

VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

SECCION PRIMARIA

Consideraciones Generales

El tema de la reforma urbana será motivo de intenso análisis por el Congreso Nacional y la opinión pública, cuando el primero inicie estudio a fondo del proyecto que sobre la materia presentó el Gobierno Nacional. (1) Ya creó el Ejecutivo una comisión encargada de revisar el proyecto y de buscar su armonización con otras iniciativas, especialmente con la del H. Senador Mariano Ospina Hernández. (2)

A - Antecedentes Legales

Antecedente inmediato del actual proyecto es el de Vivienda y Desarrollo Urbano, llevado a las Cámaras Legislativas por la administración Lleras Restrepo. (3) Sin embargo, entre las dos iniciativas median algunas diferencias de importancia, que serán expuestas oportunamente. Entre la presentación de los dos proyectos gubernamentales se elaboraron otros, el más conocido de los cuales es el del H. Senador Ospina. (4)

Algunas iniciativas de los proyectos, en materia de expropiaciones y tributos, toman como base disposiciones legales que han regido por muchos años.

- (1) *Proyecto de Ley "Sobre Reforma Urbana", presentado a la H. Cámara de Representantes por el Señor Ministro de Desarrollo Económico, Dr. Jorge Valencia Jaramillo, el 22 de octubre de 1.970.*
- (2) *La Comisión está integrada, por el Señor Ministro de Desarrollo Económico, quien la preside; por los parlamentarios Drs. Mariano Ospina Hernández, Ramiro Andrade y Julio Riascos; por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Instituto de Crédito Territorial (ICT) y otros funcionarios técnicos.*
- (3) *Presentado a la H. Cámara de Representantes por el Ministro de Desarrollo Económico, Dr. Hernando Gómez Otálora, el 24 de septiembre de 1.969. Memoria del Ministro de Desarrollo Económico, 1.970, T. I, pp. 303 ss.*
- (4) *Proyecto de Ley No. 12 de 1.970, presentado el 11 de agosto (Anales del Congreso, año XIII, No. 30 pp. 520 y s.).*

Así, por ejemplo, los motivos de utilidad pública e interés social que pueden invocarse para decretar expropiaciones estaban consagradas en la Ley 1a. de 1.943 (5) y en disposiciones anteriores, varias de las cuales datan de la década de los treinta. (6) El impuesto sobre lotes ociosos estaba prevista, aunque en diversa forma, en la Ley 81 de 1.960, (7) fundamento de nuestro actual sistema tributario.

B - Marco Político

Desde hace algún tiempo, el tema de la reforma urbana ha venido mencionándose a nivel político; no obstante, los proyectos gubernamentales han encontrado oposición, o por lo menos frialdad, en importantes sectores de la política nacional. Existe acuerdo sobre la necesidad de reformas en el área urbana, pero hay opiniones diferentes en cuanto a su orientación y contenido específico.

Parece difícil que los proyectos se abran paso sin mediar un sólido acuerdo político, especialmente si se tiene en cuenta que ellos requieren acción legislativa. Esta no podría sustituirse por el ejercicio de las facultades que el Artículo 122 de la Constitución Nacional confiere al Gobierno para casos de emergencia económica, ya que la citada norma se refiere a situaciones en las cuales sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar, en forma grave e inminente, el orden económico o social del país, y no a situaciones endémicas de desequilibrio, como el déficit de vivienda y el crecimiento desordenado de las ciudades.

Por lo demás, el acuerdo político debe ser tal, que no deje sin contenido, real y positivo a la reforma. Muchas veces las discusiones políticas llevan a soluciones puramente formales, que privan de espíritu a los planes y programas sobre los cuales versan.

Probablemente, el Gobierno ha buscado un principio de acuerdo político, mediante la creación de la comisión revisora del proyecto, a la cual se hizo referencia.

C - Planteamiento del problema:

Es evidente el crecimiento de la población urbana: En 1.951 representaba un poco menos de 40o/o

(5) Artículo 1o.

(6) Nota 74.

(7) Impuesto de Acción Urbana (Arts. 94 y ss.).

del total (8); en 1970 se estima en cerca de 60o/o (9). Esta tendencia continuará; para 1975 se prevé que 64o/o de los colombianos residirá en las ciudades. (10)

Se aprecia, al mismo tiempo, un crecimiento mayor de las grandes ciudades, en comparación con las de menor tamaño. En el período intercensal 1.951-1.964 la tasa anual promedio de crecimiento de las tres ciudades más grandes del país fue (11): Bogotá 7.00, Medellín 6.55 y Cali 7.19 por ciento. Estos porcentajes son superiores al de aumento de la población (3.2o/o) y al de incremento de la población urbana (5.7o/o). Se prevé que en el futuro continuará el crecimiento de las grandes ciudades, a tasas comparables con las de años anteriores; para Bogotá se ha calculado entre 6o/o y 6.5o/o el ritmo de incremento de la población (12). En esta forma, en 1985 el Distrito Especial contará entre 5.9 millones y 6.8 millones de habitantes, según el comportamiento de la tasa de natalidad y de las corrientes migratorias. (13)

Las causas del crecimiento urbano son conocidas: Aumento de la población, por resultado de una alta tasa de natalidad y de la extensión de la vida probable, y fuertes corrientes migratorias hacia los centros urbanos, especialmente a los de gran tamaño, en busca de empleo, mayores ingresos o más amplias oportunidades culturales y de esparcimiento.

El aumento de la población urbana ha traído por resultado déficit de viviendas y crecimiento desordenado de las ciudades, por falta de políticas adecuadas de vivienda y desarrollo urbano. El Instituto de Crédito Territorial estima que en 1970 el déficit en el número de viviendas (déficit cuantitativo) era de 540 mil, y que las viviendas inconvenientemente construidas y dotadas (déficit cuali-

tativo) ascendía a más de 681 mil (14). Si no se adoptan medidas adecuadas y oportunas, estos déficit seguirán aumentando. En efecto: Las necesidades anuales de nuevas viviendas, surgidas del crecimiento demográfico para ciudades de más de 30.000 habitantes asciende a 115.000 en 1971; 122.000 en 1972; 130.000 en 1973, y 139.000 en 1974. De otra parte, en 1969, último año con cifras definitivas, el número de viviendas financiadas por el Instituto de Crédito Territorial y por el Banco Central Hipotecario fue solamente de 26.620. (15) Piénsese, además, en las viviendas adicionales a las previstas para 1971-74 que sería menester construir con el fin de reducir el déficit actual de 1.200.000 habitaciones, al cual se hizo referencia.

D - Prioridad de una solución.

Existe pues, un problema urbano que tiende a agudizarse, (16) consistente en déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y de servicios públicos y en crecimiento desordenado de las ciudades. Este hecho, unido a tasas apreciables de desempleo sugiere la conveniencia política y social de adelantar un programa ambicioso de reforma urbana y destinar a él recursos apreciables.

Podría objetarse, sin embargo, que dicho programa carece de la suficiente prioridad para destinarle parte considerable de los escasos recursos con que cuenta el país. En otras palabras, se presenta al inquietud de si hay razones económicas válidas para dar cierta prioridad a los programas urbanos en el proceso de asignación de recursos.

Parece que a tal interrogante deba darse respuesta afirmativa. Los objetivos de la política de desarrollo son, entre otros y principalmente, generación de empleo, fortalecimiento de la balanza de pagos y mejor distribución del ingreso. Dado el carácter marcadamente social de la reforma urbana y de los sistemas tributarios e incentivos de diverso género que la acompañan, no parece aventurado afirmar que ella contribuiría, en grado apreciable, a la re-

(8) *Cálculo basado en las estimaciones del estudio Análisis de la Estructura y Evaluación de la Fuerza de Trabajo Colombiana, de Roberto Junguito, Alvaro López, Alvaro Reyes y Diego Salazar, Bogotá, 1.970 p. 105 (Tabla 2).*

(9) *Id., p. 111 (Tabla 5)*

(10) *Id. p. 111 (Tabla 5)*

(11) *Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, Bogotá, 1970, T. II, p. V - 19.*

(12) *Oliveros Juan, Proyecciones de la Población del Distrito Especial de Bogotá, 1965 - 1985, Bogotá, 1.970, p. 82 (Tablas 47 y s.).*

(13) *Id. pp. 74 ss. (Tabla 41 ss.).*

(14) *Proyecto de Ley Sobre Reforma Urbana, ed. cit. Exposición de Motivos, anexos 1 y 2.*

(15) *Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, Bogotá, 1970, T. I. pp. VII - 76 y 77.*

(16) *Lauchin Currie, Una Política Urbana Nacional para Colombia, Fundación para el Progreso de Colombia mimeógrafo, 1.962, especialmente pp. 6 y 11.*

distribución del ingreso. De otra parte, conviene discutir con mayor amplitud, sus efectos sobre generación de empleo y balanza de pagos.

1. — Generación de empleo. Es conocido que los programas de vivienda y servicios urbanos generan cantidades apreciables de empleo directo, especialmente para mano de obra no calificada; la relación que existe entre inversión y ocupación en la industria de la construcción es muy favorable para esta última.

Hay quienes consideran que si bien la industria de la construcción y por ende los programas de vivienda y dotación de servicios públicos urbanos generan apreciable empleo, no por ello solucionan la desocupación en las ciudades porque inducen migraciones mayores, estimuladas por la posibilidad de encontrar ocupación y eventualmente, de adquirir vivienda. No compartimos este criterio, por las siguientes razones: El incentivo de obtener vivienda no parece determinante del movimiento migratorio que se registra en el país. El aliciente de encontrar empleo si puede estimular corrientes migratorias adicionales hacia las ciudades donde se adelanten programas de desarrollo urbano. De otra parte, no es previsible que la migración adicional sea de tal magnitud como para anular el aumento de la demanda laboral generado por dichos programas. Es verdad que en ciertos países y dentro de ciertas circunstancias se ha observado que en un principio y hasta cierto límite, incremento más que proporcional en la oferta de trabajo; pero en una nación como Colombia, con corrientes migratorias de gran magnitud ya existentes es posible prever que estas últimas, no aumenten hasta el extremo de producir avance más que proporcional. Además, el aumento que pueda resultar no correspondería exactamente a incremento de la desocupación sino a que se haría aparente el desempleo disfrazado que cobija a quienes emigran a las ciudades en busca de ingreso mínimo para subsistir.

La experiencia colombiana parece corroborar las afirmaciones del párrafo anterior. En el período 1.968 - 1.970 se emprendieron programas muy ambiciosos de obras públicas municipales en Bogotá y en Cali. A pesar de que existió cierto aumento de migración a Cali, en ambas ciudades disminuyó aprecia-

blemente la tasa de desempleo. (1 /)

Se dice también que la ocupación generada por planes de construcción de viviendas y de obras públicas municipales es transitoria y que el ingreso de los trabajadores de la construcción es generalmente bajo. A lo primero observamos que, dada la magnitud actual y futura del problema de vivienda y de servicios públicos municipales, los programas tendientes a solucionarlos tendrán, por fuerza, carácter permanente, durante muchos años. Se recuerda aquí que el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda asciende a más de un millón de viviendas; que la población urbana ha crecido a 5.70/o, en promedio anual, en el período intercensal, y que el avance de la población en las ciudades mayores ha sido superior al 60/o. Por cuanto hace el nivel de ingresos de los trabajadores de la construcción, naturalmente son bajos; pero los desocupados carecen de ingresos.

2. — Balanza de pagos. -- El efecto de programas de vivienda y desarrollo urbano sobre la balanza de pagos sería mínimo, pues la construcción de casas y las obras de uso común no tienen ningún componente importado o los insumos extranjeros son bajos. Es verdad que tales programas no generan divisas, como si las generan los proyectos de exportación. Pero si el asunto se mira desde el ángulo del empleo, es decir, si se piensa que el fortalecimiento de la balanza tiene por objeto promover el empleo, proyectos alternativos que logren esta finalidad, como los de vivienda y desarrollo urbano deben tener la misma Prioridad.

3. — El sector urbano y otros sectores. -- Los comentarios anteriores no deben interpretarse en el sentido de que, en aras de la reforma urbana, se descuiden las políticas industrial y agraria. Entre todas debe mantenerse adecuado equilibrio, ya que se complementan entre sí. La industrialización permite crear empleos permanentes y ofrece ingresos ma-

(17) *La tasa de desocupación en Bogotá disminuyó durante la ejecución del programa de desarrollo de la ciudad (1.967-69), así:*

	1.967	1.969
Marzo	16.0	11.0
Junio	12.7	11.6
Septiembre	10.6	8.9
Diciembre	9.5	6.9

vores; el fomento de la agricultura contribuye a frenar el éxodo de los campos. Pensamos, de otra parte, que en el pasado no se ha dado suficiente importancia al problema urbano y particularmente al de vivienda. Revisando el cuadro sobre composición sectorial de la inversión pública del gobierno central, entre 1966 y 1969, se observa que la vivienda representó entre 3.8 y 5.3o/o del total, al paso que el sector agropecuario participó del 41.5 al 50o/o. (18) En los cálculos del plan de desarrollo (1970-1973) se mejora en algo esta situación a favor de la vivienda, que participaría entre el 5.3 y el 5.8o/o, en comparación con la agricultura que representaría entre el 35.8 y el 37.5o/o de la inversión del gobierno central. (19)

E. — Viabilidad de los planes.

Al responder las objeciones sobre distribución de recursos se habló del empleo, y por lo tanto, del trabajo como factor de la producción. Conviene analizar otros factores e insumos necesarios para un programa de reforma urbana:

1. — Recursos Financieros. — No debe ocultarse la magnitud de los recursos financieros necesarios para adelantar un plan vigoroso de vivienda y desarrollo urbano. Si se aspira a eliminar en los próximos cuatro años un porcentaje apreciable del actual déficit de vivienda (estimado en más de 1.200.000 habitaciones) 20o/o, por ejemplo, se necesitarían recursos del orden de \$13.000 millones o sea 9o/o aproximadamente del PIB, en promedio anual, frente a algo más de \$2.000 millones que el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario destinan en la actualidad a financiar vivienda. (20) Deben tenerse en cuenta, además, las inversiones que requerirán los servicios públicos y las obras de dotación común: parques, centrales de transporte, etc.

(18) *Plan de Desarrollo Económico y Social 1970 - 1973*, Bogotá, 1970, T. II, p. XI-46.

(19) *Id.*

(20) *El cálculo de recursos financieros para la vivienda es eminentemente tentativo y de aproximación; se propone simplemente mostrar un orden de magnitud. Habida cuenta del Costo promedio de las viviendas del I.C.T. (\$38.000) y, de la financiación del Banco Central Hipotecario (\$93.400) se estima en cerca de \$72.000 el costo de cada solución. Naturalmente esta cifra puede variar según las políticas de las dos instituciones y de las demás que inter-*

La movilización de los recursos necesarios de ahorro y de crédito hacia la vivienda parece viable, sin embargo, a través de la cédula hipotecaria; de la transformación progresiva, aunque parcial, del Banco Central Hipotecario en banco central de ahorro para la vivienda y el desarrollo urbano, con posibilidades de redescuento de obligaciones de intermediarios financieros (bancos, corporaciones, &), y del fortalecimiento de las operaciones del Instituto de Crédito Territorial. También mediante el estímulo al ahorro puro y contractual y a través de mecanismos de redescuento para financiación interina, a corto plazo, en el Banco de la República.

Estos aspectos financieros se discutirán más adelante. Conviene ahora observar que ellos constituirán base del proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano del anterior gobierno, pero no aparecen, con la misma claridad y precisión, en el de Reforma Urbana de la actual administración. Ello es lamentable. A través de mecanismos financieros se podrían lograr avances fundamentales en los programas de vivienda y desarrollo municipal, como de hecho se han observado, a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, del fortalecimiento de los ingresos del Central Hipotecario y de las recientes y nuevas orientaciones de éste. La experiencia en materia agrícola e industrial de mecanismos financiero análogos, como los fondos financieros agrícola e industrial, muestran prácticamente la importancia de los instrumentos financieros en Colombia para estimular los distintos sectores de la economía.

2. — Materiales de construcción. — Naturalmente, programa de reforma urbana requiere también provisión suficiente de materiales de construcción. Se ha observado que un plan súbito y masivo de construcción de habitaciones y de obras públicas en las ciudades

vengan en los planes de dotación de vivienda. Se trata de una cifra mínima. Dicho precio unitario se aplica a un total de 946.000 viviendas que habría que construir entre 1970 y 1974. Según el Plan de Desarrollo se requieren 506.000 viviendas en tal período para absorber el crecimiento de las poblaciones de 30.000 habitantes o más conforme a estimaciones del Departamento de Planeación, el déficit de vivienda (cuantitativo y cualitativo) es de 1.200.000 viviendas (20o/o: 240.000 viviendas). Ver *Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973*, ed. cit. T.I. pp. VII - 76 y 77.

podría precipitar la demanda de artículos para construcción, frente a una oferta relativamente inelástica, y ocasionar aumento de precios, sin beneficio real alguno. Para evitar problemas de esta naturaleza, es indispensable que se gradúen los planes de reforma urbana, teniendo en cuenta la disponibilidad de artículos para la construcción y que se dé estímulo financiero, y aún tributario, a la producción de tales bienes. Existen procedimientos de financiación, a través del Fondo de Inversiones Privadas FIP y del Instituto de Fomento Industrial IFI; en relación con el IFI, se dispuso en el decreto 687 de 1967 sobre bonos de valor constante que diera prioridad a la formación de industrias productoras de artículos para la construcción.

Si bien en esta materia, según queda expuesto, debe procederse con cautela, no se ve razón suficiente para prescindir de una reforma urbana por temor a escasez de artículos para la construcción. Aparte del cemento, para cuya producción pueden adoptarse medidas especiales de estímulo, entre ellas la liberación de precios ya establecida, no parece inminente que se presente escasez en materiales para la construcción. El acero y el hierro estructural pueden importarse, si fuere el caso; ladrillos, agregados y madera pueden producirse en abundancia y con suficiente celeridad en el país; la capacidad de la industria de porcelana sanitaria parece adecuada.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que la discusión, aprobación y ejecución de un programa tan ambicioso como la reforma urbana toma tiempo, el cual bien puede aprovecharse en el estímulo, prospectación y desarrollo del aumento necesario en la producción de artículos para la construcción.

F. — Orientación general de las soluciones:

Teniendo por sentado que existe un problema urbano y que éste requiere soluciones, surgen criterios diversos sobre la forma que estas deban revestir.

1. — Planeación del desarrollo urbano. Media acuerdo en el punto de partida sobre la necesidad de programas cuidadosamente el desarrollo de las ciudades. Hay, de otra parte, diferencia en cuanto al grado de intervención del gobierno central en este proceso. El proyecto del H. Senador Ospina Hernández recababa la necesidad de descentralizar el proce-

so de planeación urbana y de crear o utilizar mecanismos, especialmente financieros, para el desarrollo y fortalecimiento de las oficinas regionales y locales de planeación. (21) El proyecto sobre Reforma Urbana de la actual administración contempla un grado de intervención del gobierno central, principalmente a través del Consejo Nacional de la Reforma Urbana y del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, que prácticamente desplaza a estos organismos la actividad de las oficinas regionales (22). El proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano del anterior gobierno preveía ciertos beneficios financieros, como el acceso al Fondo Financiero Urbano, para lograr que las Oficinas municipales de planeación cumplieran requisitos mínimos de organización administrativa. (23) En fin, el ponente del proyecto sobre Reforma Urbana propone también fortalecer las oficinas regionales de planeación, pero otorga a los organismos centrales una función supletiva, que deberá ejercerse en caso de inacción de tales oficinas. (24)

Una sana lógica en la organización administrativa sugiere, desde luego, la conveniencia de descentralizar el proceso de planeamiento urbano, siempre que se asegure calidad administrativa y técnica y manteniendo un moderado nivel de fiscalización. De allí que no resulte muy atractivo en este aspecto el proyecto de ley sobre Reforma Urbana, el cual establece un excesivo grado de centralización de funciones en los organismos nacionales. De otra parte, la ausencia casi total de facultades de inspección y vigilancia y de actividad supletoria del gobierno nacional que se parecía en el proyecto del Senador Ospina Hernández, causa preocupación, dadas las deficiencias de muchas de las organizaciones municipales del país. Un punto intermedio, que busca armonizar el imperativo de descentralización con las necesidades de vigilancia y de acción supletiva, se encuentra en los incentivos del proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y en las disposiciones contenidas en el pliego de modificaciones del ponente del proyecto de ley de la actual administración.

(21) Arts. 4o. y ss.

(22) Arts. 3o. y 7o.

(23) Art. 21.

(24) Especialmente Art. 7o. del pliego de modificaciones.

2. — Estado y particulares. -- Supuesto un grado mínimo de planeación del desarrollo de las ciudades, surge la pregunta de cómo ejecutar el plan y en qué forma lograr su realización. Estos interrogantes se relacionan, en forma directa, con el papel del Estado y de los particulares en el proceso de desarrollo.

En países socialistas, el sector público asume responsabilidad total por la ejecución de los planes de vivienda, servicios públicos municipales y dotación comunitaria, lo cual implica el traslado de la propiedad urbana de los particulares al Estado; algunas veces, previa una etapa transitoria en la cual puede el arrendatario adquirir título sobre la vivienda o habitación que ocupa, a través de procesos de expropiación contra los dueños. (25)

En naciones como Colombia, donde el proceso de desarrollo se adelanta conjuntamente por la iniciativa privada y por el Estado, no encajan por definición, sistemas como los descritos. Si deseamos mantener nuestra tradición, es menester buscar soluciones que permitan y fomenten la participación de la iniciativa privada, al lado de la acción estatal.

Dentro de tal orientación, juegan papel muy importante los estímulos y facilidades que el Estado pueda dar a los particulares para la construcción, venta y adquisición de viviendas.

3. — Incentivos a la oferta de viviendas. La oferta de habitaciones podría fortalecerse a través de incentivos que movilicen recursos de distinta índole hacia tal objetivo. Este era el aspecto fundamental y la orientación básica del proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y de algunas normas que lo precedieron, como el decreto 687 de 1967, orgánico de los bonos de valor constante para seguridad social. En las normas citadas se daba prelación a las operaciones financieras del Instituto de Fomento Industrial en favor de industrias de artículos para la construcción; se preveía financiación interina de urbanizaciones y viviendas, con redescuento en el Banco de la República.

Se estimulaba la financiación a largo plazo, fortaleciendo los sistemas existentes de cré-

dito y creando nuevos canales. Los mecanismos actuales se fortalecían, encauzando más recursos financieros hacia el Instituto de Crédito Territorial y permitiendo, a través de una revisión de las inversiones forzosas de secciones y cajas de ahorro, compañías de seguros, sociedades de capitalización y fondos de inversión, una mayor disponibilidad de recursos de ahorro para la adquisición o construcción de viviendas.

Entre los nuevos instrumentos se contaba la transformación, progresiva pero parcial, del Banco Central Hipotecario en verdadero banco central de vivienda y ahorro, con operaciones de redescuento, a las cuales tuvieran acceso otras instituciones financieras, especialmente corporaciones y bancos. (26) Dado el carácter de banco central de ahorro y vivienda, y teniendo en cuenta la importancia fundamental de su papel, se preveía la nacionalización del Central. (27)

Como puede apreciarse, los estímulos financieros cubrían la totalidad del proceso de construcción de las viviendas y los diferentes factores que en ella participan. Según se verá más adelante, estos estímulos no son muy claros en los dos proyectos posteriores, el gobierno y el del Congreso.

También los estímulos tributarios juegan papel muy importante para incrementar la oferta de vivienda. El proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano proponía crear un certificado de fomento a la vivienda popular, similar al certificado de abono tributario que rige para las exportaciones, a fin de estimular la construcción de viviendas populares. (28)

4. — Subsidios para adquirir vivienda. Los subsidios para adquisición de viviendas resultan más debatibles que los estímulos encaminados a aumentar la oferta. Tradicionalmente se han otorgado en el país para vivienda popular, a través del Instituto de Crédito Territorial, (29) y aún en ocasiones, a través del

(26) *En materia de instrumentos financieros del proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, ver especialmente Arts. 20 ss.*

(27) *Proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Art. 3o.*

(28) *Arts. 38 y ss.*

(29) *Ver Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, ed. cit. T. I, pp. VII, 82 y 84.*

(25) *Cuba, Ley constitucional de 14 de octubre de 1.960, Art. 1o.*

Banco Central Hipotecario, para viviendas lujosas. Normalmente tales subsidios han revestido el carácter de tasas de interés muy bajas, algunas veces negativas, en el sentido de ser inferiores al porcentaje de depreciación monetaria.

Es elemental que deban revisarse y eliminarse subsidios para la adquisición o construcción de viviendas suntuarias. En general, debe descartarse toda clase de subsidios que no esté impuesta por la imposibilidad de adquirir vivienda mínima, dado el nivel de ingreso de los presuntos adquirientes. Estudios del Departamento Nacional de Planeación muestran que unidades familiares con ingresos inferiores a \$700.00 no pueden adquirir vivienda y que aquellos cuyos ingresos fluctúan entre \$700.00 y \$850.00 no podrían comprarla sin una subvención de entre 36o/o y 0.36o/o del precio de venta. (30)

Aún en tales casos extremos, se discute la conveniencia del subsidio. El asunto es debatible, desde el punto de vista económico y aún social. Es posible que la medida más aconsejable para zonas de tugurios no sea la construcción y subsidio de viviendas, sino la extensión y mejoramiento de redes de servicios públicos. Por razones de solidaridad social debe darse a tales programas máxima prelación, como se hizo en los últimos años, a través de aportes del presupuesto nacional para el Fondo de Redes del Instituto de Crédito Territorial.

Los subsidios para la adquisición de viviendas por moradores de tugurios, cuyos ingresos familiares no lleguen a \$700.00 impondrían una carga demasiado pesada para el Estado, con beneficio de un número reducido de familias, cuya situación cultural requeriría mayor avance, a fin de que obtenga plenos beneficios con la adquisición de vivienda.

Más claro es el caso de las unidades familiares que requerirían ayuda parcial y moderada del Estado: la carga fiscal sería menor por solución y la situación cultural del adjudicatario le permitiría beneficiarse más de la vivienda. Podría pensarse en programas de vivienda subsidiados, a través del Instituto de Crédito Territorial. Las pérdidas en que

éste incurra por diferencia entre la tasa de interés de subsidio y el costo que representa obtener los correspondientes recursos se cubriría a través de apropiaciones del presupuesto nacional, y con utilidades del Instituto resultantes de la urbanización de terrenos (especialmente de los que el proyecto sobre Reforma Urbana denomina de reserva) o provenientes de tasas de interés superiores cobradas a gentes de medianos recursos.

Lo último tiene el peligro de que el Instituto se desvíe de su órbita normal de funciones, cual es proveer vivienda para gentes de escasos recursos.

Muchas veces los subsidios del Instituto y de otras entidades, para la construcción o adquisición de vivienda, han resultado excesivos, como consecuencia de una elevada tasa de inflación, que en ocasiones supera el interés de los préstamos respectivos. Para solucionar esta situación inconveniente hay dos caminos: Tasas de interés adecuadas y superiores a los porcentajes previsibles de devaluación, o cláusulas que incrementen los pagos en favor de las entidades financieras, en proporción a la depreciación monetaria y al porcentaje de inflación. En el caso de Colombia, donde las tasas de inflación han sido tradicionalmente de 13o/o y han disminuído en los últimos años al 7 u 8o/o, parece mejor la primera alternativa, o sea la de tasas de interés suficientemente elevadas para compensar la devaluación, lo cual no es posible en países con ritmo de inflación muy acelerado. Esta solución es más aconsejable que las cláusulas móviles, pues estas generan inflación y pueden dar lugar a presiones políticas para detener su aplicación, cuando el proceso inflacionario reviste mayor intensidad.

5. — Desarrollo urbano. Naturalmente un proceso de reforma urbana no debe limitarse a programas de vivienda. Ha de procurar también un desarrollo más ordenado de las ciudades. Ya se hizo referencia a la necesidad de estructurar planes que regulen el crecimiento de las ciudades, previos los estudios técnicos y con las diferencias necesarias que impongan las características propias de cada ciudad.

6. — Densificación. Destacados estudiosos del problema urbano temen la extensión de las ciu-

(30) *El Sector Vivienda - Descripción - Desarrollo y Bases de Política, D.N.P.—287—UDRU, 1969, Cuadro No. 15.*

dades y abogan por una mayor densificación, con argumentos dentro de los cuales se destaca el menor costo que ellos imputan a los servicios públicos, especialmente vías, transportes, acueducto y alcantarillado; la necesidad de evitar decadencia de las zonas céntricas y la invasión de regiones aprovechables eficientemente para la agricultura o como eventual reserva de recursos naturales. (31)

El objetivo de densificación y la conveniencia de evitar operaciones especulativas, hacen aconsejable, aparte de la planificación de las ciudades, y para que ésta sea eficaz, gravar con suficiente intensidad los solares ociosos de las ciudades y establecer zonas de reserva o cinturones verdes en torno de ellas.

De otra parte, el bienestar de los habitantes pugna con la vida de grandes centros, altamente densificados; de allí que el proceso de densificación tenga límites.

- 7. — Ciudades nuevas, intermedias y satélites.** Si se considera indeseable el crecimiento excesivo de las ciudades, surgen como alternativas el fomento de ciudades satélites o la concentración de recursos en ciudades intermedias, o en fin, la fundación de nuevos centros urbanos, como Brasilia.

No es seguro que el sistema de ciudades satélites solucione los defectos anotados respecto al aumento en extensión de las grandes ciudades. A pesar de cinturones que en torno a estas puedan señalarse, se irán creando áreas metropolitanas, en las cuales los servicios públicos pueden dificultarse o encarecerse.

La localización y costo de proyectos como el de Brasilia los hacen poco viables y políticamente controvertibles.

Queda la alternativa de fortalecer las ciudades intermedias, a pesar de que éstas crecen ya en forma muy apreciable, con tasas del 6 al 10o/o. Esta política se ajusta a la meta de desarrollo regional balanceado que contiene el plan de desarrollo económico y social, y coincide con una tradicional aspiración nacional, que por vaga e imprecisa que sea, no deja de tener permanente vigencia: La descentralización y el avance equilibrado del país.

En todo caso, la polémica acerca de si deben fortalecerse ciudades intermedias, satélites o nuevas metrópolis pierde parte de su importancia teniendo en cuenta que ya existen en nuestras grandes ciudades graves problemas de vivienda y desarrollo urbano, exigen soluciones inmediatas.

- 8. — Servicios públicos y dotación comunal.** Al lado de la vivienda y de la programación del crecimiento de las ciudades, la política urbana debe comprender la planeación, ampliación y mayor eficiencia de los servicios públicos y de la dotación comunal.

El tema de los servicios escapa a la extensión limitada de este ensayo y constituye, de por sí, tema especial. Se observa, solamente, que para vías y parques y para obras recuperables por valorización o por otros medios, puede prestar contribución muy importante el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, modificado y ampliado, en la forma que más adelante se describe. (32)

En lo relativo a dotación comunal, muchas de estas obras, como los terminales de transporte, son rentables y para ellas puede lograrse cierto interés del sector privado, con adecuados estímulos.

- 9. — La iniciativa privada y el bien común.** Los programas de vivienda y desarrollo urbano, según se anotó, deben ser labor compartida del Estado y de los particulares. Este debe fomentar la iniciativa privada a través de medidas crediticias, tributarias y de otra índole, a las cuales ya se hizo referencia; debe, igualmente, suplir las deficiencias del sector privado, particularmente mediante la provisión de servicios públicos municipales y de dotación comunitaria, labor que por su misma naturaleza está fuera del alcance de los recursos privados o que no es atractiva para los particulares. Finalmente, compete al Estado subsidiar a las clases de menores recursos, a través del Fondo de Redes y de subvenciones para la adquisición de vivienda, dentro de los límites expuestos, en su oportunidad, en este ensayo.

Corresponde así mismo al Estado velar porque la actividad de los particulares se encamine al bien común y establecer los desestímulos y las medidas correctivas necesarias

(31) Ver nota 16.

(32) Arts. 20 y 22.

para tal fin. Esta consideración general tiene importantes aplicaciones en el campo de la política urbana; muy especialmente, en lo tocante al ejercicio del derecho de propiedad sobre inmuebles urbanos.

Se requiere, en primer término, procurar una oferta normal de terrenos urbanos y evitar enriquecimientos sin causa que pueden derivarse de la valorización de solares, por el simple crecimiento de las ciudades. Probablemente este último objetivo es el más importante de los dos, ya que el precio de los terrenos no representa parte apreciable del valor total de los inmuebles urbanos, y por lo tanto el incremento de la oferta de tierras no variaría sustancialmente el costo de los programas de vivienda.

Al lado de la regulación de la oferta y de la eliminación de ganancias injustificadas se debe procurar también que el uso y destinación de los terrenos urbanos corresponda a las necesidades y conveniencias del desarrollo de cada ciudad, expresadas en los respectivos planes de desarrollo urbano.

De lo dicho en los párrafos anteriores surge la conveniencia de medidas que desestimen la tenencia de lotes ociosos, tales como el impuesto de acción urbana propuesto en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y mantenido en el nuevo proyecto sobre Reforma Urbana, bajo el nombre de impuesto de desarrollo urbano. Este impuesto incrementará la oferta de terrenos o su utilización por los propietarios, y evitará ganancias injustificadas.

Similares resultados pueden lograrse mediante el señalamiento y congelación de zonas de reserva para atender el crecimiento de las ciudades; de ellas se tratará más adelante, al analizar el proyecto sobre Reforma Urbana.

Es frecuente la necesidad que tiene el Estado de propiedades para planes de vivienda o para obras de avance urbano. Se requieren procedimientos ágiles que permitan la rápida adquisición de los terrenos respectivos y de normas que garanticen un precio equitativo para el Estado y para los particulares. De allí que los distintos proyectos de reforma urbana se refieran a la expropiación: motivos de utilidad pública e interés social para decretarla, procedimiento judicial, monto y pago de la indemnización.

Con el uso adecuado de la propiedad urbana se relacionan también los problemas de titulación de terrenos invadidos e indemnización a los propietarios; régimen de inquilinatos y conveniencia o inconveniencia del control de arrendamientos.

Los proyectos gubernamentales de las dos últimas administraciones contemplan estos aspectos. Hay en ellos normas encaminadas a regularizar la situación jurídica de asentamientos urbanos no legalizados; facultades para que el gobierno dicte providencias sobre inquilinatos, disposiciones sobre régimen de arrendamientos. Difieren, sin embargo, los mencionados proyectos en cuanto el más reciente contiene providencias menos amplias para la indemnización a propietarios de terrenos invadidos. Igualmente varía la orientación de los dos en cuanto el anterior proyecto parecía inclinarse hacia la eliminación gradual de la congelación de arrendamientos y a la sustitución de éste por un sistema de control limitado, que se ejercería en base al avalúo catastral de los inmuebles. Auncuando la orientación del proyecto de la actual administración no es claro en materia de arrendamientos, parece que se encamina hacia un severo sistema de control.

10. — Capacitación y acción comunal. Dentro de los planes de vivienda y desarrollo urbano, el Estado debe procurar el fomento de la acción comunal y cooperativa y la capacitación de los habitantes de barrios de menores ingresos para el trabajo y la vida en sociedad. Aparte del sentido de perfeccionamiento humano que tal orientación tiene, promueve el aumento de los ingresos familiares y habilita a las gentes de menores ingresos para mejorar sus condiciones de vida y adquirir vivienda adecuada. Una labor de esta naturaleza supone participación coordinada de muchos organismos estatales; entre ellos, Acción Comunal, Desarrollo de la Comunidad, Artesanías de Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Instituto de Crédito Territorial y, en ciertos casos, el Fondo de Promoción y Exportaciones. Así se programó el mejoramiento y desarrollo de los barrios del Río Otún en Pereira y así se sugiere como política general en el estudio del Departamento Nacional de Planeación sobre el sector vivienda, bajo el nombre de Acción Cooperativa

Integral. (33) Se observa, finalmente, que este plan de acción cooperativa integral está previsto expresamente en la exposición de motivos al proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano y en el articulado del Proyecto de Reforma Urbana. (34)

11. — Reforma Urbana Integral. - El proyecto del H. Senador Ospina Hernández se denomina de Reforma Urbana Integral. Posiblemente porque aspira a solucionar no solamente problemas de vivienda y de ordenamiento de las ciudades sino otros que afectan el progreso de sus habitantes, en los distintos órdenes. Sin embargo, no se desarrollan en el proyecto estos objetivos, ni se señalan medios y estrategias para lograrlos. Esto no debe sorprender, si se tiene en cuenta que para lograr el bienestar y avance del hombre y de las comunidades se requiere la concurrencia de numerosas políticas: Educativa, de salud, etc., cada una de las cuales tiene características y órbitas especiales que hacen poco menos que imposible tratarlas, convenientemente, en un sólo proyecto de ley.

Naturalmente los programas de vivienda y desarrollo urbano no son fines en sí mismos, sino medios para el progreso y bienestar de sus habitantes. De allí la importancia de fortalecer la educación, la salud y otras políticas sociales y culturales, paralelamente con las que se denomina más estrictamente urbanas. Y la necesidad de adelantar planes que protejan el ambiente natural, psicológico y moral de las ciudades. Es conocida la importancia de la ecología y la necesidad de no incurrir en errores similares a los que trajo la expansión acelerada y caótica de los centros urbanos en muchos países desarrollados. Pero los temas de educación, salud y ecología son, por su naturaleza, más amplios que el urbano; no se confunden con éste, aunque algunos de ellos tengan en las ciudades especial intensidad. De allí que nos limitemos a mencionarlos.

G. — Comparación General de Proyectos

En las secciones anteriores se ha hecho referencia a distintos aspectos de los proyectos gubernamentales y de los de origen parlamentario. Conviene, sin

embargo, mostrar esos y otros aspectos en forma comparativa.

Los dos proyectos gubernamentales y el presentado por el H. Senador Mariano Ospina Hernández tienen en común concebir la solución del problema de vivienda y desarrollo urbano como fruto de una labor conjunta del Estado y de los particulares, sin excluir a estos últimos, ni infringir sus derechos. Buscan todos robustecer el proceso de planeación urbana, aunque es evidente que el del H. Senador Ospina hace mayor énfasis en este punto y propone sistemas más completos. (35)

Para la adecuada y oportuna ejecución de los planes, los tres proyectos contienen normas sobre expropiación, tendientes a aclarar y acelerar los sistemas vigentes. Al contrario de lo que ocurre con las normas sobre planeación, las relativas a expropiación son más claras y afirmativas en los proyectos gubernamentales que en el presentado por el Dr. Ospina Hernández. (36)

En cuanto a movilización de recursos financieros hacia la vivienda y el desarrollo urbano, es marcado el énfasis del primer proyecto gubernamental; (37) en el nuevo se prescinde de la nacionalización del Banco Central Hipotecario y no se consagran disposiciones que faculten a ciertos organismos gubernamentales para señalar y variar periódicamente el monto y la composición de las inversiones forzosas de Cajas de Ahorro, sociedades de capitalización, fondos de inversión y compañías de seguros.

El nuevo proyecto, en cambio, insiste apreciablemente en los impuestos: Autoriza gravar los lotes ociosos con tarifas que pueden ser superiores al 80/o, tasa señalada en el anterior proyecto; prevé gravámenes para las residencias suntuarias, no contemplados en el proyecto de la administración Lleras. El nuevo proyecto elimina el incentivo tributario consistente en un certificado de fomento a la vivienda, similar al certificado de abono tributario, propuesto en el anterior. (38) Bien es cierto, sinem-

(35) Especialmente Arts. 4 a 11.

(36) Proyecto del Dr. Ospina Hernández, Arts. 37 ss. - Proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Arts. 64 ss.

(37) Proyecto de Ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Arts. 27 a 37.

(38) Proyecto de Ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Arts. 38 a 43. La cuantía del incentivo era del 80/o al 150/o valor de la inversión en planes de vivienda popular, previamente aprobados por el Congreso Nacional de Política Económica y Social.

(33) Departamento Nacional de Planeación, El Sector Vivienda, ed. cit. pp. 80 y ss.

(34) Art. 10o.

bargo, que el monto de dicho incentivo y el procedimiento para obtenerlo, señalados en el proyecto de 1.969 se consideraron insuficientes para lograr un real estímulo a la construcción de viviendas populares por parte de compañías urbanizadoras y constructoras.

El proyecto del Senador Ospina contiene secciones y artículos sobre estímulos crediticios, (39) dispone la preparación de un programa de incentivos tributarios por el Ministerio de Hacienda (40) y señala algunos gravámenes. (41) Es dudosa, sin embargo, la operación práctica de dichas normas. En materia crediticia, si bien se prevé un mercado de hipotecas aseguradas en torno al Banco Central Hipotecario, (42) iniciativa muy interesada, no se señalan fuentes de recursos para el Fondo Hipotecario de Fomento Municipal, cuya creación dispone el proyecto, (43) ni para el redescuento de créditos a corto y mediano plazo del sector privado en el Banco de la República. (44)

El nivel de los gravámenes que el proyecto del Dr. Ospina Hernández establece no parece suficiente para desestimar ciertas situaciones u operaciones, como el mantenimiento de los solares ociosos en las ciudades, respecto a los cuales se autoriza solamente duplicar el impuesto predial. Además, este aumento es discrecional de las entidades municipales que administran el gravamen. (45)

En síntesis, el proyecto del H. Senador Ospina presenta una estructura completa y armónica pero las disposiciones en él contenidas pueden no ser eficaces para lograr los fines previstos, salvo en lo tocante al planeamiento de la ordenación física de las ciudades y al mercado de hipotecas aseguradas. Por cuanto hace relación a los dos proyectos gubernamentales, su estructura es muy análoga; las diferencias principales entre ellos estriban en que el de la pasada administración hace mayor énfasis en los instrumentos crediticios y en los estímulos tributarios, al paso que el nuevo proyecto insiste en el aspecto impositivo.

(39) Arts. 12 a 22.

(40) Art. 25.

(41) Especialmente Art. 32.

(42) Art. 16.

(43) Art. 14.

(44) Art. 15.

(45) Art. 32.

II Proyecto del Gobierno

A. — Consideraciones Generales

Carece el proyecto de disposiciones que enuncien, con suficiente precisión, los objetivos de la reforma y los medios para lograrla. El artículo primero se limita a señalar como finalidades de la ley, el mejoramiento de las ciudades y la dotación de vivienda y servicios complementarios a las clases populares. Todo ello mediante el cumplimiento de la función social que tiene el derecho de propiedad conforme al artículo 30 de la Constitución Nacional, y del poder de intervención que corresponde al Estado, según el artículo 32 de la misma Carta.

Por lo demás, no parece exacto afirmar que en materia de vivienda el proyecto se oriente exclusivamente hacia las clases populares, pues es evidente que puede tener también resultados positivos en cuanto a familias de clase media. Tal afirmación debe considerarse, por lo tanto, como simple declaración política.

Es posible que la ausencia de artículos sobre objetivos generales de la reforma y medios para lograrla obedezca a la dificultad de incluir en un texto legal la definición de una política urbana, la cual puede describirse mejor en los planes de desarrollo. Sin embargo, habrían sido posibles y deseables artículos iniciales del proyecto que definieran los contornos generales de dicha política, en la misma forma en que se hizo en el estatuto cambiario (46) y en el proyecto sobre Vivienda y Desarrollo Urbano. (47) Normas de esta clase trazan rumbos definidos, sirven de guía a los organismos oficiales y a los particulares, y contribuyen a una recta interpretación de las demás disposiciones del respectivo estatuto.

No obstante lo anterior, un análisis del articulado permite deducir, como probable orientación del proyecto, la siguiente:

1. — Reconocimiento de que los programas de desarrollo urbano y particularmente los de vivienda debe ser esfuerzo compartido del Estado y de los particulares. - A la acción del Estado se refieren principalmente las normas sobre funciones del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (hoy Instituto de Crédito Territorial). En cuanto a la labor de los particulares y como estímulos a ella se hallan las normas sobre operaciones de redescuento del Banco Central Hipotecario y la posi-

(46) Art. 10.

(47) Art. 10.

bilidad de financiación interina por parte de los bancos, corporaciones financieras y otras entidades de préstamo. Es de anotarse, sin embargo, que aparte de estos incentivos no hay otros, al menos de suficiente importancia. No se incluyeron disposiciones sobre estímulos tributarios, a diferencia de proyecto del gobierno anterior, según ya se observó.

2. — Énfasis en la función social de la propiedad. -

Este concepto sirve de base a las disposiciones sobre expropiación e impuesto de desarrollo urbano, entre otras.

3. — Nivel apreciable de intervención del Estado. -

Aunque se acepta que el desarrollo urbano y los programas de vivienda deben ser labor compartida del Estado y los particulares, se acentúa notablemente la intervención del primero. Esta se ejercerá en diversas formas, entre ellas, zonificación, impuestos de desarrollo urbano y a viviendas de lujo, y expropiaciones.

4. — Carácter centralista. - Las normas sobre el Consejo Nacional de la Reforma Urbana y el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda tienen una marcada tendencia centralista, que no desaparece frente al artículo 9o., en el cual se autoriza al Instituto para celebrar contratos, de delegación de funciones y ejecución de obras, con entidades regionales, toda vez que las funciones del Instituto que podrían delegarse, son simplemente asesoras del Consejo Nacional de la Reforma Urbana.

Probablemente esta orientación centralista sea consecuencia de la precaria situación de la mayoría de los municipios, en materia técnica y administrativa, y a la experiencia negativa de su actividad en la programación del desarrollo urbano y en la administración de gravámenes. Sin embargo, convendría examinar disposiciones alternativas, que atenúen el carácter centralista del proyecto, como las sugeridas por el ponente (48) y por la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL. (49)

5. — Relación con problemas generales de la economía. Aunke la relación entre los proble-

(48) Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., T. II, pp. 21 s.

(49) CAMACOL, (*Memorando y Observaciones de CAMACOL, al Señor Ministro de Desarrollo (CAMACOL, Reforma Urbana, Bogotá, 1.970, pp. 2 s.)*)

mas de desarrollo urbano y de vivienda y los más generales de la economía no aparece con suficiente claridad en el proyecto, ni era menester que apareciera, hay algunos artículos que indican que esta relación se tuvo presente al redactarlo. El artículo 10o. vincula el problema de la vivienda con el más general del empleo y del ingreso, al disponer que el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, en ejercicio de sus actividades tendientes al mejoramiento y transformación de tugurios, deberá procurar que sus habitantes obtengan capacitación laboral suficiente que les permita incorporarse a fábricas o empresas y que se agrupen en cooperativas de producción. Denomina el proyecto a esta última actividad "acción cooperativa integral" y dispone que debe adelantarse en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, la Corporación Financiera Popular, Artesanías de Colombia y la Superintendencia Nacional de Cooperativas, según venía haciéndose en la práctica, al menos en forma parcial, en proyectos tales como los de artesanías de la ciudad de Pereira.

6. — Acción en grandes ciudades. - Si se tiene en cuenta que el impuesto de desarrollo urbano recaerá, al menos inicialmente, en ciudades de más de 100 mil habitantes, parece que el énfasis del proyecto se hace en la solución de los problemas de desarrollo y de vivienda en grandes centros urbanos. Esta orientación parece acertada si se tiene en cuenta la existencia de graves problemas en las ciudades mayores. De otra parte, no excluye la acción de las ciudades de menor tamaño, ya que se faculta al Consejo Nacional de la Reforma Urbana para extender los mecanismos del proyecto a otras ciudades y para determinar zonas que, siendo agrícolas, se requieran para una adecuada política urbana del país.

B. — Consejo Nacional de la Reforma Urbana (50)

Lo que el artículo 2o. del proyecto denomina funciones del Consejo, constituyen más bien una enumeración de ideales de la reforma urbana:

Solución de los problemas de utilización y tenencia de la propiedad urbana, suministro de vivienda y servicios públicos a las clases populares, desarrollo ordenado y armónico de las ciudades, fomento de la industria de la construcción, estímulos a las

(50) Arts. 2 a 4.

organizaciones populares de usuarios arrendatarios y vecinos.

Las funciones del Consejo, en sentido estricto, se encuentran realmente en el artículo 3o. del proyecto y pueden clasificarse en la siguiente forma:

1. — **Desarrollo urbano.** - Corresponde al Consejo el señalamiento de las condiciones mínimas a las cuales deben sujetarse los planes reguladores y de urbanización de los municipios y la determinación de zonas de urbanización no prioritaria, de zonas de renovación urbana y de zonas de reserva para el futuro desarrollo de las ciudades.
2. — **Impuestos.** - Se faculta al Consejo para indicar zonas urbanas, distintas a las contempladas en la ley, sobre las cuales puede recaer el impuesto de desarrollo urbano y para determinar aquellos casos en los cuales la tasa del impuesto será superior al 8o/o anual. También se faculta para fijar periódicamente las bases sobre las cuales la vivienda se considera suntuaria.
3. — **Cánones de arrendamiento.** - Se confiere al Consejo la facultad de regular los cánones de los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos, conforme a las disposiciones que en ejercicio de facultades extraordinarias dicte el gobierno.
4. — **Coordinación.** - La única función de coordinación que se otorga al Consejo es la de requerir a los organismos competentes la adopción o formulación de políticas de crédito, orientadas a fomentar la adquisición de lote o vivienda, o la construcción de ésta.
5. — **Función específica.** - Se atribuye al Consejo la facultad de decidir sobre los casos concretos en los cuales el Instituto deba proceder a decretar expropiaciones.

Una revisión de las atribuciones que se acaban de sintetizar permite concluir que no constituyen funciones de formulación de políticas sino de simple aplicación de la misma. En consecuencia, debe inferirse que la formulación de la política de desarrollo urbano y vivienda continuará en manos del Consejo Nacional de Política Económica y Social y de la secretaría del mismo, que es el Departamento Nacional de Planeación. Tal situación es recomendable para preservar la unidad de la política económica y para mantener en manos de un organismo técnico en materias de planificación, el estudio y las re-

comendaciones sobre política general de desarrollo de las ciudades. (51)

Aunque importantes y de carácter general, las funciones del Consejo son más de ejecución de la reforma urbana que de programación de la misma. Por ello podría preguntarse si es menester que el Consejo se halle integrado a tan alto nivel (ministros de desarrollo económico, hacienda y obras públicas, jefe del Dpto. Nal. de Planeación y un representante del Presidente de la República) y aún si se justifica su existencia. Posiblemente la integración propuesta obedece al deseo de garantizar ante la opinión pública absoluta imparcialidad, objetividad e integridad en el manejo de asuntos que aunque administrativos, sean bastante delicados.

Algunos consideran que las funciones del Consejo son demasiado amplias y discrecionales. (52) Particularmente se ha objetado la facultad del Consejo para variar la tasa del impuesto de acción urbana entre el 8 y el 15o/o y la potestad de señalar, entre dichos márgenes, tasas crecientes o decrecientes. Esta observación fue tomada en cuenta por el ponente del proyecto, quien sugiere la substitución de estas facultades por una más concreta, de determinar los casos en los cuales el impuesto deba elevarse por encima del 8o/o, a razón de 2o/o anual sin exceder del 16o/o. Considera el ponente que esta modificación elimina las críticas de inconstitucionalidad que se han formulado al proyecto. (53)

Llama la atención el hecho de que deban someterse a aprobación del Consejo Nacional de la Reforma Urbana las expropiaciones que quiera efectuar el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta condición contrasta con la facultad ilimitada que para decretar expropiaciones se confiere a alcal-

(51) Ver Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., pp. 22 s.

(52) Así p.e. el ponente del proyecto *Sobre Reforma Urbana Integral*, H. Senador Julio Riascos, propone un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, y agrega: "Este organismo reemplaza al todopoderoso Consejo Nacional de la Reforma Urbana, sugerido en la iniciativa oficial".

(53) Ponencia en primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., p. 27.

des y gobernadores. Por lo demás, no es muy aconsejable llevar a un organismo del nivel del Consejo, asuntos tan específicos como las expropiaciones que desee llevar a término el Instituto, algunas de las cuales pueden recaer sobre bienes de escaso valor e importancia.

C. — Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (54)

Se atribuyen al Instituto de Crédito Territorial las funciones de secretaría técnica y ejecutiva del Consejo Nacional de la Reforma Urbana y se substituye su nombre por el de Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. Esta nueva denominación indica, además, que en sus estudios y obras el Instituto no tendrá en cuenta únicamente la solución de problemas de vivienda, sino de los problemas generales del desarrollo urbano.

Se indica en el proyecto que corresponde al Instituto preparar estudios y formular recomendaciones sobre los asuntos de competencia del Consejo Nacional de la Reforma Urbana. Se le atribuye, igualmente, la facultad de decidir sobre los programas de urbanización o construcción que presente los propietarios para obtener exoneración del impuesto de desarrollo urbano.

En materia de descentralización de las funciones del Instituto, el proyecto contiene algunas normas, cuya eficacia no parece suficiente para lograr el fin propuesto. Ya se observó que la potestad dada al Instituto de celebrar contratos con entidades regionales no añade mayor flexibilidad al sistema, desde el punto de vista descentralista. El fortalecimiento de las oficinas regionales tampoco contribuirá mucho en tal sentido, ya que las funciones confiadas a las seccionales son extraordinariamente limitadas; muchas de ellas rutinarias, y otras de simple concepto. El ponente sugiere, para lograr mayor descentralización, que las oficinas seccionales del Instituto tengan la facultad de aprobar e improbar las exenciones al impuesto de desarrollo urbano. (55)

D. — Recursos financieros. (56)

Luego de ocuparse del Consejo Nacional de la Reforma Urbana y del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, pasa el proyecto a tratar de los recursos financieros para el desarrollo urbano y la vivienda.

(54) Arts. 5 a 12.

(55) Pliego de modificaciones, Art. 11, ord. 1o.

(56) Arts. 13 a 23.

Había sido tradicional en Colombia una aguda deficiencia de recursos para adquirir o construir vivienda y para obras municipales. Esta situación se remedió parcialmente a través de medidas adoptadas en los últimos años, dentro de las cuales pueden mencionarse las siguientes:

Incremento de las disponibilidades del Banco Central Hipotecario, mediante elevación del rendimiento nominal de las cédulas hipotecarias del 7o/o al 9-1/2o/o (57) y disponiendo que el 50o/o del producto de los bonos de valor constante para seguridad social del Instituto Colombiano de Seguros Sociales se destinara a dicho Banco. (58) Estas medidas produjeron los resultados esperados, que se reflejan en el nivel de cédulas en circulación y en el monto de la cartera del Central. (59)

Creación de Fondo Nacional de Ahorro, cuya primera prioridad es contribuir a la adquisición o al mejoramiento de vivienda de los empleados públicos y trabajadores oficiales. (60)

Organización, en el Banco de la República, del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Este Fondo se nutre con recursos del Banco Central Hipotecario y en él se descuentan obligaciones de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, contraídas en favor de Bancos y Corporaciones financieras para obras de desarrollo urbano, recuperables por valorización. (61)

No obstante los avances logrados a través de los sis-

(57) Junta Monetaria, Resolución 69 de 1.967 (Diciembre) hizo posible la modificación.

(58) Decreto 687 de 1.967, Art. 9o. modificado por el Decreto 1957 de 1.969 (noviembre) que redujo al 1o/o la participación del Banco y elevó al 99o/o la del Instituto de Fomento Industrial.

(59) Entre 1.967 y 1.970 se aprecian los siguientes aumentos en la cartera hipotecaria y en las cédulas en circulación:

(Millones de \$)

Años		
Diciembre	Cartera	Cédulas
1.967	1.578	1.562
1.968	2.100	2.611
1.969	2.973	3.999
1.970	4.523	5.365 (nov)

(60) Decreto Ley 3118 de 1968 (diciembre)

(61) Junta Monetaria, Resolución 63 de 1.968 (noviembre).

temas y medidas que quedan expuestos, es menester incrementar aún más los recursos disponibles para programas de desarrollo urbano y de vivienda. Así lo exige la magnitud de la tarea requerida para impulsar el avance de los municipios y para disminuir, progresivamente, el déficit cuantitativo de vivienda.

Un análisis del proyecto de Vivienda y Desarrollo Urbano del anterior gobierno (62) y del de Reforma Urbana del actual, y de los debates que en torno a ellos se han suscitado, permite precisar las siguientes medidas financieras para incrementar adecuadamente los recursos con destino al desarrollo urbano y la vivienda:

1. — Banco Central Hipotecario. Es aconsejable fortalecer los recursos del Central Hipotecario. Como estos se derivan de la colocación de cédulas, es preciso mantener un adecuado rendimiento de las mismas, el cual corresponde no sólo al interés que devengan sino a la exención tributaria de la cual gozan.

Sería prematuro, por lo tanto, un cambio del régimen vigente de exenciones tributarias para las cédulas, pues se correría el peligro de mermar los recursos del Banco, a menos que se elevara sustancialmente el interés de aquellas, para lo cual no se halla preparado el Central.

Es verdad que la exención presenta serias dificultades e inconvenientes técnicos: Indeterminación de la cuantía del subsidio y carácter regresivo del mismo, en el sentido de que favorece más a las personas de rentas mayores. Pero frente a estos defectos está la necesidad de estructurar y consolidar un sistema financiero adecuado para la vivienda y el desarrollo urbano. Posteriormente podría examinarse de nuevo el tema de las exenciones tributarias de las cédulas. Ello no incluye que se adopten a corto plazo algunas medidas específicas para evitar evasión tributaria al amparo de la exención de que gozan las cédulas.

Se requiere también multiplicar la acción del Banco. Esto puede lograrse si, al lado de sus operaciones de préstamo directo, la institución adelanta operaciones de redescuento. Se suman así, a sus propios recursos, los de intermediarios que acuden al redescuento, en la parte que ellos aportan, es decir, en el

porcentaje no redescutable de las obligaciones (650/0, por ejemplo). Se obtiene también, de esta manera, descentralización funcional y geográfica, al participar en el proceso numerosas instituciones bancarias, con amplias redes esparcidas a través del país.

Se supone, desde luego, una adecuada estructura del sistema de redescuentos, que tenga en cuenta los beneficiarios, la naturaleza de las obligaciones redescutables y los porcentajes del redescuento.

Dentro de las entidades con acceso al redescuento se contaría el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (hoy Instituto de Crédito Territorial). Es conocida la limitación de los recursos de esta institución y la necesidad de ampliarlos, dada su orientación hacia soluciones para clases de menores ingresos.

También podrían beneficiarse del redescuento las cajas y secciones de ahorro.

Los Bancos y Corporaciones Financieras, en cuanto a operaciones que realicen con recursos provenientes de depósitos en cuenta corriente, deben tener acceso limitado al redescuento, para evitar presiones inflacionarias. Podría pensarse en que dicho beneficio se otorgue solamente para financiaciones interinas.

No parece existir inconveniente para que tengan acceso al redescuento, con el lleno de requisitos que aseguren seriedad, otras entidades menores cuyo objeto social sea la captación de ahorro para préstamos de vivienda, entre ellas, algunas entidades oficiales y semioficiales, como las cajas de vivienda.

También podrían ser beneficiarios del redescuento el Fondo Nacional de Ahorro y el Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo.

El proyecto menciona a las entidades que acaban de indicarse, aunque no hace todo el énfasis que sería deseable en las cajas y secciones de ahorro.

Enumera también el proyecto a las demás entidades oficiales o semioficiales. En este punto debe enmendarse una imprecisión, que se encontraba también, aunque en menor grado, en el proyecto de la anterior administración. El alcance de la disposición no debe extenderse hasta abrir los redescuentos a toda clase de entidades oficiales del orden nacional, departamental o municipal, sino so-

lamente a hacer redescontables en el Banco Central Hipotecario las obligaciones que algunas de ellas contraigan en favor de instituciones financieras, especialmente bancos y corporaciones, para obras de desarrollo urbano. Se trata, en otras palabras, del mismo tipo de redescuento que hoy efectúa el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, dentro de una eventual reglamentación más amplia que incluya no sólo obligaciones contraídas para adelantar obras recuperables por valorización y zonas verdes, sino para otras inversiones de desarrollo urbano.

Naturalmente, dicha reglamentación no puede constituir una carta blanca; debe determinarse la clase de obras susceptibles de financiación con redescuento. Un criterio podría ser el carácter recuperable de las inversiones respectivas; tal el caso de inversiones recuperables con tarifas costeables. En todo caso, habrá de garantizarse la seguridad del préstamo, asunto que interesa especialmente al Banco intermediario y que por lo tanto es susceptible de control adecuado.

Aparte de las obligaciones para desarrollo urbano, serían redescontables conforme a los criterios expuestos, podrían también redescontarse las correspondientes a financiación interina, es decir, las que tienen por objeto financiar urbanizaciones desde el momento en que se inician, hasta cuando se venden los inmuebles, y las que procuran crédito para la cuota inicial o para la obra negra de viviendas.

El porcentaje de redescuento debe graduarse en forma tal que constituya estímulo efectivo, pero no inmoderado para los intermediarios financieros. La experiencia de los fondos Financiero de Desarrollo Urbano, Agrario y de Desarrollo Industrial, pueden servir de guía para la regulación de dichos porcentajes; en los fondos financieros el porcentaje más frecuente es 65o/o.

En el proyecto de Vivienda y Desarrollo Urbano se preveía la compra por el Gobierno de las acciones del Banco de la República en el Central Hipotecario. Tal iniciativa se sustentó en que los recursos del Banco Central Hipotecario pueden captarse merced a la existencia de una amplia extensión tributaria, cuyo monto constituye carga muy apreciable para el presupuesto nacional. Se adujo también que el Banco, a través de los redescuen-

tos, actuaría a manera de Banco Central de Ahorro para la Vivienda, por lo cual era menester que el Estado tuviera poderes muy concretos y efectivos sobre la Institución. (63) Este resultado puede lograrse también, aunque en menor grado, otorgando amplias facultades a la Junta Monetaria para trazar las políticas del Banco y señalar su desarrollo, como se propone en el proyecto de la actual administración.

Ninguna de las dos fórmulas debe sorprendernos. Aparte de las razones aducidas para justificarlas, media la circunstancia de que el Banco Central Hipotecario pertenece en un 80o/o al de la República y en un 10o/o a bancos oficiales. Por lo demás, las medidas de control del Central Hipotecario tienen por objeto hacer factibles sistemas adecuados de redescuento, que permitan una más amplia participación de entidades financieras públicas y privadas en los programas de vivienda y desarrollo urbano.

- 2. — Instituto de Crédito Territorial.** Los recursos del Instituto son claramente insuficientes para adelantar debidamente las labores de desarrollo urbano, erradicación o mejora de tugurios, ampliación de redes, construcción de urbanizaciones y dotación de viviendas, en general. Esta situación es más preocupante si se tiene en cuenta que al Instituto corresponde actuar en favor de las clases de menores ingresos. Es preciso, por lo tanto, fortalecer en forma suficiente los recursos de dicha entidad.

Parte del fortalecimiento vendría de la posibilidad de que el Instituto redescuente créditos en el Banco Central Hipotecario. Los sistemas de redescuento deben ser expeditos y pueden tener la forma de entrega de bonos representativos de cartera del Instituto. Método similar se ha empleado tradicionalmente, con buen éxito, para los redescuentos y créditos de la Caja Agraria en el Banco de la República. En todo caso, el rendimiento de los documentos debe ser suficiente para que el Central cubra el costo del dinero y de la administración.

También debe dotarse al Instituto de recursos adecuados, a través del presupuesto nacional. Se sugiere, sin embargo, una política

(63) *Memoria del Ministro de Desarrollo Económico, 1.970. T. I. pp. 95 ss.*

distinta a la que tradicionalmente se ha desarrollado. Los recursos presupuestales no deben estar destinados a dotar de recursos de capital adicional al Instituto, salvo las apropiaciones para el Fondo de Redes, y las destinadas a obras que emprenda el Instituto en zonas de tugurio. En los demás casos, las apropiaciones presupuestales para el Instituto deben encaminarse a compensar la diferencia entre las tasas de interés de subsidio, que en ciertos casos cobra el Instituto y aquellas a las cuales obtiene sus recursos. Se trataría de apropiaciones presupuestales para ecualización de intereses, por así decirlo. Este mecanismo permitiría al Instituto captar abundantes recursos en el mercado de capitales mediante el pago de intereses adecuados y limitaría el esfuerzo presupuestal a compensar el subsidio implícito en los bajos intereses que cobra el Instituto en ciertos casos. Esta, por lo demás, es la orientación de los dos proyectos gubernamentales.

Los proyectos preveen, además, que el Instituto emita bonos de distintas características. Se modifica así la situación actual, en que los bonos del Instituto tienen únicamente, 80/o de interés anual. Igualmente se propone que los bonos del Instituto estén exentos de toda clase de impuestos nacionales, departamentales o municipales. El ponente sugiere que se elimine esta exención y propone un artículo en el cual expresamente se indica que los documentos del Instituto estarán sujetos a toda clase de impuestos nacionales, departamentales y municipales. Sustenta el ponente esta modificación en que las exenciones tienen inconvenientes técnicos, algunos de los cuales ya se señalaron en este escrito, al tratar de las cédulas hipotecarias. (64)

Podría argumentarse, sin embargo, que esta crítica es aplicable también a las cédulas hipotecarias y que no resultaría lógico aplicarla con severidad al Instituto, entidad oficial y no a una entidad privada, como es el Banco Central Hipotecario. Resulta más convincente argumentar que los documentos del Instituto que se coloquen en el mercado abierto de capitales podrían tener, a cambio de la exención tributaria, una tasa de rendimiento mayor. Esta atraería a ahorrantes cu-

ya renta líquida gravable no es elevada y quienes, por esta circunstancia, carecen de interés para invertir en cédulas del Banco Central Hipotecario, lográndose así captar ahorros de un grupo distinto al de inversionistas en cédulas del Central Hipotecario y ampliándose el volumen total de ahorros destinados al desarrollo urbano y la vivienda.

Desde hace varios años se presentó al Congreso una iniciativa que permitía al Instituto de Crédito Territorial captar recursos de ahorro puro, a través de cajas de ahorros.

Por distintas circunstancias este proyecto no ha tenido tramitación. Sería interesante estudiar la conveniencia de revivirla, para lo cual sería menester modificarla, en el sentido de establecer un régimen uniforme para las Cajas y secciones de ahorro de los Bancos, para la Caja Agraria y para el Instituto; cualquier diferencia llevaría a que el ahorro se concentrara indebidamente en alguna o en algunas de dichas entidades, en detrimento de las demás.

3. — Cajas y secciones de ahorro. - Las Cajas y secciones de ahorro ofrecen excelentes posibilidades de captación de recursos para programas de vivienda. Estos recursos serían, en buena parte, adicionales al ahorro actual de la comunidad puesto que atraerían a capas sociales que en la actualidad atesoran recursos o emplean la totalidad de sus ingresos en consumo.

Podría usarse sistemas de ahorro puro, de ahorro contractual, y sería viable estudiar la creación de asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda, cuyo resultado ha sido satisfactorio en algunos países. (65) A este respecto se hechan de menos en el nuevo proyecto las normas del anterior.

Pero todos estos planes requieren, como base indispensable, un rendimiento adecuado de los depósitos de ahorro. Actualmente sus intereses son muy bajos y la mejora de los mismos supone una revisión del Régimen de inversiones forzosas de las cajas y secciones de ahorro, ya que algunas de ellas son de muy baja rentabilidad. De allí que se hubiera propuesto al congreso, hace dos años, facultades para que la Junta Monetaria revisara periódicamente

(64) *Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., Art. 24 B, T. II, p. 12.*

(65) *Arts. 11 a 13 del proyecto de ley Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano.*

camente la composición y monto de las inversiones forzosas de las cajas y secciones de ahorros de los Bancos. Esta iniciativa estaba contenida en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano (66) y en otro proyecto, originario del Ministerio de Hacienda. Se echa de menos la ausencia de un artículo similar en el nuevo proyecto de ley sobre Reforma Urbana. Posiblemente ello obedezca a que se ha decidido impulsar el proyecto originario del Ministerio de Hacienda, al cual se hizo referencia.

4. — Compañías de seguro y Fondos de inversión.

También parecen ofrecer buenas posibilidades como fuente de recursos para la vivienda y el desarrollo urbano los fondos de inversión y las compañías de seguro. De hecho, algunas de estas entidades aportan ya a programas generales o individuales de vivienda. Pero en este caso se requeriría también una revisión de las inversiones a que están sujetas tales instituciones, a fin de eliminar algunas y estimular el uso de los recursos liberados en vivienda. En los proyectos mencionados en la sección anterior, originarios del anterior gobierno, se preveían también autorizaciones a la Junta Monetaria o al Consejo Nacional de Política Económica y Social, según el caso, para revisar periódicamente la composición y el monto de las inversiones de las compañías de seguro, las sociedades de capitalización y los fondos de inversión. (67)

E. — Medidas Tributarias.

Provee el proyecto varias medidas de carácter tributario, cuyo principal objeto no es allegar recursos para el fisco sino desalentar determinado tipo de operaciones e inversiones. Dichas medidas son las siguientes:

1. — **Impuesto de desarrollo urbano.** - (68) Prevee el proyecto de reforma urbana, al igual que el de Vivienda y Desarrollo Urbano, un impuesto anual sobre solares sin edificar, denominado impuesto de desarrollo urbano. Están sujetos también a él los predios urbanos construídos provisionalmente, los que sean objeto de uso inadecuado a las necesidades sociales, los que se encuentren ocupados por

edificios que amenacen ruina y los que hubieren levantado contrariando disposiciones municipales. El impuesto se aplica a ciudades cuya población sea de más de 100 mil habitantes. Prevee el proyecto, además que el Consejo Nacional de la Reforma Urbana puede disponer que el gravamen recaiga en zonas agrícolas o que se aplique a otras ciudades.

Por regla general, el monto del impuesto es del 80/o anual sobre el avalúo catastral del respectivo inmueble y debe cubrirse junto con el impuesto predial. Autoriza el proyecto que el Consejo establezca gravámenes superiores al 80/o en las zonas donde tal medida se justifique. Seguramente las de urbanización prioritaria y aquellas en las cuales la valorización sea especialmente elevada y rápida. Igualmente se faculta al Consejo para señalar tasas anuales crecientes o decrecientes, durante un período de cinco años. En ningún caso la incidencia del impuesto puede ser superior al 150/o ni inferior al 80/o. Si el impuesto es mayor al 80/o, éste deberá reducirse anualmente, en forma tal que en 5 años encuentre el nivel del 80/o.

Según ya se observó, las facultades del Consejo para señalar gravámenes superiores al 80/o y para establecer tasas crecientes o decrecientes ha sido materia de críticas y algunos han dudado de su constitucionalidad. De allí que el ponente del proyecto prevea que la norma general del 80/o solamente puede variarse para establecer un impuesto adicional progresivo, a razón de 20/o anual y sin exceder del 160/o. (69) Esta modificación, desde luego, resta flexibilidad al sistema pero puede justificarse para evitar poderes discrecionales que serían objeto de crítica.

El proyecto prevee numerosas excepciones al impuesto; mayores en número e importancia a las previstas en el proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano. Este último contenía criterios conforme a los cuales el Ejecutivo establecería excepciones a través de reglamentaciones generales. (70)

(66) Art. 37.

(67) Proyecto de ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Art. 37.

(68) Arts. 24 a 39.

(69) *Ponencia para primer debate en la H. Cámara de Representantes, ed. cit., p. 27 y Art. 27 modificado por el Ponente (p. 13).*

(70) Art. 46.

Las excepciones al impuesto de acción son tan amplias e importantes que algunos temen por la eficacia del gravamen. (71) Entre ellas se destacan:

No están sujetos al tributo los primeros 800 metros de terreno urbano de propiedad de una persona. Esta excepción estaba consagrada también en el anterior proyecto.

Ciertas zonas no están sujetas tampoco al impuesto. En primer término, las que exceptúe el Consejo Nacional de la Reforma Urbana, por ser de urbanización no prioritaria. En segundo lugar, las zonas llamadas de reserva. El precio de estas últimas se congela a partir de la declaratoria de reserva hecha con el fin de prever ensanche de las ciudades y de evitar valorizaciones como consecuencia de fenómenos de urbanización y de obras públicas, totalmente extraños a la acción del propietario. Congelado el valor del terreno, es lógico que sobre él no recaiga el impuesto de desarrollo urbano. (72)

Un conjunto de excepciones se refiere a casos en los cuales el propietario no puede edificar por motivos ajenos a su voluntad. Dentro de él se encuentran los solares sin servicios públicos, aquellos para los cuales no se concede permiso de construcción, los que hubieren sido invadidos y los que fueren de difícil enajenación o aprovechamiento.

Otra serie de excepciones corresponde a inmuebles que tienen una destinación social útil, como complemento de habitaciones, fábricas o establecimientos comerciales, para deportes o reserva forestal.

La excepción quizás más importante se refiere a la oportunidad dada a los propietarios de terrenos y solares sin edificar para que, dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, presenten a consideración del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda programas para desarrollar los terrenos respectivos. Las entidades gubernamen-

tales tienen plazo de casi un año para decidir sobre los proyectos en cuestión. Si la decisión fuere favorable o si no hubiere decisión, los terrenos cobijados por el respectivo plan quedan exentos del impuesto.

Se ha objetado que el impuesto de desarrollo urbano puede resultar en un crecimiento desmesurado de la oferta de solares, con efectos inconvenientes, como la baja súbita en el valor de los inmuebles urbanos y una gran afluencia de gentes hacia las ciudades. Es evidente que el impuesto, si es eficaz, incrementará la oferta de tierras en las ciudades. (73) Pero este resultado no es nocivo, a menos que revista proporciones excesivas. Por el contrario, facilita y promueve las obras de urbanización y la construcción de viviendas, y elimina operaciones especulativas de inversión en terrenos para obtener valorización, sin ningún resultado positivo desde el punto de vista social. Las excepciones tan amplias que prevee el proyecto hacen esperable que las variaciones en la oferta no sean excesivas y que no produzcan, por lo tanto, los efectos desfavorables de carácter económico o social que se han observado.

Dada su importancia, no está por demás insistir en el objetivo principal que se persigue con el impuesto de desarrollo urbano, mencionado en el párrafo anterior. Se busca desalentar inversiones de carácter especulativo en terrenos urbanos. Estas inversiones significan frecuentemente ganancias injustificadas para quienes las realizan y retiran del uso y beneficio social bienes de grande importancia para la comunidad.

2. — Impuesto a las viviendas suntuarias. (74) Esta clase de impuesto había sido recomendado por la Misión Musgrave. (75) El proyecto prevé dos gravámenes:

Uno del 10/o anual sobre todas las viviendas cuyo avalúo catastral supere \$500 mil y otro del 50/o anual sobre las residencias que se construyan con posterioridad a la vigencia de la ley y que tengan más de 250 mts.². Aunque pueden establecerse algunas diferencias

(71) *Ponencia para primer debate en el H. Senado de la República del proyecto de ley no. 12 Bis de 1.970 sobre Reforma Urbana Integral. En ella dice el H. Senador Julio Riascos: "Reduczo a tres las excepciones sobre aplicación de este impuesto en busca de su efectividad, que resulta dudosa si se mantienen las 14 excepciones de la iniciativa oficial"*.

(72) Art. 80

(73) *Exposición de motivos al proyecto de ley Sobre Reforma Urbana, ed. cit., T. II, p. 5.*

(74) Arts. 41 a 42.

(75) *Bases para una reforma Tributaria en Colombia, Bogotá (Banco Popular), 1.969, 9-24, pp. 190 ss.*

en cuanto a los objetivos de cada uno de los gravámenes, sus finalidades generales son las mismas y permiten tratarlos conjuntamente.

Con estos tributos podrían lograrse teóricamente, tres finalidades:

Evitar una concentración de recursos en número limitado de viviendas; desalentar el gasto suntuario, y gravar más fuertemente los inmuebles de mayor valor, con propósitos de redistribución del ingreso. (76)

Es evidente que estos gravámenes tendrán resistencia y que debilitarán la posibilidad de establecer otros de mayor rendimiento. En presencia de esta circunstancia surgen serias dudas sobre la conveniencia y necesidad de establecerlos en la forma prevista en el proyecto.

En efecto: para prevenir la concentración de recursos en un número limitado de viviendas podrían restringirse los préstamos del Banco Central Hipotecario a viviendas económicas, como se ha hecho en los últimos meses. El objetivo de desestimular gastos superfluos corresponde a sistemas tributarios como el del gasto excesivo, propuestos para otros países en vías de desarrollo. Gravar con tal fin la vivienda suntuaria tiene todos los defectos que se han anotado a dichos sistemas y muy pocas de sus ventajas. Existen otras clases de gasto excesivo. El tributo a la vivienda suntuaria puede desplazar inversiones en ella a otros gastos igualmente suntuarios y quizás de menor interés económico y social, como la adquisición de vehículos, los viajes al exterior, etc. Además, no parece imprevisible que los impuestos a las viviendas de lujo promuevan cierto grado de fuga de capitales. En cuanto hace referencia al propósito de redistribución del ingreso, podría obtenerse en forma más eficaz y general, mediante una revisión integral de los avalúos catastrales y de las tarifas de los impuestos prediales, ele-

vándolas y haciéndolas progresivas, si fuere menester. (77)

Aparte de las observaciones consignadas en el párrafo anterior existen otras de carácter técnico. La primera es la posibilidad de evasión del impuesto sobre construcciones de más de 250 mts.²; la segunda es la ruptura que existe en la estructura de los impuestos. Las viviendas de valor inferior a \$500 mil no estarían sujetas al gravamen del 1o/o, aun cuando su valor sea de \$499.999.99. Cosa similar ocurriría con el tributo sobre viviendas de más de 250mts.². Las de 249 mts.² no pagarían el gravamen del 5o/o. Estas deficiencias se tratan de subsanar en el pliego de modificaciones del ponente, donde se sugiere un impuesto progresivo a las viviendas, según su valor, que oscilaría entre 1o/o y 3o/o; estarían exentos los primeros \$300 mil. (78) Asimismo, se propone en dicho pliego sustituir el gravamen del 5o/o por un impuesto que se pagaría, por una sola vez, al obtener el permiso de construcción, y que gravaría los primeros 50 mts., en exceso de los 250 autorizados, con el 20o/o; los siguientes 50 con el 30o/o y los restantes con el 40o/o. (79) Este sistema tiene la ventaja adicional de que es análogo al impuesto de ventas, uno de cuyos objetivos es gravar consumos suntuarios.

A pesar de los defectos que se anotaron a los tributos sobre la vivienda suntuaria, es probable que, por razones principalmente de carácter político, las iniciativas tengan viabilidad. Si así ocurre, sería preferible optar por las sugerencias del ponente que por las normas originales del proyecto.

(76) *Sobre finalidades de los gravámenes a la vivienda suntuaria se lee en la exposición de motivos del proyecto: "Con esta medida se logrará, de una parte, transferir recursos hacia los sectores económicos más productivos y, por otra, impedir, al obtener mayores densidades, la expansión desmesurada de las ciudades y el aumento en el costo de los servicios públicos. . . ."* (ed. cit., T. II, p. 6).

(77) *En el informe Musgrave (ed. cit., pp. 185 y ss.). Se recaba la importancia de mantener actualizado el catastro; se recomienda revisar las exenciones predial y establecer un recargo del 6 al 12 por mil para educación. Los reavalúos catastrales aumentarían en 1.971 a \$132 millones el valor de la propiedad raíz; con la tarifa actual este valor produciría \$479 millones de impuesto predial; con ajustes del 6 por mil y del 12 por mil, respectivamente, daría \$1.043 y \$1.607 millones.*

(78) *Pliego de modificaciones. Art. 42.*

(79) *Id., Art. 43.*

3. — **Impuesto presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento.** (80) La tercera y última medida tributaria contenida en el proyecto, tiene por objeto evitar que los propietarios de viviendas dadas en arrendamiento exijan cánones excesivamente elevados y que prefieran mantenerlas desocupadas hasta no lograr el arrendamiento deseado. Prevé el proyecto que en su declaración de renta no podrá el propietario descontar más de un mes por no ocupación de la vivienda dada en arrendamiento. (81)

F. — Avalúos (82)

Reglamenta el proyecto, en detalle, el avalúo de inmuebles urbanos, siguiendo la misma filosofía y mecanismos que inspiraron el decreto 2895 de 1.963, sobre avalúo de predios rurales.

Es encomiable el interés puesto en materia de avalúos puesto que estos sirven de base para liquidar los gravámenes sobre la propiedad y constituyen límite para el precio que puede pagar el Estado por un inmueble en caso de negociación directa o de expropiación.

Se combina en el proyecto el avalúo oficial con la estimación privada, por el propietario, lo cual parece realista, pues si bien es cierto que se ha progresado apreciablemente, en los últimos años, en materia de avalúos oficiales, todavía estos adolecen de deficiencias y no siempre se practican con la periodicidad que fuera deseable; de otra parte, es previsible que, a corto plazo, el catastro oficial se perfeccione. (83)

En consonancia con estas ideas dispone el proyecto que los avalúos oficiales registrarán siempre y cuando no fueren anteriores en más de dos años, y faculta a los propietarios, por una sola vez, y dentro del plazo de seis meses, para solicitar un reajuste del avalúo catastral, si lo encontraren reñido con la realidad económica y comercial.

En materia de avalúos voluntarios se consagra la obligación, a cargo de los propietarios, de estimar el valor de los inmuebles cada dos años. Si no lo hacen, se presume de derecho que aceptan el avalúo oficial como precio límite de adquisición del bien por el Estado. De otra parte, la estimación voluntaria sirve de base para liquidar los impuestos que la graven.

Durante la vigencia del avalúo oficial o del voluntario, según el caso, no podrá modificarse su cuantía, a menos que se demuestren mejoras permanentes o disminuciones en el valor del bien, ocurridas con posterioridad al último avalúo.

El avalúo, según se ha dicho, constituye límite máximo para el precio de adquisición del bien por el Estado, mediante negociación directa o por expropiación. Empero, a este límite se agrega 80/o si el avalúo es anterior en más de un año a la fecha de la negociación o de la expropiación. Igualmente se autoriza tener en cuenta los impuestos de valorización que el propietario hubiere cubierto y las mejoras de carácter permanente que haya introducido en el predio, para agregar unas y otras al precio del bien.

(80) Art. 40.

(81) En el pliego de modificaciones del Ponente (Art.41) se varía la redacción del artículo original. La modificación, empero, no es simplemente de forma. Al decirse que los propietarios deberán declarar la renta de los inmuebles dados en arrendamiento multiplicando el canon mensual por once se les autoriza a deducir un mes si el inmueble estaba arrendado durante el año gravable. Sería, por lo tanto, más aconsejable mantener la disposición del proyecto original.

(82) Arts. 44 a 54.

(83) Sobre los defectos del sistema y sus posibilidades

de mejoramiento actual dice el informe Musgrave (ed. cit., p. 185):

"El impuesto predial, aunque es hoy en día muy importante, se cataloga como la parte más deficiente de la estructura tributaria colombiana. Los recaudos solo representan un 20o/o ó menos de lo que podrían ser, debido fundamentalmente a la falta de avalúos adicionales; y la cuantía efectivamente recomendada se reduce aún más en muchas regiones debido a su defectuosa administración". Y se agrega más adelante: "La Comisión apoya enfáticamente el programa actual de reavalúos catastrales. Se ha estimado que estos reavalúos aumentarán los valores catastrales en un 80o/o, o más para 1.971 Estos reavalúos, además de aumentar el producido del predial, mejorarán la equidad horizontal" . . .

G. — Adquisición de inmuebles por el Estado

Uno de los mayores obstáculos al desarrollo urbano y a los programas de vivienda es la dificultad que tiene el Estado para adquirir inmuebles urbanos. Las disposiciones legales sobre la materia están dispersas, son oscuras y anacrónicas; (84) en ellas se preveen procedimientos engorrosos y dilataados. Además, su aplicación ha sido frecuentemente desafortunada, por errónea interpretación o por avalúo deficiente de los bienes.

En las secciones destinadas a adquisición directa y expropiación busca el proyecto modificar la situación que queda referida:

1. — Negociación directa. (85) Se prevee, con razón, que la negociación directa debe ser en todo caso, el primer paso que debe dar el Estado para adquirir un bien; sólo si ésta fracasa puede pasarse a la expropiación. Con el fin de evitar que se dilate indefinidamente el proceso de negociación directa, se le fija un plazo de 30 días.

Si bien fue acertado el proyecto al establecer el procedimiento de negociación directa y la prioridad que a éste debe darse, no parece afortunado en cuanto a las normas que reglamentan la forma de pago del precio de la negociación. En el caso de personas con patrimonio que no exceda de \$300.000 la norma es clara: el Estado debe cubrir la totalidad del valor efectivo. En cambio, cuando el patrimonio del propietario es superior, éste recibirá 35o/o en efectivo, y el resto en documentos de deuda a 10 años y con 2o/o de interés anual. No se vé razón para establecer interés tan bajo y distante del comercial; es sabido que este último oscila entre el 14 y el 21o/o. Se establece así, un detrimento al

(84) *Código de Procedimiento Civil (Ley 105 de 1.931) Arts. 852 ss.;*

Ley 35 de 1.915, Art. 13 (vías ferreas);

Ley 38 de 1.918, Art. 9o. (zonas de carreteras);

Ley 19 de 1.921, Art. 6o. (zonas de ferrocarriles);

Ley 50 de 1.931, Art. 6o. (obras en Bogotá);

Ley 1a. de 1.943 (obras de ornato y embellecimiento, etc.).

En materia de procedimiento es de especial importancia la ley 83 de 1.935 (Arts. 6o. a 9o.): Aparte de las disposiciones citadas hay cerca de 45 leyes y decretos sobre expropiación que cubren un amplio período de tiempo, entre 1.890 (ley 56) y la fecha.

(85) Arts. 55 a 57.

propietario que no obedece a causa ninguna, y se da un carácter unilateralmente favorable al Estado a una negociación que debería ser eminentemente comercial. Si bien es verdad que el Estado puede carecer de recursos inmediatos para cubrir el valor total del bien que adquiere, y si bien es cierto que esta situación puede forzarlo a utilizar documentos de crédito, no es menos cierto que el rendimiento de estos debe ser el normal del mercado. Las observaciones anteriores se refuerzan comparando las disposiciones sobre forma de pago en negociación directa y en caso de expropiación. Si hay expropiación y el patrimonio del dueño no excede de \$500 mil, el 65o/o se paga en documentos de deuda del 4o/o anual. Resulta así más benéfico y favorable el sistema de expropiación que el de negociación directa. Esta circunstancia desvirtúa la negociación directa, pues resulta más conveniente para el propietario someterse a un juicio de expropiación que entrar en negociación amigablemente con el Estado.

2. — Expropiación. (86) Existe gran controversia en torno a los artículos sobre expropiación, tanto del actual proyecto como del anterior. Se ha dicho que las iniciativas violan el derecho de propiedad e infringen las normas constitucionales que lo reconocen y amparan. (87) Estas objeciones, sin embargo, parecen obedecer a una noción individualista de la propiedad privada, que la percibe como derecho absoluto. Un recto concepto del derecho de propiedad lo reconoce y sanciona como tal, pero al mismo tiempo acepta que tiene una función social.

El artículo 39 de la Constitución Nacional señala tres requisitos para la expropiación: Que ésta se funde en razones de utilidad pública e interés social, definidos por la ley; que haya sentencia judicial previa, y que emita indemnización, también previa.

Las razones de utilidad pública e interés social deben estar previamente definidas por el legislador; pero no es menester que tal definición sea concreta y específica. En el caso que nos ocupa, basta que el legislador consi-

(86) Arts. 58 a 78.

(87) *Ministro de Desarrollo Económico, Memoria T. I, pp. 305 ss.*

dere de utilidad pública e interés social los programas de desarrollo urbano y de vivienda. A pesar de ello, el proyecto de la anterior administración buscó, además, precisar la clase de obras y proyectos de desarrollo urbano y de vivienda que podrían fundamentar expropiaciones; al efecto contenía una enumeración similar a la de la Ley 1a. de 1.943, pero más limitada que ésta. (88) No alcanzan a entenderse, entonces, las objeciones a dicha iniciativa, por excesivamente general; ella se limitaba a repetir, en forma más restringida, una disposición vigente en el país durante casi 30 años.

El nuevo proyecto es en esta materia más radical: reconoce como motivos de interés público y utilidad social no solamente los establecidos en la Ley 1a. de 1.943, sino también "los inmuebles urbanos o rurales (sic) que se requieran para cumplir las finalidades y objetivos de la presente ley". (89) Según ya se anotó, basta a nuestro juicio, una definición general, como ésta, sobre los motivos que puedan dar lugar a expropiación. Sería imposible, en la práctica, exigir una ley previa para cada proyecto específico de desarrollo urbano o de vivienda que se piensen acometer.

Exige también la Constitución Nacional, sentencia previa para proceder a la expropiación. Los proyectos sobre reforma urbana señalan un procedimiento más claro y expedito que el de la legislación vigente para los juicios de expropiación. Conforme a él pueden decretar expropiaciones la nación, los departamentos, los municipios y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda; este último previa aprobación del Consejo Nacional de la Reforma Urbana. La disposición que ordena expropiar no puede ser objeto de recursos por la vía gubernativa, pero sí puede demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La disposición administrativa que decreta la expropiación, el avalúo del inmueble y otros documentos se acompañan a la demanda de expropiación, la cual está sujeta a reparto y el juez debe fallar dentro de los 8 días hábiles siguientes.

(88) *Proyecto de ley Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, Art. 53 . . . Ley 1a. de 1.943, Art. 1o.*

(89) Art. 43.

El juez regula directamente, en la sentencia, el valor de la indemnización por el bien expropiado, según las normas indicadas en la sección sobre avalúos. Solamente hay lugar a avalúo pericial, por expertos del Agustín Codazzi designados por el juez, en caso de mejoras permanentes que el propietario hubiera hecho con posterioridad al avalúo. Como el juicio de expropiación, según el proyecto, se tramita en única instancia, no hay lugar a apelación en caso de discrepancia respecto al monto de la indemnización; pero éste puede, revisarse, según disposición expresa del proyecto, en juicio ordinario que cualquiera de las partes inicie, dentro de los 15 días siguientes.

Cuando a juicio de la entidad demandante exista urgencia en la expropiación, el artículo 75 del proyecto autoriza un procedimiento especial, de mayor rapidez que el descrito, caracterizado porque a la demanda debe acompañar la entidad de derecho público el monto de la indemnización. Además, en la sentencia se dispone que el Estado entre inmediatamente en posesión del bien y se proceda a la entrega de éste dentro de los 5 días siguientes al fallo, aunque éste no se haya notificado.

El artículo 58 del proyecto reglamenta la forma de pago de la indemnización en caso de expropiación:

Prevee que éste se realizará en documentos de deuda a un año, hasta cierto porcentaje, variable según el patrimonio; el resto se cubrirá en bonos de vivienda y ahorro, con vencimiento final de 10 años e interés de 4o/o anual.

Estas normas parecen bastante rígidas, ya que no autorizan el pago en efectivo de ninguna parte del valor del bien y señalan para los bonos un interés del 4o/o anual, solamente. Parece aconsejable que se revisen y se hagan más equitativas para los propietarios, particularmente teniendo en cuenta la severidad del proyecto en materia de negociación directa.

H. — Otras disposiciones

Los proyectos gubernamentales contienen también disposiciones sobre terrenos urbanos ocupados de hecho; modificación del control de arrendamientos, y facultades extraordinarias al Presidente de la

República para determinados fines.

1. — Ocupaciones de hecho. (90) En materia de inmuebles ocupados de hecho, el nuevo proyecto dispone que debe procederse a la adquisición de terrenos ocupados antes de octubre de 1.970. Si la ocupación tuvo lugar con anterioridad al 1o. de enero de 1.961, no habrá lugar a indemnización; en caso contrario, ésta se cubrirá en bonos a 40 años y con 2o/o de interés anual. La primera de estas normas, es decir, la que elimina la indemnización significaría apelar al último inciso del artículo 30 de la Constitución, no usada hasta hoy y cuyas implicaciones filosóficas y políticas pueden ser negativas. La norma ordena que el pago en bonos parece justa, ya que la invasión de terrenos es debida, muchas veces, a abandono por parte del propietario de terrenos mantenidos muchas veces con propósitos especulativos. Convendría extender esta norma a los que hubieren sido ocupados antes del 1o. de enero de 1961, o modificar, en relación con ellos, las normas sobre extinción del dominio en favor del Estado, figura jurídica distinta de la expropiación.

2. — Control de arrendamientos. - (91) Desde hace tiempo, existe queja general por la congelación de arrendamientos dispuesta en el Decreto 1070 de 1.965. Con razón, puesto que de esa fecha en adelante, el poder adquisitivo de la moneda y en general la situación económica del país ha variado apreciablemente, al igual que en las demás naciones en proceso de desarrollo. El cambio de circunstancias ha engendrado injusticia para los propietarios, al quedar sujetos a cánones de arrendamiento excesivamente bajos; tal situación es más apremiante si se tiene en cuenta que, para muchos, los inmuebles arrendados no constituyen operación especulativa sino fuente casi única de ingresos. Por lo demás, la congelación se presta para enriquecimiento sin causa de arrendatarios que sub-arrienda los inmuebles con primas muy elevadas; en ocasiones superiores a los propios cánones de arrendamiento. En el caso de bienes destinados al comercio y a otros servicios, la situación es más aberrante, pues el control no produce efectos favorables de carácter social.

(90) Art. 8a a 82.

(91) Art. 83.

Aparentemente, el nuevo proyecto contiene facultades extraordinarias para regular el control de arrendamientos, en el ordinal 2o. del artículo 84 que autoriza al Presidente para "expedir normas sobre contratos de arrendamiento". Dentro del marco que señale el Ejecutivo, corresponde al Consejo Nacional de la Reforma Urbana "regular cuando fuere necesario, los cánones de los contratos de arrendamiento de los inmuebles urbanos". (92)

El proyecto anterior (93) era más explícito al derogar el decreto 1070 de 1.956 y facultar al gobierno para que regulara, cuando fuere necesario, los cánones de arrendamiento de los inmuebles destinados a vivienda. No se autorizaba al Ejecutivo para establecer controles de arrendamiento sobre bienes destinados a otras actividades, tales como las comerciales. Además, el artículo 100 del anterior proyecto sugería para el caso de que fuere menester establecer control de arrendamiento para viviendas, el gobierno podría señalar mecanismos que relacionaran el monto de los cánones respectivos con el avalúo catastral.

3. — Otras facultades. - El nuevo proyecto contempla, en su artículo 84, varias facultades extraordinarias para el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 76, ordinal 12 de la Constitución Nacional:

- 1o. - Reformar las normas vigentes sobre régimen de propiedad horizontal y condominio;
- 2o. - Expedir normas sobre contratos de arrendamiento y condiciones de funcionamiento de las casas de inquilinato;
- 3o. - Reglamentar el funcionamiento de las agencias dedicadas a la administración de bienes inmuebles ajenos, mediante comisión o cualquier otra forma de remuneración; y
- 4o. - Reglamentar el funcionamiento de los aparcaderos públicos de propiedad particular".

Todos los temas mencionados, especialmente el relativo a reglamentación de las casas de inquilinato, parecen de la mayor importancia y utilidad práctica.

(92) Art. 3o. Ord. 15o.

(93) Arts. 99 a 101.