

## IV. Ciudad y territorio

# Reajuste de derechos de propiedad del suelo urbano en ciudades del Japón y de Colombia\*

ÓSCAR A. ALFONSO R.\*\*  
oscaruex@hotmail.com.

Artículo recibido 31/07/2005  
Evaluación par externo 30/09/2005  
Evaluación par interno 12/09/2005

## Resumen

*Los instrumentos de la reforma urbana se han concebido para disciplinar el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. Este artículo trata sobre uno de estos instrumentos, el reajuste de tierras. En la primera parte se esbozan, de manera sucinta, algunos rasgos de las formaciones sociales y territoriales del Japón y de Colombia con relación a la propiedad y el uso del suelo urbano. En la segunda presentamos tres experiencias en el empleo del reajuste tierras, comenzando por la restauración posguerra de Nagoya por ser, según nuestro parecer, la más emblemática y original de las múltiples que se pueden encontrar en el Japón. Las otras dos corresponden al proceso de reconstrucción posterremoto de la ciudad de Armenia en Colombia: una de ellas fracasada y otra exitosa.*

**Palabras clave:** *reforma urbana, reajuste de tierras, mercado del suelo.*

\* Este trabajo hace parte de la investigación *La ciudad segmentada* apoyada por la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia y orientada por el profesor Pedro Abramo del IPPUR/UFRJ. He contado con el estímulo de Betania Alfonsin, Leonardo Cunha y Andrea Pulici del Observatorio Inmobiliario y de Políticas de Suelo del IPPUR/UFRJ. Gloria Bolaños me facilitó una valiosa bibliografía. Santiago Camargo ha realizado invaluable aportes personales a esta investigación. JICA, a través de Ricardo Chiku de la Oficina en Bogotá, autorizó el empleo de los materiales bibliográficos del curso que imparte en Obihiro, Japón. A todos ellos mi gratitud y aprecio.

\*\* Economista, profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia y doctorando en Planeamiento Urbano y Regional por el Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

**Abstract**

*The instruments of the Urban Reform have been conceived to discipline the operation of the real estate markets. This work deals with on one these instruments, the Land Readjustment. In the first part they are outlined, of way succinct, some social and territorial characteristics of the formation of Japan and Colombia in relation to the property and the use of the urban land. In second we displayed three experiences in the use of the readjustment land, beginning by the one of the restoration postwar period of Nagoya to be, according to ours to seem, most emblematic and original of the manifold that can be found in Japan. The other two correspond to the reconstruction process post-earthquake of the city of Armenia in Colombia: one of them failed and another successful one.*

**Key words:** *urban reform, land's market, readjustment of lands.*

## Introducción

Los instrumentos de la reforma urbana se han concebido para *disciplinar* el funcionamiento de los mercados inmobiliarios. Los presupuestos en que se sustenta la noción de la auto-disciplina que pregona el discurso económico ortodoxo de la economía urbana,<sup>1</sup> aquella a la que conduciría la acción de la “mano invisible descontrolada” en ambientes donde opera el *laissez faire* urbano y que resultarían en una situación de equilibrio general competitivo –estable y eficiente– del mercado del suelo, corresponden a una estilización drástica de la realidad con lo que las explicaciones ofrecidas resultan insatisfactorias y ambiguas.<sup>2</sup> Una de estas simplificaciones es la consideración de un “terrateniente ausente” en sus modelos explicativos y con ello tal discurso intenta superar el inconveniente que para el equilibrio general competitivo representa la posibilidad cierta de que, en un mercado de suelo racionado –esto es, que la oferta de suelo es inelástica a su precio–, quien ejerce los derechos de propiedad está en capacidad de imponer precios de monopolio a los demandantes de suelo urbano. La irreductibilidad de tal hecho, esto es, el reconocimiento de la presencia de agentes inmobiliarios activos que operan en un ambiente especular, se encuentra en la base de la explicación del porqué las ciudades se han configurado como un instrumento que distribuye de forma inequitativa los costos y los beneficios del proceso de urbanización.

Este artículo trata sobre uno de estos instrumentos, el *reajuste de tierras*, con el que pretendemos aportar a su conocimiento y a su puesta en práctica, con el convencimiento de que, al igual que los otros instrumentos con los que hoy contamos en América Latina, puede aportar a soluciones trascendentes para los grandes desafíos que enfrentan nuestras ciudades en materia de la producción de un *hábitat* digno para la inmensa mayoría de los ciudadanos que las habitan. En la primera parte se esbozan, de manera sucinta, algunos rasgos de las formaciones sociales y territoriales del Japón y de

<sup>1</sup> Para una revisión a profundidad de la *síntesis espacial neoclásica*, véase Fujita (1989).

<sup>2</sup> Para una revisión a profundidad de la crítica a la *síntesis espacial neoclásica*, véase Abramo (2001a).

Colombia relacionados con la propiedad y el uso del suelo urbano. En la segunda se presentan tres experiencias en el empleo del reajuste de tierras, comenzando por la restauración posguerra de Nagoya, por ser, según nuestro parecer, la más emblemática y original de las múltiples que se pueden encontrar en el Japón. Las otras dos corresponden al proceso de reconstrucción posterremoto de la ciudad de Armenia en Colombia: una de ellas fracasada y otra exitosa. Más que sobre las complejas técnicas y métodos empleados, y el análisis de los acuerdos formales y de la regulación urbanística de ambas tradiciones, en este trabajo queremos hacer énfasis en los procesos llevados a cabo y en algunos de sus resultados.

### **Rasgos generales de los derechos de propiedad del suelo urbano y las ciudades del Japón y de Colombia**

La comparación de las prácticas urbanas en las que se promueve el empleo del *reajuste de tierras* en Japón y en Colombia tiene que pasar, en nuestro entender, por las matizaciones de los ámbitos socioculturales, económicos y políticos de ambos países. En cuanto al primer aspecto, la tradición milenaria del culto *shintoiista* en el Japón, según conocemos, tiene su origen en la creencia de que las deidades de la naturaleza se han ensañado con el pueblo japonés, pues los tifones, el Tsunami, las prolongadas hambrunas y los terremotos, como el que afectó a Kobe recientemente, por ejemplo, lo han devastado de manera recurrente; pero, además, otras devastaciones han ocurrido en Japón como consecuencia de las guerras internas por el control del territorio y las externas por los intentos de colonización de otros, como también por su participación en los conflictos bélicos mundiales, por ejemplo, la Segunda Guerra Mundial que implicó millares de muertes, siendo la detonación de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki uno de los acontecimientos bélicos más renombrados. A estas tragedias sobrevienen los procesos de restauración, cuya reiteración ha conducido a que la disciplina y el control social se hayan reforzado vigorosamente.

La recurrencia de las devastaciones probablemente haya influido en la percepción que los japoneses tienen sobre la propiedad territorial. ¿Para qué tal propiedad si un movimiento telúrico o un mo-

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

vimiento excepcionalmente grande de agua, por ejemplo, puede ocasionar la desaparición de algunos terrenos en el archipiélago japonés? Esto no quiere decir que en el Japón haya desaparecido el apego a la propiedad inmobiliaria. De hecho, pudimos constatar que las zonas más afectadas por el terremoto de 1995, en Kobe, eran aquellas en donde las *pagodas* habían sido levantadas sobre lotes con propietarios y que ellos se resistían a ceder tal propiedad para *reacondicionarlas* y levantar edificios de multifamiliares.

Remitámonos ahora a las singularidades colombianas. Con relación a la propiedad territorial urbana, sus orígenes son diversos. En lo que concierne a Bogotá, Samuel Jaramillo destaca los desfases experimentados entre el crecimiento físico de la ciudad y el notable aumento de la población urbana en un momento decisivo de la dinámica económica mundial como fue la Gran Depresión de mediados de los años veinte y cuyos efectos se percibieron en todas las esferas capitalistas y en las regiones en donde se desenvuelven.

Muy probablemente en el desfase entre el incremento poblacional y la expansión física de la ciudad, que es menos que proporcional en estas fechas [Bogotá antes de 1930], influya un rasgo adicional de la ciudad que vale la pena retener: la concentración de la propiedad territorial periurbana, ya que los alrededores de Bogotá estaban constituidos por tierras muy fértiles, que hacían parte de extensas haciendas (...). Los sectores más ricos no pueden continuar su pauta de ocupación del suelo pues sus zonas naturales de expansión están ocupadas por cinturones de vivienda popular bastante precaria. Además, estos grupos privilegiados viven profundas mutaciones en sus valores ideológicos con respecto a la vivienda: las ideas dominantes en este momento son las del higienismo, la valoración del ambiente semirural y la disponibilidad del espacio, y por supuesto, nuevas concepciones estéticas que subrayan la vivienda individual, aislada, de diseño excepcional. (Jaramillo, 1987, pp. 304-306)

El desarrollo urbano *lote a lote*, que por muchos años ha campeado en las ciudades colombianas, condujo al desaprovechamiento de las economías de escala en la urbanización y a no pocos procesos de especulación inducida por algunas prácticas de las mismas entidades estatales encargadas de la producción de vivienda; con ello, el bajo aprovechamiento del potencial construible del suelo urbano

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

conlevó la producción espontánea de considerables extensiones de suelo urbano para los sectores populares urbanos, sin las dotaciones de capital necesarias que resultaran en un hábitat digno.

La densidad media de ocupación del territorio (población/territorio) es notablemente más elevada en Japón y el grado de integración del territorio es notablemente superior que el de Colombia que lo supera, por consiguiente, en dispersión poblacional. La extensión del territorio japonés es, aproximadamente, 377.889km<sup>2</sup> distribuidos en 6.852 islas, sin considerar alrededor de 117.8km<sup>2</sup> de fronteras móviles. En 2003 la población residente se estimó en 126,9 millones de habitantes, de donde resulta una densidad promedio alrededor de 340 habitantes/km<sup>2</sup>; las mayores densidades de ocupación del territorio las experimentan, como es obvio, las grandes urbes como Tokio (13.093 habitantes/km<sup>2</sup>), Osaka (11.743 habitantes/km<sup>2</sup>), Kawasaki (8.759 habitantes/km<sup>2</sup>) y Yokohama (7.839 habitantes/km<sup>2</sup>). Por su parte, Colombia cuenta con una extensión territorial de 1.141.748 km<sup>2</sup>, pero las regiones de la Orinoquía y de la Amazonía, que abarcan cerca del 40% del territorio nacional, se encuentran funcionalmente desarticuladas del resto del país. Las densidades de ocupación del territorio de las cinco metrópolis principales se dan en Bogotá (3.431 habitantes/km<sup>2</sup>), Cali (3.366 habitantes/km<sup>2</sup>), Medellín (5.145 habitantes/km<sup>2</sup>), Barranquilla (6.159 habitantes/km<sup>2</sup>) y Bucaramanga (3.300 habitantes/km<sup>2</sup>), y el promedio de los 1.010 municipios funcionalmente integrados es de 55 habitantes/km<sup>2</sup>.

En sociedades como la japonesa, la abundancia relativa del capital ha contribuido a borrar los límites nocionales físicos de la oferta de suelo, pues, como se puede inferir de las elevadísimas densidades de ocupación y del notable grado de verticalización de sus urbes, la verticalización/densificación ha sido la pauta de producción del espacio construido no sólo para producir una diferenciación de los *stocks* inmobiliarios,<sup>3</sup> sino también para atender las restricciones relativas de oferta de suelo en su estado natural; es decir, que la oferta de suelo construible se encuentra cada vez menos en las áreas de

<sup>3</sup> Las implicaciones teóricas de esta opción se pueden profundizar en Abramo (2001b).

expansión terrestres para ubicarse en el espacio aéreo-urbano de las ciudades japonesas. Un indicador global de este modo de producción del hábitat urbano japonés es que el espacio privado residencial promedio es de 96,2m<sup>2</sup> y el número promedio de personas por cuarto habitable es de 0,56.

## **Catástrofes y reajuste de derechos de propiedad en Japón y en Colombia**

### ***Nagoya***<sup>4</sup>

Una cuarta parte de la ciudad de Nagoya, que contaba con 161.172,9 ha en 1946, se vio afectada por los eventos de la Segunda Guerra Mundial. El centro de la ciudad fue casi totalmente destruido y las zonas industriales del norte y del sur fueron terriblemente afectadas. Con ocasión del conflicto bélico se perdieron cerca de 136.000 viviendas –el 53% de las existentes antes de la guerra– y fallecieron aproximadamente 533.000 personas, alrededor del 45% de la población en ese momento. La restauración y el desarrollo de la región Chukyo, el núcleo del territorio japonés en aquel entonces, se constituyó en el eje de la recuperación de la economía del Japón posguerra. Con el plan de restauración se procuró estabilizar la vida de los ciudadanos, recuperar la capacidad productiva y enfrentar la necesidad de reconstruir la cultura nacional posguerra.

En la ciudad de Nagoya se inició la elaboración del plan de restauración inmediatamente después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, comenzando por la revisión de los previos planes de urbanización. Como resultado de este trabajo se definió el carácter cualitativo y cuantitativo de la futura ciudad de Nagoya, como zona metropolitana de la región central del Japón, en los siguientes términos: i) una ciudad dotada de una capacidad productiva eficiente; ii) una ciudad adaptable a las necesidades creativas culturales; iii) una ciudad con alta tasa de abastecimiento de alimentos; iv) una ciudad promotora de salud física y mental y v) una ciudad protegida contra incendio y otros desastres. El plan incluyó también la distribución racional y estratégi-

<sup>4</sup> Este apartado fue construido con base en JICA (s.f.), Documento a.



ca de las zonas comercial, industrial, empresarial y residencial, a la par de encarar con la solución a los problemas demográficos y del tráfico. Bajo esta filosofía, el plan consistió, *grasso modo*, en lo siguiente:

1. Red vial. Los caminos fueron planificados en concordancia con el plan de uso del suelo, procurando adaptar también a los futuros estilos y dimensiones de las edificaciones, así como a las necesidades de prevenir los desastres, promover la salud comunitaria y preservar los valores paisajísticos. Para las intersecciones de los caminos de más de dos carriles se efectuaron el corte y ensanchamiento de esquinas para mantener la eficiencia del tráfico.
2. El plan de parques incluyó el parque natural Higashiyama que abarca 80,0ha y alberga los jardines zoológicos y botánicos; se designaron el parque circundante al Castillo de Nagoya y el Parque Mizuho como parques deportivos, contemplando crear un gimnasio dentro de ellos.
3. Se crearon múltiples parques de más de 10ha, en cada distrito de la ciudad, al igual que parques pequeños al lado de los centros educativos en cada distrito escolar para que sirvan como áreas complementarias para las escuelas que cuentan con limitado espacio para el jardín.
4. En el Plan de Restauración Posguerra se incorporó la creación de un cinturón verde en los suburbios con un ancho de 5km, cubriendo un término relativamente extenso. Este cinturón verde tenía como objetivo principal el control del ensanchamiento incontrolado de la ciudad y la prevención sus consecuentes dificultades. Estas áreas verdes fueron divididas en tierras agrícolas, forestales, pastizales, cultivo de hortalizas y espejos de agua (ríos) según su aptitud. El uso del suelo fue planificado conforme con esta clasificación para hacer un uso eficaz de los recursos disponibles.
5. El plan contempló conectar la vía férrea rápida (metro) con el centro de la ciudad, centro administrativo, así como con las demás líneas férreas y suburbanas, procurando agilizar el tráfico en el centro de la ciudad, a la par de mitigar la congestión en las principales estaciones de las líneas suburbanas.
6. Anteriormente, la ciudad estaba dividida en zonas industrial, comercial y residencial. Esta división fue sometida a una revisión y

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

- modificación con el fin de hacer uso más eficaz del suelo, frenando al mismo tiempo el sobredesarrollo del mismo. Además, el plan incluyó la creación de reglamentos de edificación, zonas de protección contra incendio y de prevención de paisajes, entre otros.
7. En el área a ser restaurada, en el momento de formular el plan maestro existían aproximadamente 380 cementerios y templos con una superficie total de 220ha. Considerando que la distribución esporádica de estos cementerios podría resultar inadecuada desde el punto de vista paisajístico y sanitario, se decidió trasladarlos al este de Higashiyama, llena de naturaleza, con aire limpio y buena radiación. El plan contempló crear un gran cementerio tipo parque, con arboledas, manantiales, jardines, plazas y otros elementos.

Este fue un proyecto de enorme envergadura, puesto que cubrió un total de 48 bloques, 3.452ha, cada bloque abarcaba un promedio de 4.500 predios. Con el empleo del *reacondicionamiento de terrenos* el proyecto de Restauración Posguerra incluyó el mejoramiento de las infraestructuras básicas, cubriendo casi la totalidad de la ciudad de Nagoya. En este caso específico el diseño de reloteo se basó principalmente en el método de replanteo areal y, en parte, sobre el método evaluativo, para responder a la necesidad urgente de designar los terrenos de replanteo temporal. Esto porque no sólo el proyecto abarcaba una enorme área, sino también para despertar los deseos de los ciudadanos de restaurar y reconstruir la ciudad con la mayor brevedad posible.

La designación de los terrenos de replanteo temporal consistía en poner a disposición de los ciudadanos los predios urbanos para que los pudieran utilizar y trabajar. El proceso de replanteo temporal fue efectuado bajo el criterio de “gran urgencia” y en él se observó cierto grado de desequilibrio entre los terrenos. Por ejemplo, algunos propietarios se vieron obligados a contribuir con el 50% de sus lotes cuando la tasa media de contribución estaba en 30%; otros tuvieron que mudarse lejos de sus lotes originales, porque estos fueron designados como futuros predios urbanos para la construcción de parques, caminos arteriales y otras infraestructuras públicas. En las áreas densamente pobladas algunos caminos fueron ampliados solamente de un lado, creando cierto desequilibrio en la contribución.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

El plan de reubicación elaborado después de terminar el replanteo temporal fue puesto en marcha con la colaboración activa de los ciudadanos. Sin embargo, a medida que avanzaba el proyecto se comenzaron a percibir descontentos por parte de los propietarios con relación al replanteo. Algunos manifestaron su deseo de utilizar las áreas no designadas que estaban bajo control de la entidad ejecutora, por ejemplo, los predios designados terrenos de reserva, predios no designados como terrenos de replanteo temporal dado que su propietario perdió el derecho de uso (estos terrenos se denominan “predios no designados”). Además, en el transcurso del desarrollo de la evaluación de los terrenos en la elaboración del plan de replanteo se detectó el desequilibrio en los montos y valores de compensación.

**Cuadro 1. Recursos legales y procesos jurídicos levantados contra el Proyecto de Reacondicionamiento de Terrenos para la Restauración Posguerra de Nagoya**

	<b>Social</b>	<b>Comunitaria</b>	<b>Situacional</b>
<b>Primaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación y socialización</li> <li>- Conciencia pública</li> <li>- Campaña de propaganda masiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía comunitaria</li> <li>- Organización de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalización en puntos críticos</li> <li>- Vigilancia (a gente sospechosa)</li> <li>- Reducción de oportunidades</li> <li>- Diseño medioambiental</li> <li>- Disuasión general</li> </ul>
<b>Secundaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo con grupos en riesgo de delinquir: jóvenes, desempleados</li> <li>- Regeneración comunitaria</li> <li>- Consolidación de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía comunitaria</li> <li>- Organización de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalización en puntos críticos</li> <li>- Diseño de medidas en grupos de alto riesgo</li> <li>- Predicción de riesgo y valoración</li> <li>- Disuasión</li> </ul>
<b>Terciaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rehabilitación</li> <li>- Respuesta frente al comportamiento criminal</li> <li>- Reparación de consecuencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía comunitaria</li> <li>- Mediación comunitaria de conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disuasión individual</li> <li>- Incapacitación</li> <li>- Valoración de la ‘peligrosidad’ y el ‘riesgo’</li> </ul>

Fuente: Japan International Cooperation Agency.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

Ante esta situación la entidad ejecutora se vio obligada a realizar cambio de terrenos de replanteo temporal para corregir el desequilibrio, fomentar la reubicación de edificios, etcétera, destinando para los efectos los terrenos no designados como terrenos de replanteo temporal. Este cambio contribuyó substancialmente al desarrollo del proyecto aliviando la carga de los propietarios en términos de contribución y respondiendo a los reclamos con relación a los terrenos de replanteo temporal designados. En el cuadro 1 se muestra el número de recursos y procesos levantados contra el Proyecto de Reacondicionamiento de Terrenos para la Restauración Posguerra de Nagoya. El motivo mayor de los recursos contra el replanteo temporal (incluyendo cambios) fue la contribución, mientras que el de los recursos contra la disposición del replanteo era la contribución y la compensación.

En los proyectos implementados por las asociaciones la incidencia de los recursos y litigios es baja, puesto que ellas han sido constituidas voluntariamente por los propietarios y la mayoría de los problemas habían sido resueltos mediante conversaciones entre los miembros. Sin embargo, en los últimos años, la tendencia es a incrementar el número de recursos y procesos. La considerable trayectoria del reacondicionamiento de terrenos en el Japón ha permitido sistematizar múltiples experiencias y, como resultado de ello, han convenido un conjunto de tareas en el proceso que se organizan secuencialmente en doce pasos, así:<sup>5</sup>

1. Formulación del diseño conceptual. Formular el diseño conceptual que defina cómo alcanzar los objetivos del desarrollo a través del reacondicionamiento de terrenos.
2. Definición del área del proyecto.
3. Formulación del plan de operación y los reglamentos de implementación. Inicio de la implementación.
4. Creación del Consejo de Reacondicionamiento de Terrenos. Crear el Consejo integrado por los representantes elegidos entre los propietarios de derechos y asesores del proyecto.

---

<sup>5</sup> JICA, (s.f.). Documento e.

5. Preparación del anteproyecto del diseño de reloteo. Preparar el anteproyecto de diseño definiendo la ubicación de las nuevas infraestructuras públicas y los terrenos de replanteo.
6. Designación temporal del replanteo. Definir tentativamente la ubicación y el tamaño del replanteo.
7. Construcción. Reubicar los edificios en el replanteo temporal y construir los caminos así como otras infraestructuras.
8. Enumeración de lotes. Revisar y definir el límite, nombre y número de los distritos administrativos.
9. Inspección pública del plan de replanteo. Someter el plan a la inspección pública (propietarios de derechos) con el fin de tomar la decisión sobre el replanteo.
10. Disposición de replanteo. Definir el replanteo y el monto de compensación en conformidad con el plan de replanteo.
11. Registro de terrenos y edificios. La entidad ejecutora solicita el registro de replanteo a las autoridades pertinentes.
12. Recaudación y pago de compensación. El proyecto concluye con el pago de la compensación.

Se ha estimado que los dos primeros pasos pueden abarcar alrededor de un año. En el caso de *Tama New Town*, por ejemplo, proyecto localizado en el área circundante a Tokio, conocemos que el proceso se inició hace algo más de 20 años. Experiencias como esta reafirman la necesidad de la *implementación simultánea y asociada*,<sup>6</sup> esto es, que por razones financieras algunas de las obras de urbanismo requeridas no se pueden realizar en el marco del proyecto de acondicionamiento y ellas son imprescindibles –como, por ejemplo, la estación de la línea del metro de Obihiro. El cronograma debe dar cuenta de la forma como se debe escalar simultáneamente la implementación.

### **Armenia<sup>7</sup>**

El 25 de enero de 1999, a las 13:19 horas, Colombia fue estremecida por un terremoto de considerable intensidad y superficialidad,

<sup>6</sup> JICA, (s.f.). Documento I.

<sup>7</sup> Este acápite ha sido escrito con base en Alfonso (2001) y Camargo (2003).

pues alcanzó 6.2 grados en la escala abierta de Richter y se ubicó a 10km de profundidad: su epicentro fue el municipio de Córdoba, departamento del Quindío, región conocida como el Eje Cafetero colombiano, y su impacto demoledor alcanzó a 28 municipios de la región, la mayor parte de ellos del Quindío, afectando un área que se estimó en 1.360km<sup>2</sup>. A las 17:40 horas se sintió una réplica de 5.8 grados y en el transcurso del siguiente mes se registraron 138 réplicas de menor intensidad que alcanzaron hasta 4.4 grados en un área de 300km<sup>2</sup>. Con algo más de 1.700km<sup>2</sup> Quindío alojaba alrededor de 559.000 habitantes. Armenia, su capital, con un área de 108km<sup>2</sup>, albergaba cerca de 298.000 habitantes. El “desastre del urbanismo” y del “modo de ocupación del territorio quindiano” que se puso en evidencia con el sismo cobró la vida de 1.109 personas (el 93,6% del total de muertes), dejó heridas a 6.385 (74,8%) y desaparecidas a 596 (81,5%). Además de las considerables afectaciones/destrucciones de otros soportes materiales de la vida en la región, la población del Quindío sufrió las mayores devastaciones en sus viviendas: 31.735 (el 73,0% del total) sufrieron daños parciales, 16.458 (el 93,8%) se perdieron totalmente y 15.774 (el 85,6%) quedaron inhabitables.

### **El fracaso en el reajuste de tierras en el plan parcial Ciudad Quimbaya**

El Plan de Ordenamiento Territorial de Armenia fue aprobado con anterioridad al sismo de 1999. Algunas de las decisiones allí contenidas perdieron vigencia por modificación sustancial de la situación existente o fueron transformadas en su prioridad o alcance. No es el caso del artículo 31 del Acuerdo, que definió las áreas de La Bretaña y El Paraíso como objeto de *planes parciales*<sup>8</sup> de desarro-

<sup>8</sup> El artículo 41 de la Ley 388 de 1997 determina que “los planes de Ordenamiento Territorial definirán las áreas que deban desarrollarse a través de unidades de actuación tanto en suelo urbano como en suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar y determinarán los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación y aprobación posterior. Las unidades de actuación se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de su superficie, mediante el reparto equitativo entre sus propietarios. El proyecto de delimitación se realizará por las autoridades competentes, de oficio, o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros previstos en el plan de ordenamiento, siempre y cuando medie la formulación y aprobación del correspondiente plan parcial, el cual deberá determinar las previsiones relacionadas con la dotación de las infraestructuras y los equipamientos, las cesiones co-

llo para vincularlos a la urbanización. Los criterios urbanísticos y las metas a partir de los cuales se formuló el plan parcial de “Ciudad Quimbaya” fueron: i) la provisión, en los nuevos territorios urbanos de todas las infraestructuras y dotaciones colectivas de escala urbana, zonal y local requeridos por los nuevos residentes y habitantes; ii) consideración y vinculación cuidadosa a la nueva estructura urbana de los recursos naturales existentes en el lugar –quebradas, rondas de protección, quiebres de pendiente, bosques, guaduales–; iii) definición precisa de la morfología urbana, del sistema de espacios públicos y dotaciones colectivas, de la localización e intensidad de usos y actividades y de las tipologías inmobiliarias; iv) operación correcta del área de desarrollo urbano Ciudad Quimbaya en los niveles funcional y urbanístico; v) el objeto del proyecto urbano es transformar en ciudad construida, en arquitectura urbana, en espacios funcionales los diversos requerimientos sociales, las exigencias de la economía regional y de la ciudad, así como los retos y respetos que exige el medio ambiente y vi) la construcción de ciudad, el proyecto urbano, el urbanismo operativo, por contraste con la actitud meramente reglamentaria del espacio urbano, exigen transformaciones en las formas de operación de la administración pública.

Con el propósito de diseñar de manera adecuada las formas de vinculación de unos y otros en la gestión del plan parcial se partió de identificar y evaluar la presencia de propietarios de la tierra y de residentes en el área. La viabilidad del plan dependía, en un alto porcentaje, de la claridad y prevalencia de los intereses públicos y colectivos que soportan el plan y, en este contexto, de la consideración y concertación cuidadosa de los intereses y las expectativas de estos actores –propietarios de la tierra y residentes actuales– con relación al plan.

---

respondientes, la subdivisión, si fuere del caso, en áreas de ejecución y las fases y prioridades de su desarrollo señalando los sistemas e instrumentos de compensación para la distribución de las cargas y beneficios entre los partícipes. En los casos de renovación y redesarrollo, el plan parcial incluirá además las provisiones relacionadas con la habitación y el mejoramiento de las infraestructuras, equipamientos y espacio público necesario para atender las nuevas densidades y usos del suelo asignados a la zona”.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

En el área de Ciudad Quimbaya existen 32 propietarios. Los predios de mayor tamaño corresponden a las haciendas La Bretaña y El Paraíso y a los predios adquiridos al occidente de la zona con el fin de desarrollar programas de reconstrucción. A lo largo de la avenida El Edén se localizan cerca de doce predios de tipo suburbano vinculados a la actividad de la vía. En términos generales, los residentes en el área corresponden a personas y familias que se han localizado recientemente, a partir del desarrollo de los programas de vivienda de interés social –FOREC, Portal de Pinares, Guadales de la Villa–, y que en su inmensa mayoría son arrendatarios –personas que en el momento del sismo vivían bajo esta modalidad– con muy escasos ingresos y con casi ninguna posibilidad de ahorro.

El plan parcial involucraba 217,4ha brutas, de las que 116,52 correspondían a áreas de protección ambiental y terrenos que, por su condición física y topográfica, no son construibles, de donde resultó un área neta urbanizable de 100,89ha. De éstas, 66,09 son área útil; al sustraer el 15% correspondiente al sistema vial local resultan 56,18ha útiles construibles. Esta área útil permitía construir unas 10.297 viviendas; de acuerdo con el diseño urbano, 7.708 correspondían a unifamiliares y 2.589 se levantarían en multifamiliares, generando además 8,66ha de espacios para comercio y 3,29ha para usos institucionales. Por ser el plan parcial una operación urbana global y no “predio a predio” era imperioso realizar el *reajuste de las tierras* involucradas en él con el fin de subsanar los desequilibrios preexistentes que se revelaban en la estructura predial y que resultarían en fuertes inequidades al ser tratados de manera individual, pues algunos pequeños propietarios verían afectados sus derechos en razón de encontrar sus terrenos comprometidos como áreas de cesión u otro tipo de afectaciones inmanentes a la operación global mencionada: el *reajuste* resultaba en una distribución a prorrata con base en el valor del área útil construible, ejercicio de distribución basado en la noción del reparto equitativo de cargas y beneficios que estipula la Ley 388 de 1997.

El proyecto de reajuste y, en general, el plan parcial Ciudad Quimbaya, se sometió a consultas con los propietarios del suelo, con la autori-



dad ambiental regional, así como con las familias potencialmente beneficiarias del mismo. La respuesta inicial de los terratenientes –minifundistas, pequeños y medianos propietarios– fue de rechazo al proyecto, oponiendo, como es obvio, sus intereses individuales a las aspiraciones colectivas. Sin embargo, después de muchas discusiones se había conseguido el apoyo de una parte significativa de ellos que, en los términos de la Ley 388 de 1997, deberían representar por lo menos el 51% de la tierra involucrada. Superado este escollo el proyecto se encaró con otro que no era tan obvio: la autoridad ambiental dio un concepto favorable en los asuntos de su competencia pero, sorpresivamente, llevó su concepto hasta otros asuntos sobre los que no se mostró favorable, particularmente en lo referente al tratamiento de los derechos de propiedad en el plan parcial. No obstante haber extralimitado el ámbito de sus pronunciamientos, tal concepto no podría ser desconocido por la autoridad local que debía adoptar el plan parcial por decreto.

El papel de las familias fue igualmente decisivo y su comportamiento en la coyuntura política fue crucial: era el fin del período de las administraciones municipales en curso y se llevaba a cabo la agitación política para las elecciones de las que gobernarían en el siguiente trienio. Aunque la mayoría de las familias se habían mostrado favorables al proyecto y habían solidificado “aparentemente” su acción política a través de una organización popular de vivienda, buena parte de ellas contribuyó a la elección del candidato de oposición que anunciaba cambios drásticos en la gestión de la reconstrucción y su oposición al plan parcial. Aún con estos elementos en contra, la administración saliente contaba aún con algún margen legal y político para adoptar el plan parcial, pero optó por la cautela y el proyecto fracasó.

### **El éxito del reajuste de tierras en la reurbanización de Brasilia Nueva**

La zona más afectada en la ciudad fue la “Zona 1” y, en particular, La Brasilia fue el único barrio que colapsó en su totalidad. La Zona 1 comprende 31,20ha distribuidas así: i) área de microcuencas, con un área de 9,8ha fue objeto de invasiones continuas durante 20 años y

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

en ellas se localizó una población de bajos ingresos. Se contabilizaron en ella 604 predios, la mayoría sin títulos de propiedad y ii) área de meseta, comprende 21,4ha planas y en ellas se construyeron viviendas entre 1970 y 1980 por parte de organismos del Estado. Su población estaba compuesta fundamentalmente por familias de empleados estatales de ingresos medios. En esta área se contabilizaron 1.182 predios debidamente legalizados, en su mayoría con títulos de propiedad. El 80% de las viviendas localizadas tanto en áreas de microcuenca como en áreas de meseta sufrieron algún tipo de afectación; 909 colapsaron totalmente y 480 de manera parcial. El colapso de las viviendas se concentró de manera especial en los barrios Brasilia II Sector y Guadales. En el primero colapsaron 362 viviendas unifamiliares de dos pisos y en el segundo 120 apartamentos construidos en bloques multifamiliares de 5 pisos de altura.

La reconstrucción de esta zona abarcó un área superficial de 31,20ha. El conjunto de las acciones realizadas tuvo un costo total de \$19 mil millones (US\$ 7 millones). El costo de la operación cubrió los siguientes aspectos: i) vivienda, reparación de 489 viviendas, construcción de 354 viviendas nuevas, aplicación de 515 subsidios de reubicación de familias que habitaban en zonas de alto riesgo para acceder a viviendas nuevas en otra zona de la ciudad y aplicación de 219 subsidios para familias arrendatarias para acceder a viviendas nuevas en otra zona de la ciudad; ii) edificaciones civiles, en este campo se reconstruyeron las edificaciones civiles colapsadas y se realizó la reconstrucción de la totalidad de las obras de infraestructura y urbanismo de la urbanización Brasilia Nueva; iii) proyectos sociales, se realizó una atención permanente en salud a 300 familias que habitaban en alojamientos y asentamientos temporales y se atendió a la totalidad de las familias de la zona con programas especializados en las áreas de salud, niñez, tercera edad, jóvenes, trabajo de duelo y acompañamiento especial a 500 familias que habitaban en zonas de alto riesgo para la aplicación del subsidio de reubicación.

La unidad de actuación urbanística de La Brasilia abarcó un área de 4,17ha. En el desarrollo de la intervención se articularon simultá-

neamente los procesos sociales con los físicos, jurídicos, económicos y técnicos de gran complejidad, los cuales se desarrollaron en ocho etapas en un término de tres años, así:<sup>9</sup>

1. Se realizó durante el segundo semestre de 1999 y se enfocó al diagnóstico. En lo técnico se verificó el estado de los suelos y las características de las normas urbanísticas de la ciudad; en lo jurídico, el estado de la fragmentación de la propiedad, tenencia y magnitud de las limitaciones de dominio y afectaciones urbanísticas. Sus resultados se configuraron en un insumo para tomar la decisión de elaborar un plan de renovación urbana con el fin de reasentar a la población que vivía allí antes del terremoto.
2. Esta etapa se realizó entre el segundo semestre de 1999 y 2001, se orientó hacia la consecución de los recursos financieros.
3. Durante esta etapa, abordada en el primer semestre de 2000, se confeccionó el plan de renovación que abarcó tareas como la elaboración de un esquema de plan parcial, la elaboración de un perímetro de actuación, la consulta sobre normativa urbanística vigente (75 predios en zonas de alto riesgo, 120 predios con afectaciones y 168 sin urbanismo adecuado ni infraestructura), la formulación de alternativas (creación de nuevo suelo), el proceso socio-técnico para el logro de una concertación-acuerdo sobre la necesidad de modificar la estructura predial existente y la presentación de la “unidad de actuación” al Concejo Municipal (julio de 2000) para desafectar las vías públicas antiguas.
4. En esta etapa se realizó la adjudicación de los predios, la cual se llevó a cabo durante el segundo semestre de 2000. Previa la conformación del Comité Técnico, integrado por representantes de la comunidad, la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal, Planeación Municipal y de la entidad ejecutora, la Fundación Restrepo Barco, se definieron los criterios de adjudicación (lotes esquineros y medianeros, regularización del tamaño de todos los predios con 5,60m de fachada por 10,42m de fondo (consiguiendo lotes con cabida de 58,32m<sup>2</sup>) y puesta en marcha del proceso de reasignación de predios.

<sup>9</sup> Esta síntesis se elaboró con base en Camargo (2003).

5. Se abordó durante el segundo semestre de 2000 y el primer semestre de 2001 y consistió en la realización de las obras de infraestructura y urbanismo, lo que conllevó a la elaboración de los contratos de obra, el movimiento de tierras, previo desmonte de 60 alojamientos temporales que ocupaban el 25% de la zona objeto de reconstrucción (programa de arrendamientos) y el desarrollo de contratos de urbanismo.
6. Durante el segundo semestre de 2001 se inició la construcción de las viviendas, se efectuó la convocatoria-concurso a firmas constructoras de vivienda para cotizar el costo final de las viviendas, la elección de firma constructora, la negación del voto y el reagrupamiento por constructora.
7. Durante el segundo semestre de 2001 se adelantaron las acciones concernientes al Plan Retorno que incluyeron: la formulación del plan retorno y su puesta en marcha hacia finales de 2001, el mantenimiento de las zonas verdes, la adecuación del salón comunal y el reinicio en la prestación de los servicios urbanos de transporte y aseo y de la organización local (comités de salud, educación, vivienda y medio ambiente).
8. El proceso de titulación se adelantó entre 1999-2002 e implicó la elaboración de las propuestas de traslado de afectaciones, el acuerdo de procedimiento, las consultas jurídicas, la adopción de los nuevos procedimientos para el englobe y la partición y el saneamiento jurídico de 275 limitaciones de dominio y afectaciones. El saneamiento de la situación jurídica de los predios obligó a montar un consultorio jurídico que realizó una atención personalizada, requisito para la legalización y titulación de la nueva estructura predial.

Las naturales discrepancias entre los objetivos y metas de la comunidad afectada involucrada en el proyecto con los de la entidad ejecutora dieron lugar a un permanente *conflicto de intereses* que se retroalimentaba con el vacío de poder suscitado por la renuncia de la Junta de Acción Comunal, la división de la comunidad en tres grupos de poder (los que se oponían al cambio de estructura predial, los que exigían el subsidio para su relocalización y los que aceptaban la propuesta), la incertidumbre técnica sobre viabilidad de la

construcción por posibles fallas geológicas, la incertidumbre sobre la aplicación o no de la norma urbanística vigente, la dispersión de la comunidad que dificultó los acuerdos para la toma de decisiones y la aparición de constructoras presionando la re-construcción sobre la antigua estructura predial. Se abordó entonces el *proceso de concertación* del que resultaron los *acuerdos fundamentales* que se vigilaban permanentemente a través de procesos de rendición de cuentas periódicos por la comunidad, las autoridades locales y la entidad ejecutora, la Fundación Restrepo Barco.

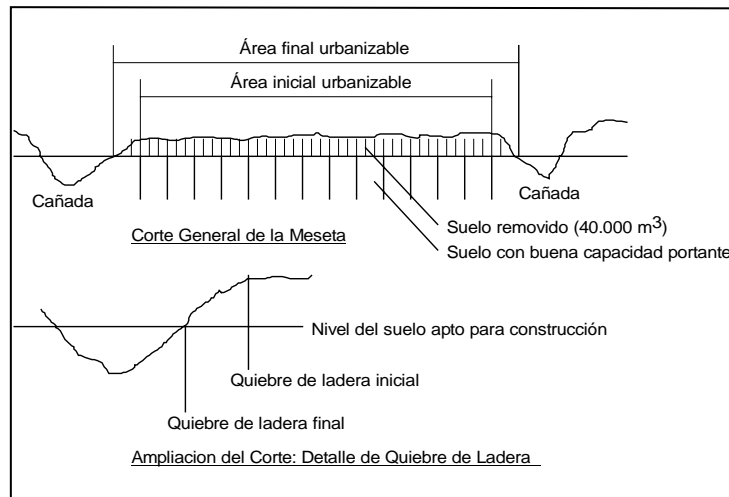
El *reajuste de suelos* consistió, en primer lugar, en la delimitación de los predios localizados en zonas de alto riesgo (predios Tipo “A”, 75 en el barrio Brasilia y 120 en el barrio aledaño Guaduales). Dichos predios fueron adquiridos por el municipio a sus propietarios, con recursos del FOREC,<sup>10</sup> por un valor único de \$4 millones (es decir, US\$ 1.454) independientemente de su área y localización (en promedio era de 50m<sup>2</sup> en el caso de vivienda unifamiliar y de 5m<sup>2</sup> en el caso de vivienda multifamiliar en altura). Sus propietarios, con el monto de la venta del lote y un subsidio adicional de vivienda por \$8 millones (US\$ 2.923) que reconocía el FOREC por la pérdida total de su vivienda, podía comprar una vivienda nueva o usada en otra zona de la ciudad o de la zona del desastre. En segundo lugar, se delimitaron los predios en zonas de alto riesgo (predios tipo “B”, 500 a lo largo de todo la zona de laderas) ocupados por poseedores (sin títulos de propiedad). Estos predios se compraron al mismo valor que los anteriores mediante cesión de la posesión a favor del municipio (su área oscilaba entre 50 y 300m<sup>2</sup>). Estos poseedores tenían el mismo subsidio para vivienda que los anteriores y podían comprar una vivienda nueva o usada en otro lugar de la ciudad o de la zona del desastre. En tercer lugar, se delimitaron los predios que sin estar ubicados en zonas de alto riesgo no se podían construir por las afectaciones urbanísticas vigentes (predios tipo “C”, 120 predios con titularidad). Por último, se delimitaron los predios tipo “D” que, en principio, no presentaban problemas, pero

<sup>10</sup> El Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC) fue una entidad pública creada transitoriamente para formular las políticas de reconstrucción y coordinar las ejecutorias, estaba adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

que no podían ser desarrollados por la falta de servicios públicos, pues a causa del terremoto todas las redes habían colapsado.

La producción del suelo urbanizable durante el reajuste dio lugar a la ampliación de la superficie en La Brasilia, como se ilustra en el esquema 1.<sup>11</sup> Evidentemente, el costo de la remoción de la tierra incrementó los costos de urbanización, pero permitió la restitución plena de los derechos de superficie de los damnificados. Con los propietarios de predios tipo “C” y “D” se recorrió el proceso para concertar la nueva urbanización, la nueva estructura predial y la construcción de las viviendas. A ellos no se les compró el predio, sino que se les entregó el subsidio de \$8 millones que reconocía el FOREC por pérdida total de su vivienda para la construcción de sus nuevas viviendas, previo diseño y construcción del nuevo urbanismo. Mediante la gestión combinada de la comunidad y la Fundación Restrepo Barco se logró que un predio, propiedad de una iglesia, fuera cedido al municipio para vías y zonas verdes a cambio de no pagar una deuda por impuesto predial. La importancia de esta experiencia radica en la manera como mediante la asociación de propietarios, llamada en la Ley 388 de 1997 *coope-*

**Esquema 1. Remoción de tierra superficial y ampliación de la superficie**



<sup>11</sup> Este esquema fue gentilmente construido por el arquitecto Santiago A. Camargo quien, además, lideró el proceso de La Brasilia en la ciudad de Armenia.

*ración entre partícipes*, se logró realizar la reurbanización, evitando así la compra y venta de predios en medio de una situación de emergencia. Con ello se logró aplicar parte de los principios de dicha ley, que modifica el concepto que se tenía anteriormente sobre el derecho de propiedad y el derecho de construcción. Dicha ley reconoce el derecho de propiedad, pero reserva la competencia de otorgar o no el derecho de construcción a los municipios. Con ello, el derecho de propiedad se subordina al cumplimiento de la función social y ecológica de la misma. Hay que agregar que, conocido el estudio de suelos, los predios del tipo “C” y “D” debían sufrir una transformación, ya que no se encontraban geotécnicamente en un suelo apto para la construcción. Se debía profundizar entre 1 y 3 metros para lograr un suelo con buena capacidad portante, eliminando el relleno o suelo “suelto” que no ofrecía condiciones aptas para la construcción.

Las lecciones del proceso de La Brasilia podrían sintetizarse así. En materia de *producción y tenencia del suelo urbano* los propietarios aceptaron ser socios de la nueva urbanización (cooperación entre partícipes) y el costo del suelo no se cargó a la operación (reajuste de tierras o integración inmobiliaria). La gerencia (unidad gestora) la asume el FOREC a través de la Fundación Restrepo Barco, con la participación de los propietarios como socios-beneficiarios del proceso. Se evitó un lucro cesante para los propietarios y la ciudad y se descongeló un área estratégica para la última, a la vez que se cumplió con las normas urbanísticas adoptadas por el municipio después del terremoto, a través de la creación de “nuevo suelo”. En lo que se refiere a la *producción de las viviendas*, la convocatoria nacional a constructores permitió fijar un precio tope al metro cuadrado y elevar el nivel técnico de los sistemas constructivos. Los propietarios actuaron como “consumidores activos” en coordinación con el resto de los beneficiarios del subsidio para lograr mantener los precios de los materiales de construcción, como el cemento, las tejas, el hierro y los agregados.

Por otra parte, en los *procesos de autonomía y participación* se logró por parte de los propietarios un *control económico* de la operación (consecución de recursos, control de las obras de urbanismo y, frente al constructor de la vivienda, control de teoría y pagos, al ejercer tan-

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

to el propietario como el supervisor el control de la cuenta de ahorros y los desembolsos sobre el avance de obras de las mismas). Mediante este sistema, la comunidad controló directamente \$1.924.798.967 (US\$699.636). Los propietarios lograron un *control técnico* en varios niveles: calidad de co-diseñador del equipo técnico en las obras de urbanismo y adjudicación de lotes y calidad de co-administrador, pues el beneficiario del subsidio, mediante voto o elección directa, pudo elegir la firma constructora y desarrollar una veeduría tanto de las obras de urbanismo como de la construcción de vivienda en calidad de usuario final de la misma.

Las principales *limitaciones del proceso* se encuentran en no haber logrado un procedimiento jurídico más expedito para agilizar el proceso de reajuste de tierras, al igual que la designación de un solo operador para la construcción de todas las viviendas, una centralización de los recursos para la vivienda (en el caso de una reconstrucción bajo el esquema de una unidad de actuación era lo más recomendable) y la construcción de la totalidad de los predios, dejando que quedaran lotes de engorde. El resultado final de este proceso es que la comunidad retornó a su espacio original, logrando una mejoría en sus condiciones de vida urbana con relación a la urbanización anterior, lo que se ilustra en el cuadro 2.

### Notas finales

Más que con conclusiones, finalizamos este trabajo con algunas notas finales que complementan lo anteriormente expuesto. En su trasfondo jurídico-económico el reajuste de tierras es, principalmente, un “reajuste de derechos”. Según la tradición japonesa,<sup>12</sup> “la ‘disposición de replanteo’ significa designar simultánea y definitivamente los terrenos readecuados en sustitución de los terrenos anteriores al proyecto. Los propietarios obtienen mediante el replanteo los mismos derechos que disfrutaban anteriormente en su nuevo terreno”. Por ello, factores como la irreproductibilidad de las características espaciales de los terrenos y *ricardianos*, como la capacidad portante de los terrenos y su potencial de aprovechamiento, se han erigido como los principales referentes en las técnicas para su valoración,

<sup>12</sup> JICA, (s.f.). Documento c, p. 1.



**Cuadro 2. Balance de los resultados del reajuste de tierras en La Brasilia**

Urbanización antigua: La Brasilia	Urbanización nueva: Brasilia Nueva
Accesibilidad vehicular al 20% de los predios	Accesibilidad vehicular a todos los predios
Áreas de equipamiento diseñadas como áreas residuales y sin uso	Se reservan áreas de equipamiento en sitios de acceso y aumentan en un 100%
Ninguna diferencia de jerarquía vial	Se crean dos avenidas para transporte colectivo como "viga de amarre" de la meseta y obra de estabilización de la ladera, vías secundarias vehiculares y senderos ecológicos
Ninguna jerarquización de parqueaderos	Se crean bahías de parqueo para visitantes en cuatro sectores del barrio
Índice de construcción de 1,8 en promedio	El índice se eleva a 2,4
Irregularidad predial por invasión de zonas de cesión	Regularización predial a un predio tipo único de 5,60m de frente por 10,42m de fondo
Ningún tratamiento ni obras de mitigación de las laderas	Recuperación de la cañada y obras de mitigación a lo largo de todo el borde de ladera
Redes deterioradas y fracturadas por efectos del sismo	Construcción de redes nuevas de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y teléfonos superando totalmente las especificaciones bajo las cuales fueron construidas las anteriores
Viviendas sin ninguna especificación sismorresistente	Viviendas con cumplimiento de normas sismorresistentes garantizadas
Urbanización sin ninguna relación ni valoración de la microcuenca	Urbanización integrada a la microcuenca, recuperando el valor paisajístico y ambiental que tuvo hace muchos años

además de la reiterada morfología predial. No obstante, así estas técnicas se encuentren bastante desarrolladas, especialmente en la tradición japonesa y de manera incipiente en la tradición colombiana, las experiencias de ambos países nos enseñan que ellas son necesarias, pero *per se* no resuelven los grandes desafíos que significa la producción de suelo habitable en nuestras ciudades.

En el Japón, los propietarios de la tierra no llegan fácilmente a un consenso frente a las bondades del reacondicionamiento de los terre-

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

nos y a la manera como serán restituidos sus derechos, pues, como se verificó en el caso de la restauración de Nagoya, por ejemplo, se presentaron 1.442 recursos y procesos jurídicos. Por ello, la actual legislación urbana colombiana adelanta bastante con la incorporación de la enajenación voluntaria o la expropiación administrativa de los terrenos de los propietarios renuentes, que no es más que la maduración de aquel principio de que el interés general prima sobre el interés particular. Más aún, este *contrato social* conviene en que los motivos de utilidad pública o de interés social prevalecen sobre la propiedad privada, de manera que el Estado puede exigir su enajenación forzosa o expropiación. De manera que si los derechos de propiedad van a ser *litigados* tenemos que reconocer que esto hace parte del marco institucional construido alrededor del *contrato social* y que, más que la cautela, lo recomendable es asumir con coraje que tenemos que lidiar con tal hecho.

El proceso de valoración de esos derechos es, tal vez, el aspecto más controversial del proceso de reacondicionamiento/reajuste de los terrenos. Quienes osan hablar del “precio comercial” del suelo como resultado de la sacralización del mercado, olvidando la naturaleza del mismo y la función social y ecológica de la propiedad, incurren en un grave error teórico y político que, de cualquier manera, es funcional a los intereses ilegítimos de los profesionales de la especularidad/anticipación urbana, pues

la valoración de los precios [de los terrenos] guarda una estrecha relación con la forma en que se define el contenido económico de la propiedad y con el momento en que se concreta la incorporación del derecho de construir en el de propiedad y, por esto, el avalúo comercial sería tan sólo un punto de partida; se puede evaluar el producto inmobiliario que es vendible en el mercado, o sea la edificación, a precios comerciales, para de allí derivar el precio del suelo (...), incluyendo el conjunto de cargas o responsabilidades impuestas a la propiedad. Es otra manera de aplicar el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano. (Maldonado, 2003, p. 224)

La experiencia japonesa da cuenta de que no obstante el grado de maduración de las técnicas de valoración los resultados pueden dar lugar a desequilibrios, por lo que ellos deben ser aceptados amplia-

mente por la comunidad involucrada en el reajuste y no necesariamente refrendados por el mercado, pues, de hecho, los precios del suelo resultantes de la aplicación de tales técnicas pueden diferir del “precio comercial”; pero ello no representa ningún inconveniente, pues tales precios son empleados exclusivamente para establecer la compensación en el replanteo de los terrenos.

### Bibliografía

Abramo, Pedro, (2001a), *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_, (2001b), “Dinâmica espacial e instabilidade do mercado imobiliário: a ordem-desordem urbana”, em: Pedro Abramo (Org.), *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais de gestão do solo urbano*, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ e Secretaria Municipal de Urbanismo/Prefeitura do Rio.

Alfonso R., Óscar A., (edit.), (2001), *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Camargo C., Santiago A., (2003), *Proceso de reconstrucción de un sector de la ciudad de Armenia (Colombia) e intervención estatal en el mercado de tierras*, [mimeo], Bogotá, Fundación Restrepo Barco.

Fujita, Masahisa, (1989), *Urban economic theory: land use and city size*, Cambridge University Press.

Jaramillo, Samuel, (2001), “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo: la contribución de valorización y la participación en plusvalías”, en: Martim Smolka y Fernanda Furtado (edit.) *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute of Land Policy-Eurolibros.

\_\_\_\_\_, (1987), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Maldonado Coppelio, María Mercedes (comp.), (2003), *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de*

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*

*1989 y 388 de 1997*. Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy-Distrito Capital-Fedevivienda-Universidad de los Andes-Colciencias.

Montenegro Lizarralde, Fernando, Fabio Giraldo y Óscar A. Alfonso R., (2001), "Ciudad Quimbaya: una propuesta de intervención económico-espacial", En: Óscar A. Alfonso (edit.), *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Smolka, Martim y Fernanda Furtado, (2001), *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile-Lincoln Institute of Land Policy-Eurolibros.

#### **Documentos institucionales**

CEPAL, (1999), "El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del eje cafetero", Colombia, Naciones Unidas.

Japan International Cooperation Agency, (s.f.), *Land Adjustment Project for Columbia*. Hokkaido Internacional Centre, Obihiro. Documentos:

- a. "Introducción a la práctica de reacondicionamiento de terrenos (Kukaku Seiri)";
- b. "Interpretación de los artículos de la Ley de Reordenamiento Territorial";
- c. "Procedimientos legales del reacondicionamiento de terrenos";
- d. "Ordenanza sobre los reglamentos de implementación del Proyecto de Reacondicionamiento de Terrenos para el Área de la Estación de Obihiro";
- e. "Kukaku Seiri: introducción al reacondicionamiento de terrenos";
- f. "Infraestructuras viales";
- g. "Programa de redesarrollo urbano";
- h. Principales características de los impuestos del Japón;
- i. "Beneficios o excepciones tributarias para los proyectos de reacondicionamiento de terrenos en Japón";
- j. "Sobre el subsidio estatal";
- k. "Programa de Planificación Urbana de Obihiro: Proyecto de Reacondicionamiento de Terrenos para el Área de la Estación de Obihiro, Plan de Operación";
- l. "Implementación simultánea y asociada";
- m. "Normas de valorización de predios en el proyecto de reajuste de terrenos".

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (13): 158-184, semestre II de 2005*