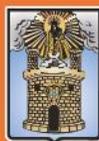


Aplicación del Instrumento de Intervención del Suelo Derecho de Preferencia,

en el Distrito Especial de Ciencia,
Tecnología e Innovación de Medellín



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga
Alcalde de Medellín

Ana Cathalina Ochoa Yepes
 Directora
Departamento Administrativo de Planeación

Jaime Humberto Pizarro Arteaga
Subdirector de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad

Equipo Técnico: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad

Unidad de Formulación de Instrumentos de Gestión

ARQ. Nelson Valderrama Cuartas
 Líder de Programa (E)

ING. William Alberto Castrillón
 Vásquez
 Líder de Proyecto

GIS. Dora Beatriz Rivera Escobar
 Profesional especializada

TS. Claudia Patricia Cano Vásquez
 Profesional universitaria

ADM. Juan Fernando Valencia Marín
 Contratista

Acompañamiento Jurídico:

Sergio Augusto Yepes Chaverra
 Diego Duque Pineda
 Dany Granda Jaramillo
 Adriana María Zapata Flórez

© Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín
 Medellín, 2024



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. MARCO LEGAL	5
1.1 Fundamento legal del derecho de preferencia.....	5
1.2 Ámbito de aplicación del instrumento	6
2. ESCENARIOS PARA LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO	6
2.1 Bancos Inmobiliarios.....	6
2.2 ISVIMED	8
2.3 Operadores Urbanos – Gestión asociada.....	11
3. ANÁLISIS SOCIAL	12
3.1 El derecho de preferencia y la protección a moradores.....	13
3.2 El derecho de preferencia y la vivienda	15
3.3 El derecho de preferencia y la renovación urbana.....	20
4. FINANCIACIÓN.....	22
5. BIBLIOGRAFÍA	24



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

INTRODUCCIÓN

En el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, se observa en la actualidad como la gestión del suelo se dificulta para dar continuidad al desarrollo de nuevos proyectos constructivos atendiendo los objetivos propuestos desde el POT, específicamente en los polígonos de renovación urbana. Como una consecuencia de esto, se afecta también la generación de vivienda social, teniendo en cuenta que ésta constituye una obligación en la renovación urbana.

Como una estrategia que facilite la realización de los proyectos y la gestión predial que facilite la consolidación de las diferentes unidades de actuación urbanística, se plantea la generación de estrategias conducentes a promover la gestión asociada, de manera que los propietarios de los inmuebles objeto de desarrollo a través de las UAU, no solo se limiten a la simple venta del predio, sino que se hagan partícipes de los proyectos y de esta forma se garantice si así lo quieren, el derecho a la permanencia en el territorio. Adicionalmente, este derecho se garantiza para quienes, habiendo vendido su inmueble, quieran optar también por la permanencia, a través del derecho de preferencia.

El proyecto de Decreto Distrital que se presenta con este documento pretende abordar estas temáticas recogiendo lo establecido en la normativa Nacional y Distrital y ofreciendo un marco procedimental a seguir para su aplicación.



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

1. MARCO LEGAL

1.1 Fundamento legal del derecho de preferencia

El artículo 73 de la Ley 9 de 1989, establece a favor de los Bancos Inmobiliarios el derecho de preferencia para la enajenación de los inmuebles que, con base en los planes municipales y distritales de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, se encuentren ubicados en las zonas destinadas por los Concejos los motivos de utilidad pública e interés social establecidos en los literales b), d), e), m), n) y o) del artículo 10 de la Ley 9 de 1989; norma que fue modificada por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021, a partir de las cuales es posible afirmar que el instrumento Derecho de Preferencia puede aplicarse actualmente en los motivos de utilidad pública e interés social de los literales b), i), j), k) y l) de la citada ley 388 de 1997, relacionados con la ejecución de planes de vivienda de interés social, la legalización y reubicación de asentamientos humanos; la constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades y para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos, la ejecución de proyectos de urbanización y construcción prioritaria y la ejecución de proyectos de urbanización a través de la modalidad de unidades de actuación mediante los instrumentos de gestión asociada del suelo habilitados en la Ley.

Seguidamente, el numeral 2, inciso 1 del artículo 119 de la Ley 388 de 1997, indica que los propietarios o poseedores que opten por recibir el dinero del precio de adquisición o indemnizatorio, podrá ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de aquéllos.

En el ámbito local, el artículo 324 del Acuerdo 48 de 2014, también reconoce el derecho de preferencia con la Obligación de Vivienda de Interés Social –VIS y de Vivienda de Interés Prioritario –VIP–, donde de conformidad con el artículo 92 de la Ley 388 de 1997, el artículo 46 de la Ley 1537 de 2012 y el artículo 2.2.2.1.5.1 del Decreto Único Nacional 1077 de 2015, la Vivienda de Interés Social –VIS y de Vivienda de Interés Prioritario –VIP– constituyen en prioridad para la cohesión social y territorial, además del logro del objetivo estratégico 6, señalado en el Artículo 8 del Acuerdo antes mencionado, los porcentajes obligatorios para los polígonos con tratamiento de Renovación Urbana y Desarrollo según el macroproyecto en el cual se localiza. Igualmente, el Acuerdo Municipal 48 de 2014 estableció en su artículo 491 el derecho de preferencia como la facultad otorgada por la ley a favor de los Bancos Inmobiliarios o quienes ejerzan sus funciones y



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

propietarios o poseedores de inmuebles incluidos en programas de renovación urbana, para que realicen la primera oferta de compra a un inmueble con base a lo establecido por el artículo 73 de la Ley 9 de 1989 y artículo 119 de la Ley 388 de 1997 o la norma que los modifique, complemente o sustituya.

1.2 Ámbito de aplicación del instrumento

El presente instrumento será aplicado en todo el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en función de los motivos de utilidad pública señalados en los literales b), i), j), k) y l) de la ley 388 de 1997, modificados por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021.

Para los propietarios y/o poseedores en el desarrollo de proyectos inmobiliarios en áreas de renovación urbana y en el marco de la implementación de las herramientas de gestión asociada del suelo y de la política pública de protección a moradores y actividades económicas.

2. ESCENARIOS PARA LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO

El proyecto de Decreto se enfoca en tres escenarios de aplicación del instrumento de intervención del suelo Derecho de Preferencia en el marco de los instrumentos definidos en el Subsistema de Intervención del Suelo del Sistema de Gestión para la Equidad Territorial y dentro de las facultades otorgadas desde la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y la Ley 2079 de 2021, como lo son la adquisición de predios por motivos de utilidad pública por parte de las entidades que ejercen funciones de bancos inmobiliarios, la adquisición de inmuebles resultantes en los proyectos de vivienda de interés social – VIS y de vivienda de interés prioritario – VIP para regular la oferta y la demanda de esta tipología de viviendas y finalmente, para la vinculación de los propietarios del suelo como partícipes de los proyectos constructivos que se concreten en el marco de los planes parciales en los polígonos de renovación urbana.

2.1 Bancos Inmobiliarios

A continuación, se enuncia el procedimiento aplicable a los bancos inmobiliarios para el ejercicio del derecho de preferencia:



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

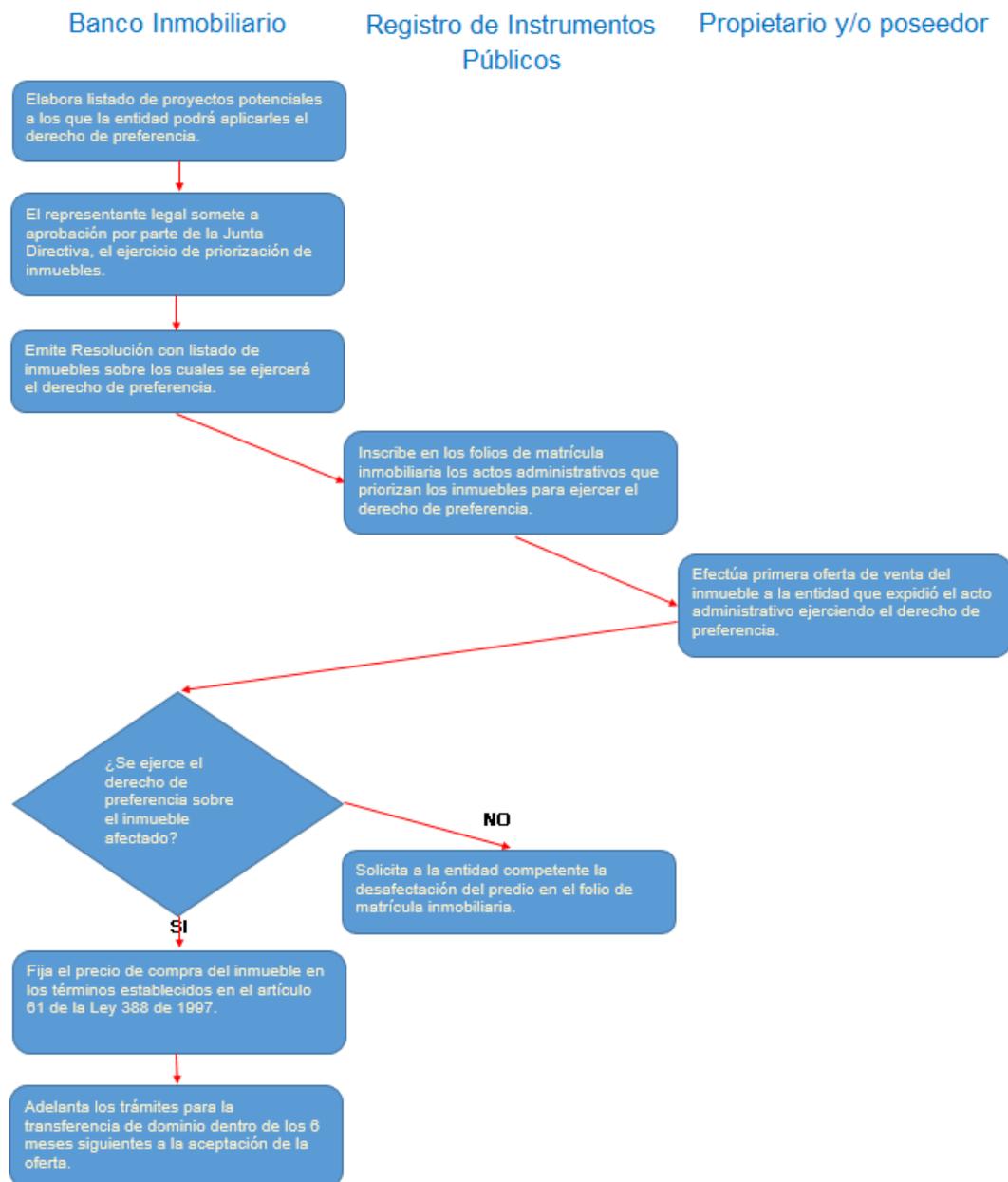
- La entidad con funciones de banco inmobiliario debe elaborar un listado de predios con niveles de prioridad a los que el Distrito podrá aplicarles el derecho de preferencia, para el desarrollo de proyectos potenciales en el marco del programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Distrital en articulación con la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas.
- El representante legal de la entidad con funciones de banco inmobiliario debe someter a aprobación por parte de la Junta Directiva, el listado con los predios a los que se pretende aplicar el derecho de preferencia.
- Una vez el listado de predios es aprobado por la Junta Directiva, la entidad debe emitir el acto administrativo mediante el cual se ejerce el derecho de preferencia, en el cual debe incluir los predios debidamente identificados.
- Cuando el acto administrativo mediante el cual se ejerce el derecho de preferencia se encuentre ejecutoriado, se procederá con su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios que son objeto de su aplicación.
- Cuando el propietario o poseedor de un bien inmueble se encuentre interesado en su enajenación, efectuará la primera oferta de venta a la entidad con funciones de banco inmobiliario que expidió el acto administrativo mediante el cual se ejerció el derecho de preferencia sobre el mismo.
- Dentro de los tres (3) meses siguientes al recibo de la oferta por parte del propietario o poseedor interesado en vender, la entidad con funciones de banco inmobiliario deberá responder si ejerce o no el derecho de preferencia; en caso de no ejercerlo, deberá informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que ésta levante la afectación efectuada al inmueble.
- En caso de ejercer el Derecho de Preferencia y aceptar la oferta de compra, la entidad con funciones de Banco Inmobiliario dispondrá de seis (6) meses para perfeccionar dicha compra; dentro de este plazo deberá fijar el precio de compra del inmueble, en los términos definidos por la Ley.

A continuación, se presenta el flujograma con el procedimiento que deben seguir los Bancos Inmobiliarios para ejercer el derecho de preferencia:



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Figura 1 Procedimiento para Bancos Inmobiliarios



Fuente: elaboración propia



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Como entidad encargada de gerenciar las políticas de vivienda y hábitat en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED podrá ejercer el derecho de preferencia para la adquisición de las nuevas unidades de vivienda con tipologías de vivienda de interés social – VIS y vivienda de interés prioritario – VIP, que se generen en desarrollo de los proyectos que hacen parte de los planes parciales en los polígonos de renovación urbana. A continuación, se describe el procedimiento para el efecto:

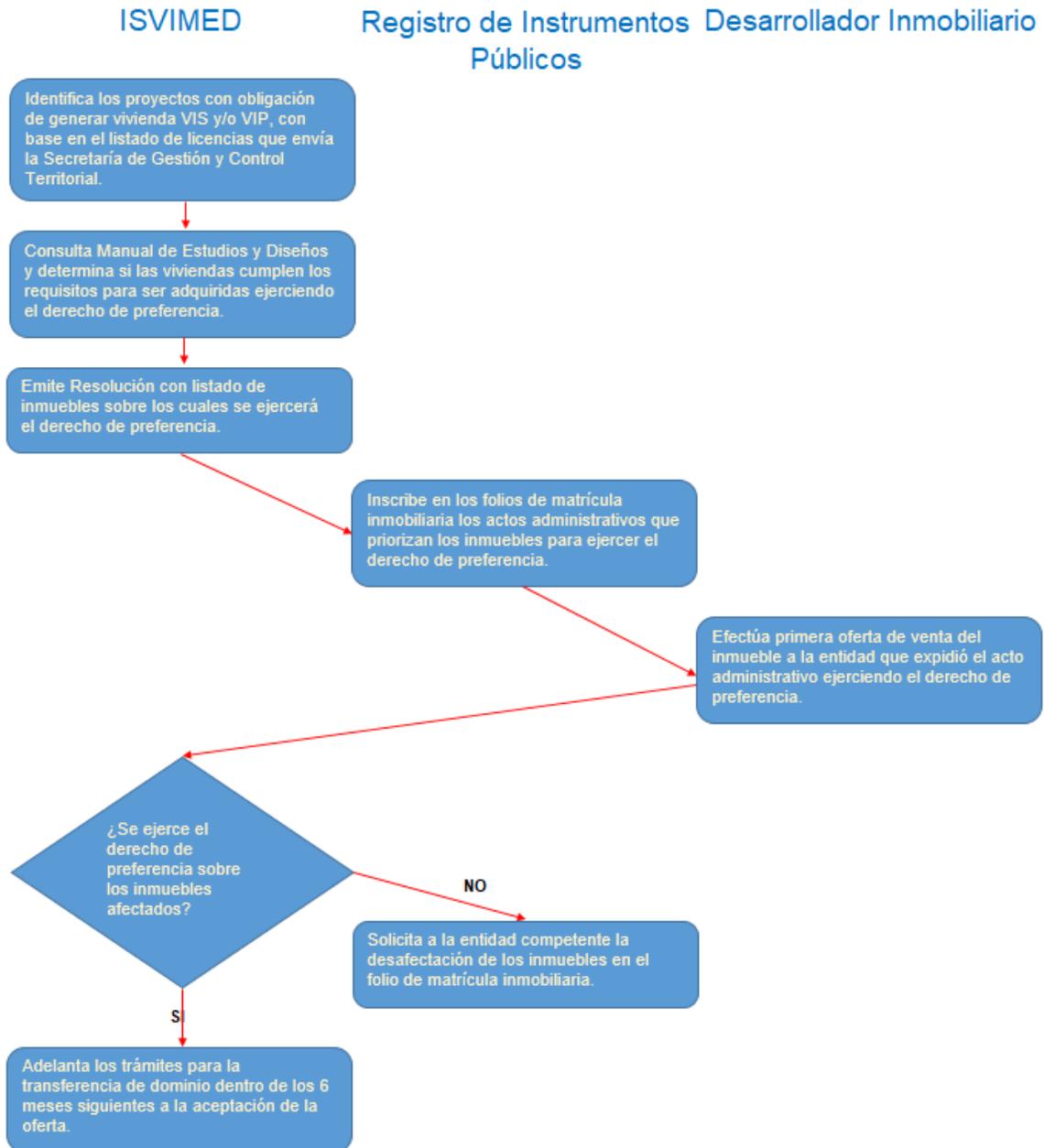
- La Secretaría de Gestión y Control Territorial y el Departamento Administrativo de Planeación, envían al ISVIMED el listado trimestral de los proyectos aprobados en los polígonos de renovación urbana en desarrollo de los planes parciales de los macro proyectos.
- El ISVIMED efectuará los análisis respectivos, tanto desde lo presupuestal en cuanto a la disponibilidad de recursos, como de los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Estudios y Diseños, que deben cumplir las unidades de vivienda a adquirir para el desarrollo de su objeto.
- Una vez se determina que es viable la adquisición de las unidades de vivienda objeto de análisis, el ISVIMED expide los actos administrativos mediante los cuales ejerce el derecho de preferencia sobre las mismas.
- Cuando los actos administrativos mediante los cuales se ejerce el derecho de preferencia se encuentren ejecutoriados, se procederá con su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles que son objeto de su aplicación.
- Cuando el constructor o desarrollador inmobiliario inicie el proceso de ventas de los inmuebles sobre los cuales se ejerció el derecho de preferencia, deberá efectuar la primera oferta de venta al ISVIMED.
- Dentro de los tres (3) meses siguientes al recibo de la oferta por parte del constructor o desarrollador inmobiliario interesado en vender, el ISVIMED deberá responder si ejerce o no el derecho de preferencia; en caso de no ejercerlo, deberá informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que ésta levante la afectación efectuada al inmueble.
- En caso de ejercer el Derecho de Preferencia y aceptar la oferta de compra, el ISVIMED dispondrá de seis (6) meses para perfeccionar dicha compra.

A continuación, se presenta el flujograma con el procedimiento que debe seguir el ISVIMED para ejercer el derecho de preferencia:



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Figura 2 Procedimiento para ISVIMED



Fuente: elaboración propia



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

2.3 Operadores Urbanos – Gestión asociada

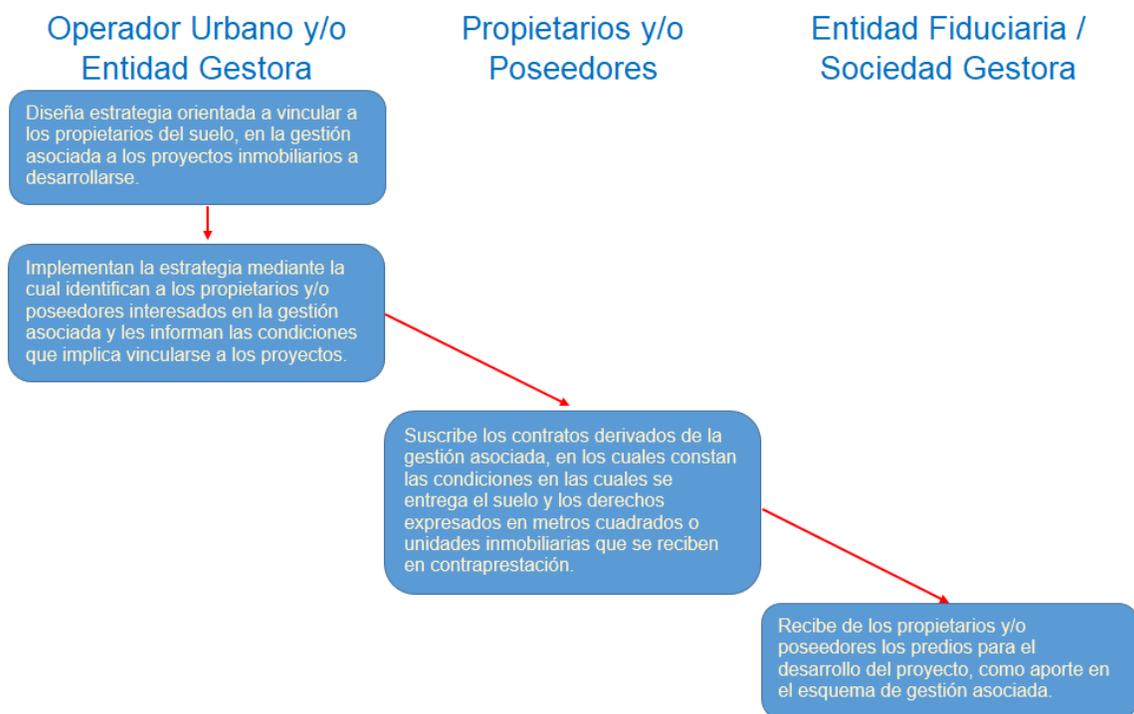
Un tercer escenario de aplicación del derecho de preferencia como instrumento de intervención del suelo consiste en involucrar a los propietarios del suelo incentivando su participación y fomentando la gestión asociada en los diferentes proyectos a realizarse, como el mecanismo más eficaz para la concreción de los mismos. Adicionalmente, se pretende ofrecer garantías de permanencia en el territorio para aquellos propietarios a quienes, en aplicación de los instrumentos de intervención, se les enajenarán sus predios para el desarrollo de los proyectos, de manera que puedan acceder a las unidades inmobiliarias resultantes de los desarrollos, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 119 de la Ley 388 de 1997.

- Las entidades gestoras y los operadores urbanos encargados de la gestión predial en las unidades de actuación urbanística o de la gestión de los planes parciales de renovación urbana diseñarán la estrategia de gestión asociada del suelo, que permita vincular a los propietarios y/o poseedores de los predios como partícipes de los proyectos inmobiliarios a desarrollarse, para obtener como contraprestación parte de las unidades inmobiliarias resultantes en lugar de la compensación económica por la venta del suelo.
- Las entidades gestoras y los operadores urbanos implementan la estrategia de gestión asociada e identifican a los propietarios y/o poseedores interesados en vincularse al proyecto inmobiliario, planteándoles las condiciones del negocio, de manera que éstos ejerciendo el derecho de preferencia vinculen sus inmuebles mediante transferencia a la entidad fiduciaria o a la sociedad constituida para el desarrollo inmobiliario obteniendo como beneficio metros cuadrados resultantes del mismo, o en su defecto opten por la venta de los inmuebles.
- Cuando se decide ejercer el derecho de preferencia y las partes optan por la gestión asociada, la entidad gestora y/o el operador urbano en coordinación con los propietarios o poseedores de los predios, suscribirán los actos o contratos requeridos para su vinculación al proyecto inmobiliario, en los que se definirán el monto del aporte en función del avalúo del inmueble, los metros cuadrados que constituirán el beneficio en contraprestación, los tiempos de ejecución del proyecto y cumplimiento de las obligaciones y demás condiciones pactadas entre las partes, y aquellas que resulten de la aplicación de los instrumentos de la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas del Distrito.



A continuación, se presenta el flujograma con el procedimiento que deben seguir los operadores urbanos para el ejercicio del derecho de preferencia en favor de los propietarios del suelo para promover la gestión asociada:

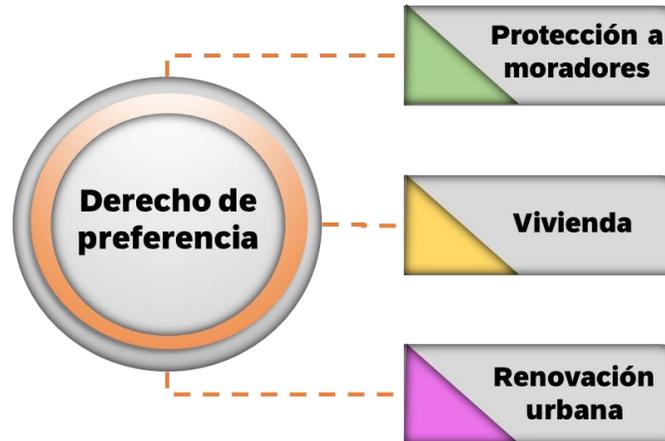
Figura 3 Procedimiento para Operadores Urbanos- Gestión asociada



Fuente: elaboración propia

3.1 El derecho de preferencia y la protección a moradores

Figura 4 El Derecho de Preferencia y sus componentes



Fuente: elaboración propia

Desde el componente social, hablar de ejercer el derecho de preferencia se encuentra estrechamente ligado al cumplimiento del principio rector del plan de ordenamiento territorial N° 8. La protección a moradores, entendido como fundamento de la intervención en el territorio en la medida en que a partir de este principio se deben garantizar los derechos de los habitantes inmersos en procesos de transformación urbanística, pues si bien el desarrollo territorial genera beneficios a las ciudades, también puede impactar de manera negativa a los moradores y a sus actividades económicas generando inequidad en el acceso al suelo, vulnerando el derecho a la ciudad y al disfrute del desarrollo y, lo más importante, desmejorando sus condiciones iniciales al afectar sus modos y medios de vida.

Dado lo anterior, el derecho de preferencia puede aportar al cumplimiento de los principios de la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas-PPPMAEP y del marco estratégico del POT, en especial, el derecho de permanencia, la equidad social y territorial, la identidad socio-territorial, la minimización del reasentamiento, la residencia territorial y la solidaridad social y territorial; todos ellos relacionados con esa capacidad que deben tener las ciudades de llevar a cabo procesos de transformación sin vulnerar los derechos de los moradores, respetando su sentido de pertenencia, facilitando el acceso a bienes y servicios y, evitando la segregación socio-espacial.



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Cabe resaltar que la protección a moradores se debe ejercer en concordancia con el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente que le apueste a la población como el centro de sus decisiones y a su bienestar, como el objetivo principal.

Si bien, conforme al artículo 58 de la Constitución política de Colombia “el interés privado deberá ceder al interés público o social”, es claro que a la luz de la PPPMAEP, este último no puede lograrse a costa de la vulneración de los derechos fundamentales de quienes habitan los territorios objeto de transformación; así lo manifiesta la Corte Constitucional (2009b) al enunciar que: *“...No existe pues una prevalencia absoluta del interés general sobre el particular, pues tal prevalencia no puede obtenerse a costa del sacrificio de tales derechos”*.

Así queda clara la necesidad de articular un instrumento de intervención en el territorio como lo es la PPPMAEP, con los demás instrumentos de planificación, financiación y gestión del suelo.

De igual forma, los hechos de reconocimiento y protección establecidos por la PPPMAEP, se corresponden con el derecho de preferencia al definir:

1. La vivienda como patrimonio socio familiar y económico, que debe ser restablecido sin importar las formas de tenencia, pues reconoce que ella es una de las condiciones necesarias del desarrollo de las personas y de la vida urbana, pues evidencia la relación y apropiación del morador con el territorio que habita.
2. Las condiciones de habitabilidad de la vivienda y el entorno: como ese espacio externo a la vivienda que genera bienestar en tanto permite al morador el disfrute de espacios de encuentro representados en espacio público, en equipamientos de ciudad y en el acceso a bienes y servicios.
3. Los sistemas públicos de escala vecinal: como esa necesidad de que las intervenciones territoriales en sus procesos de transformación identifiquen y respeten los lugares con algún tipo de contenido simbólico o cultural que genera identidad para los moradores.
4. Las unidades económicas y productivas: las cuales representan la supervivencia y sostenibilidad de los moradores en el territorio, lo que implica la garantía de conservación y permanencia, siempre y cuando las actividades productivas existentes cumplan con los estándares de la



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

norma; siempre se deberá propender por su continuidad en iguales o mejores condiciones.

5. Las ventajas de localización: son las que justamente le permiten a la población acceder a las oportunidades que brinda la ciudad y el desarrollo; garantiza igualmente la sostenibilidad de las unidades económicas y el acceso a la estructura urbana (transporte, servicios, equipamiento, espacio público) y a la no segregación.

3.2 El derecho de preferencia y la vivienda

Hablar del derecho de preferencia es hablar del derecho a la vivienda, el cual se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia (1991), bajo el concepto de vivienda digna: “Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

En este sentido, los derechos económicos, sociales y culturales, identificados como derechos de segunda generación por el PIDESC (Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales), reconoce dentro de estos derechos a la vivienda, la cual, junto con la salud, la educación y la familia estructuran el principio de “vivienda adecuada”, que está íntimamente relacionado con los siguientes componentes fundamentales, a saber: i) la seguridad jurídica de la tenencia, ii) la disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura, iii) los gastos soportables, iv) la habitabilidad, v) la accesibilidad, vi) el lugar y vii) adecuación cultural.

Por su parte, la Corte Constitucional (Sentencia T-079 de 2005) hace un llamado a proteger todo tipo de vivienda, independiente de la forma de tenencia de hospedamiento o desplazamientos forzosos por obras de desarrollo, lo que conlleva, según la Corte a la obligación de respetar el derecho a la vivienda.

Es así, como el derecho de preferencia es una herramienta que facilita el desarrollo de proyecto de Vivienda de Interés Prioritario-VIP y de Vivienda de Interés Social-VIS, en tanto otorga a las entidades territoriales la facultad para que a través de los bancos inmobiliarios o en nombre propio realicen la primera oferta de compra sobre inmuebles para la destinación establecida en el artículo 73 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997. Entre estas destinaciones se destaca el *desarrollo de proyectos de vivienda de interés social*,



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, la legalización de asentamientos informales con mejoras o construcciones con destino habitacional y la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin.

Es importante resaltar que, en esta misma vía, el Acuerdo 48 de 2014, establece la aplicación del derecho de preferencia prioritariamente para la canalización de la oferta y demanda de vivienda, estableciendo además la necesidad de que los operadores urbanos determinen el número de inmuebles necesarios para garantizar la protección a los moradores en los proyectos que se desarrollen en las Áreas de Intervención Estratégica. Es por ello, que en reconocimiento de la necesidad de generar vivienda VIP y VIS, este mismo Acuerdo, determina los porcentajes que estas Áreas de Intervención Estratégica deben destinar para la generación de vivienda.

Así mismo, el Distrito de Medellín, cuenta con un Plan habitacional que fue formulado entre los años 2008 y 2011, revisado y ajustado en el año 2019, dando como resultado el PEHMED 2030, instrumento que se convierte en el eje de la política pública de vivienda y hábitat para la ciudad. El Acuerdo 48 de 2014-POT, incorpora en su artículo 215, el PEHMED 2030 como el instrumento principal de planificación del Subsistema Habitacional e incluye como objetivo estratégico promover el acceso a la vivienda digna en los procesos de mejoramiento integral, consolidación y construcción del hábitat sostenible como escenarios de cohesión social y territorial, para disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, bajo una perspectiva de cooperación regional (POT, objetivo estratégico 6).

Respecto a este gran objetivo, es pertinente mencionar que el déficit habitacional en Medellín, se ve afectado entre otros aspectos por la dinámica demográfica, la concentración de población en las áreas urbanas, la escasez de suelo urbanizable, las dinámicas inmobiliarias que en los últimos años se han visto afectadas como consecuencia de la pandemia del covid-19, la turistificación y la gentrificación, el cambio en la conformación de los hogares¹, aspectos que

¹ El número promedio de habitantes por vivienda en la ciudad, según la Encuesta de Calidad de Vida ha venido disminuyendo, así: para los años 2020: **3,36**; 2021: **3,47**; 2022: **3,25**; 2023: **2,98**; 2024: **2,65**.



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

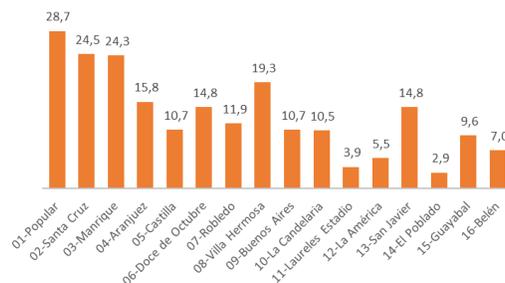
influyen en la demanda y oferta de vivienda y que, por tanto traza nuevos retos para la Administración Distrital, en términos de atender y superar esta situación.

Con relación al déficit habitacional, en Medellín la fuente oficial para determinarlo es el CNPV-2018². Según el DANE, el déficit Habitacional está compuesto por el Déficit de Vivienda Cuantitativo y el Déficit de Vivienda Cualitativo. *El Déficit Cuantitativo identifica a los hogares que habitan las viviendas con deficiencias estructurales y de espacio, no susceptibles a mejoramiento, por lo que es necesario añadir nuevas viviendas al stock total de viviendas, en este caso de Medellín y sus corregimientos, para que exista una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que requieren alojamiento. Por otro lado, el Déficit Cualitativo identifica a los hogares que habitan en viviendas que requieren ajustes para cumplir las condiciones de habitabilidad adecuadas. Por lo anterior no es necesario adicionar nuevas viviendas cuando tienen Déficit Cualitativo, sino realizar intervenciones que corrijan las deficiencias identificadas en los componentes de éste déficit. (DANE, 2020).*

Los resultados arrojados por el DANE, para Medellín, indican que el promedio del déficit habitacional de Medellín es de 15,0%, siendo explicado mayormente por el déficit cualitativo, con un 12,9%; mientras que el déficit cuantitativo es de un 2,02%.

El promedio, del déficit habitacional para las comunas se encuentra en 13,44%; mientras que para los corregimientos el promedio es de 43,03%, evidenciándose una marcada diferencia entre lo rural y lo urbano. Las cifras corresponden a hogares en déficit.

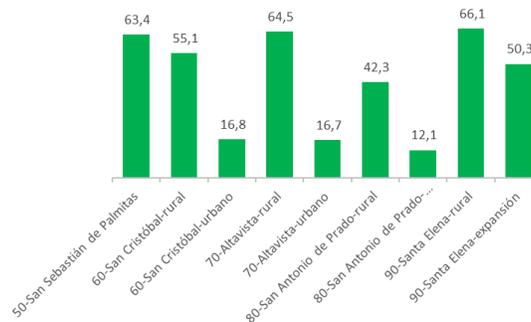
Figura 5 Déficit Habitacional por Comuna - Urbano



Fuente: elaboración propia

² Contrato interadministrativo No. 4600085225 de 2020, DANE - Municipio de Medellín

Figura 6 Déficit Habitacional por Corregimiento- Rural



Fuente: elaboración propia

De conformidad con el POT, la necesidad de vivienda urbana para el Distrito de Medellín en el año 2020 es de 40.233 viviendas y en el año 2025 es de 12.979 viviendas y, en relación con los procesos de planificación que tendrá la ciudad en la vigencia del presente plan de ordenamiento se podrán generar aproximadamente 147.104 viviendas, sin embargo, a la fecha esta meta es de complejo cumplimiento, en especial en los suelos renovación, donde se encuentran las mayores posibilidades de producción urbana, pero por múltiples factores la ejecución de los planes parciales en estos polígonos ha sido muy lenta.

Dado lo anterior, todas las acciones que se emprendan con el ánimo de lograr superar el déficit habitacional, no solamente en el país sino desde los entes territoriales son bienvenidos, más aún cuando hoy, Colombia, cuenta con la Ley 2079 de 2021, que tiene por objeto reconocer la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado, encargada de diseñar y adoptar normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos. Tiene además dentro de sus objetivos: *“establecer mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Colombia, mediante el aumento subsidios, del financiamiento a la demanda y la promoción de la oferta y el suelo urbanizable en el país”*. Aspecto que perfectamente puede ser compatible de gestión mediante el instrumento **derecho de preferencia**.



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

El Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, cuenta con el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín-**ISVIMED**, como un instituto descentralizado de la Alcaldía que enfoca su accionar en la población en situación de pobreza, vulnerabilidad social y precariedad del hábitat, con el propósito es brindar soluciones habitacionales a través de procesos de gestión, autogestión y ejecución de proyectos integrales de vivienda y hábitat.

Es precisamente el **ISVIMED**, quien en cumplimiento del artículo 311 del Decreto Municipal 883 de 2015, modificado por el Decreto Distrital 863 de 2020 y el Acuerdo 1 de 2024, está llamado a ejercer el derecho de preferencia canalizando la oferta y demanda no solo de productos inmobiliarios provenientes de la renovación urbana (Vivienda de Interés Prioritario-VIP y de Vivienda de Interés Social-VIS) sino también de la disponibilidad de suelo calificado para la generación de vivienda. Esto en coordinación con los operadores urbanos que, en cumplimiento del Decreto Distrital 893 de 2017, pueden ejercer a nombre propio o del Distrito de Medellín, el derecho de preferencia en los términos de la Ley 388 de 1997 y del artículo 491 del Acuerdo 48 de 2014. Además, en Medellín, ejercen funciones de bancos inmobiliarios tres entes descentralizados del Distrito, a saber: la Empresa de Desarrollo Urbano -**EDU**-, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -**ISVIMED**- y la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada -**Metro de Medellín Ltda.**

Finalmente, es preciso señalar algunos aspectos del diagnóstico del **PEHMED 2030**, que hacen parte de las variables estratégicas del sistema habitacional, aspectos que se encuentran en concordancia con el aporte que la aplicación del instrumento de gestión del suelo derecho de preferencia podría hacer al sector vivienda:

- Desde un enfoque gerencial priman las decisiones económicas, tecnológicas y productivas para la VIS y la VIP basado más en la rentabilidad y el lucro y se ignora políticamente la existencia de la inequidad territorial y los déficits históricos de la vivienda y el hábitat.
- Se presenta un interés político y económico por hacer de Medellín una ciudad innovadora, sin embargo, los esfuerzos se dirigen a asuntos no relacionados con la vivienda y el hábitat. Además, el ser innovadora, convierte la ciudad en un atractivo que hace que se aumente la población migrante causando efectos negativos a nivel social.
- El modelo de ocupación de la ciudad presenta avances en instrumentos de intervención, pero puede contribuir a la densificación sin servicios



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

complementarios suficientes. Se privilegia el eje central, pero se descuidan las tensiones que se pueden presentar con la expansión urbana hacia los bordes y ámbito rural.

- La especulación inmobiliaria y los altos precios del suelo afectan la ubicación de la población de bajos ingresos y la compra de tierras para vivienda en zonas de interés del municipio.
- Se genera gentrificación, especialmente en algunos suelos de renovación y de consolidación; para el área rural la urbanización de parcelaciones causa el mismo efecto, debido a usos de mayor rentabilidad.
- No se ha generado calificación efectiva del suelo, conforme a los planteamientos del POT 2014.
- Se presenta uso del espacio público para actividades privadas.
- Se presenta un bajo control urbanístico, generando ocupaciones irregulares, especulación y corrupción en la aplicación de la norma.
- Se presenta una baja gestión y uso de los instrumentos de financiación, que se evidencia en la falta de aplicación de la recuperación de la plusvalía para orientar recursos a la población de más bajos ingresos; igualmente, en el incremento de la población sin acceso a la vivienda, pues en muchos casos se dejan en manos de los inmobiliarios y desarrolladores de proyectos el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Se presenta un aumento en los asentamientos precarios en la ciudad con condiciones de habitabilidad no adecuadas e inseguridad en la tenencia

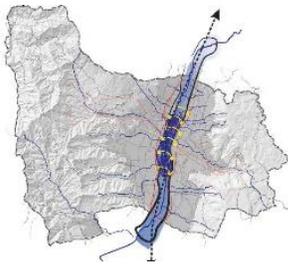
3.3 El derecho de preferencia y la renovación urbana

En cumplimiento de los principios estipulados en la Ley 388 de 1997: 1) la función social y ecológica de la propiedad; 2) la prevalencia del interés general sobre el particular y, 3) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; así como de sus objetivos en especial: *garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres;* Medellín, ha



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

definido un modelo de ocupación, que entre otros busca que la ciudad sea compacta, que se densifique en las áreas planas para garantizar el equilibrio funcional, que genere un límite hacia el borde rural para mitigar el crecimiento urbano, que permita la densificación moderada en la media ladera y que se genere un crecimiento hacia el centro alrededor del corredor del río Aburrá, como epicentro del espacio público metropolitano, en el que se concentren las más altas densidades urbanas.



Es justamente en el centro de la ciudad donde se concentran los polígonos con tratamiento de renovación urbana, tratamiento que ofrece para la ciudad la gran mayoría de suelos con posibilidad de generación tanto de suelo disponible como de unidades de vivienda, sobre los cuales podrá ejercerse el derecho de preferencia.

De esta manera, cobra total relevancia el concepto de gestión asociada vinculado a las actuaciones urbanísticas que se ejecutan en suelos de renovación urbana a través del instrumento de planificación complementaria: Plan Parcial. La gestión asociada del suelo permite vincular a los propietarios o poseedores de inmuebles a los proyectos inmobiliarios en áreas de renovación urbana, de manera que estos puedan acceder a los beneficios económicos de la renovación, optando por recibir metros cuadrados resultantes del proyecto, en lugar de la contraprestación por la venta de su inmueble.

En consonancia con el artículo 119 de la Ley 388 de 1997, en los programas de renovación urbana de manera preferente el valor de adquisición de los inmuebles deberá pagarse mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto o mediante derechos de edificabilidad, participando como socio del mismo; esto supone entonces una gestión asociada y el ejercicio del derecho de preferencia con el fin de que propietarios y poseedores puedan permanecer en el territorio.

La gestión asociada como uno de los ejes del urbanismo facilita la financiación de los elementos colectivos de las actividades urbanas, genera equidad entre los propietarios, logrando superar el urbanismo predio a predio, derivado de la división original de la propiedad privada.



Alcaldía de Medellín
 Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Es por ello, que el artículo 44 de la Ley 388 de 1997, define la necesidad de ejecución de las unidades de actuación urbanística a través de la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación, según lo determine el correspondiente plan parcial.

En este sentido, MALDONADO y otros (2006), plantean dos condiciones jurídicas que concretan la gestión asociada: 1) la Unidad de Actuación Urbanística, es decir, el área conformada por uno o varios inmuebles, que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación, con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante el reparto equitativo de las cargas y los beneficios; y, 2) La definición de las condiciones y obligaciones para la cesión de los terrenos y el coste de las obras de urbanización correspondientes.

Los operadores urbanos en consonancia con la responsabilidad que les compete sobre la gestión de la intervención pública, deben propender por realizar acciones que promuevan la gestión asociada desde dos líneas principales: la gestión urbana e inmobiliaria y la gestión social. A partir de ellas, es necesario generar acciones que faciliten la vinculación de los propietarios y/o poseedores del suelo al desarrollo urbano, en cumplimiento de los lineamientos de la PPPMAEP, contribuyendo a disminuir los impactos de la gentrificación en los programas de renovación urbana.

El derecho de preferencia, es pues un instrumento de gestión del suelo que permitirá contribuir con estos mismos objetivos en aras de evitar la expulsión de la población del territorio que han habitado por años, que les ha permitido su supervivencia y con el cual han construido lazos de identidad y arraigo; permitirá hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad; así como el derecho de permanencia.

4. FINANCIACIÓN

Las entidades que ejercen funciones de bancos inmobiliarios en el Distrito, deberán disponer de los recursos para concretar la compra de los inmuebles dentro de los plazos fijados por Ley, ya sea en sus presupuestos o a partir de aportes de inversionistas. Sin embargo, podrán analizar la disponibilidad de los recursos de los instrumentos de financiación que sean aplicables conforme el



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

procedimiento establecido por el Consejo de Direccionamiento Estratégico. En este último caso, los recursos para ejercer el derecho de preferencia deberán ser gestionados conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan de Desarrollo Distrital vigentes, que sean necesarios para llevar a cabo la aplicación del presente instrumento.



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

5. BIBLIOGRAFÍA

Contrato interadministrativo No. 4600085225 de 2020, DANE - Distrito de Medellín, Base de proyección Censo 2018.

MALDONADO, María Mercedes y otros. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Bogotá, Colombia 2006.

Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 “Medellín te quiere”.