



**INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN
URBANA EN COLOMBIA A PARTIR DE LA LEY 388 DE 1997**

PAULA CRISTINA ARBOLEDA JIMÉNEZ

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGÍSTER EN DERECHO CON ENFÁSIS EN DERECHO PÚBLICO

DIEGO RESTREPO ISAZA

Asesor

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO
MEDELLIN

2017

A mi amada familia, especialmente a mi esposo por su comprensión y apoyo durante el proceso de investigación, análisis y creación de esta investigación.

Resumen

Las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 introdujeron una serie de instrumentos normativos que permiten a los municipios en ejercicio de su autonomía territorial, la ordenación de su territorio a partir de una correcta planificación y gestión del suelo, con la adopción de mecanismos que contienen las políticas, los objetivos y las estrategias que en el largo plazo permitirán la concreción del modelo de ocupación propuesto.

La renovación urbana constituye una de las principales apuestas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) expedido en las diferentes ciudades colombianas, con la cual se pretende la recuperación o la transformación de las áreas que presentan condiciones de subutilización o de deterioro, para aprovechar al máximo el potencial del sector que se interviene.

Por definición, gestionar la renovación urbana es bastante complejo y oneroso, debido a que se interviene lo que está construido y consolidado, lo que genera cambios en las estructuras físicas y sociales instaladas en el territorio. De ahí que la correcta aplicación de los instrumentos de intervención y financiación del suelo consagrados en la Ley e incorporados en el Plan de Ordenamiento Territorial resulte determinante para su implementación, pues con ellos se logra adquirir o vincular los predios requeridos para las actuaciones urbanísticas y movilizar recursos de agentes privados con los cuales se soportan los costos de la urbanización.

La renovación, además, requiere de la institucionalización de un agente responsable de liderar la transformación del territorio y de promover las acciones necesarias para ello. Este agente denominado operador urbano deberá articular la gestión pública y privada y la concreción del modelo de ocupación a partir del cumplimiento del reparto equitativo de cargas y de beneficios.

Este trabajo parte de una premisa que acepta que la planeación del territorio urbano se desarrolla en un marco normativo compuesto por disposiciones de carácter nacional, departamental, metropolitano y municipal, y del que hacen parte diferentes instrumentos jurídicos mediante los cuales se ejecuta la gestión urbana; de forma especial, aquella que se adelanta en territorios ya consolidados que requieren una verdadera transformación en su modelo de ocupación para modificar las condiciones de uso en cuanto a la subutilización de las estructuras físicas establecidas y aprovechar al máximo su potencial de desarrollo.

Palabras clave:

Ordenamiento territorial, planificación urbana, gestión urbana, instrumentos de gestión del suelo, renovación urbana, gestión asociada, expropiación y operadores urbanos.

Índice de contenido

| | |
|---|----|
| Resumen | 3 |
| Índice de contenido | 4 |
| Objetivos de la investigación | 6 |
| Objetivo general..... | 6 |
| Objetivos específicos..... | 6 |
| Introducción | 8 |
| Capítulo 1. Ordenamiento territorial en Colombia a partir de la planificación y gestión urbana | 13 |
| 1.1.Regulación del ordenamiento territorial, origen y justificación | 13 |
| 1.2.Proceso de planificación urbana y sus instrumentos normativos..... | 24 |
| 1.3.Proceso de Gestión urbana..... | 28 |
| Capítulo 2. Renovación urbana como política para el desarrollo de las ciudades en Colombia .. | 30 |
| 2.1. La renovación urbana como tratamiento urbanístico – concepto normativo..... | 30 |
| 2.2. Por qué las ciudades deben implementar procesos de renovación urbana | 36 |
| Capítulo 3. Gestión urbana en el tratamiento de renovación urbana- instrumentos de gestión del suelo | 39 |
| 3.1. Balance de la gestión urbana en Colombia, especialmente en planes parciales de renovación urbana | 39 |
| 3.2. Instrumentos de intervención y financiación del suelo en Colombia..... | 50 |

| | |
|--|------------|
| 3.3. Implementación, oportunidades y dificultades de la gestión asociada y la expropiación como instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana. | 58 |
| 3.3.1 Gestión asociada como mecanismo para vincular o adquirir suelo y pilar fundamental del desarrollo urbano. | 59 |
| 3.3.2 La renovación urbana como motivo de utilidad pública - aplicación de la Expropiación administrativa y judicial | 62 |
| Capítulo 4. Operadores urbanos como agentes de la renovación urbana..... | 81 |
| Conclusiones..... | 93 |
| Anexos | 99 |
| Anexo 1 | 99 |
| Anexo 2 | 100 |
| Referencias bibliográficas..... | 101 |
| Referencias normativas | 104 |

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar las herramientas normativas con las que cuenta la gestión urbana, específicamente en los procesos de renovación urbana, a través de los cuales se busca cualificar el territorio mediante la utilización de los instrumentos de gestión y de financiación del suelo y la articulación entre lo público y lo privado.

Objetivos específicos

- Revisar las normas que regulan el ordenamiento territorial en Colombia mediante la exposición de las razones que motivaron su expedición y los fines y objetivos propuestos con la intervención del Estado en el desarrollo urbano que, antes de la Ley 9 de 1989, se limitaba a la esfera privada y al ejercicio del derecho de propiedad.
- Conceptualizar de manera general la planificación urbana, a fin de evidenciar el avance que ha presentado desde la expedición de la Ley 388 de 1997, con la formulación y la adopción de instrumentos de planificación obligatorios en el país, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y otros de planificación complementaria, como los planes parciales y los macroproyectos urbanos.
- Analizar los tratamientos urbanísticos, específicamente el de renovación urbana, para evidenciar las razones que hacen inminente su aplicación en las ciudades que han optado por la implementación de un modelo compacto a cambio de la expansión del territorio. Para ello,

se revisarán las definiciones legales y reglamentarias, así como las disposiciones que han incluido los planes de ordenamiento territorial de Medellín para su regulación.

- Revisar los instrumentos de gestión del suelo establecidos en la Ley, profundizando en la gestión asociada con sus mecanismos de concreción y la expropiación judicial y administrativa, como herramientas determinantes para la renovación urbana, para exponer cómo su correcta implementación podría facilitar la ejecución de los programas, las obras y los proyectos definidos en los instrumentos de planificación.
- Revisar los instrumentos normativos e instancias de gestión urbana contempladas en el Acuerdo 48 de 2014, Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, para explicar de manera detallada la figura del operador urbano, al cual corresponde liderar el proceso de transformación en el territorio para el que fue delegado.

Introducción

La Ley 9 de 1989¹ fue la primera herramienta legal para abordar los complejos problemas de la urbanización, mediante la regulación de diferentes figuras del ordenamiento territorial, entre ellas las afectaciones por obra pública y la adquisición de inmuebles por parte del Estado, al definir el trámite para los procesos de enajenación voluntaria y expropiación.

Para la época de expedición de la Ley 9, la regulación del suelo, así como el papel del Estado frente al mismo, se concentraba básicamente en soluciones de vivienda para los más pobres y la prestación y financiación de servicios públicos domiciliarios, permitiendo especulaciones frente al valor del suelo y la apropiación por parte de particulares de las plusvalías generadas en acciones del Estado, como la construcción de obras públicas. De ahí que dicha disposición señalara los criterios para la localización de actividades en áreas urbanas y rurales, tratamientos, usos y prioridades para la ocupación del territorio.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución de 1991 y lo consagrado en su artículo 58, se refuerza el concepto de un derecho de propiedad no absoluto, sujeto al cumplimiento de una función social y ecológica que le impone al propietario obligaciones frente a su ejercicio, como es la protección del medio ambiente y la no perturbación de los derechos de terceros. Igualmente permite al Estado la imposición de restricciones o limitaciones a la propiedad hasta el

¹ Como antecedentes de la Ley 9 se tiene la Ley 88 de 1947 “Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio”, la cual exigió a los mayores a 200.000 pesos para levantar un plano regulador que permita la planeación de las futuras urbanizaciones y la localización de equipamientos y espacios colectivos y la Ley 61 de 1978 “Ley Orgánica de Desarrollo Urbano”, que incluyó un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades”.

punto de acudir, incluso, a la expropiación por vía administrativa o judicial, cuando se configuren algunas de las circunstancias de utilidad pública o interés social descritas en la Ley, con miras a buscar el desarrollo y la ejecución de proyectos declarados de interés general.

La Ley 152 de 1994, denominada *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, introduce cambios en las instituciones sociales, políticas y económicas del país. En su artículo 41 genera la obligación para las entidades territoriales de contar con un plan de acción, que debe ser coordinado por la oficina de Planeación. Además, esta Ley exige a los municipios la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que contenga las disposiciones específicas sobre la materia y que será un instrumento diferente a los Planes de Desarrollo. En este punto, es importante hacer explícita la definición de municipio que aporta la Constitución Política de 1991:

[El] municipio [es la] entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 311).

Este mandato es recogido por la Ley 388 de 1997 y constituye el principal referente normativo en relación con el ordenamiento territorial, al introducir mecanismos que le permiten a los entes territoriales, particularmente a los municipios, la promoción del ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo y la ejecución de actuaciones urbanas integrales

en las que confluyen de forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipal con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política

Podría decirse que con la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, la planificación urbana y con ella la ordenación del territorio desde un sentido normativo, ha presentado un importante desarrollo en el país, lo cual ha servido para dotar a los municipios, como antes a los que les asiste la competencia en este asunto, de las herramientas normativas que les permitan la consolidación de un modelo de ocupación ideal. Sin embargo, pasar de la regulación a la implementación de los diferentes planes y proyectos parece ser el mayor reto para los diferentes actores que intervienen en el proceso urbanístico, toda vez que si bien se ha diseñado para el largo plazo, la ejecución ha presentado diferentes complejidades que han imposibilitado la transformación real del territorio, sin que a la fecha se haya logrado superar el crecimiento desordenado e inequitativo de las urbes.

La investigación profundizará en la gestión asociativa, la declaratoria de utilidad pública y la expropiación a favor de terceros, como mecanismos contemplados en la Ley y los planes de ordenamiento territorial para la implementación de políticas de renovación urbana, la cual se desarrolla en el marco de macroproyectos y planes parciales², como instrumentos de planificación complementaria. Igualmente, se analizará la figura del operador urbano, a fin de presentar su participación y responsabilidad en los procesos de renovación del territorio.

² Los diferentes planes de ordenamiento territorial de Medellín han dispuesto que la renovación urbana se ejecuta a través de Macroproyectos Urbanos y Planes Parciales como instrumentos de planificación complementaria. Sin embargo, esto no desconoce que de dichos instrumentos se pueda hacer uso en territorios clasificados como suelos de desarrollo y de redesarrollo.

En términos normativos y como referencia práctica se analizará el proceso que ha vivido Medellín, municipio que desde su primer Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 62 de 1999³, ha considerado la renovación urbana como una de sus principales políticas, con la cual se promueve el crecimiento de la ciudad hacia adentro y racionaliza el uso y ocupación del suelo. Esta misma filosofía orienta los Acuerdos 46 de 2006⁴ “por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial” y 48 de 2014⁵ “por el cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial”.

El Acuerdo 48 de 2014 introdujo, además, modificaciones en cuanto a la planificación del territorio y su gestión, contemplando instrumentos que permiten el acceso al suelo y su financiación; así mismo, institucionaliza los operadores urbanos como las entidades que deben gestionar la renovación urbana. Sin embargo, a la fecha la gestión de la renovación urbana y de la planificación en general sigue siendo bastante compleja y onerosa, lo que ha generado desconfianza y críticas frente a su implementación.

Desde la expedición de la Ley 388 de 1997, esta ciudad ha adoptado tres (3) macroproyectos urbanos para las Áreas de Intervención Estratégica y sesenta y nueve (69) planes parciales⁶.

³ El artículo 12 del Acuerdo 62 de 1999 “Del imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y políticas, en su objetivo 4, incluye como política: “Promover y apoyar el desarrollo de programas de renovación urbana y redesarrollo y la densificación en sectores de localización central estratégica o con buena dotación de infraestructura y transporte”.

⁴ El artículo 13 del Acuerdo 46 de 2006 “Del imaginario de ciudad, los objetivos estratégicos y políticas”, en su objetivo 4 incluye como política: Promover y apoyar el desarrollo de programas de renovación urbana y redesarrollo y la densificación en sectores de localización central estratégica o con buena dotación de infraestructura y transporte.

⁵ El artículo 8 del Acuerdo 48 “Objetivos Estratégicos” señala: Desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente.

⁶ La información relacionada con Macroproyectos de Río (RíoNorte, RíoCentro y RíoSur), Planes Parciales, Planes de Legalización y Regularización Urbanística que a la fecha se encuentran formulados y adoptados, consultados en los link que se relacionan a continuación, son ellos:

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/nmedellin?NavigationTarget=navurl://14cbdae5e84482fecdc452eb5adc4dc5>
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/nmedellin?NavigationTarget=navurl://e0a781c3725b0ca53ae452144e2f5790>
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/nmedellin?NavigationTarget=navurl://f7933162435726b35df67def67fd00>

Además, en 2014 con la revisión del largo plazo de su Plan de Ordenamiento Territorial, se incorporaron importantes avances para la gestión y financiación del suelo.

Capítulo 1. Ordenamiento territorial en Colombia a partir de la planificación y gestión urbana

1.1. Regulación del ordenamiento territorial, origen y justificación

El acelerado proceso de urbanización que sufrió el país en los últimos 60 años ha estado marcado por una inadecuada planificación de lo urbano y lo rural. Al respecto, el Conpes 3305 (2004) señaló:

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Colombia se configura como un país altamente urbanizado, con alrededor de 32 millones de habitantes en zonas urbanas que representan el 72% de la población nacional. Proyecciones recientes señalan que el país alcanzará en los próximos diez años, 40 millones de habitantes en zonas urbanas y 10 millones de habitantes rurales. El sistema urbano está conformado por asentamientos de diversos tamaños, caracterizado por la primacía de la ciudad capital, seguida por 3 ciudades con población entre 1 y 5 millones de habitantes; 34 ciudades intermedias, con poblaciones entre 100 mil y 1 millón de habitantes; y algo más de mil centros urbanos con menos de 100 mil habitantes.

Igualmente, este proceso de urbanización ha propiciado en el país el desarrollo de actividades económicas inmobiliarias, industriales y de urbanización sin ningún tipo de control normativo⁷, en palabras de Eslava:

Nos encontramos ante un doble proceso, o si se prefiere ante un proceso con dos aspectos: industrialización y urbanización, crecimiento y desarrollo, producción económica y vida social. Los dos aspectos de este proceso son inseparables, tienen unidad, pero el proceso es conflictivo. Históricamente, entre realidad urbana y realidad industrial hay un violento choque. (Pinilla, Rengifo y Otros, 2012, p. 60).

Todo esto ha generado el crecimiento desmedido y desordenado de las ciudades. Al respecto, Germán Téllez indica que:

Entre 1880 y 1930 surgió una clase social proletaria para cuya presencia nadie estaba preparado y cuya irrupción en la vida urbana tuvo hondas consecuencias en todo orden, especialmente si se tiene en cuenta que fue el grupo social, destinado a tener la más alta tasa de crecimiento demográfico. (...) Cabría señalar la aparente incongruencia, la corriente ideológica general de los gobiernos

⁷ El mundo urbano de las ciudades colombianas se escindió definitivamente en sectores amables y hostiles, ricos y pobres, arquitecturizados y a la buena fe de Dios. A ello contribuyó poderosamente la aparición tardía y gradual de la industria en el país. Las fábricas surgieron en cualquier lugar de las ciudades colombianas, sin que nadie cuestionara su aparición creando hechos cumplidos que con el paso del tiempo serían problemáticos baches en la estructura urbana.

conservadores de la época, que en materia de desarrollo urbano propiciaron, quizás inconscientemente, el más desabrochado *laissez faire*. Permitieron que los problemas de crecimiento urbano quedaran firmemente planteados, para que en las décadas siguientes la aceleración de los procesos históricos del país creara las situaciones angustiosas que hoy son el signo cotidiano de la vida urbana nacional. (Citado en Galvis Gaitán, 2014, p. 46).

A lo anterior debe sumarse la violencia que ha afrontado el país y que ha generado el abandono de lo rural y el desplazamiento de personas a las urbes en busca de una solución a sus necesidades; sin embargo, la imposibilidad económica de acceder a suelo urbano y al mercado inmobiliario formal, generó un proceso de urbanización sin planificación, caracterizado por asentamientos humanos informales, ubicados en la periferia, en zonas con condiciones de riesgo, sin acceso a servicios públicos, ni transporte, ni equipamientos como instituciones educativas o centros de salud, que permitiera a sus ocupantes la satisfacción de sus derechos individuales y colectivos.

Al respecto, Carlos Caicedo en el documento “Formulación del Proyecto Operación de Crédito de Bogotá para la financiación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en el marco del Crédito de Servicios Urbanos, indica que:

Los asentamientos precarios constituyen la manifestación física y espacial de la pobreza y la desigualdad en un país mayoritariamente urbano. El crecimiento natural de las ciudades, el influjo migratorio de las zonas rurales, la ausencia de

alternativas económicas para la población, así como la ineficacia de las administraciones y políticas, entre otros factores, generaron una dinámica de crecimiento urbano informal e incompleto en las ciudades colombianas. (Citado en: Conpes 3305, 2004).

Para la década de los 80 era imperioso generar un cambio en el rol desempeñado por el Estado en cuanto a la regulación del suelo y a la adopción de instrumentos legales que le permitieran el desarrollo armónico del territorio a partir de la planificación de mediano y de largo plazo, y el control sobre las actuaciones adelantadas por los particulares. La exposición de motivos de la Ley 388 de 1997, al referirse a los antecedentes que motivaron la adopción de la Ley 9 de 1989, señala:

Todo proceso de urbanización es menester elucidarlo como la expresión espacial de un sistema productivo, social y político. El intervencionismo estatal debe encaminarse hacia el ordenamiento y reordenamiento urbano y a proveer los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Concebir que el crecimiento económico y las fuerzas del mercado, por sí solas, pueden solucionar los problemas ecosociales, físicos y ambientales, es un craso error. Con inversiones en obras de infraestructura, en industrias, o en servicios localizados en función de las ventajas adquiridas por las minorías dominantes, no se resuelven las intrincadas dificultades urbanas. (Ley 388, 1997, Exposición de motivos).

La Ley 9 de 1989, denominada *Ley de Reforma Urbana* se presenta como respuesta al caótico proceso de urbanización y genera una primera regulación al uso y a la ocupación del suelo, a partir de criterios de planificación urbana para la localización de las actividades que se desarrollan en el territorio, en áreas urbanas y rurales, reglamentando los tratamientos, los usos y las prioridades para la ocupación del territorio.

Posteriormente se hace necesaria la modificación de la Ley 9 de 1989 y se expide la Ley 388 de 1997, denominada *Ley de Desarrollo Territorial*, ya que la expedición de la Constitución Política de 1991 en su artículo 58 consagra el derecho de propiedad como no absoluto⁸, sujeto al cumplimiento de una función social y ecológica que supone que el interés general se antepone ante el interés particular del titular del derecho de dominio, y el contenido de la Ley 152 de 1994 en su artículo 41 introduce la obligación a los municipios de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial.

A mediados de los años noventa el país afrontaba un proceso de crecimiento desordenado en las ciudades, por lo que se requerían nuevas formas de intervención gubernamental basadas en el reconocimiento de la autonomía municipal para la estructuración y ordenación de su territorio y la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad entre entidades públicas.

La política urbana del Plan de Desarrollo 1994-1998 *El Salto Social, Ciudades y Ciudadanía* Conpes 2808 (1995) se refiere a la ciudad en los siguientes términos:

Fenómeno social que tiene un componente espacial particularmente importante: el proceso de construcción, modificación y reestructuración del espacio urbano como instancia que sirve de puente entre el funcionamiento global de la ciudad y la operación particular de cada uno de sus elementos. (p. 4).

Esta política advirtió sobre la importancia de contar con estrategias y con programas que respondieran a cuatro ejes principales, los cuales se encuentran necesariamente interrelacionados en el funcionamiento de lo urbano:

1) la vivienda, los servicios públicos, el suelo, el espacio público, el transporte y el equipamiento; que en adelante se denominarán atributos; 2) las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental; 3) las instancias de articulación-regulación, como son el Estado nacional y las Entidades Territoriales; y 4) el espacio urbano en términos físico y sociocultural. (p. 5).

Los mayores problemas identificados en esta política urbana, en términos de ordenamiento y planificación del territorio, podrían resumirse de la siguiente manera:

- El excesivo crecimiento de los precios del suelo que impide a la población urbana adquirir vivienda.
- La carencia de espacio público, en términos cualitativos y cuantitativos.
- Bajos niveles y estándares de provisión de equipamientos.

- Los problemas de transporte urbano en términos de directrices, de reglamentación y de servicio.

En este contexto, se expide la Ley 388 (1997) que otorga a los municipios herramientas normativas que les permitan la consolidación de un modelo de ocupación a partir de instrumentos de planificación, de gestión y de financiación del suelo; para ello, introduce el concepto de ordenamiento territorial:

Conjunto de acciones político-administrativas y de acción física concertadas que tienden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio 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).

Por su parte, Santofimio define el ordenamiento territorial como:

Un concepto multidisciplinario y de propósitos integradores de los fenómenos urbano y territorial para efectos de interés general. Se infiere de su contenido la presencia de un concepto con fundamentos sociales, políticos, culturales, ecológicos y económicos que le permitan una visión amplia e integradora de todos los componentes del fenómeno. (Santofimio Gamboa, 2009, p. 32).

Afirma además Santofimio que:

El concepto de ordenamiento territorial incluye no solo el problema urbano y sus contenidos clásicos, sino también todo el conjunto de temas y acciones propios del contexto territorial y que influyan en el entendimiento y la conformación del mundo de la simple ciudad, para lo cual deben ser establecidas reglas de usos y convivencia adecuadas, oportunas y coherentes. El ordenamiento del territorio es comprensivo, general; constituye la dimensión espacial de toda actividad pública y privada, individual o colectiva, que se pretende sobre el mismo. (*Ibid*).

Esta Ley hace también un gran aporte al contemplar obligaciones para los propietarios del suelo y diferenciar el derecho de propiedad y el derecho a construir, este último sujeto al cumplimiento de reglas y procedimientos establecidos principalmente en los planes de ordenamiento territorial y bajo las cuales será posible el ejercicio de la atribución de urbanizar en los términos allí dispuestos. Frente a ello, la profesora Maldonado sostiene que:

El derecho de construir es una atribución o prerrogativa que puede ser ejercida y concretada en función del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que cada plan de ordenamiento territorial defina. Esto, a su vez, significa que no se puede considerar que las normas generales de ordenamiento territorial (como las de uso y edificabilidad) ingresen al patrimonio del particular, sino que éstas son una facultad general que puede ser ejercida y concretada una vez se asuma el conjunto

de obligaciones definidas por los planes de ordenamiento territorial. (Maldonado Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, y Valencia Dávila, 2006, p. 33).

El artículo 3 de la Ley 388 (1997) desarrolla la función pública del urbanismo, la cual orienta las decisiones e intervenciones que se adoptan frente al territorio, siempre en procura de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
 3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
 4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.
- (Artículo 3).

Podría afirmarse que el Estado tiene la obligación de intervenir y regular el territorio y el uso del suelo, con el objetivo de dotar a las ciudades de infraestructura, de bienes y de servicios que les permita responder a los retos que las mismas presentan, consistentes en garantizar los derechos individuales, como la vivienda digna, y los derechos económicos, sociales y colectivos, como la seguridad social, la salud pública, el agua potable, el goce del espacio público, la energía eléctrica, el transporte público, entre otros. Este concepto corresponde al denominado *derecho a la ciudad*, que se ha definido en los siguientes términos:

Usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. (Carta mundial por el derecho a la ciudad, 2012, p. 185).

Es así como debe entenderse que el ordenamiento territorial complementa la planificación y la gestión económica y social con la territorial, para lo cual le corresponde definir: i) Las estrategias territoriales de uso, de ocupación y de manejo del suelo, en función de los objetivos económicos,

sociales, urbanísticos y ambientales. ii) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación asociada que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. iii) Los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Debe mencionarse que con posterioridad a la Ley 388 de 1997 se han expedido otras disposiciones normativas relacionadas con el ordenamiento territorial y el manejo del suelo, de las cuales se hace una breve referencia:

- Documento Conpes 3305 de 2004, lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano.
- Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, que introduce importantes disposiciones en materia de agua, de vivienda, de transporte y de renovación urbana.
- Documento Conpes 3583, lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y oferta de vivienda.
- Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, modifica el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 para regular la concurrencia de terceros en procesos de adquisición de predios por los motivos de utilidad pública en él descritos.
- Ley 1469 de 2011, Ley promoción de oferta de suelo Escasez de suelo urbanizable.
- Ley 1537 de 2012, Ley Participación del sector privado en la generación de oferta de VIS suelo rural y suburbano.
- Además se expidieron una serie de Decretos Reglamentarios, los cuales fueron derogados por el Decreto 1077 de 2015 *Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*, que compiló la totalidad de disposiciones reglamentarias que versaban sobre esta materia.

1.2. Proceso de planificación urbana y sus instrumentos normativos

El autor Rengifo Gardezabal, al referirse a la planificación urbana, señala que:

[Corresponde a] un complejo proceso de toma de decisiones sobre el territorio que se materializa en una clasificación del suelo según usos, densidades, oportunidades de intervención, etc. (...) En este contexto, las normas urbanas normalmente contienen una serie de metas y estrategias de largo plazo en las que se define el destino de la ciudad. Pero la norma de planificación también tiene un contenido muy técnico que obedece a las necesidades concretas de fijar los límites de la ciudad, definir la relación de lo urbano con el territorio, proteger los sistemas ecológicos, regular los usos del suelo, fijar las normas de edificabilidad, etc. (Pinilla, Rengifo y Otros, *Op. cit.* P. 12).

Dicha planificación se estructura a partir de instrumentos que son complementarios entre sí y que presentan diferentes escalas de detalle en relación con la intervención del territorio, así:

- i) Instrumento de planificación de primer nivel: Planes de ordenamiento territorial.
- ii) Instrumentos de planificación de segundo nivel: Macroproyectos y proyectos urbanos integrales.
- iii) Instrumentos de planificación de tercer nivel: Planes parciales, planes de legalización y regularización, planes especiales de manejo y protección, entre otros.

Los planes de ordenamiento territorial son el instrumento de planificación de primer nivel y en él se articulan las apuestas, los objetivos, el modelo de ocupación y las decisiones que se

adoptan sobre el territorio. En términos generales, estos planes contienen tres componentes: i) General: corresponde a las estrategias, las acciones y los objetivos estructurales de mediano y largo plazo. ii) Urbano: Políticas, programas y normas para lograr el desarrollo físico urbano, incluyendo las políticas a mediano y corto plazo sobre uso y ocupación. iii) Componente rural: Políticas, programas y normas para lograr la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Dentro de las determinaciones que toman los planes de ordenamiento territorial se encuentra la clasificación del suelo en alguna de las categorías que presenta la Ley 388 de 1997: Urbano, de expansión urbana, rural, suburbana o de protección.

El POT es la norma estructural de la cual se desprenden normas generales, como los usos y los tratamientos que se le asignan a cada clase de suelo en razón de características particulares. Los usos del suelo se refieren a las actividades económicas o residenciales que se pueden generar en un territorio determinado y su asignación corresponde, de manera general, al uso principal, uso complementario, uso restringido y uso prohibido.

Por su parte, los tratamientos urbanísticos se han definido por el Decreto Nacional 1077 de 215⁹ como “las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, que atendiendo las características físicas de cada zona considerada, establecen normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana” (Art. 2.2.1.1). Esta norma también indica que son tratamientos urbanísticos el de desarrollo, de renovación urbana, de consolidación, de conservación y de mejoramiento integral.

⁹ Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual en su artículo 3.1.1. Derogatoria Integral, señala: “Este decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el art. 3 de la Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector Vivienda, Ciudad y Territorio que versan sobre las mismas materias”

Los planes de ordenamiento territorial contienen los objetivos, las políticas y las estrategias que en el largo plazo le permite a los municipios la concreción del modelo de ocupación propuesto; sin embargo, la ordenación del territorio de manera particular y detallada escapa a la generalidad de dicho instrumento, pues para ello se hace necesario reconocer las particularidades que se presentan en el territorio y que deberán ser objeto de intervención urbanística, sea ésta adelantada por el Estado o por los particulares al momento de hacer uso de los diferentes instrumentos de gestión consagrados en el ordenamiento jurídico. La ordenación del territorio ocurre, entonces, en “un jerarquizado sistema de Planeamiento, de ámbitos territoriales cada vez de menor extensión y regulando aspectos diversos en función de las clases de suelos previstas, afectando así a todas las parcelas del territorio” (Ministerio de Ciencia e Innovación, p. 161).

Dentro de los instrumentos de planificación complementaria a los planes de ordenamiento territorial, consagrados en los artículos 113 y 114 de la Ley 388 de 1997, se encuentran los Macroproyectos Urbanos¹⁰, los cuales permiten desarrollar Actuaciones Urbanas Integrales a partir de la reglamentación de un territorio específico que por sus atributos y sus condiciones se constituyen en suelos estratégicos para los municipios. Los macroproyectos son un instrumento de planificación de segundo nivel que determinan los alcances normativos de los demás instrumentos de planificación, como son los planes parciales y los planes de regularización y de legalización.

¹⁰ Es necesario mencionar que los macroproyectos que serán objeto de análisis en este trabajo son diferentes a los denominados “macroproyectos de interés social nacional”, consagrados en la Ley 1151 de 2007 “Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010”, como una herramienta normativa con la que cuenta el Gobierno Nacional para adelantar actuaciones urbanísticas integrales. En términos de esta normatividad, la implementación de Macroproyectos de Interés Nacional constituía una estrategia para la generación de suelo para la generación de Vivienda de Interés Social (VIS) y para la optimización de equipamientos de escala regional y nacional.

Igualmente, el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 contempla dentro de los instrumentos de planificación complementaria la figura de los planes parciales y los define como el instrumento que desarrolla y complementa las disposiciones de los planes de ordenamiento para determinadas áreas ubicadas en suelo urbano y en suelo de expansión urbana, así como para las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.

La función de los planes parciales es precisar las disposiciones urbanísticas que rigen el desarrollo del territorio en el que se adopten. En este instrumento se definen las estrategias sociales, espaciales, ambientales y financieras que permitan la realización de lo planificado. Para el efecto, los planes parciales deberán regular el modelo de ocupación “en porciones determinadas del territorio urbano, atendiendo las características particulares que permita su urbanización y definiendo los procedimientos de gestión y las normas urbanísticas complementarias aplicables” (Decreto 2120, 2010).

Como se indicó anteriormente, la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios han establecido la obligación de adoptar planes parciales en las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión, aunque nada obstaría para que sean implementados en algún otro tratamiento. Es más, por disposición del Decreto 075 de 2013, posteriormente derogado por el Decreto 1077 de 2015, en las zonas a las que se les asigna tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, deberán formularse planes parciales que complementen las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial, instrumento que puede ser de iniciativa pública o privada; es decir, pueden ser elaborados por las autoridades municipales o distritales, por las comunidades o por los particulares interesados en el desarrollo de un territorio específico. Para su formulación y

adopción se deben surtir las siguientes etapas: i) Formulación y revisión. ii) Concertación con la autoridad ambiental y consulta. iii) Adopción por decreto del Alcalde.

Con los instrumentos de planificación se procura el desarrollo integral del territorio a partir del reparto equitativo de cargas y de beneficios y la necesaria asociación entre los propietarios del suelo, a cambio del urbanismo predio a predio que genera un crecimiento poco sostenible de las ciudades, representado en el déficit del sistema colectivo en cuanto a espacio público, a vías y a infraestructura.

1.3. Proceso de gestión urbana

Para referirse a la gestión urbana, podría acudirse a la definición que trae Rengifo Gardeazábal que la refiere como la “administración de la planificación”. De manera ilustrativa, este autor explica dicha gestión en los siguientes términos:

Una vez expedida la norma urbana por las autoridades locales, es preciso gestionar su aplicación. Expliquemos esto un poco más. Las clasificaciones del suelo urbano introducidas por las normas de planificación no son estáticas. Obedecen a factores reales como la densidad de la población, la velocidad del tráfico, los precios del suelo, las condiciones de edificaciones, los niveles de seguridad. etc. Dado que esos factores reales se van alterando con el tiempo, las normas urbanas exigen constantes modificaciones en búsqueda del equilibrio. Por ejemplo, un sector deteriorado de la ciudad, sea por la antigüedad de sus viviendas, sea por la existencia de bandas criminales, sea por la nula actividad

residencial o económica, puede necesitar normas que incentiven la renovación urbana. La gestión urbana consistirá en utilizar toda una gama de herramientas que les permitan a las autoridades, en asocio con los agentes privados, transformar un sector de la ciudad. Rengifo Gardeazábal Mauricio (Pinilla, Rengifo, *Op. cit.*, p. 12).

Considerando que las herramientas normativas de la gestión urbana y su aplicación en proyectos de renovación constituyen el eje principal de este trabajo, su análisis se hará en el capítulo 3, una vez se haya explicado el concepto de tratamiento urbanístico y los propósitos de la renovación urbana.

Capítulo 2. Renovación urbana como política para el desarrollo de las ciudades en Colombia

2.1. La renovación urbana como tratamiento urbanístico – concepto normativo

Los tratamientos urbanísticos corresponden a las decisiones de desarrollo urbano que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para determinadas zonas homogéneas¹¹ y que define las intervenciones que en ellas se pueden efectuar, según las condiciones propias y particulares que se presentan. Al momento de asignar un tratamiento e identificar las actuaciones y los instrumentos de planificación y de gestión requeridos, se deben considerar elementos naturales de la zona, como las condiciones de riesgo y las características socioeconómicas, morfológicas y físicas del territorio, del espacio público y de sus equipamientos.

En este sentido, los tratamientos condicionan el desarrollo urbano en cuanto a aprovechamientos y obligaciones según el modelo de ocupación y se clasifican en:

1. **Conservación:** Su objetivo es proteger el patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y ambiental.
2. **Consolidación:** Regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada.
3. **Desarrollo:** Regula la urbanización de predios urbanizables no urbanizados en suelo urbano o de expansión urbana.

¹¹ De la lectura de las definiciones de los diferentes tratamientos urbanísticos recogidas en el Decreto 1077 de 2015, podría concluirse que las zonas homogéneas responden a condiciones del territorio, como: i) Valor arquitectónico, urbanístico y paisajístico. ii) Tendencia a un desarrollo definido y estable. iii) Desarrollo incompleto e inadecuado. iv) Áreas en transformación. v) Deterioro o conflicto funcional. vi) Áreas urbanizables.

4. **Mejoramiento integral:** Es aquel que rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos humanos de origen informal y su conveniente integración a la estructura de la ciudad.

5. **Renovación urbana:** Busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo.

Sin desconocer la importancia de todos los tratamientos urbanísticos, el presente documento se centra en el tratamiento de la renovación urbana, toda vez que se considera como la principal apuesta de las ciudades actuales y su implementación supone la concurrencia de diferentes instrumentos normativos en su planificación y gestión, lo que la hace bastante compleja en la práctica.

La Ley 9 de 1989 define los proyectos de renovación urbana como aquellos que buscan introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de sus construcciones, con la finalidad de detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, para promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios y el mejoramiento de las condiciones de los moradores. Morcillo Dosman (2007) señala que la definición de la Ley 9:

Permite deducir los siguientes elementos del concepto: en contenido es de carácter físico y ambiental (uso del suelo y construcciones), correctivo y preventivo (del deterioro físico), adopta modificaciones sustanciales a las estructuras físicas (de servicios públicos y sociales, densificación de vivienda y

servicios, mejora del tráfico urbano, defensa de los bienes culturales), contempla el mejoramiento social de la comunidad (nivel y calidad de vida). (p. 578).

Independiente del actor que lo gestione, la Ley impone igualdad de obligaciones, sea para los particulares o para el Estado, haciendo aún más difícil y onerosa su gestión. La Ley 388 de 1997 no trae una definición de renovación urbana:

Sus normas adoptan mecanismos de ejecución de acciones de renovación urbana, tales como los planes parciales del POT, por medio de los cuales deben llevarse a cabo tales acciones (art. 18, 19, 27), las unidades de actuación urbanística (art. 36-44), el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria (art. 44-46), cooperación entre partícipes (art. 47), condiciones de expropiación (art. 119). (Morcillo Dosman, 2007, pp. 578 y 579).

El Decreto 1077 (2015)¹² define el Tratamiento de Renovación Urbana:

las determinaciones del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, que están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas ya desarrolladas de las ciudades, entre otros fines, para, detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos; promover el aprovechamiento intensivo de la

¹²Deroga el Decreto 075 de 2013 que definía la renovación urbana en sus diferentes modalidades.

infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otros usos, o garantizar la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad. Este tratamiento podrá desarrollarse mediante las modalidades de reactivación y redesarrollo. (Artículo 2.2.1.1).

La modalidad de la **Reactivación** se presenta en zonas en las que se promueve el cambio de las estructuras construidas al interior de los predios con el fin de promover la redensificación de los sectores en que se ubican. Bajo esta modalidad se pueden cambiar, mantener, complementar y/o modificar los usos existentes; además se permite el desarrollo individual de los predios mediante licencias de construcción sin que se requiera adelantar el trámite de plan parcial.

La modalidad de **Redesarrollo** se presenta en las zonas en las que se requiere efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, así como una nueva definición de la normatividad urbanística de usos y aprovechamientos. Esta modalidad requiere de la formulación y la adopción de planes parciales e implica la sustitución y/o reconstrucción total o parcial de las edificaciones existentes, la recuperación y el manejo ambiental sostenible del sistema de espacio público, de las redes de infraestructura y del manejo ambiental, en consonancia con las necesidades derivadas de las nuevas condiciones de densidad habitacional, usos del suelo y las características ambientales de la zona.

En Medellín, el Acuerdo 62 (1999) de diciembre 30, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio y el Acuerdo 23 (2000), revisados y ajustados por el Acuerdo 46 (2006), asignaron este tratamiento a:

Las zonas homogéneas identificadas como “Zonas Deterioradas o en Conflicto Funcional”, y cuyo objetivo es promover importantes transformaciones en zonas que cumplen un papel fundamental en la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto por el Plan y en el cumplimiento de los objetivos del mismo y que por razones de deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con su entorno inmediato, requieren de esta transformación físico-espacial y socioeconómica, para aprovechar al máximo su potencial.

De esta manera, se busca que aprovechando su localización estratégica en la ciudad y sus excelentes condiciones de infraestructura de servicios público y movilidad, se promuevan procesos de intensificación y diversificación de la utilización del suelo y de las construcciones, a fin de lograr, entre otros fines, el mejoramiento integral de vida de los moradores, el aprovechamiento intensivo del suelo, la racional densificación y mezcla de usos, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales. (Acuerdo 46, 2006, art. 245).

Por su parte, el Acuerdo 48 (2014), actual Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín, determina que este tratamiento se asigna a:

Las zonas homogéneas identificadas como Zonas Deterioradas o en Conflicto Funcional y/o en Transformación cuyas determinaciones están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas urbanizadas que presentan procesos de deterioro físico, social y ambiental o que tienen grandes potencialidades de edificación y se encuentran subutilizadas con respecto al Modelo de ocupación. Igualmente, corresponde a la regulación de las zonas en las que se requiere efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas modificando la configuración de los predios privados y/o del espacio público mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, así como una nueva de definición de la normatividad urbanística de usos y aprovechamientos. (Artículo 236).

Es importante señalar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 388 (1997), en los tratamientos de renovación en la modalidad de redesarrollo, el Plan Parcial deberá definir todo lo relacionado con la dotación de las infraestructuras y los equipamientos, las cesiones correspondientes, la subdivisión, así como las previsiones relacionadas con la habitación y el mejoramiento de las infraestructuras, los equipamientos y el espacio público necesario para atender las nuevas densidades y usos del suelo asignados a la zona. Todo ello constituye una carga que deberá distribuirse en las diferentes unidades de actuación urbanística.

De otra parte, el artículo 92 de la Ley 388 (1997) indica que corresponde a los municipios y distritos determinar en su Plan de Ordenamiento Territorial sus necesidades en materia de vivienda de interés social, definiendo en el mediano plazo las estrategias e instrumentos para la implementación de programas que contribuyan a solucionar el déficit existente. Este mismo

artículo determina que los planes parciales para programas de renovación urbana deberán establecer un porcentaje mínimo de suelo para el desarrollo de este tipo de vivienda.

Esta disposición se encuentra reglamentada por el Decreto 1077 (2015), que determina:

Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) en tratamiento de renovación urbana, modalidad de redesarrollo. De conformidad con lo previsto en el artículo 92 de la Ley 388 de 1997, en el componente urbano de los planes de ordenamiento territorial de los municipios o distritos, se deberán definir los porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social que se exigirán únicamente a los predios regulados por el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo ubicados en suelos urbanos que deban urbanizarse nuevamente mediante planes parciales. (Artículo 2.2.2.1.5.2.1).

2.2. Por qué las ciudades deben implementar procesos de renovación urbana

Según el Concepto 62 de 2009, relacionado con la obligatoriedad de adoptar planes de renovación, podría indicarse que la renovación urbana:

Es entendida como el proceso de transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes (edificaciones, equipamientos e infraestructuras) para aprovechar al

máximo su desarrollo y adaptarlas a nuevos usos y actividades demandadas.
(Camacol, 2009).

En este sentido, la renovación urbana es una política eficiente desde la gestión pública e incluyente para la población, con la que se busca promover la verdadera transformación del territorio y resolver los conflictos funcionales que se presentan. Además pretende potencializar la utilización del suelo urbano a partir de los instrumentos de planificación complementaria, como los macroproyectos urbanos y los planes parciales. Con ello se generan mejores condiciones de habitabilidad que permiten la satisfacción de los derechos colectivos e individuales a través de la densificación de sectores de localización central estratégica, la conformación de una ciudad compacta, el crecimiento hacia adentro, la contención de la expansión, el aprovechamiento o recuperación de las infraestructuras, la generación o cualificación del espacio público, la habilitación de suelo para la ejecución de vivienda de interés social y la promoción de nuevas infraestructuras y de actividades productivas.

Respecto a la importancia de la renovación urbana, señala el Conpes 3305 (2004) que “para atender la demanda de suelo urbano para vivienda, las grandes ciudades tienen que recuperar y optimizar las zonas consolidadas al interior de la ciudad mediante procesos integrales de renovación y redensificación urbana” (p. 14), por lo que es necesario promover acciones para su fortalecimiento, como serían los incentivos tributarios o mayores aprovechamientos para este tipo de proyectos.

En este punto es importante exponer algunas de las conclusiones que presenta el documento *Estudio sobre el impacto de la Ley 388 del 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo,*

(DNP, 2013) respecto a la inclusión de la renovación urbana en los planes de ordenamiento territorial objeto de análisis, a saber:

La mayoría de los POT proponen un modelo que le apuesta a la densificación y la renovación urbana¹³ como respuesta a patrones expansivos incentivados por proyectos de baja densidad y autopistas urbanas. (p. 89).

En cuanto a modelos de ocupación, la mayoría de los POT estudiados proponen un modelo que le apuesta a la densificación y renovación urbana como mecanismo para la racionalidad del uso de suelo urbano. Este enfoque busca evitar los costos excesivos de la ampliación de redes de servicios públicos domiciliarios, así como incentivar una ocupación de suelo que tenga un alto potencial productivo (p. 293).

¹³ Barranquilla, Bogotá, Medellín, Cartagena, Pereira, Santa Marta, Neiva, Pasto.

Capítulo 3. Gestión urbana en el tratamiento de renovación urbana

- instrumentos de gestión del suelo

3.1. Balance de la gestión urbana en Colombia, especialmente en planes parciales de renovación urbana

Desde la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano, la planificación urbana ha presentado un gran avance, lo cual ha contribuido significativamente al desarrollo local, donde los planes de ordenamiento territorial y sus instrumentos complementarios son herramientas determinantes para la gobernabilidad y la sostenibilidad de las ciudades. El desafío es avanzar en la expedición de normatividad que atienda y reconozca las particularidades físicas, económicas y sociales de los territorios para las cuales se elabora, y potencializar así la capacidad institucional con la que cuentan los municipios a partir de la formulación de los primeros POT y la planificación a escala metropolitana y regional.

Con la gestión urbana no ha ocurrido lo mismo y el avance es poco en las ciudades con mayor índice de desarrollo y con mayores posibilidades de ejecución en términos de recursos, lo que evidencia ausencia de políticas claras que permitan impulsar los proyectos y los programas establecidos en los diferentes planes.

Al realizar un balance del proceso de elaboración y adopción de los POT después de 7 años de la promulgación de la Ley 388 de 1997, se evidencia:

- i) La formulación de esta primera generación de POT ha aportado en la formación de capacidad institucional en los municipios, especialmente en los más pequeños, donde en muchos casos fue el primer proceso de planificación territorial.
- ii) Solo una pequeña proporción de los municipios que han formulado su POT, ha aplicado los instrumentos de gestión y financiación previstos por la Ley 388 de 1997.
- iii) En la mayoría de casos, no se ha guardado correspondencia entre los Planes de Desarrollo del Municipio y los POT. Son evidentes en algunos planes inconsistencias en materia de asignación de recursos, cumplimiento de metas y cambio de directrices. El plan se ve recurrentemente como un documento para cumplir con las “formalidades de la ley”, pero que en realidad no ejerce una función planificadora de largo plazo. (Conpes 3305, 2004, pp. 8 y 9).

La noticia *Los planes parciales serán la prioridad*, publicada en el periódico El Tiempo, muestra cómo la adopción e implementación de estos instrumentos de planificación complementaria constituyó una gran apuesta para las administraciones municipales a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 y los primeros planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, los problemas, principalmente sociales, que empezaron a surgir en dicha labor dificultaron su gestión. En el artículo, se hace alusión a las declaraciones de Federico Restrepo, director de Planeación del municipio de Medellín en 2005:

Los planes parciales van a ser una prioridad este año. Lo que pasa es que nos encontramos con muchos problemas con la comunidad para su ejecución. Por eso los enderezamos desde el punto de vista social con concertación y además montamos un esquema con un gerente de los planes parciales que se encargará de llevarlos a feliz término. La idea es que el sector privado se vincule a estos proyectos y que nosotros saquemos los nuestros. (Correa, 2005).

En 2007, García y Zea al escribir frente a la evolución de la planificación y la gestión urbana, señalaban lo siguiente:

Es un hecho que Colombia en la última década ha avanzado considerablemente en materia de planificación territorial –especialmente urbana- y, aunque sus directas repercusiones en términos de una positiva transformación del territorio, no sean aún evidentes, es de esperar que estos resultados se logren, aunque tarden un poco más en aparecer, siendo este proceso, la mayor apuesta histórica que ha hecho nuestro país para avanzar hacia un verdadero ordenamiento territorial.

Se entiende que el primer esfuerzo de este proceso se ha concentrado en la planificación, mientras que la materialización en proyectos y la materialización de un mejor ordenamiento territorial toman mucho más tiempo que la planificación misma.

El principal riesgo que posee el proceso de planificación y gestión urbana desatado en Colombia tras la Ley de Desarrollo Territorial de 1997, consiste en

que nos quedemos solamente con iniciativas de planificación y normativas territoriales, sin que desarrollemos la verdadera esencia de la Reforma Urbana, que reside en el desarrollo de una nueva gestión y una verdadera transformación del territorio. (García Bocanegra y Zea Restrepo, 2007, p. 4).

Bien advertían estos autores diez (10) años atrás que la principal apuesta del desarrollo urbano está en la capacidad de implementar lo planificado, lo cual implica superar el concepto normativo y ejecutarlo en el territorio para el que fue concebido. A la fecha, las dificultades de tal implementación no parecen superadas y persisten los problemas sociales por la ausencia de políticas efectivas de protección a moradores y de acceso al suelo por la falta de vinculación de los propietarios y la poca articulación entre lo público y lo privado, que facilite una gestión mixta para adelantar actuaciones urbanísticas de interés mutuo. Para García y Zea (2007):

Al hablar de gestión mixta, NO estamos hablando del aporte de obligaciones que hace el sector privado por acceder a beneficios urbanísticos de manera activa – solicitando licencias para actuaciones o por ejemplo en un plan parcial- o de manera pasiva, - pagando por ejemplo una contribución de valorización, por una obra pública, sin que medie necesariamente la obtención de una licencia-, estamos hablando de sistemas de gestión en los cuales ambos sectores, público y privado se asocian para adelantar una determinada actuación compartiendo seguramente tanto cargas como beneficios.

Tampoco estamos refiriéndonos a asociaciones público – privadas que en el

pasado se utilizaban en detrimento de un uso eficiente de los recursos públicos, en la cuales el primero aportaba las cargas y el segundo aseguraba los beneficios, en aras de que el sector público estaba consiguiendo los “beneficios sociales” propios de su actuación, nos referimos a un tipo de actuación mixta que principalmente busca precisamente hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, ahorrando en inversiones que pueden ser compartidas con el sector privado, así como capitalizando los recursos propios de la función pública, al punto de permitirse generar utilidades de los procesos para apalancar otras actuaciones, seguramente aquellas en que no generan posibilidades de generar utilidades o auto sostenibilidad financiera. (*Ibid*, p. 82).

Esta problemática puede leerse en noticias como *Planes parciales de Medellín no deben ignorar opinión de habitantes*, en la que se advierte que, a pesar de la adopción de planes parciales en zonas y barrios céntricos, su ejecución sigue generando gran incertidumbre en la comunidad que se siente afectada por los proyectos de renovación que se adelantan. De este informe periodístico, se destacan los siguientes apartes para ilustrar esta problemática:

La administración municipal, a través de Planeación, a adoptó 33 (sic) planes parciales en zonas y barrios céntricos que se encuentran en deterioro físico, socioeconómico y ambiental. El objetivo es mejorar el nivel de vida de los moradores y aprovechar la infraestructura establecida, quien se siente afectada por los proyectos de renovación que se adelantan

(...)

Pero, lo que dijeron sus habitantes, es que estas comodidades de la modernidad solo la disfrutarán los nuevos moradores. A ellos, quienes han estado esperando desde el 2000 –cuando se habló por primera vez del proyecto– la EDU no les ha definido su futuro, a pesar de que desde noviembre del año pasado comenzaron las obras.

(...)

Para Daniel Carvalho, experto en urbanismo de la Universidad Eafit, lo importante de este tipo de proyectos es que quienes planeen y piensen los cambios introducidos al sector o barrio sean los habitantes, y no solo entre Alcaldía y constructores.

(...)

El plan parcial debe brindar una alternativa al desarrollo desorganizado, donde cada quien hace lo que quiera con su lote y no hay una planificación global. Por eso, debe ser una oportunidad para vivir mejor, no para que el ciudadano sea expulsado de su barrio”, expresó Carvalho

(...)

Los planes de renovación no pueden dejar por fuera al habitante, la administración tiene que contar con la opinión y la visión de aquellos que habitan esos territorios. Quizá el inconformismo en algunas zonas se debe a que esto ha fallado”, dijo Carvalho. (Morales, 2015).

Con la formulación e implementación del Plan Parcial de Renovación de Naranjal, adoptado mediante Decreto 1284 de 2000, se buscaba generar un modelo de intervención integral a través de un Plan Parcial de Renovación Urbana que promoviera una nueva forma de hacer ciudad, bajo las premisas del reparto equitativo de cargas y beneficios y la gestión asociada entre el sector público y el privado. Este Plan Parcial de iniciativa de la administración se constituyó en una prueba estratégica y piloto para el municipio de Medellín y para el país en la implementación de las nuevas figuras de planificación contempladas por la Ley 388 de 1997.

No obstante, nueve (9) años después de entrar en vigencia dicho Plan Parcial, el polígono Z4-R7 NARANJAL no había tenido ningún desarrollo a pesar de haberse delimitado las unidades de actuación urbanística, por lo que se debió realizar una modificación al Decreto tendiente a revisar el modelo de ocupación proyectado, el reparto equitativo de cargas y beneficios e introducir reglamentación específica para llenar vacíos normativos. Pese a estos esfuerzos, en la actualidad no se encuentra concluida la intervención.

El informe periodístico *Planes Parciales en Medellín: ¿hora de replantear la figura?*, publicado en el diario ADN, plantea la pregunta ¿por qué es tan difícil renovar el suelo urbano? y consulta a la comunidad, a expertos y a la administración municipal frente a las dificultades que se han presentado en los diferentes planes parciales. Del artículo se extrae lo que se considera importante para explicar la problemática que se plantea en este trabajo:

La herramienta con la que se pretende renovar el denso suelo urbano de Medellín ha generado más reparos que cumplidos. Los Planes Parciales, figura creada en el país por una ley de 1997, no han dado los resultados esperados, lo que ha

despertado críticas de la comunidad y pedidos para que se replantee su implementación.

Medellín inauguró la herramienta normativa con Naranjal (comuna 11, entre la carrera 65 y La Macarena) pero, a 19 años de su formulación y a siete del comienzo de su construcción, este plan no llega ni a un cuarto de ejecución, lo que ha generado la aversión de los afectados.

(...)

En Moravia (Norte) también reprocharon las promesas incumplidas del Plan Parcial de esa zona, aprobado en 2006. Edwin Rodas, líder comunitario, alertó por el “irrespeto de la oficina de Planeación” que según él, prometió revisar y ajustar el plan, y “todavía no lo han presentado. Le tienen que meter corazón y maquinaria pesada a este plan”, finalizó.

Ana Catalina Ochoa, directora del Departamento de Planeación de Medellín, reconoció que la denotación de estos planes ha sido compleja y que Naranjal, la prueba piloto de la ciudad, ha tenido un cúmulo de yerros. “Hemos tenido todos los errores, no puede ser nuestro ejemplo. Tenemos que aprender de protección a moradores e implementación de la norma, pero esperamos que podamos corregir los errores con el Plan Parcial de Sevilla”, dijo.

Daniel Carvalho, urbanista y concejal, dijo que la renovación de los suelos urbanos es difícil por varios factores: el alto valor del suelo, la gestión predial para poner de acuerdo a una gran cantidad de propietarios y poseedores y la poca utilización de los instrumentos que tiene la Administración para implementar estos planes.

Por su parte, Emmanuel Ospina, consultor en movilidad sostenible de la escuela Urbam de Eafit, dijo que se deben repensar y reevaluar los Planes Parciales, porque no le están devolviendo beneficios a la ciudad en la misma manera en que están consumiendo suelos urbanos y rurales. (Ortiz, 2017).

Similares cuestionamientos se están dando en otras ciudades, como Bogotá, donde informes periodísticos como *¿Suspende la renovación urbana en Bogotá?*, publicado en el periódico El Tiempo, dejan ver las dificultades de los planes parciales y la falta de credibilidad en su implementación. La nota informativa indica:

Los planes parciales son instrumentos de desarrollo urbano que hemos calcado de las planificaciones internacionales, para desarrollar y complementar las buenas intenciones que traen los planes de ordenamiento territorial. Es de los pocos instrumentos con que contamos para ordenar el suelo, tanto en su expansión como en su renovación.

(...)

La situación es crítica en el caso de promotores y constructores que no encuentran un remedio para realizar proyectos de renovación urbana de largo alcance; enfrentados a requisitos e imprecisiones en las reglas de juego; con dificultades para integrar más de un predio que generen espacio público y conecten con vías principales; complementen con equipamientos y se realicen en fases de duración de 10, 15, 20 o 30 años.

A punto de cumplir 20 años este instrumento, se han adoptado apenas siete planes parciales, y ninguno ha terminado de construirse todavía. Se han quedado en normas adoptadas con maquetas diseñadas y sin que afectados y beneficiados se monten en el bus de la renovación, como le sucede al proyecto Proscenio.

Estos planes parciales aprobados no representan más del 3% del área disponible que tiene Bogotá para renovación urbana.

La gran dificultad de los planes parciales ha estado en la falta de normatividad para definir reglas de juego claras en cuanto a cargas y beneficios en los proyectos. Se cree en Colombia que “creada la ley, creada la trampa”. Por el contrario, la ausencia de normatividad genera mayores incertidumbres al sector de la construcción, aumentan las interpretaciones y la preocupación de los promotores por la “corrupción técnica”, como la denominan algunos en voz baja.

La adquisición de suelo sigue siendo el dolor de cabeza en la planificación urbana. **La ciudad más que nunca necesita que la renovación urbana sea posible en zonas deterioradas**, más allá de quienes sean los dueños y beneficiados de los predios. (Mesa, 2017).

Los casos expuestos podrían suponer la imperativa revisión de la Ley 388 de 1997 o la expedición de reglamentaciones que incorporen o revisen la regulación de los instrumentos de la gestión urbana, los cuales siguen siendo subutilizados por los municipios y, en ocasiones, insuficientes para generar una adecuada vinculación entre el sector público y el sector privado o para responder a las dinámicas propias de determinados territorios. El *Documento 2019 Visión*

Colombia II Centenario Construir Ciudades Amables presenta el siguiente diagnóstico de esta situación:

Con el proceso de expedición de normas urbanísticas y de emisión de una política urbana nacional durante la década de los noventa, se incluyó y caracterizó el problema del espacio público en la planificación (planes nacionales y municipales de desarrollo) y el ordenamiento territorial (planes de ordenamiento territorial municipal). Sin embargo, la reglamentación en materia de instrumentos y mecanismos de gestión está inconclusa, y la política no ha surtido el ajuste institucional necesario para implementar esa normatividad. (DNP, p. 9).

El Estudio sobre el impacto de la Ley 388 del 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo, menciona lo siguiente frente a la implementación de instrumentos de planificación intermedia y gestión asociada:

Especialmente los planes parciales y los macroproyectos urbanos han sido la apuesta principal de la legislación reciente y de las políticas sectoriales. Estas figuras son uno de los ejes analíticos esenciales del estudio y tienen como fundamento un desestímulo a los desarrollos prediales que fragmentan el espacio urbano en unidades atomizadas y que no aportan a la producción de infraestructuras de soporte adecuadas a las necesidades urbanas.

(...) No obstante, los beneficios potenciales de esta figura, la experiencia en su

aplicación y ejecución han tenido notables dificultades que han dado motivo a reservas y resistencias en algunos sectores respecto a su aplicación. (DNP, 2013, pp. 12 y 13).

En conclusión, podría afirmarse que la planificación urbana no es el fin último del ordenamiento territorial, pues por si sola carece de cualquier efecto práctico sobre el territorio; por lo que es indispensable instituir mecanismos que permitan una adecuada gestión urbana, consistente en la gerencia de proyectos con implicaciones administrativas, jurídicas y financieras y que involucre la correcta aplicación de los instrumentos de gestión del suelo dispuestos en la ley.

3.2. Instrumentos de intervención y financiación del suelo en Colombia

Los instrumentos de gestión del suelo son herramientas para la adquisición o incorporación de los terrenos requeridos para las actuaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planificación. Tienen origen en la Ley 9 de 1989 y 388 de 1997, pero su correcta aplicación depende de la forma en que son incorporados en los instrumentos de planificación de cada ente territorial.

Estos instrumentos hacen parte de un sistema integral (...) que involucra tres variables: Instrumentos para el acceso al suelo, Herramientas para la financiación de los procesos –siendo el acceso al suelo en últimas otra forma de financiación

de los procesos, que sin embargo lo hemos diferenciado por poseer algunas especiales particularidades- y de manera complementaria, los ámbitos o responsables de las cargas y de la gestión en general, no sólo como escala metropolitana, municipal o local, sino también en forma de gestión puramente pública o pública-privada. (Zea. *Op. cit.*, p. 111).

A partir de la clasificación de estos autores, se destaca la siguiente información:

1. Instrumentos para el acceso al suelo, diseñados para la adquisición, la vinculación o incluso la reserva de suelo para los proyectos públicos y privados de interés público:

- **Afectación por obra pública:** 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. Se encuentra consagrada en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 y en el artículo 20 de la Ley 1682 de 2013.
- **Anuncio de proyecto, de programa o de obra:** Permite descontar del avalúo comercial de adquisición, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto, del programa o de la obra, salvo aquellos casos en que los propietarios hubieren pagado la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización. Consagrado en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997.
- **Bancos inmobiliarios:** Los bancos inmobiliarios son instituciones del Estado que pueden ser empresas industriales y comerciales, de economía mixta o establecimientos públicos. Su función es generar reserva de suelo y áreas construidas que supla la demanda que se

origina por la ejecución de los programas de vivienda de interés social, ejecución de obras de infraestructura, dotación de espacio público, protección del patrimonio cultural y construcción de equipamientos. Con ellos, además, se busca regular la valorización excesiva de los terrenos donde se planea el desarrollo urbanístico.

A estos bancos les asiste la posibilidad de reservarse el derecho de preferencia de compra sobre los inmuebles que tiene algún plan de interés social, por lo que los propietarios deben ofrecerlo primero al banco cuando estén en proceso de venta. Se encuentran contemplados en el artículo 70 y siguientes de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 118 de la Ley 388 de 1997.

- **Desarrollo prioritario:** Con fundamentado en la función social de la propiedad, genera la obligación de urbanizar y construir un inmueble dentro de los plazos determinados en los artículos 40 y 52 al 57 de la Ley 388 de 1997, so pena de que la Administración Municipal pueda iniciar un proceso de enajenación forzosa en pública subasta.
- **Enajenación forzosa:** Corresponderá al alcalde municipal o distrital, mediante resolución motivada, ordenar la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social en los términos aquí previstos. En dicha resolución se especificará el uso o el destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento y normas urbanísticas que lo desarrollen. El procedimiento se encuentra descrito en los artículos 54 al 57 de la Ley 388 de 1997.
- **Enajenación voluntaria:** De conformidad con el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, esta etapa inicia cuando la Administración comunica al propietario de un inmueble su voluntad de comprarlo para destinarlo a alguno de los motivos de utilidad pública. Corresponde a un periodo limitado de 30 días y si al final de este tiempo no se llega a

acuerdo, obligatoriamente se debe proceder con la expropiación. Para proyectos de infraestructura de transporte, la reglamentación está en la Ley 1682 de 2013, artículos 19 a 38.

- **Expropiación judicial:** La expropiación judicial se presenta cuando no hay acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, lo que puede darse porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio o porque no cumpla con el negocio. Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición, con la cual la Administración demanda civilmente al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación. El procedimiento lo define el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, el cual derogó el artículo 62 de la Ley 388 de 1997.
- **Expropiación por vía administrativa:** La expropiación se puede realizar también por la vía administrativa cuando el inmueble se necesita con urgencia¹⁴ para el desarrollo de actividades de utilidad pública, según lo determinado en el artículo 63 de la Ley 388 de 1997. Los requisitos para que esta proceda es la destinación a los fines de utilidad pública, la urgencia demostrada y que desde el inicio de la negociación se notifique al propietario que si ésta no prospera se le expropiará por vía administrativa. Para proyectos de infraestructura de transporte la reglamentación está en la Ley 1682 de 2013, artículos 19 a 38.

¹⁴ El artículo 65 de la Ley 388 de 1997 establece los “*Criterios para la declaratoria de urgencia*. De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a: 1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional 2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio 3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.

2. instrumentos de financiación: Buscan la captación de rentas del suelo para la ejecución de proyectos de los planes de ordenamiento territorial, mejoramiento de infraestructuras y generación o mantenimiento de zonas destinadas a espacio público.

- **Contribución por valorización:** Gravamen que recae sobre los inmuebles que se benefician con la ejecución de una obra pública y que permite su financiación. Es importante indicar que los recursos captados por el derrame de valorización deben ser usados exclusivamente para la obra que originó su cobro. Este cobro tiene origen en la Ley 25 de 1921.
- **La participación en plusvalía:** Regulada en el artículo 82 de la Constitución Política y en los artículos 73 a 90 de la Ley 388 de 1997. Corresponde al derecho que asiste a los municipios de participar del incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativas en las que no participa el propietario del suelo. El hecho generador se presenta cuando el propietario efectivamente percibe dicho incremento, lo que ocurre al momento de transferir el dominio o solicitud de una licencia.

La plusvalía permite recuperar el incremento en los precios del suelo y redistribuirlo en el territorio para invertir en el desarrollo urbano. La Ley 388 ha definido como hechos generadores de plusvalía los siguientes casos:

- a) Incorporación de suelo rural a suelo de expansión o suburbano.
- b) Cambio de uso a uno más rentable.
- c) Aumento de aprovechamiento de edificabilidad: Índice de construcción y/o índice de ocupación.
- d) La construcción de una obra pública según el artículo 87 de la Ley 388 de 1997.

Algunos municipios han incorporado a sus planes de ordenamiento territorial mecanismos que desarrollan la participación de plusvalía, como es el caso de Medellín, que en el Acuerdo 48 de 2014 incluyó el pago en especie como un instrumento de vinculación de inmuebles privados localizados en áreas de interés recreativo y paisajístico, cuyos propietarios -a cambio de un aprovechamiento adicional- deberán ceder en el mismo lote una parte de suelo equivalente al aprovechamiento propuesto en el Plan Maestro y por el efecto plusvalía resultante del cambio de uso.

En palabras de García y Zea, el pago en especie:

Consiste básicamente en el reconocimiento de un mayor aprovechamiento normalmente constructivo a un determinado predio con el fin de que su propietario en contraprestación, ceda a título gratuito una parte del predio, para el desarrollo de una carga urbanística que en principio no le pertenece a su ámbito, es decir no es su obligación vial, ni puede contarse como cesiones urbanísticas locales. (*Ibid*, p. 114).

Otro instrumento que puede incorporarse en los planes de ordenamiento territorial y que constituye una manera de captar plusvalía es la venta de derechos de construcción y de desarrollo, en virtud del cual se otorgan aprovechamientos adicionales, expresados en derechos de construcción y de desarrollo, a cambio de una contraprestación monetaria que el particular deberá pagar por el derecho a utilizarlo en zonas receptoras de estos derechos adicionales. García y Zea señalan que “perteneciendo al municipio el aprovechamiento urbanístico del suelo, o el

espacio aéreo urbano, reside igualmente en él la posibilidad de manejarlo a favor de la generación de mayores o menores rentas urbanas” (*Ibid.* p. 114).

3. instrumentos necesarios para la asignación de cargas y beneficios: Desarrollan la gestión asociada, figura transversal en nuestro sistema urbanístico.

- **Reajuste de tierras o integración inmobiliaria:** Mecanismo para modificar la estructura predial de un territorio con la finalidad de obtener una mejor configuración del globo de terreno que lo conforma y garantizar una justa distribución de cargas y de beneficios. Es el englobe de lotes para luego subdividirlo en forma más adecuada para dotarlos de infraestructura urbana, vías, espacio público y redes de servicios públicos.

Cuando la actuación no implica la conformación de un nuevo globo de terreno para su desarrollo o ejecución, se denomina cooperación entre partícipes. Dichas figuras están consagradas en los artículos 77 y 78 de la Ley 9 de 1989 y los artículos 45 y 46 de la Ley 388 de 1997.

- **Cesiones públicas:** En desarrollo de la función social de la propiedad, constituyen obligaciones a cargo del propietario como contraprestación por urbanizar, por parcelar y/o por construir su inmueble. Con ellas se buscan cumplir el mandato constitucional de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la preservación de un ambiente sano y la concreción de los derechos colectivos al espacio público y el patrimonio.

Estas cesiones surgen como contraprestación al aprovechamiento autorizado y, sin duda, este instrumento también constituye una de las principales herramientas de financiación del sistema

público y colectivo, por lo que sería factible ubicarlo en dicha categoría, como lo hace el POT de Medellín.

Para García y Zea, las cesiones obligatorias surgen:

No solo como contraprestación por el beneficio otorgado, sino sobre todo como mecanismo histórico para la construcción de lo público que demanda una urbanización, construcción o parcelación, para poder funcionar y brindar calidad de vida a sus futuros habitantes y usuarios, en materia de:

- Suelo y construcción para Vías públicas de malla local.
- Suelo y construcción para Parques públicos locales y barriales.
- Espacios para la construcción de equipamientos públicos. Construcción de equipamientos públicos.
- Las redes de servicios públicos domiciliarias. (*Ibid.* p. 123).

Esta clasificación es similar a la del Acuerdo 48 de 2014, que ha dividido los instrumentos de gestión del suelo en dos categorías:

1. Intervención del suelo: Definidos como:

Conjunto de instrumentos de origen legal que permitirán viabilizar la ejecución de los programas y proyectos del Plan, en aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios en las diferentes escalas del proceso de

intervención del suelo. Comprende instrumentos para intervenir y modificar la estructura predial, instrumentos para la intervención en la propiedad privada y aquellos que vida mandato administrativo, intervienen en las decisiones de la administración pública bajo la imposición de la normativa o controles al desarrollo urbanístico. (Acuerdo 48, 2014, artículo 489).

2. Financiación del suelo: Definidos como:

Conjunto de instrumentos y decisiones administrativas dirigidas a lograr la movilización de recursos necesarios para la ejecución y mejoramiento de las infraestructuras a través del programa de ejecución del presente Plan, (Anexo 6 del presente Acuerdo), con miras a materializar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo territorial. (Acuerdo 48, 2014, artículo 499).

3.3. Implementación, oportunidades y dificultades de la gestión asociada y la expropiación como instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana.

Si bien todos los instrumentos de gestión pueden aplicarse a la renovación urbana, se debe considerar que el proceso de adquisición del suelo necesario para adelantar los programas, los proyectos y las obras, principalmente en la modalidad de redesarrollo que implica la formulación de un Plan Parcial y la ejecución a través de la Unidad de Actuación Urbanística¹⁵, constituye el

¹⁵ El Artículo 39 de la Ley 388 de 1997 define unidad de Actuación Urbanística como el área conformada por uno varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida

eje fundamental para el logro de los objetivos, por lo que se ahondará en la gestión asociada y en la expropiación administrativa y judicial como herramientas indispensables.

3.3.1 Gestión asociada como mecanismo para vincular o adquirir suelo y pilar fundamental del desarrollo urbano.

El artículo 44 de la Ley 388 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 36 de la misma Ley, somete la ejecución de la Unidad de Actuación Urbanística a la gestión asociada de los propietarios de los predios que la conforman. La premisa de asociatividad y cooperación entre los propietarios restringe la posibilidad de efectuar desarrollos predio a predio y obliga a los titulares del suelo a concurrir de manera articulada al trámite de licenciamiento para efectuar cualquier actuación urbanística. Al respecto, sostiene Maldonado que:

El sometimiento de los terrenos a mecanismos de gestión asociada –que debe ser concretado en los planes de ordenamiento territorial– es otro de los elementos que define el régimen urbanístico de la propiedad, ya que no son lo mismo el tratamiento, el alcance y el contenido patrimonial de un terreno que puede directamente tramitar una licencia de urbanismo o construcción que los de un terreno que debe integrarse o ajustarse con otros para producir una mejor calidad

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.

urbana y asegurar la ejecución de las infraestructuras, servicios y equipamientos.
(p. 57).

(...)

La gestión o actuación asociada (a partir de los planes parciales y las unidades de actuación urbanística y a través de reajustes de tierras, integraciones inmobiliarias o cooperación entre partícipes), basada en el principio y la técnica de la distribución equitativa de cargas y beneficios, gracias a la cual es posible superar el desarrollo predio a predio, que produce, como ha sido usual hasta ahora en nuestras ciudades, tanto desarrollos urbanos sin los soportes colectivos adecuados a las necesidades de la población como exclusión y precariedad en porcentajes crecientes del territorio y la población. (Maldonado, *Op. cit.* p. 33).

El Plan Parcial es el instrumento que establece las normas particulares de usos y aprovechamientos del suelo, el reparto de cargas y beneficios y las condiciones para los procesos de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o de cooperación entre partícipes y determina la temporalidad para la implementación de dichas estrategias. El Plan, además, contendrá el proyecto de delimitación de las distintas unidades de actuación urbanística a través de las cuales se ejecutará.

La materialización de las unidades de actuación puede darse mediante el reajuste de terrenos (suelos de expansión) o la integración inmobiliaria (suelos de renovación urbana), mecanismos que implican el englobe de terrenos o por el mecanismo de cooperación entre partícipes, cuando la actuación no implica reconfigurar la estructura predial a partir de un nuevo globo de terreno

para su desarrollo o ejecución. En este último caso, las autoridades de planeación y los propietarios determinarán las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas respectivas de manera independiente.

Es importante mencionar que ya en instancias de la ejecución del plan, en caso de que no se logre una unidad de gestión¹⁶ integrada por la totalidad de los propietarios de los predios incluidos en el proyecto de delimitación de una unidad de actuación urbanística, la autoridad competente o los particulares interesados deberán iniciar el trámite administrativo de delimitación de la Unidad de Actuación ante las oficinas de Planeación Municipal o dependencia que haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.4.1.6.2.1 del Decreto 1077 de 2015 o en la norma que lo adicione, lo modifique o lo sustituya. Para mayor detalle, los Anexos N° 1 y 2 incluyen el texto de los artículos 2.2.4.1.6.1.2 y 2.2.4.1.6.2.1.

La delimitación se realizará según lo determinado en el Plan Parcial y para ello no se exige a los interesados la presentación de un proyecto urbanístico, basta la intención de adelantar un desarrollo inmobiliario y la propuesta de delimitación que incluye la identificación de los predios objeto de la solicitud y de los predios colindantes con lo que la oficina de Planeación debe proceder a citar a los titulares de derechos reales y vecinos colindantes.

El alcalde municipal o distrital contará con un plazo máximo de tres (3) meses para aprobación, contados a partir de la presentación del proyecto de delimitación de la unidad de actuación por parte de la oficina de Planeación Municipal. El Decreto Municipal que funge como acto de delimitación de la Unidad de Actuación deberá registrarse en los folios de matrícula

16

inmobiliaria de los predios que la conforman y los mismos no puede obtener licencias de urbanización o construcción por fuera de dicha figura.

3.3.2 La renovación urbana como motivo de utilidad pública - aplicación de la Expropiación administrativa y judicial

La Ley 388 de 1997 se fundamenta en el reparto equitativo de cargas y beneficios en desarrollo del principio constitucional de igualdad.

El reparto de cargas y beneficios para responder al principio de equitativo que le otorga la Ley, debe cumplir los siguientes principios: Equidad: Todos los aportantes tienen derecho a participar de los beneficios en proporción a sus aportes y de las cargas en proporción a los beneficios. Igualdad: Todas las condiciones del desarrollo deben ser iguales para todos, a menos que existan restricciones externas o por otros conceptos que no lo permitan. Por ejemplo. Índice de construcción, índice de ocupación, alturas, etc. Causalidad: El derecho real a los beneficios solo se adquiere con el otorgamiento de las cargas u obligaciones urbanísticas. (Alcaldía de Bogotá, p. 7).

De esta manera, la gestión asociada del suelo entre los propietarios es el mecanismo que permite concretarlo. Sin embargo, para los casos en que dicha gestión falla y no se logra la concurrencia de la totalidad de los propietarios de una Unidad de Actuación Urbanística, la ley

ha previsto mecanismos jurídicos que permitan la continuidad de los proyectos, como es el uso de la expropiación judicial y administrativa, incluso a favor de terceros, siempre que se cuente con el consentimiento de los propietarios de al menos el 51% del área urbanizable de la unidad.

Lo anterior encuentra sustento en la Ley 388 (1997) que al consagrar los motivos de utilidad pública o interés social, incluye la renovación urbana en dos de sus literales:

Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

(...)

l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley (...). (Artículo 58).

De igual forma, el artículo 63 de la citada Ley, al establecer las causales que dan lugar a la declaratoria de especiales condiciones de urgencia, ha contemplado los literales c) y l), posibilitando la expropiación por vía administrativa cuando concurren las demás exigencias contempladas en la norma, a saber:

Motivos de utilidad pública. Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente Ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h),j), k), l) y m) del artículo 58 de la presente Ley.

Igualmente se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento previsto en el Capítulo VI de la presente Ley. (Ley 388, artículo 63).

Es importante señalar que la Ley 388 de 1997 en sus artículos 44, 61¹⁷ y 62 introdujo la posibilidad de que las entidades públicas competentes adquirieran inmuebles a través de enajenación voluntaria o expropiación judicial o administrativa, con recursos aportados por particulares interesados en programas y en proyectos de renovación urbana y la ejecución de unidades de actuación urbanística. Esta figura, denominada concurrencia de terceros, reconoce la importancia de vincular a los particulares en la implementación de los instrumentos de gestión del suelo y en la realización de actuaciones urbanísticas para lograr una cooperación entre lo público y lo privado que repercuta en la ejecución de los proyectos y el logro de los fines del Estado¹⁸.

Estas disposiciones, posteriormente reglamentadas por el Decreto 0199 de 2013¹⁹ e integradas al Decreto 1077 de 2015, señalan como requisito *sine qua non* para la participación de privados la existencia de un contrato o de un convenio entre la entidad pública y el tercero concurrente, cuyo objeto describa la actuación a ejecutar y los inmuebles o la parte de ellos a adquirir y que además incorpore el motivo de utilidad pública que se invoca y la obligación de utilizar los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

¹⁷ El artículo 122 de la Ley 1450 de 2011 adicionó a la Ley 388 de 1997 el Artículo 61-A que determina las *Condiciones para la concurrencia de terceros*. Específicamente dispone: “Para efectos de la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa de que trata la Ley 388 de 1997, los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a los literales c) o l) del artículo 58 de la presente ley o al artículo 8° del Decreto 4821 de 2010, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de: a) Programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial; b) Unidades de actuación urbanística, conforme lo previsto en el artículo 44 de esta ley; c) Actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997; d) Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010, y e) Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU (...))”.

¹⁸ El artículo 36 de la Ley 388 de 1997 en su inciso segundo establece que las actuaciones urbanísticas podrán ser desarrolladas a través de formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

¹⁹ Derogado por el Decreto 1077 de 2015, que en su capítulo 5 incorporó la reglamentación para la concurrencia de terceros en procesos de enajenación voluntaria y expropiación.

La reglamentación también advierte que tratándose de actuaciones desarrolladas directamente por particulares y al ser estos los que aporten la totalidad de los recursos para la adquisición, el contrato o convenio estipulará que una vez concluido el proceso de enajenación voluntaria y de expropiación judicial y administrativa, el titular del derecho de dominio pasará a ser el tercero concurrente, quien tendrá tres (3) años para utilizar el inmueble si fue adquirido bajo el procedimiento de expropiación administrativa o cinco (5) años si fue judicial.

El procedimiento para la expropiación será el determinado en la Ley 388 de 1997 y demás disposiciones vigentes, y en todo caso se debe agotar la fase de enajenación voluntaria, aún cuando los recursos provengan en su totalidad de los particulares asociados. Por último, y aunque no es tema de análisis en esta investigación, debe señalarse que el valor de la adquisición y el avalúo de los inmuebles se sujeta a las disposiciones legales vigentes para este tipo de procedimientos y que tienen como premisa fundamental el pago de una indemnización justa. La Corte Constitucional ha reiterado que:

La expropiación o cualquier otra forma de adquisición del dominio por parte del Estado debe respetar, en primer lugar, un principio de legalidad que implica que sólo serán expropiables aquellos bienes que sean necesarios para que la administración alcance con ellos un fin de utilidad pública o interés social, previamente determinados en la Ley. En segundo lugar, es necesario que el proceso de adquisición se adelante con atento respeto por las garantías judiciales, buscando el consentimiento del titular del bien y sólo recurriendo a la vía administrativa cuando esto haya sido imposible, sin perjuicio de que exista la

posibilidad de recurrir al ejercicio de medios de control contencioso-administrativos frente a cualquier elemento de la decisión que prescribe el derecho del hasta ese momento propietario. En tercer lugar, la expropiación u otra forma de adquisición, sólo podrá ser considerada respetuosa de lo establecido en la Carta, si el traspaso del derecho de dominio del particular a la administración, fue antecedido del pago de una indemnización justa por la pérdida del bien. (Sentencia C-410, 2015).

De esta forma, la expropiación o la adquisición de un bien por razones de utilidad pública e interés social, será acorde con los mandatos constitucionales si respeta los valores fundamentales del Estado Social de Derecho, entre ellos: principio de legalidad, debido proceso, acceso a la justicia y una indemnización justa. Finalmente, la Corte también ha resaltado la obligación imperativa que tiene la administración de acceder a los bienes necesarios para el desarrollo de sus fines por la vía de la enajenación voluntaria o de expropiación y no por la mera ocupación del mismo.

De las normas transcritas podría concluirse que Colombia es un país que ha reconocido de manera amplia la necesaria participación de agentes privados para el desarrollo de programas y de proyectos de renovación urbana, lo cual puede sustentarse en lo dispuesto por el artículo 333²⁰

²⁰ Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

de la Constitución Política que protege la libre iniciativa privada y con ello la libertad económica y empresarial. La Corte Constitucional indicó al respecto:

En el modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas éstas como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio; libertades que no son absolutas, pudiendo ser limitadas por el Estado para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad. Se reconocen dos tipos de libertades económicas: la libertad de empresa y la libre competencia. Si bien las libertades económicas no son absolutas, éstas solamente pueden ser restringidas cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación y, en virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, cualquier restricción de las libertades económicas debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (Sentencia C-263, 2011).

Este postulado exige reconocer a los particulares, bien sea que ostenten o no la condición de propietarios del suelo, el derecho de presentar propuestas e iniciativas para la realización de proyectos que impliquen actividades de urbanización o construcción de terrenos, para lo cual

deberán cumplir las directrices dispuestas en los instrumentos de planificación y contar con un equitativo reparto de cargas y beneficios. Esta filosofía es recogida por la Ley de Desarrollo Urbano al contemplar la figura de Plan Parcial como el instrumento de ordenación urbanística más detallado, el cual tiene como premisa básica la gestión asociada de los propietarios para lograr su vinculación en los procesos de urbanización o construcción en los términos que el mismo indica.

El hecho de reconocer como determinante la participación de los particulares, ha permitido que una herramienta jurídica fuerte como la expropiación judicial y administrativa pueda ser usada a favor de terceros ajenos al Estado, quienes pueden concurrir en el proceso de adquisición de los inmuebles asumiendo su costo²¹, con independencia que se trate de un Plan Parcial de iniciativa privada o pública.

La Corte Constitucional en Sentencia C-394/12, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 83²², 122²³ y 246²⁴ de la Ley 1450 de 2011 *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos* y determinar si dichas disposiciones acusadas vulneraban el principio de unidad de materia, no hizo un análisis profundo en cuanto a los motivos de utilidad pública incluidos por los artículos demandados. Sin embargo, reconoce que instrumentos como la

²¹ Debe recordarse que según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, la formulación de los planes parciales pueden provenir de las autoridades municipales o distritales de planeación o por las comunidades o por los particulares interesados.

²² El artículo 83 contiene inicialmente una previsión general que declara de utilidad pública o interés social de los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte. Luego establece un detallado procedimiento para cada proyecto de infraestructura.

²³ El artículo 122 adiciona a la Ley 388 de 1997 el artículo 61-A.

²⁴ El artículo 246 acusado tiene distintos contenidos normativos, por una parte confiere al Gobierno la competencia para reglamentar las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y de expropiación judicial o administrativa.

expropiación de inmuebles para proyectos de infraestructura de transporte, programas de vivienda, proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, proyectos de urbanización, entre otros, así como la concurrencia de terceros a los procesos de enajenación voluntaria y de expropiación, guardaban conexidad directa con los planes o metas contenidos en la parte general del Plan y en consecuencia declaró la exequibilidad de los citados artículos. El Honorable Tribunal indicó:

(...) Por su parte el artículo 122 demandado (adicionado a la Ley 388 de 1997 como el artículo 61-A) señala que los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles para efectos de su adquisición por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; a la ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación; o se trate de inmuebles ubicados en suelo urbano, rural o de expansión urbana delimitados por el respectivo Proyecto Integral de Desarrollo Urbano, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial; unidades de actuación urbanística; actuaciones urbanas

integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997; macro proyectos de Interés Social Nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010 y Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).

(...)

En el mismo precepto se determina es procedente la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, siempre que medie la celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, en el que se regulen determinadas condiciones definidas por la misma disposición. (Sentencia C-394, 2012).

Como se indicó, en esta oportunidad la Corte se limitó a verificar la existencia de unidad de materia entre la parte general del Plan y las normas instrumentales contempladas para la enajenación voluntaria o la expropiación de inmuebles para proyectos de infraestructura de transporte, programas de vivienda, proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos. El Alto Tribunal no se pronunció respecto a la constitucionalidad de ejercer la potestad de expropiar en beneficio de privados o de permitir su concurrencia en el pago del precio de adquisición; sin embargo, de la lectura de la Sentencia podría concluirse que la Corte admite que aún en los eventos en los que se presentan intereses privados, los mismos permiten la satisfacción del interés general al facilitar la implementación de acciones que repercuten en el bienestar social, como son la construcción de vivienda de interés social, la inclusión de

parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de riesgo, el mejoramiento integral de barrios y la implementación de sistemas de movilidad eficientes.

La implementación de programas y proyectos de renovación urbana se ha abordado en diferentes sentencias de tutela para imponer a los entes territoriales obligaciones respecto a estudios, a atención y a participación de la población vulnerable. En la Sentencia T-244 de 2012 el Alto Tribunal, al estudiar la presunta vulneración de derechos de manera explícita, reitera la protección constitucional reforzada de las poblaciones vulnerables frente a proyectos de renovación urbana y a recuperación del espacio público, al indicar:

En este orden de ideas, esta Sala debe advertir que en las políticas de recuperación del espacio de uso público, y en general en los proyectos de renovación urbana, la autoridad municipal no sólo debe proteger los derechos de las personas que ocupan el espacio público y que están amparadas por el principio de confianza legítima, sino que está en la obligación de proteger los derechos de todas las personas que pudieran resultar afectadas con la puesta en marcha de dicha política, con mayor razón a las **personas en situación de vulnerabilidad**. Lo anterior, no significa que todas las personas deban ser indemnizadas o incluidas en programas de reubicación, pero sí se deben adoptar diferentes medidas de compensación según el grado de afectación y, con participación de la comunidad. (Sentencia T-244, 2012).

En la Sentencia T-550 de 2015, la Corte estudiaba un proceso de renovación urbana en el municipio de Buenaventura que involucra la reubicación de 3 400 hogares localizados en el sector sur de la isla Cascajal, donde se planea ejecutar el proyecto de espacio público Malecón Perimetral del Mar. En esta oportunidad, con apego a normas de derecho internacional incorporadas al bloque de constitucionalidad, la Corte hizo énfasis en la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Colectivos (DESC) y la importancia de que las decisiones sobre el proceso de desarrollo valoren la protección del ambiente y consideren los derechos de las personas y de las comunidades asentadas donde se ejecuta la intervención. Frente a ello indicó:

(...) 72. A la luz de los principios contemplados en la Observación General N° 7 sobre los desalojos forzosos, las Directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo y los Principios y Directrices sobre los desalojos y desplazamiento generados por el desarrollo, los Estados tienen una obligación general de difundir información oportuna y adecuada sobre los derechos humanos, las leyes y las políticas relacionadas con la protección contra los desalojos.

Así mismo, deben asegurar que los potenciales afectados con una política de desalojo específica cuenten con la información suficiente sobre aquella, para que puedan estudiar a fondo todas las alternativas posibles a los actos que acarreen el desalojo y plantear sus objeciones y propuestas al respecto, en un escenario de participación adecuado. De hecho, los Estados tienen un compromiso concreto con la evaluación de opciones distintas a la ejecución de los desalojos, pues estos

deben ser excepcionales y producirse, solamente, con el fin de promover el bienestar general. (Sentencia T-550, 2015).

Algunos países también han contemplado para el desarrollo de sus programas o proyectos la participación de terceros, frente a los cuales se han dispuesto en mayor o menor medida una serie de herramientas jurídicas que viabilizan su participación como es la expropiación a su favor. María Dolores Utrillo Fernández en el artículo *Interés público, actividades privadas y expropiación en el derecho comparado* hizo un análisis de pronunciamientos jurisprudenciales respecto a la constitucionalidad de la expropiación a favor de privados en el derecho alemán, francés y estadounidense.

Entre las principales conclusiones que presenta esta autora está el hecho de que la Constitución alemana consagra que la expropiación solo es lícita para satisfacer el bien común. En este sentido, la jurisprudencia y la doctrina de este país han construido dos tesis respecto a la interpretación de dicha condición, una estricta que exige que la actividad ejercida por el particular hubiese sido calificada previamente por una ley como de interés público y una tesis amplia que admite la expropiación aún en actividades privadas no calificadas previamente como de interés público, pero que contribuyen al logro del bien común.

El concepto estricto abarcaría únicamente el primer tipo de casos expuestos, caracterizados por la realización por parte del sujeto privado de actividades legalmente calificadas como de interés público. En estos casos, existe una conexión directa entre la actividad realizada por el particular, persona física o

jurídica, y el servicio al interés público. Esta relación de inmediatez se encuentra garantizada de forma expresa por el ordenamiento jurídico a través de la regulación de los términos de ejercicio de la actividad correspondiente. Por ello, la admisibilidad de la expropiación a favor de este tipo de sujetos no ha planteado en Alemania problemas constitucionales de envergadura. Por el contrario, la expropiación con beneficiario privado en sentido amplio abarcaría también todos aquellos casos en que la actividad cuyo desempeño sirve de fundamento a la expropiación no es calificada por el ordenamiento como pública ni de interés público, sino que ostenta un carácter estrictamente privado, pese a lo cual su desempeño sirve de manera indirecta o mediata a la satisfacción de una finalidad de bien común. (Utrillo Fernández, 2015, p. 12).

En Francia, la discusión sobre la procedencia de la expropiación ha migrado de un término estricto de necesidad pública al de utilidad pública que permite su aplicación en los casos donde concurren intereses públicos y privados o en los que estos últimos sirvan al interés general:

La formulación constitucional de la garantía expropiatoria está contenida en el art. 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 DDHC, a cuyo tenor la propiedad es un derecho inviolable y sagrado, sin que nadie pueda ser privado de ella salvo por causa de necesidad pública (*nécessité publique*) legalmente constatada y con la condición de una indemnización justa y previa. A nivel legislativo, el art. 545 del Código Civil francés establece que nadie puede

verse obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública (utilité publique) y mediando el pago previo de una justa indemnización”.

(...) el ordenamiento francés viene otorgando desde hace algunas décadas a los sujetos privados, cuando sus actividades sirven a los intereses públicos, una posición privilegiada en el ámbito de la expropiación. (...) Por lo tanto, los particulares cuya actividad sirve a los intereses públicos pueden, según los casos, tanto tomar la iniciativa para que se inicie un procedimiento expropiatorio en su favor, como percibir en vía de cesión o concesión temporal los derechos expropiados, en calidad de bénéficiaires. Así, la noción de utilidad pública no se opone al simultáneo favorecimiento de los intereses privados del beneficiario, sino que basta con que la promoción de los intereses particulares de éste proyecte efectos ventajosos para los intereses públicos. (*Ibid*, p. 19).

Por último, la autora hace alusión al caso de Estados Unidos:

[En Estados Unidos] la evolución jurisprudencial muestra una clara tendencia a flexibilizar y ampliar la noción de public use, posibilitando con ello la ejecución de puntuales actuaciones de desarrollo económico y de ciertas políticas legislativas entre cuyos presupuestos está la realización de expropiaciones en beneficio de sujetos privados. (*Ibid*, p. 20).

De los casos presentados vale la pena mencionar el de *Berman vs Parker* (1954) en el que,

según señala Utrillo:

[El] Tribunal Supremo de los Estados Unidos confirmó la legitimidad constitucional de las expropiaciones realizadas conforme a la District of Columbia Redevelopment Act de 1945, que permitía la expropiación de edificaciones y terrenos deteriorados y ruinosos en beneficio de entidades privadas encargadas de su reurbanización. El Tribunal señaló que la decisión de configurar a una comunidad como atractiva, salubre, equilibrada o limpia se encuentra cubierta por el margen de apreciación del legislador, y que entre los instrumentos para alcanzar tales objetivos se encuentra la prerrogativa de dominio eminente. (...) Además, el Tribunal afirmaría que la finalidad pública perseguida con la expropiación “puede ser tan bien servida, o incluso mejor, a través de una entidad privada que mediante un departamento gubernamental”, de modo tal que “no puede afirmarse que la propiedad pública sea el único medio para alcanzar los objetivos perseguidos con los proyectos de reurbanización de una comunidad. (*Ibid.* pp. 22 y 23).

Igual tesis se lee en el caso *Kelo v. City of New London* (2005), en la que el Tribunal sostuvo que:

La expropiación concretamente enjuiciada en *Kelo* tenía como finalidad revitalizar la economía local mediante la creación de puestos de trabajo tanto temporales como permanentes, la generación de un significativo aumento de la

recaudación fiscal y la estimulación de actividades económicas accesorias, en el marco de un Plan de desarrollo económico escrupulosa y legítimamente formulado y aprobado. Recordando que una expropiación puede consistir en la transferencia coactiva de la propiedad entre particulares cuando ello venga justificado por una finalidad de public use, el Tribunal afirmaría que la revitalización económica de la ciudad de New London es un objetivo que satisface la exigencia de uso público en su significado de public purpose. Para ello se basó, además de en los precedentes judiciales sentados en Berman y Midkiff, en dos criterios fundamentales: la deferencia judicial a favor del ámbito de decisión de las autoridades legislativas y la existencia de un Plan de desarrollo válidamente adoptado. (*Ibid*, p. 25).

Los casos de Estados Unidos resultan pertinentes para la presente investigación, pues muestran cómo los proyectos de reurbanización o renovación urbana, previamente aprobados por una autoridad pública, representan un propósito público, incluso cuando son ejecutados por privados, debido a los efectos positivos que generan para la economía al revitalizar áreas estratégicas e incrementar el recaudo de tributos. Adicionalmente, se reconoce que el desarrollo urbano requiere de la intervención de particulares, quienes en ocasiones pueden hacer una gestión más eficiente que los entes públicos. Esta tesis se encuentra plasmada en nuestra ley de desarrollo urbano que, como se ha explicado a lo largo de este trabajo, hace énfasis en la gestión asociativa y en la vinculación de agentes privados, especialmente los propietarios del suelo.

En conclusión, podría afirmarse que la renovación urbana siempre conlleva a la satisfacción del interés general y por tanto constituye un motivo de utilidad pública o de interés social para el

cual deben aprestarse todos los instrumentos normativos existentes. Esta tesis se refuerza en nuestro ordenamiento jurídico con lo prescrito en la Ley Estatutaria 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones” (Ley Estatutaria 472, 1998), que en su artículo 4º incluye “La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”. (*Ibid*), dentro de los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante acciones populares o de grupo.

No obstante, debe considerarse que aun cuando la Ley 388 de 1997 permite acudir a la expropiación por vía administrativa en todos casos de renovación urbana, su utilización no debe ser arbitraria, por el contrario, la adquisición de predios deberá hacerse en el marco de principios constitucionales y legales, siempre buscando redundar en garantías para los propietarios sometidos a este tratamiento por decisiones del ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, debe entenderse que la potestad de expropiar, incluso administrativamente, no autoriza a las entidades a prescindir de la gestión asociada como pilar fundamental del desarrollo urbanístico y, por lo tanto, en planes parciales de iniciativa pública y privada, debe agotarse la instancia de vinculación voluntaria de los propietarios del suelo en aras de alcanzar por lo menos el 51% de participación exigido en la Ley.

Una vez alcanzado tal porcentaje podrá solicitarse ante la administración municipal el trámite de delimitación de la Unidad de Actuación y de firma del convenio cuando existan recursos de particulares para la adquisición de los predios necesarios. Por tratarse de desarrollos inmobiliarios de iniciativa y recursos privados, debe revisarse si realmente existen motivos que permitan declarar la existencia de condiciones de urgencia y así acudir al procedimiento de

expropiación administrativa. En estos eventos, podría pensarse que no se logra configurar el carácter inaplazable de las obras y que en consecuencia debe agotarse el procedimiento en la instancia judicial otorgando mayor seguridad a los propietarios renuentes.

En los eventos en los que no se alcanza el porcentaje mínimo en la intención de desarrollo por parte de los propietarios del suelo o que se trate de suelos de reactivación, deberá evaluarse la legitimidad de la intervención del Estado a través del instrumento expropiatorio. En este caso, se podría concluir que solo en iniciativas públicas o mixtas existe un interés general que legitima y justifica la intervención del Estado, representada en la inminente necesidad de gestionar el suelo que se encuentra en condiciones de deterioro y con ello garantizar mejores condiciones de vida a los habitantes en cuanto a la satisfacción de derechos colectivos e individuales. En los desarrollos de iniciativas estrictamente privadas, la actuación pública será legítima solo si cuenta con la solicitud de la mayoría de los propietarios del suelo en una Unidad de Actuación.

En todos los casos será necesario evaluar la utilización de estos instrumentos, pues si bien omitirlos genera graves consecuencias para la renovación urbana, su inadecuada aplicación puede conducir al fracaso de la misma al generar mayor resistencia en los moradores y desconfianza en los inversionistas; además de presiones administrativas y políticas que puedan reconducir el ordenamiento territorial a otras apuestas que no permitan concretar el modelo de ciudad compacta que crece hacia adentro.

Capítulo 4. Operadores urbanos como agentes de la renovación urbana

Luego de analizar los instrumentos de gestión del suelo dispuestos para adelantar programas de renovación urbana, se analizarán los agentes que se requieren para su efectiva implementación. En primer lugar debe mencionarse que de conformidad con la Ley 388 de 1997, en Colombia existen dos instancias de gestión de la renovación, una que implica la participación del Estado a través de un ente público o mixto, denominado operador urbano, responsable de liderar todo el proceso de transformación y otra que se adelanta a través de entidades gestoras a escala de proyecto inmobiliario que puede ser de naturaleza privada, pública o mixta y que en términos generales implica la constitución de patrimonios autónomos o sociedades.

Al igual que la planificación urbana, la gestión se desarrolla en diferentes escalas que van de lo general a lo particular, donde el Plan de Ordenamiento Territorial está en el nivel más general y la Unidad de Actuación Urbanística, derivada del Plan Parcial en el más concreto. En este sentido, en la modalidad redesarrollo de la renovación urbana podrían identificarse los siguientes actores de la gestión²⁵:

²⁵Se debe recordar que existen algunos tratamientos que permiten la realización de actuaciones urbanísticas predio a predio, como es el caso de la renovación por reactivación o la consolidación en la que los propietarios pueden solicitar licencias urbanísticas en cualquiera de sus modalidades de manera directa e individual, siendo la menor escala de gestión el predio y no una Unidad de Actuación.

Tabla 1. Agentes de la renovación urbana

| Planificación | Gestión |
|------------------------------------|------------------------------------|
| Plan de Ordenamiento Territorial | Administración Municipal |
| Macroproyecto urbano ²⁶ | Operador urbano |
| Plan Parcial | Entidades gestoras/Operador urbano |
| Unidad de Actuación Urbanística | Entidades gestoras/Operador urbano |

Fuente: Elaboración propia.

En la ciudad de Medellín, el Acuerdo 48 de 2014 establece la figura del operador urbano como el encargado de liderar la transformación de las Áreas de Intervención Estratégica (AIE) definidas por el Plan de Ordenamiento Territorial; sin embargo, esta figura ha sido utilizada con anterioridad por las administraciones municipales, como en el caso del Plan Parcial Naranjal, en el que se delegó dicha función a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) mediante convenio 4600044476 de 2012.

La constitución de los operadores urbanos deviene de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 que al regular las actuaciones urbanísticas de parcelación, de urbanización y de edificación de inmuebles, define que:

²⁶ El numeral 8 del artículo 13 de la Ley 388 de 1997, consagra que los planes de ordenamiento territorial establecerán “(...) la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción”.

Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. (Ley 388, 1997).

En cuanto a la ejecución de programas, de proyectos y de obras, indica que:

[deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de actuaciones urbanísticas que le sean previstas en planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la presente Ley y en la Ley 142 de 1994

Igualmente las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. (*Ibid*).

Ahora bien, al considerar que el operador urbano funge como banco inmobiliario, deberá constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 9 de 1989.

Esta clasificación es acogida por Medellín en el Acuerdo 48 de 2014, que en su artículo 462 establece que cada macroproyecto o subzona podrá establecer su operador urbano que será un ente de carácter público del orden municipal o una sociedad de economía mixta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera encargada de liderar la transformación del Área de Intervención Estratégica²⁷ respectiva. Debe indicarse que los artículos 455 y 458 del Acuerdo 48 de 2014, en desarrollo del artículo 113 de la Ley 388 de 1997, han definido los macroproyectos urbanos como un instrumento de planificación complementaria de segundo nivel al cual le corresponde incorporar y armonizar los instrumentos de planificación de tercer nivel.

Montoya Martínez y Gutiérrez Zapata han definido al operador urbano como:

Empresa u organización novedosa, de carácter público, privado o mixto, encargada de gestionar y ejecutar proyectos inmobiliarios (operaciones urbanas) y de ciudad, en especial los de mayor impacto en el logro de objetivos de desarrollo, en los cuales pueden intervenir distintos tipos de personas o empresas que cumplen roles diferentes en el proceso de planeación, administración y ejecución

27 El artículo 61 del Acuerdo 48 de 2014 define las Áreas de Intervención Estratégica (AIE) como “porciones del territorio municipal que presentan las mayores oportunidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales necesarias, que permitan concretar el modelo de ocupación. Por lo tanto, requieren de un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas y funcionales adecuadas, acompañadas de grandes apuestas sociales y económicas”.

de los proyectos, utilizando los instrumentos de la Ley 9 y la Ley 388 de 1997, dentro del marco constitucional”. (Montoya Martínez y Gutiérrez Zapata, 2008).

De la anterior definición se puede mencionar que a la luz de lo dispuesto por el citado artículo 36, en Colombia no es admisible la existencia de operadores urbanos ciento por ciento (100%) privados, por el contrario siempre se requiere la participación del Estado. Aquellas formas asociativas que se conformen con participación eminentemente privada corresponderán a la figura de entidades gestoras.

La designación del operador deberá hacerse a través de la celebración de un convenio o contrato en virtud de la Ley 489 (1998), que dispone:

Delegación entre entidades públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos del orden nacional efectuadas en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos. (Artículo 14).

Como se ha mencionado, la institucionalización de los operadores urbanos es indispensable para el desarrollo territorial, pues a ellos corresponde ejecutar las intervenciones estratégicas de conformidad con lo establecido en el programa de ejecución del instrumento de planificación, actuación urbanística u operación urbana y promover los mecanismos de asociación entre propietarios y entre estos y las entidades públicas. De ahí que la participación del operador urbano debe analizarse desde tres ópticas:

- i) Gestor de actores y del suelo.
- ii) Administrador de recursos públicos.
- iii) Partícipe de los negocios celebrados en los proyectos inmobiliarios.

En este punto es importante mencionar que prescindir de la figura del operador y asignar estas acciones a las oficinas de Planeación o quien haga sus veces, podría conducir al fracaso de los proyectos, pues estas dependencias son especializadas en planear el territorio, pero con limitaciones institucionales e incluso conceptuales a la hora de gestionar. Adicionalmente, dichas dependencias fungen como autoridad en los procesos de planificación y les compete actuar como segunda instancia en los recursos que se interponen frente a los actos emitidos por los curadores urbanos para otorgar o negar licencias urbanísticas, lo cual podría suponer eventuales conflictos de interés respecto a los proyectos en los que se haga parte de la negociación.

Para Medellín, la actuación del operador se enmarca en la gestión urbana e inmobiliaria y la gestión social, la primera orientada a la implementación del modelo de ocupación definido en los distintos instrumentos de planificación. Como parte de esta función le corresponde promover la vinculación de agentes y entidades gestoras de naturaleza pública, privada o mixta, inversionistas y promotores inmobiliarios para la gestión asociada del suelo, la adquisición de los predios y

ejecución de los proyectos. La gestión social se dirige a la implementación de estrategias sociales que buscan mitigar el impacto de las intervenciones urbanísticas, según lo dispuesto en la política de protección a moradores y actividades económicas.

Consecuente con lo anterior, dentro de las funciones asignadas al operador se encuentran, entre otras:

- Coordinar la ejecución las intervenciones estratégicas y detonantes de la operación urbana y demás actuaciones urbanísticas y la concreción de los sistemas públicos y colectivos del área de intervención.
- Direccionar, supervisar y gestionar el proceso de dotación del área de intervención en cuanto al sistema público y colectivo asociado al espacio público de esparcimiento y encuentro, los equipamientos, los servicios públicos, la movilidad y el patrimonio, ya sea a partir de las cargas urbanísticas de los planes parciales, las unidades de actuación y las unidades de reactivación, o con los aportes gestionados en los demás ámbitos del reparto.
- Ejercer las funciones de banco inmobiliario para el área de planificación a través de lo establecido en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, relacionadas con la constitución de reservas públicas de suelo, de acuerdo a lo establecido en el instrumento, actuación urbanística u operación urbana.
- Adquirir, por enajenación voluntaria o expropiación, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en el instrumento, actuación urbanística u operación urbana, y acorde a lo establecido en el Acuerdo 048 de 2014 siempre

que se encuentren relacionados con alguno de los motivos de utilidad pública e interés social establecidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

- Promover y apoyar los mecanismos de asociación entre propietarios y entre estos y las demás entidades públicas, a través de las Unidades de Actuación Urbanística, Unidades de reactivación, Unidades de Gestión y Alianzas Público-Privadas.

- Adelantar la adquisición de inmuebles a través de la expropiación a favor de terceros, cuando medie la solicitud de los propietarios de al menos el 51% del área de una Unidad de Actuación Urbanística adoptada debidamente. (Decreto 893, 2017, art. 12).

Es importante precisar que la facultad de adelantar procesos de expropiación por parte del operador urbano deviene de lo establecido en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, mediante el cual se modificó el artículo 11 de la Ley 9 de 1989, de la siguiente manera:

Entidades competentes. Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas

por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades. (Ley 388, 1997, art. 59).

En igual sentido, el Acuerdo 48 de 2014 sobre enajenación voluntaria y expropiación, señala:

La Administración Municipal, las entidades descentralizadas y los operadores urbanos públicos que tengan competencia para adquirir inmuebles a través de la enajenación voluntaria y expropiación, deberá sujetarse para tal fin a lo establecido en la Ley 9 de 1.989, modificada por la Ley 388 de 1.997 y por lo establecido en los decretos reglamentarios o aquellas normas que los complementen, modifique o sustituya.

Parágrafo. En sus actos de creación, los operadores urbanos públicos de los macro proyectos en las Áreas de Intervención Estratégica, siempre y cuando estén constituidos como banco inmobiliario, estarán facultados para adelantar el procedimiento de enajenación voluntaria y realizar expropiaciones a favor suyo y a favor de terceros, de conformidad con lo establecido en la normativa nacional. La expropiación a favor de terceros sólo podrá adelantarse en el marco de las unidades de actuación en los términos de la Ley 388 de 1997 o la norma que la complemente, modifique o sustituya, conforme la aprobación del Departamento

Administrativo de Planeación, del proyecto de reajuste o integración inmobiliaria.
(Acuerdo 48, 2014, art. 498).

Otra de las funciones determinantes de los operadores urbanos es la de fungir como administrador de los recursos privados y públicos que se captan en virtud de las operaciones u actuaciones urbanísticas que se adelantan. Al respecto, debe indicarse que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 121 de la ley 1450 de 2011 y 36 de la Ley 388 de 1997, la fiducia mercantil es el mecanismo jurídico por el cual los municipios, los distritos, las áreas metropolitanas, los departamentos y la Nación, pueden participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana. En este sentido, corresponderá al operador promover y participar en la implementación de los esquemas fiduciarios que él posteriormente administrará según las instrucciones de los fideicomitentes.

Cuando se habla de la administración de recursos privados, se debe entender que la reglamentación se refiere a aquellos que se aportan como cumplimiento de las cargas u obligaciones urbanísticas para la dotación de espacio público y la construcción de equipamientos, vías y redes locales de servicios públicos; recursos que en ningún momento adquieren la naturaleza de recursos públicos y por tanto su manejo se rige por la autonomía privada de los constituyentes del patrimonio autónomo. Sin embargo, el acto de creación deberá dejar establecido que el objeto corresponde al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos de planificación y en la legislación de contratación pública correspondientes.

Al operador urbano le corresponde realizar ante la Administración Municipal la entrega material y jurídica de las infraestructuras que hacen parte del sistema colectivo y garantizar en todo momento la concreción de las cargas atribuibles a la respectiva actuación urbanística.

La administración de recursos públicos se origina en el manejo del presupuesto asignado por la Administración Municipal para la implementación del instrumento de planificación, actuación urbanística u operación urbana. Estos recursos tendrán un mayor peso en aquellos desarrollos de iniciativa pública. Es necesario mencionar que el Acuerdo 48 de 2014 contempla la creación de un Fondo de Renovación Urbana, el cual se conformará con recursos captados a partir de la implementación de los instrumentos de gestión y que será administrado por el operador en atención a las directrices de la Administración Municipal.

Debe indicarse que si bien el operador urbano se torna como un actor fundamental para la renovación urbana, su participación no puede ser impuesta a los particulares, pues ello iría en contravía del derecho a la libre iniciativa privada antes explicado y que reconoce a los propietarios del suelo y a los particulares inversionistas, la posibilidad de iniciar y ejecutar por su cuenta y riesgo desarrollos urbanísticos en el marco de las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos complementarios. En este sentido, desde la Ley 388 de 1997²⁸ se contempla la posibilidad de constituir entidades gestoras de naturaleza pública, privada o mixta que gestionarán y ejecutarán las operaciones urbanas a escala de las unidades de gestión o actuación urbanística.

Cuando la entidad gestora logre la conformación de unidades de gestión, no se requerirá la contratación de los servicios del operador urbano, incluso cuando el mismo se encuentre designado para el macroproyecto; sin embargo, deberá existir coordinación entre ambos a fin de adelantar programas de protección a moradores y concretar el modelo de ocupación con el

²⁸ Al respecto, los artículos 44, 45 y 47 de la Ley 388 de 1997 prescriben que los propietarios de los predios que hagan parte de una Unidad de Actuación Urbanística, constituirán una asociación gestora una vez acordadas las bases de la gestión asociada.

cumplimiento de las cargas y las obligaciones urbanísticas. De no lograrse la unidad de gestión deberá acudir a la delimitación y la adopción de unidades de actuación urbanística que permitan una posterior adquisición de predios por enajenación voluntaria o expropiación, para lo cual deberá contarse con la gestión del operador urbano.

Se puede afirmar que las administraciones municipales, conscientes de la importancia de generar dinámicas en torno a la formulación y la gestión de sus planes y proyectos, han realizado una importante apuesta al instituir al operador urbano como agente responsable de promover acciones en el territorio y de articular los distintos actores públicos y privados que intervienen en la renovación urbana. Sin embargo, para el logro de los objetivos propuestos y la concreción del modelo de ocupación será determinante que este agente haga una adecuada utilización de los instrumentos de gestión del suelo y aproveche las oportunidades existentes en sectores de la ciudad que por sus condiciones físicas y sociales tienen alto potencial para recibir operaciones de desarrollo o de renovación urbana.

Resulta también importante que las entidades públicas responsables del direccionamiento estratégico de la ciudad sean oportunos en la toma de decisiones y en la adopción de las reglamentaciones requeridas para la implementación de lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, de tal forma que se dote de seguridad jurídica el proceso de gestión y con ello se fomente la inversión de agentes privados y la efectiva protección de los moradores.

Conclusiones

1. Con la expedición de la Constitución de 1991 y lo estipulado respecto a la propiedad, es claro que no se trata de un derecho absoluto, por el contrario, se encuentra sometido al cumplimiento de una función social y ecológica dirigida a garantizar el cumplimiento de deberes constitucionales como la protección del medio ambiente y la salvaguarda de derechos ajenos, así como la prevalencia del interés general sobre el particular.

En este sentido, el Estado puede imponer limitaciones a la propiedad cuando existan motivos de utilidad pública y de interés social definidos por el Legislador. Incluso, puede acudir a la expropiación de los inmuebles para la satisfacción de tales fines, la cual debe efectuarse por vía judicial y, solamente en los casos que establezca el legislador, la expropiación puede adelantarse por vía administrativa siempre sujeta a una posterior acción contenciosa administrativa.

De igual forma, corresponde al Estado el ejercicio de la función pública del urbanismo que implica la ordenación del territorio en procura de mejorar las condiciones de vida de los habitantes a través de la satisfacción de sus derechos y una equitativa distribución de oportunidades y beneficios. Para ello, se han dispuesto una serie de herramientas jurídicas que permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, la ordenación de su territorio a través del uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo.

2. El ordenamiento territorial corresponde al conjunto de acciones, de decisiones, de políticas y de estrategias adoptadas para regular la relación entre el hombre y su entorno (entendido este como el lugar que habita) y con las que se busca generar condiciones sostenibles y sustentables en el tiempo. La Ley 9 y la Ley 388 de 1997 surgen como reacción al crecimiento desordenado e inequitativo de las ciudades, en busca de la generación de herramientas jurídicas que permitieran a los municipios la adecuada ordenación de su territorio a través de la planificación y la gestión de su suelo.

Luego de 20 años de expedidas las mencionadas leyes, el país ha presentado avances importantes en cuanto a la planificación urbana traducida principalmente en la formulación y la expedición de planes de ordenamiento territorial e instrumentos complementarios como planes parciales. Como era de esperarse, la gestión ha sido más compleja y ha debido enfrentar problemas sociales, administrativos y financieros al momento de implementar las políticas, las obras y los proyectos planificados.

Lo anterior podría suponer que durante estos años los municipios han concentrado su esfuerzo institucional en la generación de herramientas normativas a través de planes que regulen específicamente el territorio y no en la efectiva implementación de los mismos. No se han logrado consolidar instancias de gerenciamiento de proyectos que gestionen de manera eficiente los recursos públicos y privados y que promuevan la ejecución de actuaciones u operaciones urbanas.

Asimismo, existe poca apropiación de los instrumentos de gestión del suelo que permitan su intervención o su financiación y son pocos los municipios que han dado aplicación los mecanismos contemplados en la Ley. Los proyectos se siguen financiando con recursos públicos, lo cual representa demoras en la ejecución por lo limitado del presupuesto estatal y

por la falta de acciones concretas que promuevan la captación de las rentas del suelo a través de instrumentos como la plusvalía o la transferencia y venta de derechos de construcción.

3. Dentro de las decisiones que adopta el ordenamiento territorial se encuentra la definición del modelo de ocupación y las estrategias para su concreción. El país ha presentado una tendencia hacia el modelo de ciudad compacta y ha abandonado la expansión del territorio mediante la habilitación de suelo en el borde.

Bajo esta perspectiva, la renovación urbana constituye una política determinante con la cual se busca la recuperación y transformación de áreas céntricas que presentan condiciones de deterioro y de subutilización para aprovechar su máximo potencial. Al tratarse de intervenciones en suelos construidos y consolidados, la gestión de renovación es compleja y onerosa, por lo que desde la ley se han previsto instrumentos que permiten su planificación y su implementación, dentro de los que se destaca la gestión asociativa desarrollada mediante el englobe de terrenos o estructuras de cooperación entre los propietarios de los terrenos y la expropiación por vía judicial y administrativa, como mecanismos para acceder a los inmuebles requeridos para los proyectos.

4. En los términos de la Ley 388 de 1997, la renovación urbana constituye un motivo de utilidad pública y de interés social; así mismo, y en el evento de cumplirse con la totalidad de condiciones exigidas en la Ley, podría dar lugar a la declaratoria de urgencia. Estas disposiciones permiten al Estado iniciar procesos para la adquisición de predios por enajenación voluntaria o expropiación judicial o administrativa, en el caso que falle la etapa de negociación.

Por su parte, la Ley 1451 de 2011 posibilitó la concurrencia de terceros para el pago del precio de los inmuebles que fueran objeto de adquisición en el marco de un proyecto de renovación. La aplicación de esta figura permite adelantar procesos de expropiación, incluso por vía administrativa, a favor de terceros ajenos al Estado.

Si bien la legislación ha contemplado el uso de la expropiación administrativa en un sentido amplio, al menos en principio no representaría un problema de legalidad, pero es necesario revisar si existen razones que la justifiquen. En este sentido, se puede indicar que en los planes parciales de iniciativa privada que no logren la conformación de unidades de gestión, podría darse inicio al proceso de adquisición de inmuebles a los propietarios renuentes siempre que se cuente con la concurrencia de al menos el 51% de los propietarios de los inmuebles que conforman la Unidad de Actuación Urbanística; y se considera que de requerirse la expropiación deberá hacerse vía judicial al no configurarse las condiciones para la declaratoria de urgencia.

Igualmente, la amplitud de la Ley al establecer la renovación urbana como un motivo de utilidad pública, no puede llevar al Estado o a los particulares interesados en su implementación a prescindir de la gestión asociada, la cual constituye un pilar fundamental del desarrollo urbano en Colombia. En consecuencia, la gestión de la renovación siempre deberá iniciar por una etapa de asociatividad y tanto en los planes parciales de iniciativa pública como privada deberá propenderse por la vinculación de los propietarios del suelo en los términos normativos dispuestos en la Ley.

5. El tratamiento de renovación urbana, especialmente bajo la modalidad de redesarrollo, exige la formulación de planes parciales ejecutados mediante la Unidad de Actuación, por lo que su efectiva implementación requiere la vinculación de los propietarios del suelo y de la

inversión del sector privado. Se hace necesaria la implementación de acciones y estrategias que fomenten la participación del sector privado en la provisión de suelo urbano, de espacio público, de infraestructura de soporte y de vivienda de interés social.

Adicionalmente, se deben explorar herramientas jurídicas dispuestas desde la Ley 388 de 1997 para promover asociaciones entre el sector público y el sector privado, como son la constitución de sociedades mixtas o de patrimonios autónomos, de tal forma que exista una gestión de los proyectos que busque la satisfacción de los intereses de ambos.

6. En sus planes de ordenamiento territorial, Medellín ha hecho una importante apuesta por la renovación urbana, con la cual promueve el crecimiento hacia adentro mediante el uso eficiente del suelo y la recuperación de las áreas céntricas y estratégicas que presentan condiciones de deterioro y subutilización.

La institucionalización de operadores urbanos es un paso determinante para gestionar la renovación urbana, pues a ellos corresponde aplicar los instrumentos de planificación y gestión del suelo -siempre en el marco de la Constitución y la Ley-, promover las alianzas entre lo público y lo privado e impulsar la vinculación de los propietarios del suelo y la inversión de particulares en los desarrollos inmobiliarios, sin desconocer los derechos y garantías que asisten a los moradores.

Los operadores urbanos solo serán eficientes si se comportan como gerentes de proyectos y no como ejecutores de obra pública o mandatarios de los municipios. Para ello deberán desplegar actuaciones administrativas, financieras, técnicas y jurídicas que les permitan identificar las oportunidades que presentan las áreas receptoras de la renovación, participar

de las negociaciones que se generan alrededor de los desarrollos inmobiliarios y concretar el modelo de ocupación mediante el cumplimiento del reparto de cargas y beneficios.

Anexos

Anexo 1

ARTÍCULO 2.2.4.1.6.1.2 del Decreto 1077 de 2015: “Unidades de gestión. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los propietarios de la totalidad de los predios incluidos en el proyecto de delimitación de una unidad de actuación urbanística, según lo definido en el respectivo plan parcial, podrán solicitar una única licencia de urbanización o contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general en los términos del artículo 2.2.6.1.2.4.2 del presente decreto , para ejecutar las obras de urbanización de los predios que conforman el proyecto de delimitación de la unidad, siempre y cuando garanticen el reparto equitativo de las cargas y beneficios asignados a la respectiva unidad por el plan parcial. En este caso el área objeto de la operación se denominará unidad de gestión. De no obtenerse una única licencia de urbanización, deberá iniciarse el trámite de delimitación de la respectiva unidad de actuación urbanística, en los términos de que trata el artículo 42 de la Ley 388 de 1997 y la siguiente Subsección”.

Anexo 2

ARTÍCULO 2.2.4.1.6.2.1 del Decreto 1077 de 2015: Procedimiento para la delimitación de las unidades de actuación urbanística. El proyecto de delimitación de la unidad de actuación urbanística será presentado ante la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces, por las autoridades competentes o por los particulares interesados de acuerdo con los parámetros previstos en el correspondiente plan parcial y se acompañará de los siguientes documentos: 1. Copia del documento de identificación del propietario o propietarios de los predios que presentan la solicitud cuando se trate de personas naturales o certificado de existencia y representación legal si son personas jurídicas, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes. 2. Poder debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado o promotor. 3. Plancha IGAC o medio cartográfico disponible en el municipio o distrito que haga sus veces a escala 1:2000 o 1:5000 con la localización del predio o predios objeto de la solicitud indicando la propuesta de delimitación de la unidad de actuación urbanística. 4. La relación e identificación de los predios incluidos en la propuesta de delimitación, con sus respectivos Folios de Matricula Inmobiliaria. 5. Boletines catastrales y/o plano de manzana catastral cuando existan. 6. Relación de direcciones de titulares de derechos reales y de los vecinos de predios colindantes con la unidad de actuación propuesta. 7. Plano topográfico de los predios incluidos en la propuesta de delimitación. 8. Estudio de títulos de cada uno de los predios incluidos en la propuesta de delimitación.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Bogotá. (s.f.). *Guía para el reparto de cargas y beneficios en los planes parciales de renovación urbana*. Obtenido de

http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2015/Guia_para_el_reparto_de_cargas_y_beneficios/Guia_reparto_cargas_beneficios.pdf

Alcaldía de Medellín. (2017). *Planes parciales Medellín*. Obtenido de

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/nmedellin?NavigationTarget=navurl://e0a781c3725b0ca53ae452144e2f5790>

Alcaldía de Medellín. (2017). *Regularización integral de predios*. Obtenido de

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/nmedellin?NavigationTarget=navurl://f7933162435726b35df67def67fd7d00>

Avendaño Vásquez, C. (s.f.). Desarrollo urbano de Medellín en el siglo XX. *Revista Pensamiento Humanista*(4).

Bergoña Crespo. (2006).

Camacol. (2009). *Concepto 62 de 2009: Obligatoriedad de adoptar planes parciales de renovación urbana*. Obtenido de

https://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/COBO20090414015025.pdf

Carta mundial por el derecho a la ciudad. (2012). *Revista Paz y Conflictos N° 5*. Obtenido de

http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf. Recuperado el 11 de septiembre de 2017

- Castells, M. (2008). *La cuestión urbana* (15a ed.). Siglo XXI Editores.
- Colom González, F., & Otros. (2016). *Forma y política de lo urbano* (Primera ed.). Colombia: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Correa, D. (12 de enero de 2005). *El Tiempo. Los planes parciales serán la prioridad*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1632838>
- DNP. (Diciembre de 2013). *Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del sueño en las principales ciudades del país*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>
- DNP. (s.f.). *Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuesta para discusión*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/Alejandra/documento-ciudades-amables>
- Gaitán Galvis, F. (s.f.). *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá: Editorial Temis.
- Gallego Roca, F. (2001). *Renovación, restauración y recuperación arquitectónica en Francia: el caso de París*. España: Universidad de Granada.
- Galvis Gaitán, F. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá: Editorial Temis.
- García Bocanegra, J., & Zea Restrepo, A. (2007). *El área metropolitana y la intervención en el ordenamiento territorial*. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Maldonado Copello, M. (septiembre de 2000). Instrumentos de gestión del suelo: algunos elementos de contexto (Notas de clase).
- Maldonado Copello, M., Pinilla Pineda, J., Rodríguez Vitta, J., & Valencia Dávila, N. (junio de 2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de*

cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy:
http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Planes_Parciales-Maria_Mercedes_Maldonado.pdf

Mesa, J. (17 de noviembre de 2017). *El Tiempo*. *¿Suspender la renovación urbana en Bogotá?*
Obtenido de <http://www.eltiempo.com/bogota/renovacion-urbana-en-bogota-37374>

Ministerio de Ciencia e Innovación. (s.f.). Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación DER 20663. *Derecho Urbanístico: Guía teórico - práctica.*

Montoya Martínez, M., & Gutiérrez Zapata, L. (junio de 2008). Modelo gerencial para la implementación de la figura del operador urbano. *Revista Soluciones de Postgrado EIA(2)*, 171-181.

Morales, P. (15 de marzo de 2015). *El Tiempo*. *Los planes parciales de Medellín no deben ignorar opinión de habitantes.* Obtenido de
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15346697>

Morcillo Dosman, P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano* (Segunda ed.). Bogotá: Editorial Temis.

Ortiz, J. (18 de octubre de 2017). *ADN*. *Planes parciales: ¿Hora de replantear la figura?*
Obtenido de <http://www.diarioadn.co/noticias/planes-parciales-en-medellin+articulo+16869327>

Pinilla, J., Rengifo, M., & Otros. (2012). *La Ciudad y el Derecho*. Bogotá: Editorial Universidad de Los Andes.

Quintana López, T., & Otros. (2011). *Derecho urbanístico Guía teórico práctica* (Segunda ed.). Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

Ravella, O. (2010). *Pasado, presente y futuro de la planificación urbano regional. Tomos I y II* (Primera ed.). Buenos Aires: Editorial Nobuko.

Rother, H. (1990). *Derecho urbanístico colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.

Ruiz Cano, J. (2007). *Enajenación voluntaria y expropiación por vía administrativa* (Primera ed.). Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Santofimio Gamboa, J. (2009). *Derecho Urbanístico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Utrillo Fernández, M. (2015). *Interés público, actividades privadas y expropiación en el derecho comparado*. Barcelona.

Referencias normativas

Acuerdo 23. (2000). Fichas resumen de normativa urbana y rural para el municipio de Medellín. Medellín, Colombia.

Acuerdo 46. (2006). Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

Acuerdo 48. (2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Medellín, Colombia.

Acuerdo 62. (1999). Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Medellín. Medellín, Colombia.

Congreso Nacional de Colombia. (10 de agosto de 1995). *Exposición de motivos Ley 388 de 1997*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23307>

Conpes 2808. (20 de septiembre de 1995). *Ciudades y Ciudadanía, la política urbana de El Salto Social*. DNP. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Económicos/2808.pdf>

Conpes 3305. (23 de agosto de 2004). *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*. DNP. Obtenido de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf

Conpes 3583. (28 de abril de 2004). *Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación del suelo y generación de oferta de vivienda*. DNP. Obtenido de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2009/conpes_3583_2009.pdf

Constitución Política de Colombia. (1991). (A. N. Constituyente, Ed.) Bogotá, Colombia.

Decreto 1077. (2015). Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá, Colombia.

Decreto 1097. (2002). Manual de diseño y construcción de los componentes del espacio público. Medellín, Colombia.

Decreto 1212. (2000). Por el cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 062 de 1999, Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, en cuanto a los contenidos y procedimientos de los planes parciales. Medellín, Colombia.

Decreto 1284. (2000). Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal. Medellín, Colombia.

Decreto 1309. (2010). Por el cual se revisa y ajusta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal en los polígonos Z4-R7 (sector Naranjal) y Z4-CN1-12 (sector Arrabal). Medellín, Colombia.

Decreto 2053. (2015). Por medio del cual se adopta el Macroproyecto para el área de Intervención Estratégica MEDRio, Zona RioCentro y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

Decreto 2077. (2015). Por medio del cual se adopta el Macroproyecto para el área de Intervención Estratégica MEDRio, Zona RioNorte y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

Decreto 2078. (2015). Por medio del cual se adopta el Macroproyecto para el área de Intervención Estratégica MEDRio, Zona RioSur y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

Decreto 2120. (2010). Por el cual se adopta el Plan Parcial de Desarrollo “LA ASOMADERA”. Medellín, Colombia.

Decreto 893. (2017). por el cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los Operadores Urbanos en el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia.

Decreto Nacional 2181. (2006). Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Bogotá, Colombia.

Decreto Nacional 4300. (2007). Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1º, 5º, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006. Bogotá, Colombia.

Ley 1151. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, Colombia.

Ley 1450. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá, Colombia.

Ley 152. (1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá, Colombia.

Ley 1537. (2012). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Ley 1564. (2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Ley 1682. (2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Bogotá, Colombia.

Ley 25. (1921). Impuesto de valorización. Bogotá, Colombia.

Ley 388. (1997). *Exposición de motivos*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23307#0>

Ley 388. (1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Ley 489. (1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Bogotá, Colombia.

Ley 61. (1978). Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. Bogotá, Colombia.

Ley 88 . (1947). Fomento del desarrollo urbano del municipio. Bogotá, Colombia.

Ley 9. (1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Ley Estatutaria 472. (1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. . Bogotá, Colombia.

Sentencia C-263. (2011). Sobre el Registro Nacional de Turismo. Bogotá, Colombia.

Sentencia C-394. (2012). Bienes inmuebles para ejecución de proyectos de infraestructura de transporte. Bogotá, Colombia.

Sentencia C-410. (2015). Medidas y disposiciones para proyectos de infraestructura de transporte. Bogotá, Colombia.

Sentencia T-244. (2012). Proyectos de renovación urbana y recuperación del espacio público. Bogotá, Colombia.

Sentencia T-550. (2015). Orden a Alcaldía garantizar los derechos fundamentales a la participación y a la vivienda digna de comunidad afrodescendiente. Bogotá, Colombia.