valores de todos los bloques para obtener un valor

aproximado». En el tercero, se asume que el valor del predio según vía pública es el valor medio del *lote estándar* por cada unidad de superficie. En este caso, el valor de cada predio es calculado efectuando correcciones al valor del terreno estándar aplicando coeficientes de profundidad que surgen de utilizar una «tasa de reducción del valor según la profundidad» (dos predios que dan a la misma vía pueden tener diferentes precios unitarios según su fachada, retiro, elevación y área), es decir, el precio del predio se reduce cuanto mayor sea su profundidad. Como también, aplicando coeficientes de corrección según su forma (rectangular, irregular, triangular, entre dos vías, enclavado, insular, o de esquina), y condiciones del predio (inclinación, topografía, etc.).

7. CUADROS COMPARATIVOS DE LOS MODELOS ESTUDIADOS (INCLUYENDO EL MODELO ESPAÑOL)

FIG. 8. Características de los modelos urbanísticos estudiados

Características	Colombia	Japón	España
Principios del modelo urbanístico	<ul style="list-style-type: none"> – DEC&B – Función social y ecológica de la propiedad – Prevalencia del interés general sobre el particular 	<ul style="list-style-type: none"> – DEC&B – Contribución y replanteo – Correspondencia 	<ul style="list-style-type: none"> – DEC&B – Función social del derecho de propiedad – Información y participación pública
Introducción legal de la DEC&B	1989 Ley de Reforma Urbana	1889 Ley de Consolidación de Suelos Agrícolas	1956 Ley del Suelo
Competencias urbanísticas territoriales	Nación Municipios	Nación Prefecturas Ayuntamientos	Comunidad Autónoma Ayuntamientos
Plan general (1.º nivel)	Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Comprende un municipio	Plan Maestro Municipal (PMM) Comprende un municipio	Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) Comprende uno (o varios municipios)
Plan de detalle o derivado (2.º nivel)	Plan Parcial	Plan Distrital	Plan Parcial Plan Especial Plan Mejora Urbana
Mecanismos de ejecución de la DEC&B (3.º nivel)	Unidad de Actuación Urbanística (UAU) <ul style="list-style-type: none"> – Reajuste de terrenos – Cooperación – Integración inmobiliaria 	Reacondicionamiento de terrenos Redesarrollo urbano	Reparcelación
Clasificación del suelo vigente	<ul style="list-style-type: none"> – Urbano – Expansión urbana – Suburbano – Protección – Rural 	<ul style="list-style-type: none"> – Área de planificación urbana – Promoción de la urbanización – Control de la urbanización – Rural 	<ul style="list-style-type: none"> – Urbano – Urbanizable – No urbanizable

FIG. 9. Procedimientos de los modelos urbanísticos estudiados

Procedimientos	Colombia	Japón	España
Iniciativa y aprobación de las bases de actuación	Propietarios que representen el 51% del área comprometida en la unidad de actuación	66% de los propietarios en términos de número absoluto y del área total	– Compensación básica: iniciativa de propietarios que representen más del 50% de la propiedad de la superficie del polígono o sector – Compensación por concertación: iniciativa de propietarios que representen, como mínimo, el 25% de la propiedad de la superficie del sector (Ley de Urbanismo de Cataluña)
Cálculo del aprovechamiento urbanístico	Índice de edificabilidad	Tasa media de contribución	Índice de edificabilidad bruta (aprovechamiento medio)
Transferencia de derechos y aprovechamientos	TDC&D: puede ser entre distintas unidades de actuación urbanística	Transferencia de derechos. Sólo entre una unidad de actuación	TAU: puede ser entre distintas unidades de actuación urbanística
Compensación urbanística	Por motivos de conservación histórica, arquitectónica y ambiental	Por reubicación de edificios, pérdida de negocios y otros	Motivada por la planificación de sistemas generales y locales
Valoración del suelo y las edificaciones	Varios métodos (residual) Valores catastrales y de mercado	– Valor de vía pública – Valor de bloque – Valor evaluativo de bloque	Método residual (valor básico de repercusión) Valores catastrales y de mercado
Mecanismos para generar suelo público	Cesión gratuita (determinada por el planeamiento)	Contribución (determinada por la ley)	Cesión obligatoria (determinada por la ley y el planeamiento)
Participación en la financiación de las obras de urbanización	Pública y privada (carga repartida entre los ayuntamientos y los propietarios)	Pública y privada (subsido estatal)	Privada (carga exclusiva de los propietarios)

8. REFLEXIONES FINALES

Lo que ha demostrado la aplicación del principio de DEC&B en países como Japón y España es que puede traducirse en mecanismos que garantizan modelos equilibrados y sostenibles de planificación urbana, dotados principalmente de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos, acordes con las necesidades de los ciudadanos. Los beneficios de este principio se observan también en el orden impuesto en las ideas y métodos implantados para ordenar el espacio urbano, como en la forma de asumir las responsabilidades y derechos que genera el urbanismo moderno.

No obstante lo anterior, también podemos observar que la DEC&B requiere de ambientes económicos relativamente sólidos y muy dispuestos a la cooperación. Comprender que la ciudad es un sistema donde todos invierten para obtener beneficios en igual o mayor proporción, no es del todo claro en muchos países del mundo. En Colombia, por ejemplo, los propietarios del

suelo mantienen la posición de que la construcción de ciudad es un asunto público, de las finanzas públicas. Y, que el desarrollo de la propiedad privada, es un asunto puramente particular.

La pregunta que surge al respecto es, ¿serán necesarios cincuenta o cien años de historia para obtener los resultados que hoy muestran los países más apropiados de la DEC&B? Posiblemente no, los resultados de la cooperación técnica, la investigación y la transferencia de información están facilitando el proceso en países como Colombia. Sin embargo, necesitamos apropiarnos los algoritmos, ajustarlos a nuestra idiosincrasia y realidad económica, con lo cual, se puedan desarrollar la «confianza» y «cultura» urbana necesarias para cumplir con este principio.

Otro reto para cumplirlo es trabajar en la consolidación de bancos de datos, denominados en Colombia como *Observatorios del Suelo y del Mercado Inmobiliario* (OSMI), que se conviertan en punto de partida del proceso, y que muestren la realidad y

potencialidad de las operaciones inmobiliarias sobre el territorio. Es decir, que los planes e instrumentos de planificación urbana se diseñen sobre información real y confiable, y que en el momento indicado señalen la conveniencia o no de tales operaciones.

Finalmente, considero que el éxito de la DEC&B en un modelo urbanístico está

directamente asociado con el liderazgo, transparencia y severidad con que los estamentos públicos hagan valer los derechos sobre la propiedad y la función social y ecológica de la misma. Especialmente en estos procesos donde el Estado está convocado por la Constitución y la ley a ser *juez y parte*.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA BELLIDO, Javier (1998): «Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura». *Revista Desarrollo Urbano en Cifras*, n.º 5, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia, CENAC.
- (1999): «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo». *Documentación Administrativa*, n.ºs 252-253.
- GARCÍA BOCANEGRA, Juan Carlos (2002): «Reparto de cargas y beneficios en planes parciales - Diversas metodologías aplicadas en Medellín», *Revista Unidades de Actuación Urbanística - conceptos y aplicaciones*, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.

- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA) (2000): *Introducción a la Práctica de Reacondicionamiento de Terrenos (Kukaku Seiri)*, Land Adjustment Project for Colombia.
- KOBAYASHI, Hidetsugu (2002): «Planeación y Renovación Urbana en Japón», *Revista Unidades de Actuación Urbanística - conceptos y aplicaciones*, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.
- VASQUES CORINALDI, Marta Luz (2002): «Bases conceptuales de las Unidades de Actuación Urbanística», *Revista Unidades de Actuación Urbanística - conceptos y aplicaciones*, Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia.