

## GESTIÓN IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO



Alcaldía de Medellín

Departamento Administrativo de Planeación

**Compromiso de toda la ciudadanía**



INSTRUMENTOS

## 14. INSTRUMENTOS

### 14.1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Sistema Municipal de Planeación

Sistema de Planes

Constitución Política – planificación del desarrollo

Ley 128 de 1994 de las Áreas Metropolitanas

Plan integral de desarrollo

Hechos metropolitanos

Ley 152 de 1994 orgánica del plan de desarrollo

Ley 9 de 1989 reforma urbana

Ley 388 de 1997 de Desarrollo territorial

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. Artículo 5 Ley 388/97

El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, Artículo 6 Ley 388/97

Ley 614 de 2000 Consejos Territoriales de Ordenamiento, (...).

Decretos 879 de 1998, 1052 de 1998, 1600 de 2005 regula contenidos y procedimientos.

Acuerdos Municipales 43 de 1996 y 72 de 1997 Sistema Municipal de Planeación

Decreto 0507 de 2005 Equipos Zonales de Gestión y Planeación y PP, (...).

Acuerdo 62/99 POT y Documento técnico de soporte.

Acuerdo 23/00 Fichas Normativas.

Decreto 1212 de 2000 Planes Parciales

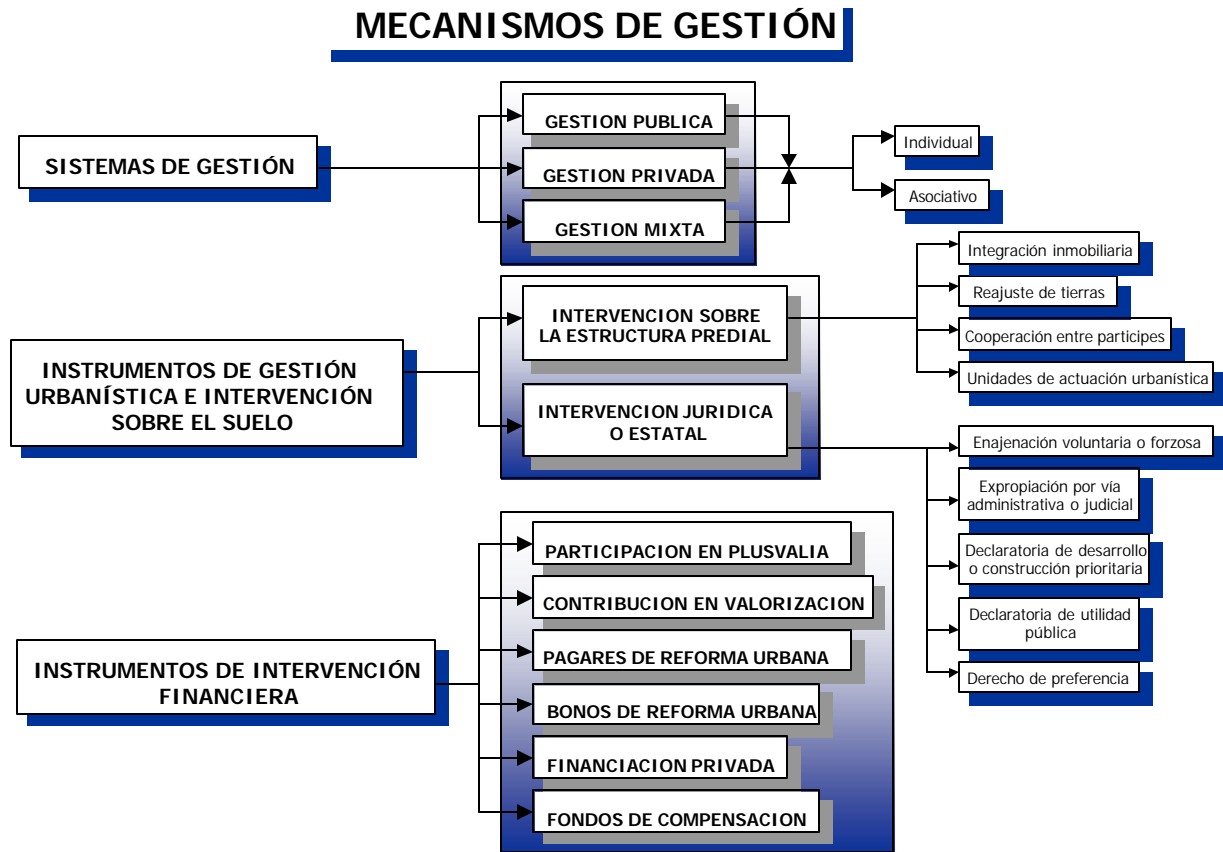
### INVENTARIO DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y ACTUACIÓN

- ✓ Planes globales de desarrollo
- ✓ Proyectos regionales
- ✓ Planes integrales de desarrollo metropolitano

- ✓ Proyectos estratégicos de ciudad
- ✓ Planes sectoriales educación, salud, ambiente
- ✓ Plan de desarrollo
  - Programas, Proyectos -Banco de programas y proyectos de inversión-
  - Planes de Acción
  - Planes de Inversión
- ✓ Planes de Ordenamiento Territorial
  - Planes Sectoriales movilidad y transporte, servicios públicos domiciliarios, vivienda social. (Transporte y Tránsito)
  - Planes Especiales urbanos y rurales (temáticos, territoriales)
  - Planes de protección patrimonial,
  - Plan de espacio público y equipamientos
  - Planes Zonales
  - Distribución equitativa de cargas y beneficios
  - Desarrollo prioritario
  - Aprovechamientos
- ✓ Macroproyectos Urbanos -actuaciones urbanas integrales
- ✓ Planes Parciales
  - Unidades de Actuación Urbanística
  - Unidades de Gestión
- ✓ Áreas de Manejo Especial
- ✓ Programa de Ejecución
  - Proyectos prioritarios
  - Proyectos locales
- ✓ Programas de vivienda de interés social
  - Proyectos urbanos de regularización y legalización urbanística
- ✓ Plan integral de obras de control y protección mitigación y reducción de riesgos
  - Planes de Ordenamiento de Microcuencas -PIOM-
  - Programas de reubicación

## 14.2. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL

Desde el ministerio del Medio Ambiente, se ha promovido la incorporación del instrumental normativo de gestión del suelo que en forma esquemática se sintetiza en el siguiente cuadro:



## 14.2.1. MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS

### 14.2.1.1. LOS APROVECHAMIENTOS

“Los planes de ordenamiento o los planes parciales que los desarrollen podrán determinar los índices de edificabilidad relacionados con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación o localizados en determinadas áreas o zonas del suelo urbano, para su convertibilidad en derechos de construcción y desarrollo.” Artículo 50 de la Ley 388

“Para efectos de la estimación y liquidación de la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Aprovechamiento del suelo. Es el número de metros cuadrados de edificación autorizados por la norma urbanística en un predio;

d) Índice de ocupación. Es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio;

e) Índice de construcción. Es el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida y, se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio.”

Artículo 1°. Del decreto 1788 de 2004

“Índice de construcción es la cifra que multiplicada por el área neta del lote o terreno, da como resultado el área máxima permitida para construir; fluctúa según la densidad asignada para la zona en la cual se ubica el desarrollo.

Se registrará por las correspondientes fichas de resumen de normativa urbana para cada zona de tratamiento. No se contabilizarán dentro del índice de construcción las áreas destinadas a:

- ✓ Parqueadero privado o para visitantes al servicio del proyecto, independiente del nivel en el cual se ubique.
- ✓ Balcones y terrazas tomados de la línea de paramento hacia el exterior, así como marquesinas, cubiertas de antejardín y tapasoles.
- ✓ Áreas construidas para equipamientos colectivos, cuando éstos se dejen al interior del proyecto.
- ✓ Instalaciones mecánicas, cuartos técnicos y tanques de agua.
- ✓ Piscinas y áreas de portería.
- ✓ Las zonas de escaleras y circulaciones comunes de la edificación.”

Artículo 201°. del Acuerdo 62 de 1999

“Es la cifra que indica el porcentaje de terreno a ocupar por las edificaciones después de respetar los retiros establecidos por las normas; se tomará sobre el primer piso de una edificación. Dentro del índice de ocupación se contabiliza todo lo que constituye área construida, de acuerdo con la definición establecida para ésta.” ARTÍCULO 202°. Del acuerdo 62 de 1999

#### **14.2.1.2. LAS UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA**

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

Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones. Artículo 39 de la Ley 388 de 1997

El instrumento Unidad de Actuación Urbanística -UAU- es el elemento de menor escala de intervención en la planificación del territorio, pertenece al ámbito inmediatamente inferior al plan parcial y depende de éste en términos de delimitación y definición de planificación, y su principal papel consiste en servir como unidad de reparto al interior del plan parcial, tal como se ha

implementado en Medellín, sin embargo esta situación no se encuentra completamente resuelta en la Ley ni en las reglamentaciones posteriores.

Del texto legal se entiende que puede haber una, varias o ninguna UAU al interior de los planes parciales, sin embargo, cabe preguntarse, si estas unidades son componentes del plan parcial, qué son y cómo se maneja “el resto” del suelo del PP, es decir, aquellos desarrollos que por alguna razón no hacen parte de UAU por ser predios muy grandes o que ya se encuentran desarrollados total o parcialmente, generando una dificultad en términos de la aplicación del principio de reparto equitativo, pues si bien la UAU determina un sistema interno de reparto entre los propietarios implicados, estas no resuelven el reparto entre diferentes Unidades en el mismo plan parcial que normalmente poseen cargas comunes y entre éstas y “el resto” del plan.

En este sentido el Acuerdo 62/99 avanza en la materia con la reglamentación de planes parciales, para el efecto se crea la figura “Unidad de Gestión” y “Áreas de Manejo especial”, aplicadas en varios planes parciales en ejecución. Estas dos figuras permiten abordar el reparto a escala del plan en su conjunto, pues abarca todos los predios que hacen parte de este (por tanto se comparten cargas y se distribuyen beneficios con proporcionalidad). Al utilizar estas figuras siempre queda abierta la opción de que algunas de ellas, las que se componen de diferentes predios se manejen como Unidades de Actuación Urbanística, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley, resolviendo así, dos escalas necesarias de reparto; al interior del plan parcial y al interior de Unidades de varios propietarios.

De esta manera, está claro que los propietarios y agentes que hacen parte de una UAU comparten sus cargas internas según lo expresado en el artículo anterior transcrito de la Ley, sin embargo, en muchos casos esto no resuelve los otros ámbitos de reparto, razón por la cual se crea la Unidad de Gestión como escala de reparto para el plan parcial, siendo posible un tercer nivel de reparto sugerido por el mismo artículo en función de las cargas asumidas por las Unidades o por el plan parcial que benefician escalas territoriales o ámbitos mayores como el Zonal o el nivel Ciudad, para lo cual es necesario construir un el sistema de reparto hacia el ámbito superior que permita resolver adecuadamente las cargas de ciudad en el ámbito correspondiente. De aquí surge la necesidad distribuir las cargas que impactan áreas superiores a la involucrada directamente en un plan parcial con la introducción de instrumentos como las tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones, los cuales hasta la fecha no han sido implementados, ni aplicados.

Desde la perspectiva de un plan parcial la Unidad de Actuación o de Gestión constituye la base de reparto tanto hacia arriba como hacia abajo, cumpliendo una finalidad doble; si bien las Unidades son una escala territorial sujeta al plan parcial, su delimitación en sí misma, constituye una herramienta de reparto, pues dependiendo de las cargas y los beneficios que le sean atribuidos a partir de incluir unos u otros lotes, unas potenciales utilidades o unas futuras inversiones, se configura la forma más básica de reparto, es decir, su simple definición puede estar resolviendo de por sí, la forma de reparto equitativo, es decir que para su delimitación se tendrán en cuenta, que el conjunto de cargas presente, pueda ser asumido por el conjunto de beneficios ubicados en esa misma unidad.

Lo anterior puede cumplirse en muchos casos y deben ser un punto de partida que facilita la gestión pues si cada Unidad de Gestión en un plan parcial –sea Unidad de Actuación o no- es en sí misma equilibrada en sus cargas y beneficios, se puede decir que éstas son completamente autónomas y que el plan parcial como un todo presenta un reparto equitativo, sin embargo, esto no siempre es posible, pues la delimitación por sí misma puede no resolver completamente el reparto y por tanto es necesario recurrir a otros instrumentos complementarios, como transferir parte de la edificabilidad (beneficios), asumir más cargas dentro y fuera de la Unidad, Compensaciones, “jugar” con el

aprovechamiento y cesiones, u otros que aún sin estar contemplados en la ley, son de uso frecuente entre urbanizadores.

Las UAU, constituyen instrumentos de reparto en su propia escala y dependen completamente de su ámbito superior es decir el plan parcial, de igual forma, generan las condiciones de reparto entre los predios y agentes que específicamente hacen parte de la misma, estableciendo la Ley que la materialización de este reparto (básicamente de manera porcentual de acuerdo a los aportes realizados en tierras), se logra eficientemente mediante el reajuste de los terrenos o la integración inmobiliaria, para transformar la estructura predial o mediante la cooperación entre partícipes cuando este no sea el resultado buscado y se piense ejecutar la actuación recurriendo a la constitución de patrimonios autónomos, creación de empresas o sociedades creadas de manera voluntaria por sus intervinientes, estando claro que para la utilización de las dos primeras opciones de ejecución de la Unidad de Actuación (reajuste o integración) se pueda solicitar por parte de los propietarios, la participación del municipio, siempre y cuando representen más del 51% de las tierras involucradas, la expropiación a su favor de los lotes de los propietarios renuentes.

En este sentido la figura UAU, es la única que posibilita esta utilización de la expropiación y de ahí su importancia en el sistema de reparto, pues si para lograr equidad y desarrollo con calidad tanto en procesos de planes parciales privados como públicos se requiere del reajuste o integración de los lotes existentes, ésta es una herramienta valiosa, aunque para aplicarla el proyecto de delimitación de la Unidad debe haber sido predeterminado en el plan parcial y aprobado por el Alcalde con el tramite legal, una vez haya sido adoptado el respectivo plan.

En este sentido la introducción de la figura Unidad de Gestión, resuelve otro pequeño problema presente en la Ley; si bien es necesario este proceso de aprobación de la UAU por el Alcalde contando con el plan parcial ya aprobado, pues constituye una forma de "afectación" que se debe inscribir en el respectivo folio de matricula inmobiliaria, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, cuando se busca materializar las actuaciones previstas en una Unidad y todos los involucrados están de acuerdo y recurren por ejemplo a un encargo fiduciario o través de la constitución de un patrimonio autónomo, ¿cuál sería el interés de tener que ir a la aprobación del Alcalde de éste proceso voluntario, si además, las condiciones del reparto y las obligaciones ya se encuentran determinadas en el Decreto de adopción del plan parcial y si su cumplimiento solidario en cada Unidad depende la posibilidad de urbanizar?

La Unidad de Gestión es entonces una forma de viabilizar de manera más ágil repartos entre diferentes propietarios a su interior siempre que exista acuerdo, la cooperación entre partícipes,

La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental." Artículo 37, Ley 9 /89

Sin embargo el sistema de compensaciones es más amplio y potente, pues este puede ser utilizado para cubrir el déficit de espacio público generado por una determinada actuación urbanística, mediante la gestión de un fondo público que capte y distribuya recursos para el desarrollo urbano. También es aplicable en aquellos casos de planes y proyectos que afecten negativamente a las comunidades residentes y/o trabajadores del sector, de forma tal que estos cuenten con un mecanismo efectivo de protección.

#### **14.2.1.4. LOS FONDOS DE COMPENSACIÓN**

"Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios." Artículo 49 Ley 388 de 1997

Como se ha explicado anteriormente la creación y operación de estos fondos es fundamental, no solamente para lo referido a la conservación, sino fundamentalmente para la construcción del espacio público. Estos Fondos son esenciales para el funcionamiento de un sistema de reparto equitativo de cargas y de beneficios. Este mecanismo está siendo implementado recientemente en la ciudad de Bogotá, por parte del IDU que posee la administración de dos de estos fondos; el de parques, similar al que se propone crear y el de parqueaderos, el cual no se incluye en esta propuesta puesto que éstos no se consideran cargas urbanísticas.

En el campo de las compensaciones por proyectos de renovación urbana o conservación urbanística o patrimonial, aplican también como compensaciones las exenciones tributarias que autorizan la leyes, así como algunas formas de indemnización o apoyo con programas



sociales, que hemos denominado cargas sociales que se puedan considerar, para viabilizar los diferentes programas y planes.

#### **14.2.1.5. LOS BANCOS INMOBILIARIOS**

“Los Bancos de Tierras a los que se refieren los artículos 70 y siguientes de la Ley 9ª de 1989 podrán optar por la denominación de Bancos Inmobiliarios y constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta. Estas entidades, además de las funciones previstas en las referidas normas, podrán adicionalmente, administrar los inmuebles fiscales del correspondiente municipio o distrito” Artículo 118 Ley 388 de 1997

Este instrumento tiene por principio intervenir el precio del suelo y anticiparse a la captura de plusvalías provenientes de las acciones y actuaciones urbanísticas del Estado, además pueden ser habilitados para canalizar y concentrar el pago de cargas urbanísticas producto de otros procesos (Títulos valores y el pago de Plusvalía), de manera que puedan convertir los pagos de cargas, en tierras urbanizables a nombre del municipio y colocar estas a precios más adecuados a las necesidades del colectivo y obviamente desarrollar proyectos.

Su introducción desde la ley 9/89 esta orientada a servir de soporte para la ejecución de la política de vivienda de interés social como mecanismo regulador del precio del suelo urbanizable. A nivel municipal no se cuenta con una reglamentación de este y las acciones en gestión del suelo para vivienda de interés social se hacen en forma descontextualizada desaprovechando la capacidad de esta figura jurídica para regular la oferta de suelo urbanizable. La Empresa de Desarrollo Urbano, constituyeyel punto de partida para la reglamentación del banco de tierras, ya que su fundamento misional la habilitan para intervenir enel mercado inmobiliario mediante formas de competencia y complementariedad con el sector privado.

Como complemento de las acciones para dar una solución de vivienda de interés social se tienen Fondos de Inversión Inmobiliaria contemplados en la Ley 820 de 2003, en su artículo 41 (“Fomento a la inversión. Con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social nueva, para arrendar a través de sociedades especializadas reglamentadas para el efecto, serán renta exenta los ingresos por ellas recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción.”) y reglamentados mediante el Decreto 1877 de 2004.

#### **14.2.1.6. TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO.**

“Los planes de ordenamiento o los planes parciales que los desarrollen podrán determinar los índices de edificabilidad relacionados con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación o localizados en determinadas áreas o zonas del suelo urbano, para su convertibilidad en derechos de construcción y desarrollo”. Artículo 50 Ley 388 de 1997.

Dentro de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la Republica se determina “La aplicación del tratamiento de conservación a una zona, predio o inmueble, limita los derechos de construcción y desarrollo. Para compensar esta limitación, se crean los derechos transferibles de construcción y desarrollo, equivalentes a la magnitud en que se ha limitado el desarrollo en una zona, predio o edificación en particular, en comparación con la magnitud de desarrollo que sin esta limitación podría obtenerse dentro de lo definido para la zona o subzona geo-económica homogénea por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.” En el artículo 3 del decreto 151 de 1998.

El concepto de transferir o compartir la edificabilidad entre diferentes inmuebles, es supremamente interesante en los ámbitos específicos como los determinados por el Plan de Ordenamiento, los planes parciales y el manejo de los inmuebles de conservación histórica, arquitectónica, urbanística y ambiental, porque establece un mecanismo para compensar a los propietarios de los inmuebles por las limitaciones a que son sometidos en beneficio de la colectividad. Igualmente, permite la creación de espacios públicos compensando las cargas, en el caso de los planes parciales, coadyuvando a resolver el reparto de beneficios diferenciales de forma tal que se optimice el uso del suelo y se equilibren cargas entre diferentes unidades que demandan mayor edificabilidad de la que las normas generales les han asignado.

El manejo de estas transferencias al interior de los planes parciales, es decir entre Unidades de Gestión, es parte esencial de la metodología para equilibrar repartos en este ámbito, este proceso se valida a partir del propio decreto de adopción del plan parcial y no requiere de la emisión de Títulos Valor o Bonos, pues se pacta de manera interna en el plan, teniendo en cuenta que el POT o la reglamentación complementaria de fichas, ha entregado una edificabilidad global a todos los predios del área de planificación del plan parcial y el decreto reparte específicamente a cada Unidad (grupo de propietarios o uno solo) este derecho a edificar, probablemente en función de las cargas asumidas.

La otra forma de utilizar la transferencia de derechos de construcción, se efectúa a nivel ciudad, para el cual "Las administraciones municipales y distritales, previa autorización del concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, podrán emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada." Artículo 88 de la Ley 388 de 1997.

mecanismo de recuperación de plusvalías, es necesario que existan unos Título o Bonos que representen el valor originalmente pagado o su correspondencia en metros cuadrados del inmueble emisor y por tanto se deben generar unas tablas de conversión a los sectores receptores, determinando el Derecho Adicional Básico.

Además de necesitar crear un sistema de reparto de cargas y beneficios en el ámbito Metropolitano y de la Región, con el fin de lograr los objetivos y lineamientos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, dado que el mercado inmobiliario de la ciudad hace parte integrante del conjunto de municipios del Valle de Aburrá y de los del oriente y occidente. En el evento en que esta gestión no se realice en conjunto, las medidas tomadas en el Municipio podrían ser contraproducentes.

## **14.2.2. MECANISMOS PARA INTERVENIR LA MORFOLOGÍA Y ESTRUCTURA PREDIAL**

### **14.2.2.1. REAJUSTE DE SUELOS**

Ley 9/89 artículos 25, 77 y 78

### **14.2.2.2. INTEGRACIÓN INMOBILIARIA**

Ley 9/89 artículos 25, 77 y 78

Ley 388/97, artículos 45, 46 y 47

Instrumentos diseñados para propiciar la conformación de nuevas unidades prediales de mayor eficiencia y racionalidad económica, acorde con la estructura del modelo de ocupación del suelo propuesta desde un plan parcial o desde el mismo POT, tienen por objeto recomponer el tamaño de los predios, la estructura predial, redefinir la malla urbana y la correspondiente articulación con el resto de la ciudad. De manera que los propietarios puedan obtener el mayor y mejor aprovechamiento y la ciudad mejore la dotación y distribución de espacio público y de equipamientos, consiguiendo con ello cumplir con la función social de la propiedad.

En el proceso de desarrollo de la ciudad estas figuras jurídicas son utilizadas intensamente por los urbanizadores y operadores urbanos que por iniciativa propia y ventajas del mercado ejecutan proyectos asociados cuya rentabilidad esta determinada por el mejor aprovechamiento del suelo.

Actuar sobre la estructura predial, es resolver ordenadamente la situación jurídica de los mismos, en función de los nuevos proyectos inmobiliarios, que demandan la redefinición de las unidades prediales, no como se da hoy cuando un proyecto se construye sobre varios predios y la situación jurídica de estos (matriculas inmobiliarias) queda latente sin resolver.

No obstante las ventajas de estos instrumentos, tanto en los PP adoptados como en los propuestos para estudio, no se ha aprovechado su potencialidad, el concepto de unidad de gestión, introducido en el Decreto 1212, se ha aplicado conservando las prediaciones existentes que en la practica dan como resultado urbanizaciones por loteo.

En el caso particular del Plan Parcial de Pajarito, La Alcaldía con la participación de la Secretaría de Hacienda y la EDU adelantaron un proceso masivo de adquisición de predios, desarrollo de vías estructurantes y la conformación de parques, hasta concentrar el 80% del suelo, sin una estrategia clara de gestión del suelo, ejecución y desarrollo de proyectos específicos para recuperar el mayor valor originado en la urbanización y la norma de construcción.

En la experiencia del proyecto de San Sebastián la Administración utilizo otras figuras jurídicas para adquirir los predios y su posterior integración, con el fin de facilitar su desarrollo mediante alianza con urbanizadores privados, sin que para ello se contara con una estrategia clara para el desarrollo prioritario de la vivienda de interés social (protegida), atendiendo a las necesidades propias y de la ciudad.

#### **14.2.2.3. LA COOPERACIÓN ENTRE PARTÍCIPIES.**

Ley 388/97, artículo 47

“Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.

La distribución equitativa de las cargas y beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o

transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

Los propietarios de los predios que conforman la unidad de actuación urbanística deberán constituir una entidad gestora que garantice el desarrollo conjunto de la unidad. En todo caso los predios que la conforman estarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización en los términos establecidos en la presente ley.” Artículo 47 Ley 388 de 1997

Esta figura presenta la mayor, versatilidad, en la medida que exista un buen grado de confianza, permite la utilización de herramientas privadas como los encargos fiduciarios u otras formas de gestión con gestores privados, como garantía de la inversión, lo que facilita la aplicación de sistemas de reparto, tal como la redacción de la Ley lo sugiere.

Las cooperaciones entre participes es en términos generales, la primera opción para el desarrollo voluntario de las Unidades de Gestión para lo cual no se requiere en su ejecución de una UAU, dejando siempre la posibilidad adoptar la Unidad de Actuación cuando las condiciones así lo ameriten con el fin de fortalecer los mecanismos de reajuste de tierras y así proceder a efectuar el reparto previsto por el respectivo plan parcial. Esta es una valiosa figura de reparto específicamente creada en el ámbito de los planes parciales, que resuelve la equidistribución entre los propietarios e inversionistas de una Unidad.

### **14.2.3. MECANISMOS PARA FACILITAR LA ADQUISICIÓN DE PREDIOS**

#### **14.2.3.1. ENAJENACIÓN VOLUNTARIA**

Ley 9/89 artículos 9, 13, 14, 16, y 17

Ley 388/97, artículos 58 a 62

#### **14.2.3.2. ENAJENACIÓN FORZOSA**

Ley 388/97, artículos 52 a 57

#### **14.2.3.3. EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA**

Ley 9/89, artículos 20, 21 a25

#### **14.2.3.4. EXPROPIACIÓN POR VÍA JUDICIAL**

Ley9/89, artículos 58, 60 a 62

#### **14.2.3.5. REALIZACIÓN DE AVALÚOS**

Decreto 1420/98

El desarrollo de proyectos de interés público en la ciudad dentro de la vigencia del POT, Acuerdo 62/99, ha hecho uso de las figuras de enajenación voluntaria y de expropiación por vía administrativa preferencialmente, sin que para ello se cuente con un procedimiento complementario al de la ley. Mediante la primera se adquirieron los predios de Pajarito, proceso en el cual la Administración hizo ofertas de compra con base en avalúos comerciales y se concretaron las negociaciones, hasta acumular el 80% del suelo bruto.

En los proyectos de San Sebastián y la Plaza de la Esculturas se utilizó la expropiación por vía administrativa situación que facilitó la ejecución y compra a precios de mercado.

“La entidad o persona solicitante podrá solicitar la elaboración del avalúo a una de las siguientes entidades:

1. Las lonjas o lonja de propiedad raíz con domicilio en el municipio o distrito donde se encuentren ubicados el o los inmuebles objeto de avalúo, la cual designará para el efecto uno de los peritos privados o evaluadores que se encuentren registrados y autorizados por ella.
2. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que haga sus veces, quien podrá hacer avalúos de los inmuebles que se encuentren ubicados en el territorio de su jurisdicción.

Parágrafo. Dentro del término de la vigencia del avalúo, no se podrá solicitar el mismo avalúo a otra entidad autorizada, salvo cuando haya vencido el plazo legal para elaborar el avalúo contratado.”  
Artículo 12, del decreto 1420 de 1998.

El elemento fundamental para el diseño, gestión e implantación de estos instrumentos como también de los de financiación, es el manejo acertado del avalúos de inmuebles, los cuales requieren a la vez de una interventoría dentro de los términos del Decreto 1420 de 1998.

#### **14.2.4. MECANISMOS PARA DINAMIZAR SECTORES INACTIVOS**

##### **14.2.4.1. DECLARATORIA DE DESARROLLO PRIORITARIO**

Ley 388/97, artículo 40

##### **14.2.4.2. DERECHO DE PREFERENCIA**

##### **14.2.4.3. DESARROLLO PRIORITARIO DE UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA.**

Los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen podrán determinar el desarrollo o la construcción prioritaria de inmuebles que conformen unidades de actuación urbanística, de acuerdo con las prioridades previstas en los Planes de Ordenamiento Territorial. Artículo 40, Ley 388/97

“En los casos en que la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria se refiera a terrenos o inmuebles que conforman unidades de actuación urbanística, los plazos establecidos en el artículo anterior se incrementarán en un cincuenta por ciento (50%). En los mismos eventos la enajenación forzosa se referirá a la totalidad de los inmuebles que conforman la unidad de actuación que no se hubieren desarrollado.” Artículo 53, Ley 388

Establécese a favor de los Bancos de Tierras el derecho de preferencia en la enajenación de los inmuebles que según el plan de desarrollo aparezcan ubicados en las zonas destinadas por los Concejos, el Consejo Intendencial o las Juntas Metropolitanas a los fines establecidos en los literales b), d), e), m), n) y o) del artículo 10. En virtud de dicho derecho, los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez, ofrecerlos en primer lugar a los Bancos de Tierras. Artículo 73. Ley 9/89

La aplicación de estos dos mecanismos, tanto en Medellín como en el resto de país no se ha hecho por diferentes circunstancias, argumentando la complejidad y falta de reglamentación de los procedimientos. No sobra señalar que el Acuerdo 62/99 no identificó los predios o polígonos a ser desarrollados, en forma prioritaria con la aplicación de estos mecanismos.

La concepción de estos y la razón de su inclusión en la Ley es influir directa y anticipadamente sobre el precio del suelo que potencialmente puede ser objeto de especulación a raíz de las decisiones del POT en cuanto a la localización y desarrollo de proyectos estratégicos de infraestructura o de vivienda social, en cuyo desarrollo el precio del suelo es un factor clave, que de no intervenir, puede volver inviable su ejecución.

Ambos actúan sobre la iniciativa privada de los propietarios del suelo, el primero busca incorporar al mercado inmobiliario porciones del territorio que se consideran clave en la consolidación del modelo de ciudad o de sus sistemas estructurantes para lo cual se determina que su desarrollo se adelante en un horizonte de corto plazo, de lo contrario será objeto de expropiación, y desarrollo inmediato del proyecto.

El segundo, tiene un efecto similar al anterior solo que no se asocia a un plazo definido y obliga al propietario a ofrecer en primera instancia a la Administración Municipal el inmueble antes de someterlo a otro demandante.

Su aplicación requiere la decisión desde el POT o en los demás instrumentos que lo desarrollen, de la finalidad de la intervención, del señalamiento exacto de los predios afectados, el motivo de la decisión, la naturaleza del proyecto, el origen de los recursos, y su inclusión en el Programa de Ejecución de la respectiva Administración. Estos elementos y los demás en materia de valoración de los inmuebles dan seguridad jurídica a los propietarios sobre la aplicación de las normas vigentes.

## **14.3. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN**

### **14.3.1. RÉGIMEN FISCAL MUNICIPAL**

#### **Impuesto predial**

Grava la propiedad inmobiliaria y no tiene destinación específica según la ley. Dependiendo de la metodología de la base gravable que determina el precio y de la tarifa, es posible o no que se capture alguna plusvalía. El impuesto recae sobre la propiedad raíz y el mayor valor incorpora otros factores que no provienen del efecto plusvalía. Cuando se actualizan los precios se hace por estrategias fiscales y no necesariamente por efectos de plusvalía.

El impuesto predial en Medellín<sup>1</sup>, se establece en conformidad con la noción de zonas homogéneas desde el punto de vista físico. Se refieren a espacios con características similares en topografía, usos del suelo, tipo de construcciones, dotación de servicios públicos y vías.

Las zonas homogéneas geoeconómicas se conforman con base en la información de los precios del suelo y se agrupan aquellas que tienen precios similares o pequeñas diferencias. El precio es un promedio estadístico.

En la actualidad la ciudad está dividida en 36 zonas geoeconómicas y la relación entre el precio fijado y el área es la siguiente:

De 1 a 2000 metros se valora por el 100% del precio

De 2000 metros en adelante 70%.

Lo anterior indica que el rango es muy cerrado y posiblemente no refleje las diferencias y entre los 10 estratos, 6 de los cuales son sociales y cuatro estratos adicionales por uso industrial, comercial

---

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda. Municipio de Medellín 2005

suntuario o de menor rotación, o específico. También se observa el criterio generalizado de que a mayor área se asigna menor precio. 2

Participación en plusvalía (Acuerdo 57 de 2003)

Impuesto de construcción (Acuerdo 45 de 2004)

### **14.3.2. PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA**

“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante Acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.” Artículo 73 Ley 388 de 1997.

Mediante de Acuerdo general se requiere determinar las competencias y las normas de aplicación de la participación en plusvalía en el municipio, labor que no se ha desarrollado en el municipio. El estatuto tributario del municipio, Acuerdo 57 de 2003 contempla la contribución en plusvalía, que igual al Acuerdo 62 de 1999 determinó el monto de la participación y delegó su cobro a los planes parciales..

La Participación en plusvalía como instrumento para la gestión urbana, desarrolla claramente el principio de reparto de cargas y de beneficios a nivel ciudad, desde todos los ámbitos que la compongan, esto siempre que atendiendo a los hechos generadores ésta se produzca.

Hechos generadores

- ✓ Incorporación de suelo rural a suelo de expansión o de rural a suburbano
- ✓ Modificaciones al régimen de usos del suelo
- ✓ Autorización de mayor aprovechamiento por índices de construcción o de ocupación
- ✓ Por ejecución de Obras Públicas

El Decreto 1788 de 2004, en primer lugar derogó el decreto 1599/98 que reglamentó la aplicación de la Participación en Plusvalía, con este se pretendió subsanar las posibles deficiencias procedimentales que hicieron inicialmente inaplicable el instrumento. Cuya esencia se compagina con la reglamentación específica del tema hecha para Bogotá.

El decreto aclara que el efecto plusvalía solo se aplica al suelo y se evalúa mediante el uso de zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas; las autoridades competentes para la realización de los avalúos son el IGAC, Subsecretaría de Catastro y los peritos inscritos en Lonja.

La captura de plusvalía requiere la transformación de las prácticas institucionales expresadas en capacidades de decisión política, innovaciones tecnológicas, especialización de los recursos humanos, el desarrollo de la investigación urbana aplicada a problemas de la gestión del territorio y el desarrollo de estrategias pedagógicas para la sensibilización de los agentes económicos que acumulan plusvalía y en el ciclo de la política incorporar el monitoreo y la evaluación de impactos. Es parte sustantiva de una política urbana que promueva la equidad recuperar parte de la plusvalía para el servicio de la colectividad.

La captura de plusvalía también actúa como mecanismo para controlar el uso de la tierra y puede ser utilizada además, como un incentivo para combinar usos del suelo, para imponer contribuciones diferenciales donde son más costosos los servicios, para hacer asociaciones de proyectos públicos-privadas. También se utiliza como política económica que genere empleo y dinamice la actividad de la construcción.

La operación de la participación requiere de la adecuación institucional par la gestión eficiente del sistema, Martin O. Esmolka recomienda los siguientes puntos de mejoramiento

Actualizar el catastro, hacer monitoreo de cambio de usos, teniendo en cuenta que en los proyectos inmobiliarios hay informalidad.

Mejorar la capacidad técnica e institucional para llevar a cabo la valoración y la distribución de plusvalías. Minimizar las restricciones técnicas para aplicar el método comparativo en proyectos que no son replicables y la dificultad para capturar y reportar valores reales de mercado.

Mejorar la capacidad política, administrativa y de gestión que implica ganar en capacidad para notificar, sancionar, y el método de recaudo y pago.

La captura de plusvalías puede tener un rol pedagógico para crear una cierta cultura o una base de apoyo para mejorar la gravación impositiva de la tierra en general. Así su aplicación puede abrir el camino para mejorar el impuesto de propiedad

Sobre el tema se adelantaron varios debates en diferentes oportunidades y promovidos por diferentes actores sociales, entre ellos el H Concejo, en los cuales se debatió la importancia del sistema al igual que las limitaciones que presenta para su aplicación.

Los principales argumentos esgrimidos en su oportunidad fueron:

- ✓ No se incorporaron nuevas áreas de rural a expansión, Pajarito se incorporó parcialmente al suelo urbano con anterioridad (Acuerdo Metropolitano 9 de 1992) y su desarrollo no se dio por la carencia de sistema vial, articulación a la malla urbana y de servicios públicos.
- ✓ Los aprovechamientos definidos por el POT, en general, conservaron los rangos y valores del Acuerdo 38/97, sin generar aprovechamientos adicionales en general.
- ✓ Con la Sana Mezcla de Usos no se introdujeron modificaciones sustanciales al esquema anterior de asignación de usos, se buscó legitimar el proceso de consolidación de centralidades y corredores ya existente.

Al entrar a evaluar puntualmente, y dependiendo las condiciones de los inmuebles, se presentan, en algunos eventos diferencias en los índices de construcción y ocupación entre la norma anterior



(Acuerdo 38 de 1990) y la norma actual (Acuerdo 23 de 2000). En términos generales se puede afirmar que en la materia no se presentaron mayores modificaciones. Sin embargo es importante llamar la atención sobre el artículo 201 del Acuerdo 62 de 1999, en el cual se presenta una modificación a la forma de cuantificación del índice de construcción, la cual tiene una gran repercusión sobre el mismo. Sin embargo, no se han abordado, con un criterio analítico las consecuencias de esta decisión, cuantificando polígono por polígono la incidencia de dicho cambio o la modificación de los posibles metros cuadrados de construcción adicionales que pueden realizarse en comparación con la norma anterior.

En el POT no se identificaron los hechos generadores definidos en la ley, por las razones argumentadas, solo se retomó la opción de estudiarla en la formulación de planes parciales. Se definió la tarifa máxima en el 30% de su valor y se excluyó la vivienda de interés social.

### **14.3.3. LOS DERECHOS ADICIONALES DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO.**

Una combinación de instrumentos entre la Plusvalía y los Títulos valor que representan derechos de construcción y desarrollo, reúne esta figura que permitiría pagar la contribución en estos derechos los cuales pueden ser usados en el mercado de los desarrollos nuevos que hayan sido determinados como áreas receptoras de derechos.

Lo anterior implica que las áreas receptoras no sólo deben recibir la transferencia de derechos por conservación, sino que también lo deben hacer para materializar estos Títulos valor derivados del pago de plusvalía, que pudiendo ser los mismos Títulos representativos, no se originan de la misma manera y por tanto no se deben confundir pues se trata de dos figuras que podrían compartir un mismo instrumento pero están respaldando dos formas de asumir cargas distintas y por separado.

Todas las ideas que buscan movilizar los derechos de construcción y desarrollo son en principio interesantes el problema viene cuando se han pensado por separado y se colocan todas juntas, generando algún grado de contradicción.

Si el desarrollo nuevo debe ser “castigado” disminuyendo desde la norma su edificabilidad para que se vea obligado a adquirir los Títulos valor derivados de la compensación y de la plusvalía y adicionalmente debe asumir todas sus propias cargas internas y externas para asegurar la habitabilidad, además pagar plusvalía y finalmente se busca que principalmente se aporten soluciones de vivienda de interés social, colocando todas las herramientas juntas, lo que estamos es generando un incierto futuro al desarrollo de vivienda económica nueva.

### **14.3.4. LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO GENERAL Y LOCAL**

Recupera el costo o la inversión en la construcción de obras públicas

La Contribución de Valorización junto con la Participación en Plusvalía constituye una de las más clara herramientas para establecer el reparto de cargas y de beneficios a nivel Metropolitano, de ciudad, zonal y de comuna, teniendo en cuenta que ésta, se deriva de la ejecución de una obra pública que posee impacto mas halla de los polígonos de tratamiento soportada en el beneficio de los inmuebles. El Acuerdo 21 de 1994, Estatuto de la Contribución de Valorización de Medellín, desarrolla la **Contribución Local de Valorización**, que tiene como fundamento el mayor valor que se genera en los inmuebles por la ejecución de la obra pública.

**La contribución general de valorización o más conocida como la contribución de beneficio general no se encuentra reglamentada en el Municipio de Medellín.** Esta se soporta en el valor de los inmuebles y en su rentabilidad virtual (Usos del suelo).

Existen en la práctica grandes diferencias entre las dos figuras, el objetivo de La Contribución de Valorización es esencialmente la financiación del valor del proyecto en contraprestación de los beneficios recibidos, mientras que la Participación en Plusvalía capta parte de la diferencia de valor generada por una decisión del Estado, circunstancia que puede resultar bastante diferente en cuanto al monto y periodo de tiempo para su realización.

Vistas ambas como herramientas que posibilitan la financiación de las infraestructuras; la Ley previó que sobre una obra pública no se pueden cobrar ambas. Sin embargo, podemos decir que como herramientas de reparto en muchos casos pueden resultar complementarias dependiendo del ámbito de reparto y las circunstancias de cada actuación, de forma tal que, en planes parciales aislados y beneficiados por una misma obra vial primaria, el cobro de Contribución de Valorización a éstos y al resto de las áreas beneficiadas puede resultar la mejor opción de reparto de esta carga.

Este sistema es muy adecuado para el desarrollo de planes parciales en los que se comprometa la ejecución y realización de proyectos y obras de la infraestructura principal de la ciudad y de sus redes primarias de servicios públicos, buscando el reparto equitativo de cargas y beneficios a nivel de región, ciudad y zona, o en la búsqueda del cumplimiento del Plan en lo referente a lo público, como segunda alternativa.

Con motivo de la reestructuración del Municipio de Medellín motivada en la ley 617 de 2000, se ordenó la liquidación del Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín mediante el decreto 152 de 2000, proceso que se culminó el 23 de diciembre de 2003, asumiendo el municipio las competencias propias de Ley que rigen la Contribución de Valorización, no obstante no se esta determinadas las competencias específicas. El último proyecto distribuido por el Instituto Metropolitano de Valorización en el Municipio de Medellín y llevado a cabo fue el de La Iguana, en el año 1995.

El Proyecto de la Carrera 76, distribuido el 6 de Julio de 1999, se ordenó la suspensión del cobro de la Contribución de Valorización y la devolución de los dineros recaudados mediante la resolución de G.G. 114 de Mayo 23 de 2001, por un valor 17.336'541.200. A la vez se procedió a modificar los diseños de la obra y su construcción se financió con los recursos municipales.

#### **14.3.5. LOS PAGARÉS Y BONOS DE REFORMA URBANA**

“Las entidades públicas nacionales, departamentales, intendenciales, metropolitanas y municipales, el Distrito Especial de Bogotá y sus entidades descentralizadas que adquieran inmuebles por negociación voluntaria directa o expropiación en desarrollo de las disposiciones de la presente Ley, podrán pagar su valor o la indemnización en los términos del capítulo III de la presente ley, mediante la emisión de títulos de deuda pública, sin garantía de la Nación, denominados "Pagarés de reforma urbana". Artículo 99 Ley 9 de 1989

“El producido de los bonos de que trata el artículo anterior de la presente Ley, se destinará a la financiación del proyectos de remodelación urbana, reintegro y reajuste de tierras, construcción, mejoramiento y rehabilitación de viviendas de interés social, construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de redes de acueducto y alcantarillado, infraestructura urbana, planteles educativos y puestos de salud, centros de acopio, plazas de mercado y ferias, mataderos, instalaciones recreativas y deportivas, tratamiento de basuras y saneamiento ambiental”. Artículo 104 Ley 9 de 1989

De esta fuente de financiación ya ha hecho uso el Distrito Capital, con anterioridad a la Ley 388 de 1997. - Los Bonos- constituyen una alternativa interesante si se quiere promover la utilización de

instrumentos alternativos a la emisión de Títulos Valores para llevar a cabo compensaciones en los términos del decreto 151/98 y el pago de plusvalía. Para Medellín, la emisión de pagares constituye una opción en cuanto al manejo de la capacidad de endeudamiento con fines de generar infraestructura y equipamientos de uso colectivo. En este mismo sentido creemos que puede ser una buena forma para manejar posibles aportes a cargas derivados de procesos de densificación y pagos de compensaciones en el ámbito de los desarrollos individuales frente a sus obligaciones con el Municipio.

Dos cosas son esenciales para que este instrumento opere realmente como mecanismo efectivo de reparto de cargas y de beneficios: la primera es que los recursos provenientes de la venta de estos Bonos y de la realización de los Pagarés, a pesar del concepto de unidad de caja para el manejo presupuestal, los recursos generados puedan ser identificados en su magnitud, estado y disponibilidad, de tal manera que se pueda cumplir con las destinaciones e inversión específica que motivaron su emisión. La segunda, es contar con el plan especial de espacios público y equipamientos adoptado como norma y debidamente incorporados los proyectos en el Programa de Ejecución del POT, este es el procedimiento para priorizar las intervenciones en el espacio público e infraestructura, en horizontes de corto mediano y largo.

#### **14.3.6. BONOS DE REFORMA URBANA**

Títulos de deuda pública sin garantía de la Nación, para financiar:

Remodelación urbana, reajuste de tierras, construcción mejoramiento de VIS, redes de servicios públicos, infraestructura en general

#### **14.3.7. LAS FIDUCIAS Y LA ADMINISTRACIÓN DELEGADA**

Estas figuras públicas o privadas, permiten la constitución de patrimonios autónomos con fines predeterminados, utilizados en el desarrollo de proyectos inmobiliarios, son una opción para operación de sistemas de reparto de cargas, previamente pactados en las Unidades de Gestión y ejecutadas mediante cooperaciones entre partícipes. También es posible su utilización en la ejecución de Unidades de Actuación Urbanística cuando en estas se decida acudir a una entidad (operador) externa para que administre el proyecto partiendo de la base de la constitución de un patrimonio autónomo –no recurriendo a un reajuste o integración-, desde este punto de vista puede resultar más atractiva y confiable que la materialización de un englobe.

Su ámbito de aplicación no se circunscribe solamente a los planes parciales pueden igualmente servir para administrar casi todas las figuras aquí relacionadas; los Bancos, las transferencias, los bonos, las compensaciones etc.

#### **14.3.8. LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA MIXTA Y PRIVADA.**

En procesos de gestión de actuaciones urbanísticas mixtas o privadas, es posible recurrir a la conformación de una Empresa que gestione las operaciones y por lo tanto Gerencie el reparto que haya sido previamente pactado en el caso de los planes parciales, así como en otro tipo de operaciones urbanas que impliquen procesos asociativos, no aplicando como mecanismos para viabilizar la aplicación de repartos entre particulares y el Municipio.

Es posible que la Ley hubiera previsto esta como la mejor alternativa para administrar procesos asociativos y realizar repartos, sin embargo dadas las cargas tributarias de las empresas en general y las dificultades de aplicar el funcionamiento de las Empresas de Economía mixta a procesos de

desarrollo urbanístico no siempre resulta la mejor alternativa, ni la más competitiva, siendo en algunos casos más efectiva la Fiducia por operar más ágilmente.

## **14.4. INSTRUMENTOS DE CONTROL**

### **LICENCIAS**

La expedición de licencias relacionadas con el desarrollo urbano se reglamenta mediante el decreto 1600 de 2005,

De loteo y subdivisión de predios

De parcelación

De Urbanización

De construcción (ampliación, adecuación, modificación, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento)

De intervención y ocupación del espacio público (ocupación, intervención, construcción, reparación, sustitución de redes de servicios públicos)

Régimen de sanciones urbanísticas

## **14.5. INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN**

### **14.5.1. PROGRAMA DE EJECUCIÓN**

“El Programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

El Programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

Dentro del Programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el Plan de Ordenamiento.” Artículo 18.Ley 388/97

A partir del año 2001 no se tiene determinado programa de ejecución del Plan de Ordenamiento, lo que a llevado a la administración a realizar toda su actuación a la luz de los planes de desarrollo de la administración de turno, relegando el plan de ordenamiento a un conjunto de normas que se utilizan como referentes y no como un orientador de la actuación sobre el territorio.

La definición de vigencias

Proyectos Estratégicos

Priorización de las acciones y proyectos

Horizontes de ejecución del POT

Proyectos estratégicos

## **14.5.2. PLANES PARCIALES**

Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley. Artículo 19/ Ley 388/97

### **14.5.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES POR ÁREAS TEMÁTICAS.**

Los planes parciales son instrumentos de planificación urbana a escala intermedia, definidos como tales desde la ley, que tienen por objeto desarrollar, en el ámbito local, los principios, el modelo de ocupación y los sistemas estructurantes definidos desde el POT. En esta escala de intervención se debe resolver los requerimientos de menor rango en términos de habitabilidad relacionados con estándares mínimos por habitante o vivienda, que deben ser sumidos por el concurso o aporte colectivo de los propietarios del suelo o los urbanizadores responsables de los nuevos desarrollos.

Los Planes Parciales como herramienta de planeación tienen por objeto definir el trazado y la forma de urbanización de los sectores o espacios no desarrollados en suelos urbanos o de expansión, renovación o en sitios considerados de importancia estratégica para el desarrollo de la ciudad.

Con la aplicación de la figura jurídica de Plan Parcial se concreta en el territorio de manera efectiva, La función social y ecológica de la propiedad y pública del urbanismo y el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios derivados del Desarrollo Urbano.

El desarrollo urbano mediante esta figura, es decir, la intervención sobre grandes áreas de planificación, rompe con el modelo urbanístico anterior fundamentado en el desarrollo predio a predio, que solo resuelve los requerimientos urbanos inmediatos y trasfiere como externalidades los demás costos a la ciudad, mientras que internaliza sin contraprestación, los beneficios derivados de los mayores aprovechamientos otorgados por la normatividad urbanística. En cambio, el nuevo modelo urbanístico fundamentado en actuaciones colectivas, busca potenciar los resultados sobre la generación de espacio público, mejores estándares de habitabilidad para los nuevos residentes y mayor calidad urbana, sin ir en detrimento de las condiciones de rentabilidad de los proyectos inmobiliarios.

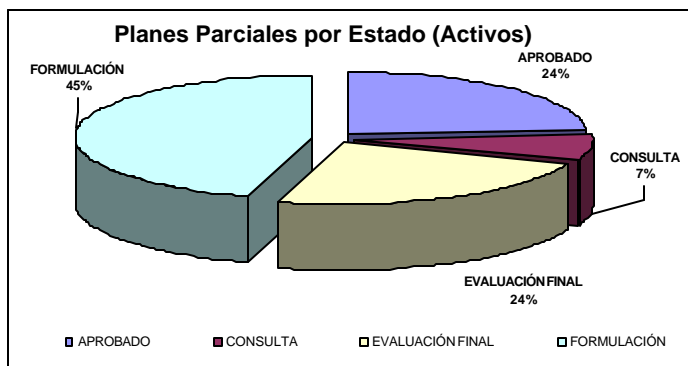
No obstante carecer de criterios precisos sobre la oportunidad y pertinencia de aplicar la figura de plan parcial desde normas superiores, se hace necesario definir un marco referencial que oriente las acciones urbanísticas de actores privados y públicos cuando de emprender proyectos de desarrollo urbano se trate, a manera de recomendación se proponen los siguientes:

- ✓ Cuando la viabilidad de un proyecto depende de la utilización de los instrumentos de gestión del suelo: como reajuste de terrenos, integración inmobiliaria, cooperación entre participantes, reparto de cargas y beneficios, derechos de desarrollo, derechos de construcción, entre otros.

- ✓ Intervención en sectores de importancia estratégica para el desarrollo de la ciudad que por la complejidad de su problemática requieran de planificación integral en cuya gestión participe la Alcaldía, como gestor del proyecto o facilitador al proporcionar la normatividad necesaria en apoyo de la iniciativa privada.
- ✓ Cuando la intervención esté orientada al logro de una nueva estructura del espacio público en función del desarrollo y consolidación del modelo de ciudad, y que en última instancia permita cualificar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la ciudadanía en su conjunto.
- ✓ Orientar las actuaciones urbanísticas de Administración Municipal al desarrollo de sectores estratégicos de la ciudad para lograr mejores niveles de productividad del territorio.
- ✓ Facilitar y promover desde la Administración, la aplicación de instrumentos de gestión y financiación para la adecuada aplicación del principio de cargas y beneficios con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de todos los propietarios frente a la normatividad de manera que se cumpla la equidad en la gestión de territorio.
- ✓ Aplicar un sistema de incentivos normativos y fiscales que promuevan entre los inversionistas y propietarios el desarrollo de proyectos inmobiliarios de alto impacto urbanístico.

#### 14.5.2.2. DIAGNOSTICO (RESULTADOS)

Los resultados de la adopción y aplicación del nuevo modelo de desarrollo urbano en Medellín, derivado de la Ley y demás normas complementarias, no puede ser cabalmente evaluado por los logros o desaciertos de un periodo de cinco años, en los cuales no se logra modificar sustancialmente la cultura del desarrollo predio a predio, al tiempo, la ejecución de proyectos de gran magnitud solo es posible en ciclos de largo plazo y estos se verán sobredeterminados por el comportamiento del mercado inmobiliario y en ultimas del ciclo de la actividad económica en su conjunto.



La aplicación de la figura de plan parcial, como opción para el desarrollo de proyectos urbanísticos, presenta idénticas limitaciones en Medellín que en el resto del país, además de contar con otras particularidades que han influido en su comportamiento que se refleja en los resultados obtenidos a diciembre de 2005 presentados en el gráfico

En conjunto, desde la expedición del Acuerdo 62 de 1999 a diciembre de 2005 se

han presentado 75 propuestas planes parciales, de iniciativa tanto privada como pública y mixta, que han sido objeto de análisis mediante consulta previa, acompañamiento en su proceso de formulación, revisión y ajuste hasta su adopción mediante decreto de aquellos considerados lo suficiente maduros para su ejecución. El soporte técnico de este proceso ha estado liderado desde el Departamento Administrativo de Planeación, con la participación de otras entidades municipales como el Instituto de Planeación y de las autoridades ambientales. De los proyectos totales sometidos a consulta se han adoptado por decreto 11 de ellos han sido adoptados por decreto. Los restantes se encuentran en diferentes fases del proceso de consulta y ajuste por parte de sus proponentes. Cabe destacar que 29 de ellos se encuentran inactivos por decisión de los propietarios, no obstante podrán retomar la iniciativa para su culminación.

De igual manera de los 11 planes adoptados sólo 6 de ellos presentan un proceso de ejecución consolidado y logros significativos; 2 están próximos a iniciar actividades y 3 con ningún avance en su ejecución. El cuadro a continuación presenta el nivel de ejecución:

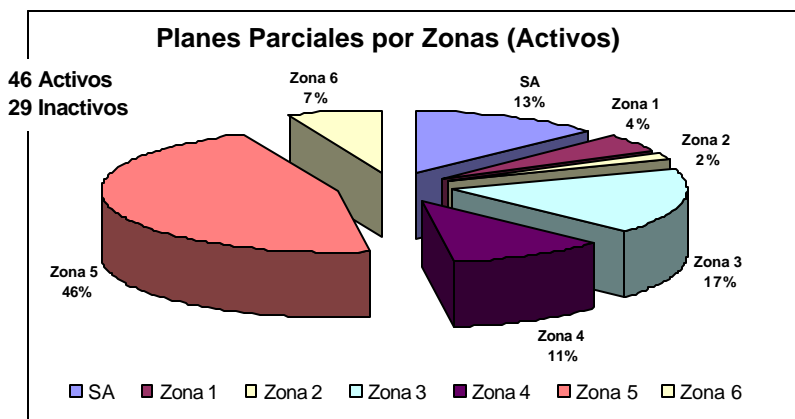
NOMBRE DEL PLAN Y AÑO DE APROBACION	SUELO A DESARROLLAR HAS	AVANCE CONSTRUCCION %	VIVENDAS PROYECTADAS	NRO Y TIPO DE VIVENDAS CONSTRUIDAS O EN CONSTRUCCION
<b>NARANJAL (2000)</b>	12,27	0%	618	0
<b>PAJARITO (2002)</b>	188,16	12%	14.000	1.707
<b>SAN LORENZO (2003)</b>	15,71	0%	6.902	0
<b>PLAZA DE FERIAS (2002)</b>	27,16	0%	618	0
<b>LOMA DE LOS BERNAL (2003)</b>	12,05	0%	2.592	0
<b>TORRES DE LA FUENTE (2004)</b>	0,8	47%	675	320
<b>PASEO DE SEVILLA (2004)</b>	1,03	70%	728	509
<b>GUAYAQUIL MANZANA (2005)</b>	0,91	0%	0	0
<b>VALLE DE LOS COLORES (2005)</b>	3,26	0%	1.536	0
<b>ARGOS (2005)</b>	4,284	0%	0	0
<b>SIEMSA (2006)</b>	30,6215	0%	5.568	0
<b>TOTAL</b>	<b>296,25</b>	<b>8%</b>	<b>33.237</b>	<b>2.536</b>

En la concepción del POT, ligado al modelo de ciudad, la asignación de aprovechamientos siempre estuvo relacionada con el cumplimiento del objetivo de Crecer Hacia Dentro y la mayor utilización de la capacidad instalada de infraestructura del área central de la ciudad. En este sentido se buscó generar motivación entre los propietarios del suelo y los operadores urbanos para detonar proyectos de redesarrollo sobre grandes áreas subutilizadas o con problemas funcionales o deterioro, el mecanismo ideado fue establecer altos índices de aprovechamiento en edificabilidad y mejores opciones en usos del suelo, como incentivo de mayor rentabilidad. No obstante lo anterior, la dinámica inmobiliaria de estos sectores no fue lo suficientemente grande como para desatar procesos de desarrollo.

Bajo este contexto se reglamento los aprovechamientos del resto del conjunto de polígonos, sin embargo las reglamentaciones complementarias en cuanto a obligaciones urbanísticas, parqueaderos, entre otras, provocaron reacciones contrarias en el mercado que dieron lugar a procesos activos de demanda en otros sitios de la ciudad (polígonos de consolidación) que no requerían la formulación de planes parciales para su desarrollo.

Adicionalmente, la adopción del Acuerdo 45/04 mediante el cual se reajusto el impuesto de construcción en el Poblado cuyo objetivo consistió en frenar la densificación acelerada e indiscriminada, proliferación de urbanizaciones sin responder a la capacidad vial, ni espacios públicos suficientes de la comuna, como producto de la desarticulación normativa, dio como resultado inmediato la proliferación de iniciativas de plan parcial, aun en predios que por sus características no reúnen las condiciones suficientes y necesarias para su desarrollo mediante este instrumento.

Es por esto que de los 46 planes parciales activos, el 46% de ellos se encuentran ubicados en la comuna del Poblado. El desborde de la demanda por esta figura se explica principalmente porque el Acuerdo 45/04 incrementó el impuesto de construcción y su forma de liquidación hizo inviables económicamente aquellos proyectos que utilizaban intensivamente el índice de construcción y la oferta de vivienda con áreas privadas mínimas. En estos casos es obvio que la motivación para proponer proyectos mediante plan parcial solo esta motivada en la elusión del impuesto.



### 14.5.2.3. PROBLEMÁTICAS EN LA APLICACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES

A continuación se presentan los principales problemas identificados, tanto en el proceso de formulación como en la gestión y ejecución de planes parciales; tales observaciones son producto de la experiencia de los técnicos municipales directamente vinculados a los procesos, consultores de proyectos, constructores, propietarios y comunidad.

#### Problemas Generales

Los problemas aquí identificados tienen relación directa con las características del instrumento propiamente dicho y estas constituyen una nueva experiencia para apoyar el desarrollo urbano.

Bajo nivel de desarrollo de otros instrumentos. La intencionalidad original de posponer el desarrollo de los instrumentos complementarios del POT aun con plazos definidos produce un lapso de transitoriedad normativa que no permite identificar plenamente los resultados del POT puesto que muchas de las decisiones o actuaciones de los últimos cinco años se han asumido con base en la normatividad anterior del Acuerdo 38/90.

Los problemas de mayor magnitud pueden ser atribuibles a la carencia o escaso desarrollo de los instrumentos de planificación intermedia (planes especiales, planes sectoriales, planes zonales o normas sectoriales), puesto que constituyen el referente o imaginario para intervenir adecuadamente la ciudad desde una escala micro. Y las acciones puntuales solo se garantizan con la disponibilidad de instrumentos de gestión y financiación sobre los cuales no se adelanto a nivel local, asumiendo que no era necesario mayor desarrollo normativo diferente al de la ley.

La forma de abordar el desarrollo de corredor del río, por ejemplo, asociando a planes por polígono y la opción de estos por manzana, sobredimensiono la capacidad de transformación de la herramienta y sobreestimo la capacidad de la Administración para liderar su ejecución, dando como resultado la utilización intensiva de la figura. Como la única opción para no permitir la planificación desorientada de los sectores, desgastando este potente instrumento de planificación y gestión y distorsionando su aplicación.



Los de gestión urbanística se refieren especialmente a los mecanismos de intervención del suelo, de gestión asociada de proyectos y de financiación, de conformidad con lo establecido en la legislación, especialmente en los nuevos desarrollos propuestos en la Ley 388 de 1997. Podríamos mencionar algunos: compensaciones urbanísticas, derechos transferibles de construcción y desarrollo, participación en plusvalías, pagarés de reforma urbana, bonos de reforma urbana y la creación de un instrumento financiero para administrarlos.

Ante la ausencia de tales instrumentos fue necesario recurrir a mecanismos indirectos de control como el Acuerdo 045/04 mediante al cual se incrementó el impuesto de construcción y su forma de liquidación en el sector del Poblado. El espíritu de esta decisión era que sólo a través de un plan parcial la Administración puede orientar la planificación en un sector en ausencia de normas intermedias que orienten su desarrollo armónico. El efecto inmediato de la medida fue la proliferación de propuestas de planes parciales en comuna (zona 5) como lo muestra la gráfica siguiente.

Asociación dentro del POT de la aplicación del Instrumento únicamente a los tratamientos: Desde la redacción del POT se percibe el énfasis de asociar la aplicación del PP a determinados tratamientos, y esto ha creado una gran dificultad para su efectividad. Se considera necesario que los imperativos de su aplicación estén dados no solamente por el tipo de tratamiento, sino más bien, por las situaciones específicas del territorio cuya aplicación sea fundamental para responder a las necesidades de acciones urbanísticas que resuelvan de manera prioritaria, problemáticas, atención a necesidades o potencialidades de un polígono.

Confluencia de Intereses: La alternativa del modelo de nuevo urbanismo fundamentado en la gestión colectiva y asociada, constituye una oportunidad que potencia la capacidad de transformación urbana, pero al tiempo es un generador de conflictos entre propietarios puesto que su aplicación exige altos niveles de concertación en los cuales los pactos solo son posibles si entre las partes se alcanza a visualizar los potenciales beneficios a futuro y desde lo técnico se aportan las herramientas necesarias para ponderar el equitativo reparto de cargas y beneficios.

Convocatoria y Construcción de Consensos: A pesar de Existir una gran dificultad sobre la comprensión de la importancia de construir la ciudad con el compromiso de todos es decir, desarrollar cultura de corresponsabilidad. En los negocios inmobiliarios se cuenta con suficiente experiencia en la ejecución de negocios colectivos o asociados, sin embargo, la modalidad de planes parciales, para su éxito, requiere involucrar otros actores como propietarios del suelo, fiducias, promotores, etc, para lo cual es necesario crear un clima de confianza y seguridad que reduzca la incertidumbre del negocio.

Vinculación del Sector Privado en Proyectos de Interés Público: No existen claros incentivos que estimulen la vinculación de empresarios del sector de la construcción ni otros inversionistas privados en proyectos de desarrollo (ejemplo planes de mejoramiento integral o en la construcción de VIS).

La Dimensión socio-económica en proyectos de iniciativa privada: A pesar de que la norma reitera la integralidad de los planes parciales, es decir, necesidad de diagnósticos y gestión de las dimensiones física, ambiental y socio – económica, en estos planes en general y particularmente en los de iniciativa privada, el aspecto social y económico presenta gran debilidad en sus planteamientos.

Divulgación del Instrumento: Una de las principales causas del desconocimiento de la figura de plan parcial y su real potencia consiste en la carencia de una estrategia de pedagógica de promoción y divulgación, que logre consolidar en la población los conceptos del urbanismo moderno y del nuevo paradigma mundial de la propiedad con responsabilidad social.

Capacidad Institucional La Alcaldía cuenta con una baja capacidad de gestión que permita promover y apoyar la utilización y el seguimiento a los planes parciales aprobados. La adopción del POT no provocó desde el principio, la transformación necesaria de la estructura administrativa que resolviera los nuevos requerimientos en materia de gestión del desarrollo urbano.

Sólo el último año (2005), se destinaron recursos para la organización de un grupo técnico que se dedique de manera exclusiva a los planes parciales. Su propósito es el de coordinar todas las acciones que requiere la promoción, formulación, análisis y conceptos técnicos, acompañamiento, seguimiento y monitoreo. Con esta nueva organización se pretende lograr la coordinación de las diferentes áreas tanto a nivel interno de Planeación como con las entidades municipales, de manera que se logre territorializar el desarrollo económico en coherencia con los propósitos y objetivos del POT.

Resultados en espacio público. La normatividad de obligaciones urbanísticas asociadas a los planes parciales subdimensionan los requerimientos de la nueva población, pues las cesiones obligadas son muy bajas para lograr los parámetros urbanísticos de ciudad. Los resultados en materia de nuevos espacios por habitante así lo demuestran. En el cuadro a continuación se observa esta situación:

NOMBRE PLAN	SUELO A DESARROLLAR [Ha]	Participación Porcentual [%]	ESPACIO PÚBLICO [Ha]	ESPACIO PÚBLICO %
PAJARITO (2002)	188,16	63,5%	32,9	76,51%
SAN LORENZO (2003)	15,71	5,3%	2,22	5,16%
NARANJAL (2000)	12,27	4,1%	0,13	0,30%
LOMA DE LOS BERNAL (2003)	12,05	4,1%	0,21	0,49%
PLAZA DE FERIAS (2002)	27,16	9,2%	0,34	0,79%
TORRES DE LA FUENTE (2004)	0,8	0,3%	0,14	0,33%
PASEO DE SEVILLA (2004)	1,03	0,3%	0,16	0,37%
GUAYAQUIL MANZANA (2005)	0,91	0,3%	0,15	0,35%
VALLE LOS COLORES (2005)	3,26	1,1%	0,58	1,35%
SIMESA (2006)	4,28	1,4%	5,9	13,72%
ARGOS (2005)	30,6	10,3%	0,27	0,63%
<b>TOTAL</b>	<b>296,23</b>	<b>100</b>	<b>43,0</b>	<b>14,52%</b>

### Problemas Específicos:

Para efectos prácticos este tipo de problemas se presentan agrupados por:

- ✓ **Vacios.** Normativos que dificultan la formulación y ejecución de los PP
- ✓ **Contradicciones.** Ente diferentes niveles normativos que dan pie a diversas de interpretaciones y desdibujan el propósito general del POT

### Vacios:

- ✓ No se ha desarrollado ni reglamentado la utilización de los demás instrumentos de gestión que posibiliten su aplicación dentro de la formulación y ejecución de los planes parciales.

- ✓ Aún se encuentran pendientes compromisos originales del POT como son: el Plan Especial de Espacio Público y Equipamientos, el Plan Especial Patrimonial que evitarían la necesidad de utilización exagerada de los planes parciales.
- ✓ Aunque se reglamentó oportunamente el procedimiento y contenido de los planes parciales (Decreto 1212) no se estableció el alcance de las obligaciones y compromisos del sector privado y la Administración derivados de los planes parciales de alta complejidad socio económica y urbanística
- ✓ No se estableció una diferenciación de los planes parciales de acuerdo con la escala y complejidad de las operaciones urbanas que se proponen.
- ✓ Aún esta pendiente de definición la estructura administrativa a nivel municipal que soporte el proceso de formulación, ejecución y seguimiento de los planes parciales. Asimismo, se carece de una estrategia pedagógica que permita la divulgación del instrumento.
- ✓ En la normatividad no está claramente definido, el concepto de intervenciones transitorias sin plan parcial, los procedimientos y los mecanismos de control, en sectores que requieren de este instrumento para su desarrollo.
- ✓ En el contexto de formulación, aplicación normativa y ejecución de PP, existen varias definiciones que deben desarrollarse y precisar su alcance a la hora de aplicarlas dentro de los planes parciales, como son: Unidades de Gestión y su diferencia real con las Unidades de Actuación Urbanística, Áreas de Manejo Especial.

#### **14.5.2.4. CONTRADICCIONES Y PROBLEMAS ASOCIADOS A LOS TRATAMIENTOS**

A continuación se identifican las principales contradicciones o incongruencias internas de las normas sobre planes parciales en relación con los tratamientos urbanísticos

##### **Consolidación**

- ✓ Si bien es evidente que el aumento de interés por la formulación de planes parciales en tratamientos de consolidación en la comuna del Poblado está ligado a la entrada en vigencia del Acuerdo 45 de 2004, es necesario, que ante la ausencia de normatividad intermedia, Planeación pueda asegurar que a través de estos planes parciales se consiga realmente un acercamiento al modelo de ciudad buscado en el POT.
- ✓ Existe una gran dificultad por parte del sector privado para entender y asumir el propósito real de los planes parciales, no como un requisito o trámite más, sino como un poderoso instrumento de planificación y gestión que debe ser utilizado, en los siguientes casos como mínimo:

Demostración de la gestión asociada: ya sea a través de unidades de gestión (donde el 100% de los propietarios está de acuerdo), o de unidades de actuación urbanística (51% representado del suelo está de acuerdo, ver Acuerdo 062 de 1999 Art. 212 y la Ley 388 de 1997 Art. 39 y siguientes) o la cooperación entre participantes (Art. 47 Ley 388) que implica la conformación de mayores y eficientes áreas de lote, que se garantice la cesión de suelo y el costeo de las obras de urbanización correspondientes.

Se contribuye con nuevas conexiones viales para el mejoramiento de la movilidad del sector

Se contribuye con la estructuración y dotación de espacios públicos adecuados para el sector cumpliendo con los estándares urbanísticos exigidos por el POT.

La recuperación de componentes naturales que puedan ser integrados de forma efectiva con la estructura de espacio público.

En este tratamiento las obligaciones son iguales con o sin plan parcial.

### **Mejoramiento Integral**

- ✓ En estos suelos el mercado formal de vivienda no tiene mayor presencia e interés, la exigencia de plan parcial por polígono es una carga que le corresponde asumir a la Alcaldía, compromiso que al parecer no está en capacidad técnica, logística y financiera de cumplir, por lo cual es necesario recurrir a otras figuras de gestión tales como: proyectos de regularización, reubicación, mejoramiento de vivienda, que tengan por objeto reorientar sus procesos de crecimiento y reducir el deterioro.
- ✓ La limitación de recursos del sector público para atender la complejidad de los requerimientos de este tratamiento, amerita una revisión y una apuesta efectiva al desarrollo de los instrumentos de financiación y gestión creados por la Ley 388 de 1997

### **Desarrollo Expansión y Desarrollo**

- ✓ Por las condiciones fisiográficas de Medellín los suelos de expansión se localizan en los bordes superiores de las laderas cuyo incorporación al suelo urbano implica grandes inversiones por sus altas cargas urbanísticas y ambientales en relación con el desarrollo en otros tratamientos
- ✓ El desarrollo de bordes transfiere la totalidad de las cargas del desarrollo urbano al proceso de parcelación y urbanización. No se cuenta con mecanismos claros que permitan diferenciar las cargas por niveles de importancia para la ciudad y la forma en que ellas deben ser asumidas por los propietarios y urbanizadores y el Estado. En muchos de estos casos los proyectos pueden tornarse inviables.
- ✓ En sectores de bajo atractivo para inversiones privadas no existen incentivos para estimular el desarrollo de VIS y el sector público perdió el liderazgo para promover y estimular su desarrollo.
- ✓ En los PP propuestos en este tratamiento, falta claridad en cuanto a las respuestas dadas al entorno inmediato, de tal manera que no generen problemáticas al interior de éstas y que por el contrario las integren y potencien su desarrollo.
- ✓ El desarrollo de los suelos de expansión y su incorporación a la malla urbana de la ciudad con débiles conexiones, genera conflictos en los barrios inmediatos por el impacto sobre su infraestructura por no poseer la capacidad de soporte para atender la demanda agregada al sistema vial, de espacios públicos y equipamientos.

### **Renovación**

- ✓ La ciudad no ha contado con una política local de Renovación Urbana, que oriente la formulación de los planes parciales de estos polígonos y establezca las reglas de juego para los propietarios, usuarios, promotores y el papel de la Administración Municipal

- ✓ No se han desarrollado esquemas de gestión urbana que incorporen al sector inmobiliario y financiero para el diseño de programas alternativos de acceso a la propiedad de vivienda y de oferta en alquiler, para la población de menores ingresos que habita las áreas centrales calificadas de renovación.
- ✓ La EDU carece de una estructura administrativa que la configure como un operador urbano y promueva la generación de otros operadores que coadyuven en el desarrollo de la ciudad.
- ✓ Existe una gran dificultad para identificar los impactos producidos por las propuestas de planes parciales sobre la ciudad construida (sus habitantes con sus actividades económicas, sociales y culturales) y las estrategias de gestión que permitan dar viabilidad a su implementación.

### **Redesarrollo**

- ✓ La opción normativa de desarrollo por manzana en este tratamiento, y ante la ausencia de planificación a escala intermedia, las propuestas de PP hechas hasta hoy, no producen los efectos deseados sobre la estructura urbana nueva y calidad de ciudad.
- ✓ Desde el Decreto 1212 se introdujo las figuras de Unidades de Gestión y Áreas de Manejo Especial que pueden ser utilizadas en todos los tratamientos. Las primeras se han propuesto en todos los casos asociadas a la estructura predial del área de intervención; las segundas, permiten mantener desarrollos existentes para reducir las dificultades de gestión. Ambas, dan como resultado desarrollos predio a predio o urbanizaciones por loteo en el mejor de los casos, que no permiten obtener unidades prediales más eficientes y que logren dar alcance a las propuestas de espacios públicos significativos y generación de las infraestructuras y los equipamientos necesarios a escala intermedia como es el objetivo de un PP.
- ✓ No existen políticas claras para mitigar los impactos producidos sobre la ciudad construida.

### **14.5.2.5. CONTRADICCIONES Y PROBLEMAS ASOCIADOS A LAS NORMAS PARA LA GESTIÓN**

#### **Vigencias.**

- ✓ Tal como está redactada la normativa vigente ha dado lugar a la prolongación indefinida de las licencias por falta de precisión en algunas normas como: "trámites de licencias radicadas en debida forma en las Curadurías". Asimismo la instancia del Comité de Proyectos Específicos, con sus intervenciones ha permitido que polígonos que debían desarrollarse mediante de esta figura, se realicen predio a predio.

#### **Área mínima de los planes parciales.**

- ✓ El Acuerdo 62 y el 23 establecen áreas mínimas diferentes para desarrollar planes parciales, en algunos polígonos de redesarrollo, desarrollo y conservación. Cuando se definieron los polígonos de tratamiento que debían desarrollarse bajo la figura de plan parcial desde el Acuerdo 62 en el tema de tratamientos, el propósito era que en las fichas normativas, aprobadas posteriormente, se analizara cada uno de estos polígonos y se definiera su área mínima del PP.

El desarrollo de planes parciales por manzana en cuanto a la gestión puede tener bondades, pero desde la planificación presentan serias dificultades en cuanto a la definición del sistema

de espacios públicos y equipamientos, ya que las soluciones dadas en este aspecto, no suplen las necesidades de la nueva población y solo generan pequeños espacios o equipamientos a escala que no alcanza ni la barrial y totalmente desarticulada. Las intervenciones por manzana hechas en forma sucesiva, tal como están hoy permitidas pueden llegar a cambiar la vocación de un sector. Situación agravada adicionalmente ya que existe gran cantidad de sectores de la ciudad sin desarrollar en los que no es clara la determinación de manzanas.

En los tratamientos de mejoramiento integral debe replantearse la figura del plan parcial como único instrumento para realizar dicho mejoramiento ya que la magnitud de la problemática es tal que la gestión se hace muchísima mas compleja.

Otra dificultad asociada al autoridad de planeación es que ésta carece de la herramienta legal para poder definir a la iniciativa particular la necesidad de un área mayor de planificación en un plan parcial; pues en algunos casos es fundamental y estratégico incluir algunas otras áreas que permitan lograr concretar objetivos del modelo de ciudad, tal es el caso de la Centralidad del Norte-Plaza de Ferias, que no incluir el Héctor Abad y la antigua planta de basura fue un error fundamental desde la planificación.

Por esto es preciso analizar polígono a polígono y definir el área mínima no con un criterio tan genérico por tratamiento, darle facultad a planeación para establecerlo en el momento que se presente la propuesta.

### **Usos del Suelo.**

- ✓ Definir claramente el criterio de la sana mezcla de usos porque se dan interpretaciones diversas, que amplían el concepto desdibujando otros elementos estructurantes del POT, es decir que de acuerdo con la vocación que se le quiera dar a un sector de la ciudad definir como determinar un porcentaje mínimo que los desarrollos deben realizar en ese uso para que se consolide la vocación que se propone en el POT. Cuando los planes se hacen por manzana pequeñas no es posible generar un equilibrio completo de sector. Cuando se hace por áreas mayores no es claro como establecer este mismo equilibrio. Se carece de mecanismos para cuantificar la mezcla ideal, cuando las áreas corresponden a actividad múltiple o especializada. No obstante en los nuevos desarrollos residenciales si se definió un tope máximo a desarrollar en otros usos.

### **Obligaciones Urbanísticas.**

- ✓ Existe de hecho una incongruencia normativa al permitir planes parciales por manzana y al mismo tiempo establecer que el pago de sus obligaciones se realiza al interior del área de planificación del plan parcial pues los resultados no aportan a la calidad urbana del sector y la ciudad.

Si existiese una estructura de espacio público y equipamientos ya definida para todos los polígonos de redesarrollo, se podría plantear que la obligación se realice al interior del polígono acogiendo esta estructura, en caso contraria los planes por manzana, de acuerdo a la experiencia hasta el momento, arrojan resultados contrarios a los propósitos de desarrollo de la ciudad.

Replantear el concepto de permitir desarrollos sin plan parcial en áreas que se pretenden desarrollar mediante la elaboración de un plan parcial o establecer un tope máximo de metros cuadrados a desarrollar, ya que con la reglamentación vigente, permite desarrollos entre 2 y 4 pisos en forma ilimitada y sin cargas asociadas de zonas verdes o construcción de

equipamientos, el resultado obtenido es contrario al deseado, en estos sectores se construyeron edificaciones destinadas a actividades económicas (almacenes de grandes superficies ubicados en los mejores suelos de la ciudad), con el agravante que están duplicando los pisos permitidos con la interpretación inadecuada de la norma básica relativa a los mezanines.

Los planes parciales de iniciativa privada, solo aportan el espacio público correspondiente a las obligaciones normativas, la situación de hecho provoca un déficit de espacios con respecto al necesario o ideal para la nueva población que ha de asentarse. Para corregir tal situación, debe establecerse en el acuerdo modificadorio del POT, que el espacio público que se proyecte en los planes parciales debe ser proporcional al indicador proyectado desde el POT, aunque sea superior a las obligaciones calculadas en función de los desarrollos, las áreas requeridas y adicionales a las arrojadas por la obligación podrán ser compradas por el Municipio o el pago de obligaciones de desarrollo de construcción de polígonos de consolidación circundantes.

Definir explícitamente en que tratamientos es posible, y en cuales no, el pago de obligación urbanística por espacios públicos-zonas verdes en áreas ambientales y cual es el tope máximo y la forma de medirlo, debido a que se hace una interpretación inadecuada del artículo 26 del acuerdo 23 y ésta se aplica a otros tratamientos.

Adicionalmente, el Acuerdo de modificaron y ajuste debe incluir que los suelos a ceder por obligación urbanística para construcción y desarrollo de equipamientos de uso colectivo deben estar localizados en suelos estables.

Redefinir la exigencia de **delimitación de centralidades barriales** en algunas zonas con planes parciales, debido a que a veces son polígonos aledaños y no siempre se requiere que exista centralidad en cada uno de ellos.

### **Aprovechamientos.**

- ✓ La alternativa permitida de desarrollos al interior de polígonos de obligatorio cumplimiento de PP sin establecer topes de edificabilidad mínima y sin obligaciones esta motivando la construcción en estas predio a predio, contrario a lo que se pretendía en estos sectores. Así mismo; aceptar pequeñas construcciones en estas áreas, ella se convierte en un obstáculo al momento de elaborar el plan parcial, puesto que genera mayor dificultad a la gestión y agrega mayor costo al suelo en el mejor de los casos

En las zonas con tratamiento de desarrollo en suelo de expansión no se permite realizar absolutamente nada sin elaborar el PP, es recomendable replantear si es posible permitir adecuaciones menores y de que magnitud.

En los predios ubicados en tratamiento de redesarrollo y renovación se permiten particiones y legalizaciones, urbanizaciones hasta de 2 pisos, por los resultados obtenidos es recomendable replantear estos conceptos, si el propósito es realmente la construcción de objetivo del modelo de ciudad, mediante la aplicación de PP.

La forma en como están asignados los aprovechamientos y obligaciones en el conjunto de la ciudad compiten con la oportunidad de desarrollar los polígonos con tratamientos de renovación, redesarrollo y desarrollo mediante PP. Es necesario replantear la distribución de aprovechamientos en toda la ciudad, de manera que en ninguna parte del territorio, el aprovechamiento máximo podrá ser igual o superior al dado a estos sectores, para que realmente éstos constituyan un incentivo real para invertir en ellos.

Permitir desarrollos predio a predio hasta de 4 pisos sin la elaboración del plan parcial no tiene lógica, en polígonos de redesarrollo, esto imposibilita la ejecución de cualquier pp. Frente a este hecho debe replantearse el tratamiento o bajar el aprovechamiento. Por ejemplo: Manila y la centralidad de Manrique.

Los aprovechamientos sobre corredores de actividad múltiple debe cobijar predios completos (muchas veces la profundidad de estos atraviesa la manzana, o son predios de toda la manzana) o hasta donde se mide este mayor beneficio.

La opción de desarrollo de equipamientos de uso colectivo sin PP debe asociarse solo aquellos de iniciativa pública exclusivamente o sedes de la administración pública.

Derogar la aplicación de lo establecido en el Decreto 089 en los polígonos que se quieren desarrollar a partir de elaborar el plan parcial (renovación, redesarrollo, desarrollo, conservación) ya que esta norma va en contradicción de la aplicación de los instrumentos de gestión y planificación que se quieren implementar en estas áreas.

#### **14.5.2.6. REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS**

Este constituye el elemento central del modelo de desarrollo soportado en la gestión asociada de proyectos de desarrollo urbano. Su objeto consiste en propiciar el aporte solidario de los propietarios del suelo para sufragar todas las cargas requeridas para incorporar efectivamente un predio al desarrollo urbano, en forma proporcional a los beneficios realmente recibidos, en los procesos de parcelación, urbanización o construcción.

Es condición necesaria y suficiente en la adopción de los planes parciales para lo cual se debe aportar los elementos técnicos que permitan su comprobación, al igual que la expresa voluntad de los propietarios de los predios involucrados en la formulación del plan de aceptar los términos utilizados, así como las cuantías asignadas por cesión de suelo, adecuación y construcción.

Con la experiencia acumulada en la adopción de los planes vigentes y en estudio se comprueba que:

- ✓ No se cuenta con un método validado de aplicación general y orientaciones claras desde el ministerio para el cálculo y reparto de cargas y beneficios.
- ✓ La figura no ha sido lo suficientemente apropiada por los operadores o consultores que diseñan o promueven PP, subestimando su potencial para facilitar ejecución de proyectos.
- ✓ Los propietarios del suelo desconocen totalmente el sistema, los consultores los ponen al margen de su formulación y al final se consideran afectados en el valor de sus obligaciones en relación con sus beneficios asignados a sus predios.
- ✓ Se carece de un sistema de información confiable sobre la actividad edificadora y los costos de la misma que permita evaluaciones objetivas y oportunas.
- ✓ La figura de Unidades de Gestión es una buena alternativa para la ejecución del PP, aun con la obligatoriedad de licencias de urbanismo únicas, aún así, no garantizan el cumplimiento futuro de los compromisos en términos de distribución de cargas, pues no existe un vínculo real entre el predio y los requerimientos pactados, al no ser estos inscritos en el folio de registro de instrumentos públicos.
- ✓ En algunos PP adoptados se ha permitido la constitución de fondos para cubrir las obligaciones urbanísticas (Loma de los Bernal), sin que a la fecha estos se hayan constituido formalmente, con el agravante de no contar con los mecanismos para su comprobación y seguimiento.



- ✓ Se carece de un sistema de información único, que en línea articule las decisiones de los cuatro curadores en materia de licencias de urbanismo y construcción en PP, que garantice la aplicación correcta de los compromisos derivados del plan.

### **El aprovechamiento urbanístico**

No existe una clara definición del concepto de aprovechamiento urbanístico en nuestra Ley, a diferencia de las extensas explicaciones de la legislación española al respecto, sin embargo el concepto se utiliza en infinidad de temas para significar el conjunto de variables interrelacionadas que configuran el beneficio, aspecto vital en esta ecuación de reparto.

El aprovechamiento normalmente se manifiesta en un índice o relación que establece por metro cuadrado bruto o neto la cantidad de metros cuadrados construibles, estableciendo así la repercusión que el suelo posee sobre la edificabilidad, sin embargo, este concepto se puede desarrollar mucho más hacia construcciones más complejas que incorporen y ponderen la noción de uso que también configura el aprovechamiento, de lo cual se deriva la figura de UAS –Unidad de Aprovechamiento por Superficie- de España.

Podemos decir que el instrumento más general de reparto de cargas frente a la generación de beneficios a través del aprovechamiento es la plusvalía, sin embargo ésta capta la elevación de valor por cambios de norma u obras, pero no captaría la necesaria captación de cargas cuando por ejemplo se densifica sin plan parcial sectores -sin cambiar la norma con respecto a la norma anterior-, creando sectores deficitarios en espacios públicos e infraestructura.

De esta manera debe existir a nivel de todas las actuaciones un principio e instrumentación de reparto de cargas en función de los potenciales beneficios, que incluya:

- ✓ Si el área es objeto de plusvalía, su captación se puede considerar como el pago de la carga correspondiente al beneficio referido al suelo, más no el correspondiente a las obligaciones correspondientes de la actuación a realizar, estas obligaciones deben ser cuantificados y descontados para dimensionar de manera precisa la plusvalía a pagar.
- ✓ Si el área no es objeto de plusvalía, porque no hay cambio normativo, sin embargo la densificación sostenida genera beneficios que no son retribuidos y generarán territorio deficitados en espacios públicos se debe crear obligaciones urbanísticas pagaderas en dinero a fondos de compensación, manteniendo la proporcionalidad de los que los desarrollos nuevos generan y le permiten las condiciones de sostenibilidad.
- ✓ Los territorios sin aprovechamiento a su interior o con un una relación de cargas sobre beneficios por debajo del promedio estimado de ciudad -5% sobre unidad de ventas- deben ser potenciales beneficiarios de compensaciones que consisten en compartir las cargas urbanísticas con otros ámbitos de reparto o entidades responsables utilizando los recursos de los fondos de compensación o la inversión directa de forma tal que se equilibren para los estándares de equidad, sin sacrificar la habitabilidad.

#### **14.5.2.7. PAGO DE OBLIGACIONES URBANÍSTICAS**

##### **Las Cesiones y Obligaciones Urbanísticas**

La figura de las cesiones urbanísticas y otras obligaciones de las actuaciones urbanísticas posee ya un lugar importante en la cultura de cargas que posee nuestra sociedad urbana, razón por la cual se debe potenciar y utilizar como el principal referente real para repartir cargas en función de los beneficios potenciales.

Los principales conceptos que se aplican son:

- ✓ En principio hay una proporción básica de aporte de carga porcentual sobre beneficios totales – se ha estimado en un 5% -, cuando se permite la realización de beneficios – esto es complementario a la plusvalía, porque una cosa es captar el incremento del precio del suelo y otra determinar el pago de obligaciones inherentes al propio desarrollo o cargas locales-.
- ✓ Todo potencial beneficio implica una forma de asumir cargas correspondientes, esto excluye áreas que se consolidan en los términos previstos por la respectiva licencia original vigente, pero incluye, es decir hace objeto de pago de cargas a los desarrollos que densifican predio a predio o mediante plan parcial, por encima de lo que fueron las condiciones originales o que dicha densificación acarrearán nuevas necesidades de espacios públicos e infraestructura, que las actuaciones deben asumir y cumplir así estándares de habitabilidad así sea necesario transferir parte de las obligaciones por fuera a fondos de compensación, así como cumplir con el índice de equidad de aporte a cargar.
- ✓ En los procesos de planificación y gestión necesariamente asociativa como los planes parciales, los potenciales beneficios se entregan en bloque sobre unidades de aprovechamiento en bruto y de manera equivalente las cargas se disponen tanto la incorporación de las existentes como las que le son inherentes a este desarrollo, existiendo un tope en función de la viabilidad del propio reparto de la operación, es decir ese referente único para toda la ciudad que asegura el cumplimiento del estándar de sostenibilidad.

### **Fondo Municipal de Espacio Público**

En el artículo 317 del Acuerdo 62/99 se ordena la constitución de un instrumento de carácter financiero, para recibir los dineros producto del pago de las obligaciones urbanísticas por concepto de zonas verdes públicas y equipamientos colectivos, cuando se trata de tratamientos de consolidación. Posteriormente el Acuerdo 82 de 2000, reglamento el procedimiento para la cesión de zonas verdes, recreacionales y equipamientos en tratamientos de consolidación y las formas de pago en dinero de acuerdo con la ley.

La inclusión de esta figura en el POT tuvo por objeto viabilizar la contribución por obligaciones urbanísticas en aquellos casos en que la magnitud de la cesión fuera menor a 1000 metros cuadrados. La Aplicación, por parte de la Administración, de los recursos generados se haría para la creación y dotación de espacio público con criterio de equidad, obligando la inversión de un porcentaje en la zona que lo genere y lo restante en aquellos otros sitios que presenten mayor déficit.

No obstante lo anterior, en la vigencia del POT dicho fondo no se Constituyo, sin embargo si se hicieron recaudos, pagados por constructores por concepto de zonas verdes y equipamientos (Acuerdo 82/2000) como aparece en los informes de ejecución de ingresos de la Secretaria de Hacienda.

### **Impuestos, Tasas y Contribuciones Asociados al Valor del Suelo o a la Actividad Edificadora**

Segunda Parte: **Diagnóstico – Evaluación y Seguimiento**  
Instrumentos

CONCEPTO DE INGRESO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN
PREDIAL	128.940.312.365	123.962.983.784	129.441.512.061	134.864.798.660	136.922.201.021	185.712.939.773	214.369.569.146
CONSTRUCCIÓN URBANA	2.043.078.480	2.130.094.071	1.874.095.923	3.140.412.535	4.712.132.327	8.447.355.351	10.914.248.673
OCUPACIÓN DE VIAS	8.611.906	30.129.498	25.446.847	55.204.017	15.493.496	11.487.638	10.194.033
DIBUJO DE VIAS OBLIGADAS	18.762.622	4.704.221	4.647.633	6.011.139	5.505.054	206.080	4.903.971
MULTAS URBANÍSTICAS	207.887.353	69.377.155	32.338.944	3.097.990	4.192.210	4.372.528	31.694.956
GRAVAMENES DE VALORIZACIÓN			-				
ZONAS VERDES, RECREATIVAS Y EQUIPAMIENTOS	263.628.037	534.594.885	-	489.636.508	505.260.229	494.170.370	1.620.129.563

