

**LA GESTIÓN PÚBLICO –PRIVADA EN PLANES PARCIALES Y LOS
VEHÍCULOS JURÍDICOS APLICABLES**

**DIANA MARCELA CORREA ACERO
MANUELITA BONILLA ROJAS
MARÍA ALEJANDRA CANALES ANDRADE**

Dirigida por: Humberto Molina

**Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Jurídicas - Departamento de Postgrados
Especialización en Derecho Urbanístico
Bogotá D.C.**

Mayo de 2011

CONTENIDO

	Pág
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. LA PLANIFICACIÓN Y LOS PLANES PARCIALES.....	7
2.1 ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN Y NOCIÓN DE PLANES PARCIALES.....	7
2.1.1 Un contexto problemático y una necesidad: La Regulación y la Planificación Urbana.....	7
2.1.2 ¿Por qué la apuesta por la Planificación Urbana?.....	10
2.1.3 La Ley de “La Caja de Herramientas”, una apuesta definitiva por la Planificación.....	13
2.1.4 El concepto de los Planes Parciales.....	16
2.2 Clasificación o tipos de Planes Parciales.....	19
2.2.1 Planes Parciales de Desarrollo.....	20
2.2.2 Planes Parciales Renovación Urbana.....	21
2.3 Iniciativa, Contenido y Procedimiento de los Planes Parciales.....	22
2.3.1 Iniciativa.....	22
2.3.2 Contenido.....	23
2.3.3 Procedimiento.....	24
2.3.3.1 Etapas del Plan Parcial.....	25
2.3.3.2 Etapas siguientes a la adopción del Plan Parcial.....	27
2.4 Instrumentos de Ejecución o Actuación Urbanística.....	29

2.4.1	La Unidad de Actuación Urbanística como mecanismo de ejecución con liderazgo público o privado.....	30
2.4.2	Otros Mecanismos de ejecución públicos sin liderazgo privado.....	44
2.4.3	Enajenación Voluntaria.....	47
2.4.4	Expropiación por vía judicial.....	51
2.4.5	Expropiación por vía administrativa.....	55
3.	DESARROLLO DEL TERRITORIO MEDIANTE PLANES PARCIALES DE INICIATIVA Y LIDERAZGO PÚBLICOS.....	59
3.1	La iniciativa pública para el Desarrollo del Territorio: Fundamentos Jurídicos de la Función Pública del Urbanismo.....	59
3.2	La justificación económica del Estado como formulador y ejecutor de Planes Parciales.....	68
3.2.1.	El Beneficio General como propósito fundamental del Estado.....	72
3.2.2.	La evaluación social y económica de proyectos para determinar el Bienestar Social dentro del Beneficio General.....	72
3.2.2.1	Etapas de la Evaluación Económica y Social.....	74
3.3	Ventajas del Estado como promotor y ejecutor de Planes Parciales.....	76
3.4	Problemas del Estado como promotor y ejecutor de Planes Parciales.....	80
4.	LA GESTIÓN DEL SUELO EN PLANES PARCIALES DE INICIATIVA PRIVADA.....	82
4.1	El principio de participación como justificación de la posibilidad de los particulares de formular, liderar y ejecutar Planes Parciales.....	82
4.2	El negocio de las actuaciones urbanísticas privadas.....	86
4.3	Ventajas del Plan Parcial que se concibe como negocio.....	94
4.4	Problemas de la promoción y ejecución privadas de Planes Parciales.....	95

5. LA GESTIÓN PÚBLICO PRIVADA Y LA OPTIMIZACIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL DE LA MISMA.....	100
5.1 Concepto de La Gestión Público Privada.....	100
5.2 Dimensiones y Niveles de la Gestión Público Privada.....	102
5.3 Importancia de la Gestión Público Privada en el marco de los Planes Parciales.....	104
6. VEHÍCULOS JURÍDICOS DE ASOCIACIÓN POSIBLES PARA LA GESTIÓN PÚBLICO- PRIVADA DE PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA.....	107
6.1 Contratación cuando la Parte Pública es una Autoridad de Planeación del Sector Central.....	110
6.2 Contratación cuando la Parte Pública es una Empresa Industrial y Comercial del Estado con facultades expropiatorias o una Sociedad de Economía Mixta con estas facultades.....	116
6.3 Los vehículos jurídicos mediante los que se puede concretar la gestión público privada.....	120
7. CONCLUSIONES.....	128
BIBLIOGRAFÍA.....	133

LA GESTIÓN PÚBLICO –PRIVADA EN PLANES PARCIALES Y LOS VEHÍCULOS JURÍDICOS APLICABLES

1. INTRODUCCIÓN:

Desde la expedición de la Ley 388 de 1997, Colombia adoptó como política de Estado el ideario planteado por la Política de Gobierno del Salto Social – Ciudades y Ciudadanía, en donde se hizo una apuesta por el desarrollo del territorio de forma planificada y coherente, dando respuesta desde lo jurídico al fenómeno social y económico del crecimiento acelerado y desequilibrado de los espacios urbanos en el país. La importancia de la mencionada Ley es innegable, no sólo por el reconocimiento legislativo de las consecuencias típicas de fenómenos económicos como la aglomeración urbana, lo cual condujo a considerar normativamente la planificación por parte del Estado sobre los suelos urbanos colombianos, sino también por la inclusión concreta de relevantes instrumentos relacionados con la gestión del territorio. Dentro de estos instrumentos especial relevancia presentan los Planes Parciales.

Su correcta formulación representa sin duda la diferencia entre un desarrollo urbano ideal y satisfactorio o uno problemático y deficiente, en la medida en que son estos planes intermedios los que marcan la pauta de coordinación entre lo planificado en el Plan de Ordenamiento Territorial y lo que se desarrolla finalmente en la urbanización y construcción de las ciudades.

No obstante, la implementación de los planes parciales en la práctica, no ha sido del todo satisfactoria. A pesar de que lo anterior tiene asidero en múltiples causas, tiene especial relevancia el hecho de que lo planteado por la Ley de Ordenamiento Territorial sobre estos instrumentos no ha sido entendido del todo por parte de las administraciones locales y de los particulares. Así, como primer propósito, el presente trabajo realizará un estudio de cómo deben funcionar estos planes y los instrumentos de ejecución a ellos asociados, examinando las ventajas que conlleva su correcta aplicación en el marco de la planificación de las ciudades colombianas, a partir de un estudio interpretativo y normativo de la Ley 388 de 1997 en conjunción con la Constitución Nacional y las demás Leyes que regulan el tema.

Vale precisar que este marco teórico, y en general el alcance de la monografía, pretende abarcar conceptual y procedimentalmente el tema de los Planes Parciales en general, y la gestión (pública, privada o asociada) que de los mismos es posible en todas las urbes del país, sin concentrarse en un estudio de caso concreto, ya que al ser Colombia una nación mayoritariamente urbana, las problemáticas y ventajas del correcto desarrollo de los planes parciales tiene un alcance que va más allá de las ciudades capitales. Así, lo aquí planteado

es válido tanto para grandes ciudades como Bogotá o Barranquilla, como para municipios pequeños que busquen un eficiente desarrollo de sus suelos urbanos. Este marco permitirá sin duda fundamentar el análisis posterior y evidenciar algunos aspectos que si bien están en la ley, no son evidentes.

A continuación, el razonamiento conceptual y académico que se plantea, busca aportar una visión integral de la gestión de los planes parciales desde sus deficiencias, vista desde las perspectivas pública y privada de manera aislada. Por una parte, las iniciativas públicas que pretenden ejecutar esta escala de planeamiento han sufrido enormes trabas, especialmente por la dificultad del manejo de las arcas del Estado en una destinación específica de recursos que el desarrollo de los instrumentos en cuestión demanda, así como el peligro de la corrupción en la administración de éstos. Por otra parte, las iniciativas privadas se han visto truncadas por procedimientos administrativos confusos, lentos, rodeados de falta de seguridad jurídica, ausencia de confianza por parte de las administraciones municipales o distritales, y la dificultad en el manejo de la gestión social y expropiatoria. Asimismo, se realiza un análisis de las ventajas con las que cuenta cada sector en su liderazgo de planes parciales.

Con base en lo anterior la presente monografía, consciente de que la falta de articulación entre los sectores público y privado en la puesta en práctica de los mecanismos de planificación intermedia derivada de la ausencia de fórmulas capaces de conciliar tan disímiles intereses (El beneficio Social Vs. La rentabilidad Privada) es una de las grandes problemáticas actuales, buscará el planteamiento de Modelos jurídicamente viables y simplificados de asociación, que rompan los paradigmas del sector público frente a su trabajo conjunto con el sector privado, y viceversa, para lograr una real gestión asociada de naturaleza público-privada de los instrumentos de planeación y gestión del territorio y así su mayor efectividad. La gestión del suelo conjunta entre el sector público y privado genera sinergias tales que el desarrollo de los Planes Parciales resulta más eficiente cuando se realiza de manera asociada.

La investigación entonces, tiene un carácter descriptivo y está dirigida sobre todo a estructurar una reflexión sobre las oportunidades que tienen los sectores público y privado para lograr eficiencias urbanas, que beneficien tanto al interés general como particular, a través de un acercamiento en el marco de uno de los modelos planteados.

Ahora, a partir de estos propósitos, el trabajo presentará una estructura que resuelva los siguientes objetivos:

- Identificar el concepto, clases, contenido y procedimiento de los instrumentos de planificación territorial de los planes parciales, a partir de una lectura crítica de la Ley y la escasa jurisprudencia al respecto.

- Explicar que las autoridades locales son los ejecutores naturales de las decisiones y actuaciones urbanísticas.
- Identificar las ineficiencias precisas del Estado en la provisión de bienes y servicios urbanos, específicamente en su ejecución de Planes Parciales
- Identificar los factores esenciales del negocio del desarrollo de los Planes Parciales por iniciativas privadas y encontrar las variables que determinan que éste sea rentable.
- Precisar las ventajas y problemáticas del desarrollo aislado público o privado de Planes Parciales.
- Estudiar las variables que determinan la rentabilidad y bienestar social de la gestión asociada entre sector público y privado de Planes Parciales e identificar las sinergias propias de dicho desarrollo conjunto.
- Demostrar que los intereses públicos y privados pueden ser conciliables.
- Y por último, plantear vehículos jurídicos viables de asociación para la gestión público-privada en el marco del derecho colombiano.

2. LA PLANIFICACIÓN Y LOS PLANES PARCIALES:

Los Planes Parciales constituyen el instrumento de desarrollo territorial que delimita la materia de análisis de la presente monografía, en el marco de las posibilidades de la gestión público – privada. Así, es importante realizar en este primer capítulo un estudio a profundidad del contexto de surgimiento de dichos instrumentos en Colombia, del concepto legal y, en general, de la normatividad que los rige, en aras de ubicar al lector y de darle al presente trabajo la base teórica necesaria para la posterior aplicabilidad práctica que se pretende, partiendo de una comprensión amplia del funcionamiento actual de la regulación y transformación del suelo mediante los planes parciales.

2.1 Antecedentes de la Planificación y Noción de Planes Parciales:

2.1.1 Un contexto problemático y una necesidad: La Regulación y la Planificación Urbana:

En la historia colombiana la conciencia de la importancia del espacio y su ordenación como ejes fundamentales de la vida social en las jóvenes ciudades, si bien surgió conceptualmente hace tiempo, sólo a partir de la acentuación de las problemáticas inherentes a la ocupación desmedida, acelerada y poco preparada que de los centros urbanos se presentó especialmente en la segunda mitad del siglo XX, se hizo necesaria la planificación enmarcada en instrumentos de obligatoria expedición por parte de las entidades del Estado de manera periódica y sistemática. Así, en razón de que los asentamientos de las sociedades humanas se desarrollan conforme a parámetros de ocupación del territorio determinados por el paradigma de pensamiento que rija la mentalidad y el comportamiento de sus habitantes en determinado momento, las ciudades

colombianas crecieron aceleradamente en el marco de políticas bipartidistas sin continuidad alguna, en ausencia de normas sistemáticas de planificación que fueran vinculantes.

La planificación estaba reducida a procedimientos entre propietarios, productores, comercializadores del suelo urbano y el Estado, era un ejercicio planeador debilitado y poco vinculante, con enorme libertad del sector privado y desregulado, la cual no permitía asegurar las condiciones mínimas de funcionalidad de las ciudades.

El tránsito de una economía proteccionista y pastoril hacia una economía moderna y de apertura fue súbito, y el territorio de las urbes no estaba de ninguna manera preparado para un crecimiento de tal velocidad.

*“Los centros urbanos fueron golpeados por los flujos migratorios incontrolados a tiempo que se mantuvo un alto ritmo de crecimiento demográfico. El resultado, prontamente, estuvo a la vista: la distribución espacial de la población se invirtió radicalmente sin que las ciudades hubieran estado, jamás preparadas para atender los requerimientos emergentes. Carecían de servicios públicos, no ofrecían soluciones de vivienda y el aparato productivo local no estaba dotado de condiciones para generar el volumen de empleo productivo congruente con las nuevas demandas.”*¹

Con este panorama en donde primaba la proliferación de actividades urbanas aisladas, y frente a la globalización creciente, para las ciudades colombianas era imposible alcanzar un nivel satisfactorio de competitividad y progreso socioeconómico. Pronto, se hizo evidente que la falta de una planificación estructurada sobre instrumentos realmente aplicables en la práctica y la infortunada gestión los centros urbanos constituían sin duda los elementos detonantes del caótico desarrollo territorial.

Aunque actualmente parece natural la idea de la necesidad de planeamiento y de existencia las normas urbanísticas como carta de navegación de las ciudades, su verdadera concepción y regulación como función pública esencial del desarrollo territorial es muy reciente en Colombia, ya que muchos intereses y concepciones proteccionistas arraigadas obstaculizaron por mucho tiempo su surgimiento y consolidación. De esta manera, la regulación actual surgió después de un proceso de evolución del pensamiento que a continuación se explicará a grandes rasgos.

El concepto de propiedad privada, especialmente de la propiedad inmobiliaria, fue por mucho tiempo arbitrario e inflexible en el sistema jurídico colombiano, por lo cual no se

¹ Ministerio De Desarrollo Económico. Viceministerio De Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable, PRESENTACION GENERAL DE LA LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL. La política Urbana Del Salto Social. Ciudades y Ciudadanía. Impreso en Fitolito Parra & Cía. Ltda. Santa Fe de Bogotá, D.C. Julio de 1.997. Pág. 5

encontraba legitimidad en su limitación urbanística. Sin duda, el derecho individual a ser dueño sin perturbación era considerado sagrado en atención a la concepción absolutista propia del Código Civil de Napoleón de 1804, el cual había sido inspiración para Andrés Bello en su redacción de la primera codificación oficial de normas civiles en Colombia. Así, la idea de la propiedad intocable hacía impensable la existencia de normas que regularan las actividades o usos en los suelos urbanos, o que pretendieran planificar su desarrollo, pues cualquier limitación al aprovechamiento del dominio se interpretaba como violatoria del artículo 669 del Código Civil colombiano que establecía: *“El dominio (que también se llama propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno (...)”*

Fue hasta 1936, con la reforma agraria del gobierno de Alfonso López Pumarejo, que el derecho de dominio en su concepción clásica encontró una ruptura en la consagración constitucional de la función social de la propiedad. *“La reforma Constitucional de 1936 comportó un cambio notable en el sistema político colombiano, en la concepción de las funciones que al Estado incumben, en la injerencia posible y legítima de éste en el campo económico, en el compromiso con una distribución más racional de la riqueza y en la acción dirigida a mitigar la situación de los grupos sociales más pobres, y material y formalmente más desamparados. A esta tendencia política, asimilada a menudo al “socialismo de Estado”, prestó un servicio invaluable la teoría solidarista del jurista bordelés León Duguit, que substituyó a la noción tradicional de derecho subjetivo la de función social. Expuesta de manera bastante simplificada para el propósito que hoy persigue la Corte, puede sintetizarse así: el orden jurídico encuentra su fundamento en un hecho social: la solidaridad. Eso significa que, en las relaciones de convivencia, fatales por la naturaleza social de las personas, lo que afecta a uno trasciende a los demás. (...) La voluntad del titular de un derecho subjetivo aparece supraordinada a la de aquél que debe cumplir la prestación, y tal supraordinación resulta injustificada, a no ser que se establezca en función de una voluntad superior por naturaleza, dato que no es posible encontrar en el hecho social fundante del derecho. (...) La conclusión, sin duda desconcertante es ésta: “los derechos subjetivos no existen”, pues no hay voluntades particulares a las que una tal superioridad sea inherente. (...) [Así,] el derecho de dominio deviene función social, lo que significa que el propietario no es un sujeto privilegiado, como hasta el momento lo había sido, sino un funcionario, es decir alguien que debe administrar lo que posee en función de los intereses sociales (prevalentes respecto al suyo), posesión que sólo se garantiza, en la órbita individual, a condición de que los fines de beneficio colectivo se satisfagan.”*²

Después de algunas décadas y cuando la situación y calidad de vida de los habitantes de los centros urbanos comenzó a ser problemática por la insuficiencia de la capacidad de las ciudades para satisfacer las necesidades de los habitantes, de vivienda, etc., y bajo el entendimiento de que la propiedad es un derecho que implica obligaciones en función de la solidaridad, comenzaron a presentarse en el Congreso de la República proyectos de ley que pretendían consolidar una reforma urbana. Sin embargo, debido a una constante falta de voluntad política y la presión de muchos intereses particulares, hasta 1989 y después de varios fallidos proyectos de ley, se aprobó la Ley 9 de reforma urbana. Esta Ley, si bien superó el examen de constitucionalidad realizado por la Corte Suprema de Justicia de más

² CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C- 595 de 1999. MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz

de cien artículos demandados por los gremios, no tuvo notoria aplicación práctica en sus primeros años de vigencia. Sin embargo, actualmente algunos de los instrumentos urbanísticos consagrados en ella son esenciales en el entendimiento de la figura de los Planes Parciales como se verá más adelante.

Posteriormente, la expedición de la Constitución Política de 1991 determinó una base aún más sólida para sustentar las normas de regulación del suelo como recurso escaso y su organización conforme al interés y bienestar general, en la medida en que: ratificó la posibilidad de la figura de la expropiación por motivos de utilidad pública, consagró la función ecológica y ambiental de la propiedad redefiniendo nuevamente el dominio, consagró la autonomía de las entidades territoriales, la posibilidad de recuperación de plusvalías, y estableció la función de reglamentar el suelo en cabeza de las administraciones locales, entre otras.

Con este panorama normativo, pero frente a una realidad en donde no se aplicaban los instrumentos de mejoramiento urbano, comenzó a surgir la idea de la necesidad de sistematizar la planificación como elemento director del desarrollo urbano, en donde económicamente se habían concentrado las oportunidades del país. Así, con la expedición de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) surgió la primera obligación para las administraciones locales de contar con una planeación y un programa de ejecución serios de las actividades del período político. Esta apuesta por la planificación en materia urbana, se concretó definitivamente con la Ley de Desarrollo Territorial o Ley 388 de 1997, en donde entre otras herramientas, se crearon los Planes Parciales.

2.1.2 ¿Por qué la apuesta por la Planificación Urbana?

La planeación urbana no es ajena a las bondades de cualquier actividad planificada. Así, la posibilidad de modelar sistemática y metódicamente la organización futura del espacio de la ciudad garantiza que el mismo sea más armónico, responda adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, mejore la calidad de vida de éstos y se forme a partir de una racionalidad integral y no fortuita, pudiendo prever problemas o anticipar soluciones.

Para profundizar en el análisis, resulta válido citar algunas definiciones de Planificación o Planeamiento Urbano, a través de las cuales se hacen evidentes las ventajas del desarrollo territorial planificado:

“El planeamiento urbanístico o planificación urbana es el conjunto de instrumentos técnicos y normativos que se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación. Comprende un conjunto de prácticas de carácter esencialmente proyectivo con las que se

establece un modelo de ordenación para un ámbito espacial, que generalmente se refiere a un municipio, a un área urbana o a una zona de escala de barrio.”³

El establecimiento del modelo de ordenación provisto por la planificación resulta esencial para que la ciudad se desarrolle conforme a un parámetro integral y así, a partir de un análisis de su entorno socioeconómico, su diseño urbanístico comprenda elementos que potencialicen la ciudad, haciéndola habitable en mejores condiciones de calidad de vida y por lo tanto, más competitiva.

Por otra parte, la planificación puede generar vínculos de cohesión social importantes para las comunidades locales. *“En buena medida la planificación urbana es una actividad negociadora y mediadora del complejo sistema de relaciones que se establecen entre la administración y la comunidad, que opera en un medio social, económico y político variable a lo largo del tiempo. Por lo tanto, uno de sus objetivos debería ser señalar lineamientos de acción que sean entendidos y sentidos como los más idóneos por las propias comunidades. Esta mediación está regulada por leyes que norman un procedimiento, es decir, en un accionar que culmina en un plan con las indicaciones y lineamientos de intervención a desarrollarse vía proyectos.”⁴* En esta medida, la Planificación permite el desarrollo de proyectos en donde se lee primero el interés de la comunidad en general, lo que en últimas reduce inequidades, redistribuye y genera bienestar social y económico.

Finalmente, vale la pena citar el concepto de Planificación establecido por la política del Salto Social del gobierno de Ernesto Samper Pizano, con base en la cual se expidió la actual Ley de Desarrollo Territorial: *“La planificación urbana consiste en un proceso a través del cual se genera un flujo de decisiones que tiene como objetivo introducir la dimensión espacial del desarrollo para alcanzar las metas socioeconómicas de corto, mediano y largo plazos que se proponen las ciudades con respecto al sistema regional donde se inscriben y a su desarrollo interior.”⁵*

Conforme a lo anterior, puede decirse que la actividad planificadora del suelo genera inmensas ventajas para la ciudad en donde se aplica, o por lo menos su ejercicio amplía el abanico de probabilidades de crecimiento de la ciudad, ya que se parte de un diagnóstico en donde se identifican las fortalezas y debilidades de la misma, y se dirige la acción hacia estrategias que potencien las primeras y reduzcan las segundas.

De esta manera, la planificación proyectada en el tiempo permite lograr un crecimiento económico progresivo y sustentable en un ambiente sano. En palabras de Cheong Koon Hean, Jefe Ejecutiva del Departamento URA (Urban Redevelopment Authority) de

³ Historia De La Arquitectura-Planeamiento urbano.- Planeamiento Urbanístico. Disponible en <http://o806.es.tl/Planeamiento-urbano-.htm> Consultado el 2 de febrero de 2011 y 6 de mayo de 2011.

⁴ VALLMITJANA, Marta. La Planificación Urbana En Situaciones De Urgencia Social: Las Zonas De Barrios. En: Revista Venezuela. de Economía. y Ciencias Sociales, 2002, vol. 8, n° 3 (sept.-dic.), pág. 119-129.

⁵ Ministerio De Desarrollo Económico. Viceministerio De Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable, Op. Cit., Pág. 145.

Singapur, “(...) *comprehensive long-term planning approach ... aims to support economic growth, provide a good quality living environment and ensure that we develop in an environmentally-responsible way. This process entails having to anticipate future opportunities and challenges, balance between competing land demands and manage the use of our limited resources carefully - be it energy, water or land.*”⁶

De esta forma, la Planificación Urbana permite una mejor administración del recurso escaso del suelo y sus usos en las ciudades, haciendo más real un desarrollo sostenible de las mismas y un progreso notorio para sus habitantes. En la medida en que haya una proyección ordenada del desarrollo de la urbe, las administraciones locales pueden guiar mejor el crecimiento y su acción e inversión de recursos puede ser más fácilmente vigilada, dotando la ciudad de las infraestructuras adecuadas y en general proveyendo un diseño urbano integral de calidad. A su vez, las políticas públicas articuladas a través de cualquier herramienta planificadora pueden trascender los gobiernos específicos y obtener metas más claras, ya que a nivel territorial normalmente la acción o actuación de transformación del suelo abarca un término mayor que el establecido para los períodos políticos.

“*La planeación y gestión urbanas son requisitos para alcanzar ciudades bien construidas, adecuadas institucionalmente, competitivas económicamente, equitativas y sostenibles ambientalmente. La tradicional debilidad municipal en esta materia se ha hecho más evidente ante el acelerado traslado de competencias y recursos hacia los gobiernos locales.*”⁷ Entonces, la adecuada planificación permite diseñar estrategias que aumenten la capacidad endógena de las ciudades y sus ventajas competitivas; sin embargo “*El concepto de planificación urbana no tiene sentido en forma abstracta; debe adecuarse a la naturaleza de la ciudad como producto cultural, integrando los mecanismos de concertación ciudadana y de participación democrática al uso de los instrumentos técnicos de la planificación.*”⁸

Adicionalmente, el efecto del establecimiento las infraestructuras urbanas públicas en el espacio, genera indiscutibles efectos económicos que de no repartirse entre los habitantes de las ciudades con la debida neutralidad, puede generar grandes inequidades sociales. Esta es otra razón por la que el desarrollo del territorio, a través de la intervención de las actividades propias de la ciudad, debe ser planificado.

Por último, vale anotar que al ser la Planificación un aspecto de grandes implicaciones para toda la sociedad como se ha demostrado, se hace necesario que sea el Estado en representación de todos quien la lidere. En este sentido, el ordenamiento del territorio es una función pública.

⁶ KOONHEAN, Cheong. Disponible en:

http://www.sedb.com/future_ready/singapore_sessions/sessions/urbanplanning.html Consultado el 13 de febrero de 2011.

⁷ Ministerio De Desarrollo Económico. Viceministerio De Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable, Op. Cit., Pág. 201.

⁸ Ibid. Pág. 183.

2.1.3 La Ley de “La Caja de Herramientas”, una apuesta definitiva por la Planificación:

Como ya se había anunciado, desde la expedición de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), la República colombiana adoptó como política de Estado el ideario planteado por la Política de gobierno del Salto Social – Ciudades y Ciudadanía, en donde se hizo una apuesta definitiva por el desarrollo del territorio de forma planificada y coherente, dando respuesta desde lo jurídico al fenómeno social y económico de crecimiento acelerado e desequilibrado de los espacios urbanos en el país ya referido.

De esta forma, para sentar los puntos de discusión en el debate de la Ley 388 de 1997, se partió de la intención de potenciar el magnetismo natural inherente a las ciudades, tomando conciencia de las oportunidades y comodidades que pueden ofrecer para el conglomerado social, ya que concentran actividades, permiten desarrollo científico y tecnológico, brindan educación avanzada, mejores salarios, entretenimiento, etc., pero a su vez, tomando como base que las mismas requieren necesariamente de la provisión de una infraestructura urbana de comunicación y de servicios públicos que concrete su accesibilidad y sus economías de urbanización y localización, para hacer viables sus ventajas urbanísticas y distribuirlas equitativamente.

Así, la Ley de Desarrollo Territorial consagró un ideario de la función pública urbana basado en la ejecución de políticas públicas continuadas y duraderas en el tiempo, que buscaba dar respuesta a las distintas realidades colombianas ya enunciadas, y a otras como *“[e]l carácter esencialmente urbano del país; las carencias y desequilibrios en cuanto a las oportunidades de los ciudadanos de gozar de los beneficios de la urbanización; el gasto público ineficiente por inadecuada planificación; las desventajas para la inversión en una economía globalizada dadas las insuficiencias de las infraestructuras urbanas...”*⁹

En el primer debate en la Cámara de Representantes de la citada Ley 388, se estableció que ésta no daría una solución concreta a los problemas urbanos y de desarrollo en Colombia, sino que tenía como propósito *“abrir espacios con mecanismos de planificación y gestión del suelo, que... constituyan una especie de “caja de herramientas” para que las autoridades locales, con la participación de la sociedad canalizada a través de sus organizaciones, la utilice según el tipo de problemática o situación, sumando al marco legal, la voluntad política y una eficiente administración de los recursos humanos y financieros.”*¹⁰

Dentro de este contexto y con los propósitos arriba citados, Colombia comenzó a desarrollar instrumentos de organización y programación del territorio, entrando en una

⁹ Disponible en: www.territorioysuelo.org/...foros/...ley/10.JM_Caicedo_F.pdf, pág. 1, Consultado 15 de febrero de 2011

¹⁰ Ibid.

tendencia mundial en donde la conciencia de la necesidad de proyectar las acciones sobre el suelo se constituye como el punto de partida de la actuación de las administraciones locales. Estos instrumentos han sido denominados por la doctrina nacional como “Instrumentos de Gestión Territorial” o “Instrumentos de Desarrollo Territorial”, y se pueden entender como las herramientas legales con las que cuentan los municipios y distritos (entidades territoriales autónomas que de acuerdo con el sistema jurídico constitucional y legal colombiano son las competentes para llevar a cabo la función pública del desarrollo territorial) para desarrollar las Acciones Urbanísticas de decisión o de intervención en los términos de la Ley 388.¹¹

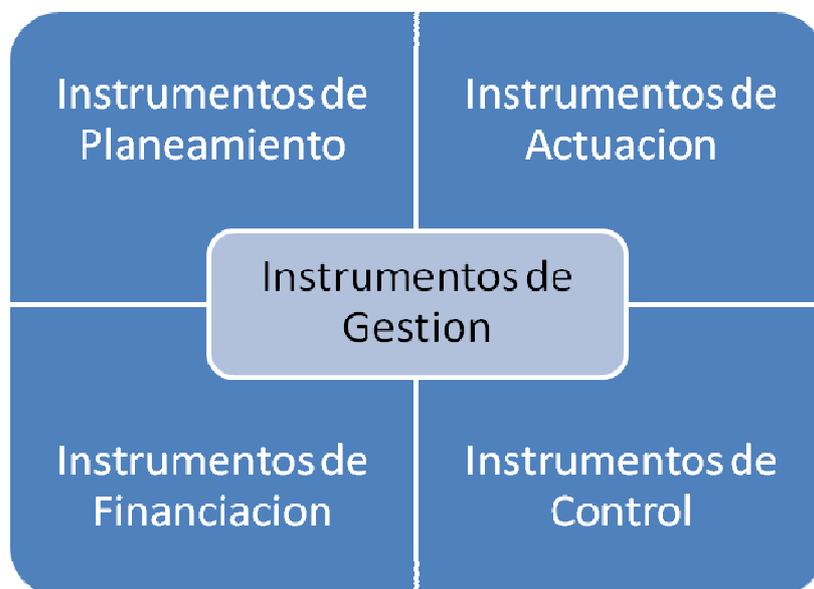
Por su parte, los Instrumentos de Gestión Territorial pueden clasificarse según las distintas funciones que cumplen como instrumentos al servicio del Estado local (municipios y distritos) para la ejecución de su función pública del desarrollo territorial. De esta manera, existen:

- i. Instrumentos de Planificación: son aquéllos que permiten al municipio o distrito adoptar decisiones vinculantes en materia urbanística o de desarrollo territorial, a través de la expedición de actos administrativos de carácter general o específico que obligan a los particulares propietarios del suelo o interventores en el espacio urbano bajo su presunción de legalidad. Definen el modelo urbano que deberá guiar el desarrollo territorial de la ciudad mediante normas jurídicas urbanísticas.
- ii. Instrumentos de Financiación: son aquéllos que permiten que el Estado pueda obtener los recursos necesarios para alcanzar las metas propuestas en los instrumentos de Planificación en cuanto a la provisión de las infraestructuras públicas de las que es responsable.

¹¹ La Ley 388 de 1997 establece en su artículo 8: “*La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales (...)*”. La referida Acción Urbanística es aquella que se ejerce a través de la toma de decisiones administrativas sobre el territorio local (mediante la expedición de normas jurídicas que se concretan en instrumentos de planificación) y del ejercicio de actuaciones urbanísticas (como intervenciones físicas que implican procesos de transformación del suelo, su infraestructura o modificación en sus usos).

El Ministerio de Desarrollo Económico, en su PRESENTACIÓN GENERAL DE LA LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL. La Política urbana del Salto Social. Op. Cit. Pág. 32, citado por: LASERNA, Fernando Augusto. Conferencias de Derecho Urbanístico. Junio 2010, documento aún no publicado; se refiere a la acción urbanística como: “*(...) la expresión concreta de la intervención de las autoridades de planeación en el territorio. Estas acciones son las que indican, en el marco de los planes de ordenamiento territorial, el grado de actividad, de planificación y gestión de las respectivas autoridades locales pues, al realizar acciones como clasificar el suelo, definir localización de infraestructura, servicios y equipamientos, determinar las características de las unidades de actuación urbanística, expropiar terrenos declarados de utilidad pública y otras más, se podrá evaluar el nivel de gobernabilidad territorial y el compromiso de las autoridades locales con el desarrollo local.*”

- iii. Instrumentos de Ejecución: son aquéllos que le permiten a los municipios y distritos, o a los particulares desarrolladores de iniciativas legítimas en el desarrollo territorial conforme a la Ley, ejecutar o llevar a la práctica la implementación de las decisiones tomadas en los Instrumentos de Planificación no obstante la voluntad de los propietarios de los suelos privados implicados en el desarrollo del proyecto específico.
- iv. Instrumentos de Control: Son aquéllos mediante los que se controla que las decisiones tomadas en los Instrumentos de Planificación se ejecuten mediante los Instrumentos de Gestión o Ejecución adecuados y finalmente se vean reflejadas en las actuaciones urbanísticas finales del desarrollo del territorio (urbanizaciones y construcciones).



Expuesto lo anterior, y sin desviarnos más del propósito de la presente monografía, vale anotar que los Instrumentos de Planificación son sin duda el punto de partida para lograr un desarrollo urbano deseable, ya que permiten una continuidad en las acciones sobre el territorio y organización de espacios urbanos de calidad.

Dentro de estas herramientas planificadoras, la Ley de Desarrollo Territorial creó la figura los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como el instrumento de planificación de carácter general, en el que se define el modelo urbano de la ciudad para el corto, mediano y largo plazo, y se establecen los sistemas generales a nivel de la misma. Es entonces el plan urbano por excelencia, que determina las posibilidades de desarrollo de los terrenos y la base sobre la cual la Administración sustenta su acción y actuación urbanística.

La competencia de su expedición en cabeza los Concejos municipales o distritales, dio relevancia a la autonomía de las entidades territoriales locales consagrada en la Constitución de 1991 como principio rector del ordenamiento, y posibilitando con dichos instrumentos una planificación desde los gobiernos representativos más cercanos a los habitantes y a sus necesidades.

No obstante, el carácter general y a nivel de gran urbe de dichos Planes de Ordenamiento Territorial, hizo necesaria la creación de instrumentos de concreción de la norma urbanística a escalas más específicas y maleables en el diseño urbano real (antes de las urbanizaciones concretas). Con base en ello, surgieron los Planes Parciales como desarrolladores y complementarios de los Planes de Ordenamiento Territorial y último paso de los instrumentos normativos de planeamiento operativo, a partir del los cuales inicia la ejecución del desarrollo de los suelos urbanos, y áreas incluidas en suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse por unidades de actuación urbanística, Macroproyectos y otras operaciones urbanas especiales, mediante las actuaciones urbanísticas de urbanización y construcción como se verá a continuación.

La relevancia de la correcta formulación de los mencionados planes parciales representa sin duda la diferencia entre un desarrollo urbano ideal y satisfactorio o uno problemático y deficiente, en la medida en que son estos instrumentos los que marcan la pauta de coordinación entre lo planificado en el POT y la norma específica que regula y se aplica de forma directa a lo que se desarrolla finalmente en la urbanización y construcción.

2.1.4 El concepto de los Planes Parciales:

Los Planes Parciales constituyen instrumentos intermedios de planeamiento que permiten concretar con mayor eficiencia el modelo de ciudad que previamente se establece en los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios o Distritos, sin embargo frente a su concepto y utilidad varios autores se han pronunciado, dentro de los cuales el que más se acerca al enfoque de la presente monografía es el doctor Ramón Parada¹²; al definir los planes parciales como:

“(...) El Plan Parcial es el último escalón del planeamiento operativo, a partir del Plan Parcial comienza, pues, la fase de ejecución [entendida como concreción normativa] del planeamiento, de construcción de las infraestructuras urbanísticas (calles, plazas, etc.) fase que diseñan y amparan directamente los proyectos de urbanización, que no son ya propiamente instrumentos de ordenación urbanística, y a la que seguirá después la edificación de los solares conforme a lo que determinen las correspondientes licencias de construcción.”

“(...) El Plan Parcial supone siempre la existencia de otros instrumentos de ordenación que desarrollar”

“(...) Los contenidos del Plan Parcial consisten en determinaciones sobre la asignación y ponderación relativa de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, delimitación de las zonas y la división en

¹² PARADA, Ramón, Derecho Urbanístico. Marcial Pons, Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1999.

unidades de ejecución, reservas de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión, así como para centros culturales y docentes....”¹³

Este instrumento cuenta con una definición legal establecida en el artículo 19 de la Ley de Desarrollo Territorial, que establece: “*Planes parciales*. (Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006, Reglamentado por el Decreto Nacional 4300 de 2007). *Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley.*”

Por su parte, el artículo citado se desarrolla mediante el Decreto Nacional 2181 de 2006 que establece como definición de Plan Parcial en su artículo 2, numeral 12: “*Plan Parcial*. *Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997.*

Mediante el Plan Parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.”

De todo lo anterior se concluye que los Planes Parciales son Instrumentos de Planificación del desarrollo territorial (independientemente de que su iniciativa pueda ser pública o privada como se verá más adelante), que concretan y complementan las normas establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial en normatividades para áreas más específicos, permitiendo una concreción normativa aplicable realmente sobre la transformación del suelo.

Por lo tanto, puede afirmarse que los Planes Parciales se encuentran enmarcados dentro de las normas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo, que precisan la naturaleza y los efectos de acciones urbanísticas de contenido normativo más globales. Así, las normas jurídicas de carácter urbanístico, se deben entender dentro de la clasificación y criterios de prevalencia para las normas urbanísticas que ha establecido el artículo 15 de la

¹³ Ibid.

Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, que contempla normas estructurales, generales y complementarias.

Las normas estructurales en los términos de las leyes antes citadas, son: *“las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados (...)”*.

Las normas generales hacen referencia a aquéllas que: *“permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones (...)”*.

Las normas complementarias están relacionadas con: *“las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales (...)”*.

En el marco de esta jerarquización los planes parciales constituyen normas urbanísticas complementarias que se adoptan mediante decreto del Alcalde municipal o distrital, en razón a que permiten concretar, aplicar y desarrollar para determinadas zonas del territorio municipal o distrital las previsiones, parámetros, procedimientos y autorizaciones establecidas en las normas de carácter general o los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); dichas normas, deben fundamentarse en cuatro principios rectores: la concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia según lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley 388 de 1997¹⁴.

¹⁴ Principios del régimen normativo. Ley 388 de 1997. Artículo 100: *“La adopción de las normas urbanísticas generales y complementarias que sustentarán la expedición de las licencias de que trata el artículo anterior, se deberá fundamentar en los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia que se señalan a continuación:*

1. Por concordancia se entiende que las normas urbanísticas que se expidan para una determinada área o zona del municipio, deben estar en armonía con las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con los niveles de prevalencia señalados en la presente Ley.

El principio de concordancia hace referencia a la armonía que debe tener el Plan Parcial con las normas dispuestas por el POT, el principio de neutralidad implica que se debe respetar la igualdad de todos ante las normas, con el fin que en zonas del municipio o distrito con características urbanísticas homogéneas se aplique el mismo régimen normativo, sin que ello implique necesariamente la asignación de iguales normas urbanísticas.

Los principios de simplicidad y transparencia hacen referencia al deber que tienen los decretos de planes parciales de ser elaborados de manera que faciliten la comprensión, aplicación y control de los mismos, así como el deber de conducir a que todas las partes involucradas en el marco del Plan Parcial puedan acceder y conocer el contenido y alcance de dichas normas o disposiciones.

Teniendo claridad en este concepto, pasaremos a examinar los distintos tipos de Planes Parciales que existen y el contenido preciso que la Ley exige para que las administraciones puedan expedirlos, como actos administrativos que son.

2.2 Clasificación o tipos de Planes Parciales:

La clasificación de los planes parciales está determinada por el tratamiento urbanístico en que se encuentre el área objeto a regular mediante el Plan Parcial. Por su parte, el tratamiento urbanístico se entenderá para objeto de este documento 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 urbano¹⁵ y de expansión urbana¹⁶”*, definición legal establecida en el artículo 2 del Decreto Nacional 2181 de 2006.

2. Por neutralidad se entiende que cada propietario tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento normativo que cualquier otro, si las características urbanísticas de una misma zona o área de la ciudad o municipio son iguales.

3. Por simplicidad se entiende que las normas urbanísticas se elaborarán de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.

4. Por transparencia se entiende que el régimen normativo debe ser explícito y completamente público para todas las partes involucradas en la actuación urbanística y para los usuarios.”

¹⁵ Ley 388-1997, en su artículo 31, establece que: el suelo urbano lo conforman las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el POT, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los POT.

¹⁶ Ley 388-1997, en su artículo 32, establece que: el suelo de expansión urbana está constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del POT, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

En este sentido, el tratamiento urbanístico es un instrumento normativo que orienta de manera diferenciada las soluciones urbanísticas generales o intervenciones que se puedan realizar en el territorio según las características físicas, vocación y funcionalidad del suelo urbano de que se trate y las dinámicas del ámbito de aplicación, que responden a unos objetivos específicos de ciudad y a un modelo de ordenamiento definido en el POT; así entonces, este instrumento permite entender que los territorios tanto municipales como distritales requieren soluciones urbanísticas diferenciadas de acuerdo con las características propias de las zonas que los conforman.

Son tratamientos urbanísticos: el de desarrollo, renovación urbana, consolidación, conservación y mejoramiento integral. Sin embargo, para objeto del presente estudio, sólo se explicarán los tratamientos de desarrollo y de renovación urbana, en razón a que son los que permiten y requieren la aplicación del instrumento, Plan Parcial.

El tratamiento de Desarrollo es aquél que se asigna a las zonas ubicadas en suelo urbano que son susceptibles de urbanización¹⁷ pero que aún no han sido urbanizadas, es decir, zonas del suelo urbano a las que el municipio o distrito debe suministrar infraestructuras de servicios públicos y vías, equipamientos y espacio público, en orden a generar polígonos aptos para el desarrollo de actuaciones urbanísticas concretas de transformación del territorio (urbanización y construcción). El tratamiento de desarrollo es, a modo de conclusión, el mecanismo normativo mediante el cual el ente territorial orienta y regula el proceso de urbanización en zonas urbanizables, no urbanizadas.

En términos del artículo 1 (definiciones) del Decreto Nacional 4259 de 2007, El Tratamiento Urbanístico de Desarrollo: *“son las determinaciones del componente urbano del plan de ordenamiento territorial o de los instrumentos que lo desarrollen y complementen que regulan la urbanización de predios urbanizables no urbanizados en suelo urbano o de expansión urbana”*.

Por otra parte, el tratamiento de Renovación Urbana es aquél que se asigna a zonas ubicadas en suelo urbano que fueron desarrolladas legalmente pero que sufrieron procesos de deterioro físico y como consecuencia normalmente, no siempre, de deterioro social, causado por la dinámica misma de la zona, la ciudad o su entorno. En este sentido, el tratamiento de renovación urbana constituye un instrumento normativo o calificación normativa que permite la reconversión de zonas en estado de deterioro, con el fin de potencializarlas o revertir el proceso en que se encuentran.

2.2.1. Planes Parciales de Desarrollo:

¹⁷ Entiéndase por urbanizar el proceso mediante el cual se divide o subdividen predios de gran extensión ubicados en suelo urbano o de expansión urbana, a los cuales se les dota de usos urbanos, infraestructura vial y de servicios, equipamiento y espacio público.

Los planes parciales de desarrollo (PPD)¹⁸ son instrumentos o unidades de planeamiento mediante los cuales se complementan y articulan para zonas específicas de la ciudad que se encuentran localizadas en suelo urbano o clasificadas como suelo de expansión con tratamiento de desarrollo, los lineamientos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

En otras palabras, los PPD son los mecanismos legales que precisan las normas urbanísticas y aspectos técnicos para zonas urbanizables no urbanizadas de cierta extensión¹⁹, con el fin de superar los desarrollos predio a predio que se generan en las ciudades de manera aislada y desordenada, arrojando como resultado zonas deficitarias en espacio público, equipamientos o servicios públicos.

Ahora bien, dentro de las precisiones normativas y técnicas que debe contener un PPD y que forman parte de los procesos de urbanización, se encuentran, la conformación de espacio público²⁰, las cesiones públicas obligatorias (parques y equipamientos comunales) y las características y criterios de localización, subdivisión y organización de las unidades prediales. No obstante, el contenido de los planes parciales se desarrollará en el numeral 1.3 del presente documento.

Es importante resaltar que el instrumento de planeamiento en mención cumple funciones que van más allá un simple carácter urbanístico, en razón a que a lo largo de su proceso de formulación y adopción se surten etapas que vinculan activamente a la comunidad que habita o tiene relación directa con la zona objeto de reglamentación, y se precisan de manera mancomunada los mecanismos de ejecución que permitan llevar a cabo lo planeado en dicho instrumento. En este sentido, el PPD se constituye como unidad tanto de planeamiento como de participación.

2.2.2. Planes Parciales Renovación Urbana:

Los Planes Parciales de Renovación Urbana (PPRU) son instrumentos de planificación que articulando los elementos estructurantes del territorio²¹, permiten el cambio de la

¹⁸ Artículo 31 Decreto Distrital 190 de 2004. Mecanismo que aplica para áreas urbanas que no han sido urbanizadas o zonas de expansión. El Plan Parcial busca precisar las condiciones adecuadas para el desarrollo de una zona de la ciudad: el espacio público, las vías y las redes de servicios necesarias, las normas para la construcción de edificios, entre otros, en armonía con lo establecido en el POT Plan de Ordenamiento Territorial.

¹⁹ La extensión de las áreas objeto de PPD varía de acuerdo a lo establecido en el POT de cada ciudad o municipio. Por ejemplo para la ciudad de Bogotá el área mínima corresponde a 10 Hectáreas (Ha) según el artículo 32 del POT, Decreto 190 de 2004

²⁰ Dentro del espacio público se encuentran la malla vial local, estructura de servicios públicos domiciliarios, la franja de control ambiental de la malla vial, entre otros.

²¹ Entiéndase por elementos estructurantes del territorio: los sistemas de movilidad, servicios públicos domiciliarios, equipamientos urbanos y espacio público.

morfología urbana, complementan y delimitan los procesos de transformación en zonas desarrolladas de la ciudad, ubicadas en suelo urbano, con condiciones de subutilización de las estructuras existentes, o que presentan deterioro físico y/o social, con el fin de potencializar o generar dinámicas económicas y sociales que maximicen el aprovechamiento del suelo y permitan la reconversión de sectores vitales en la productividad de la urbe hacia usos más rentables.

El PPRU debe definir las condiciones urbanísticas óptimas para el desarrollo de una zona con tratamiento de renovación urbana en materia de espacio público, vías, redes de servicios públicos, reparto de cargas y beneficios, los usos del suelo, entre otros, en armonía con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), así como las estrategias y los mecanismos de actuación por medio de los cuales se concrete la transformación socio-económica del territorio que se pretende con la formulación y adopción del plan.

La reglamentación urbana complementaria que se concreta a través de PPRU para específicas porciones de suelo, deberá reconocer entonces la estructura y dinámica de la urbe, así como con los estadios intermedios del desarrollo urbano a través de acciones normativas encaminadas a modificar los usos y equilibrar el potencial de edificabilidad (oferta) con la demanda real de la zona y por ende la situación actual de las zonas en condición de deterioro. Dicha reglamentación, independiente del sector que la lidere, constituirá la intervención clara del Estado como regulador.

Así entonces, este mecanismo constituye el punto de acuerdo entre el planeamiento específico del desarrollo urbanístico o constructivo que se dará en de las diferentes zonas de la ciudad donde se requiere un reordenamiento, una rehabilitación o un mejoramiento parcial del espacio urbano, y lo planificado a nivel ciudad por el POT, permitiendo así superar la condición de actuación urbanística aislada y evitar el desmembramiento de las estructuras sociales, económicas y físicas del territorio.

2.3 Iniciativa, Contenido y Procedimiento de los Planes Parciales:

Las normas principales que desarrollan la Iniciativa, Contenido y Procedimiento de los Planes Parciales, son: la Ley 388 de 1997, el Decreto 2181 de 2006, y las que los modifiquen o sustituyan, a continuación se realizará un análisis general de las mismas aplicables para cualquier tipo de Plan Parcial.

2.3.1. Iniciativa:

De acuerdo con el artículo 27²² de la Ley de Desarrollo Territorial, la iniciativa para la formulación de los Planes Parciales puede ser tanto pública como privada, es decir, que tanto los particulares como las entidades competentes del sector público podrán elaborar y formular proyectos de planes parciales, los cuales, deberán responder o estar articulados con los lineamientos establecidos en el POT y serán sometidos a verificación y aprobación por parte de la autoridad pública competente. De esta forma, como más adelante se detallará, los Planes Parciales son, por una parte, unos instrumentos que debe liderar el Estado Local para cumplir con su función de ordenamiento del territorio y sus principios, que permite concretar el planeamiento en sectores maleables mediante proyectos reales en el suelo de los municipios y distritos; y por otra parte, son una herramienta para que los particulares puedan participar en el desarrollo del territorio, llevando a cabo proyectos de amplio alcance que superen el desarrollo urbano predio a predio con carácter vinculante para los propietarios del suelo reuñentes, y que concreten los intereses consagrados en el POT respectivo.

Vale la pena anotar desde ya que la iniciativa privada, como se explicará en el capítulo cuarto de la presente monografía, es una iniciativa reglada que se encuentra especialmente sometida al cumplimiento de ciertos supuestos (consideración y cumplimiento de la determinantes, sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, contar con el visto bueno de los propietarios de terreno que representen la mayoría del área a intervenir, entre otros.)

2.3.2. Contenido:

El artículo 19 de la Ley 388 de 1997, estableció que los Planes Parciales, independientemente de su clasificación, deberán contener por lo menos los siguientes aspectos:

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el Plan Parcial o local.

2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su

²² Ley 388 de 1997, artículo 27, numeral 1: “(...) Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial. (...)”

desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.

3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.

4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.

5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivos y directrices de la operación o actuación respectiva.

6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

Con lo anterior, queda claro que los planes parciales deben contener como mínimo dos componentes: (i) el urbanístico, y (ii) la estrategia de gestión, entendido el primero como el diseño del espacio urbano y el segundo como la definición y precisión de los instrumentos de actuación, los programas, proyectos urbanísticos y el modelo de gestión que permitirá articular los diferentes actores que intervengan en el proceso tanto de formulación como de ejecución de la reglamentación dispuesta por el Plan Parcial, así como el esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios y la programación de etapas de desarrollo.

2.3.3. Procedimiento:

Los aspectos procedimentales que regulan los Planes Parciales, están definidos por el artículo 27 de la Ley 388 de 1997,²³. Sin embargo, para efectos de este documento, dicho

²³ Ley 388 de 1997, Artículo 27: “.Para la aprobación de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial.

2. Una vez que la autoridad de planeación considere viable el proyecto de plan parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, si ésta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia, para lo cual dispondrá de ocho (8) días.

3. Una vez aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, se someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el periodo de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.

5. Una vez aprobado, el alcalde municipal o distrital adoptará el plan parcial por medio de decreto”.

procedimiento se ha agrupado en las etapas subsiguientes con el fin de tratar algunos aspectos separadamente y facilitar el entendimiento de los mismos. Cabe destacar que dichas etapas no contradicen de ninguna manera de lo dispuesto por el artículo en mención.

2.3.3.1 Etapas del Plan Parcial:



a. Etapa Previa

Esta etapa agrupa las diferentes actividades que se deben llevar a cabo para efectos de la posterior y adecuada formulación del Plan Parcial:

Durante esta etapa se debe realizar en primer lugar la solicitud de determinantes para el PP ante la autoridad pública competente: Alcalde Municipal, Distrital o Planeación, con el fin de obtener por parte del ente territorial los lineamientos estructurantes que forman parte de la zona propuesta para ser reglamentada mediante este instrumento.

Acto seguido, se deben realizar los estudios previos que otorguen una información de diagnóstico de la zona, así como censos, estudio de títulos de los inmuebles involucrados, levantamientos topográficos, avalúos de referencia y todas aquellas acciones adicionales que permitan concretar una propuesta básica de diseño arquitectónico y de gestión social del plan, con base en la cual se plantee un estudio de prefactibilidad y se soliciten los conceptos técnicos a las diferentes entidades públicas de servicios públicos domiciliarios. Con base en lo anterior, por parte de quien tenga la iniciativa, sea el sector público o el sector privado, debe hacerse la elaboración de la propuesta de Plan Parcial.

b. Formulación ²⁴

Esta segunda etapa, inicia con la radicación de la propuesta de plan parcial y proyecto de decreto ante la autoridad pública competente (planeación), para su respectiva valoración y pronunciamiento de viabilidad. Posteriormente se inicia el estudio técnico pertinente por

²⁴ Esta descripción se apoyó en el Estudio: Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá. Estrategia de Gestión, Participación y Comunicación. En: Cartilla Renovación Urbana. 2010.

parte de las entidades públicas que tengan relación directa con los aspectos estructurantes que deben tenerse en cuenta, respetarse y articularse en el proyecto de Plan Parcial.²⁵

c. Aprobación y Estudio por parte de las entidades competentes:

Una vez la autoridad de Planeación observa la viabilidad inicial del plan formulado, el proyecto de Plan Parcial, éste es sometido a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, el cual debe emitir concepto y formular recomendaciones. Paralelamente a esta acción se inicia la fase de información pública, la cual está compuesta por citación a propietarios y vecinos, quienes tienen la oportunidad para formular recomendaciones y observaciones.

Finalmente la etapa culmina con el trámite e incorporación de las observaciones, recomendaciones y conceptos a la propuesta de Plan Parcial, con el fin de que se ajuste a las necesidades de la ciudad, la comunidad y la institución, y la aprobación normativa del Plan Parcial. Lo anterior implica la expedición por parte de la entidad competente (autoridad de Planeación o quien haga sus veces) de un Acto Administrativo (que puede ser un decreto o una resolución) aprobatorio desde el aspecto técnico del proyecto de Plan Parcial.

Estos aspectos procedimentales están definidos por el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, de la siguiente manera:

“(...) 2. Una vez que la autoridad de planeación considere viable el proyecto de Plan Parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, si ésta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia, para lo cual dispondrá de ocho (8) días.

3. Una vez aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, se someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del proyecto de Plan Parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones”.

Cabe destacar, que paralelamente al proceso de estudio de la formulación del Plan Parcial y de aprobación del mismo, se considera pertinente iniciar los procesos de gestión social, socialización y gestión del suelo con el fin de optimizar tiempos, reducir costos y minimizar los riesgos.

²⁵ Aquellas entidades relacionadas con los sistemas de movilidad, servicios públicos domiciliarios, equipamientos urbanos y espacio público.

d. Adopción

Un vez aprobado por la autoridad de planeación o quien haga sus veces la propuesta de Plan Parcial debe concretarse en un Decreto que expide el Alcalde Distrital o Municipal, mediante el cual se “adoptará” ésta como norma de carácter vinculante y con presunción de legalidad.²⁶

2.3.3.2 Etapas siguientes a la adopción del Plan Parcial:

Si bien cumplidas las cuatro etapas descritas hasta aquí, estará en firme el Plan Parcial como norma jurídica vinculante (acto administrativo), la aplicación de dicha norma jurídica requiere de instrumentos de ejecución o actuación que permitirán concretarla en la práctica, así como de ciertas gestiones para culminar el desarrollo del territorio considerado en el Plan Parcial. En este sentido, podría considerarse que existen otras “etapas”, para que un Plan Parcial pueda llevarse a cabo, por lo cual deben ser mencionadas para una comprensión global del procedimiento de los mismos, a saber:



a. Delimitación Unidad de Actuación Urbanística (UAU)

El concepto y funcionamiento de la unidad de actuación urbanística se explicará en detalle en el capítulo siguiente, no obstante vale la pena mencionarla en este punto, en la medida en que hace parte esencial del trámite que permite llevar al Plan Parcial a ser aplicable, y a su vez implica la expedición de un acto administrativo por parte de la máxima autoridad municipal.

Esta delimitación se encuentra reglamentada por el artículo 42 de la Ley 388 de 1997 que dispuso *“una vez aprobado el Plan Parcial por la autoridad de planeación municipal o distrital, el proyecto de delimitación se pondrá en conocimiento de los titulares de derechos reales sobre la superficie de la unidad de actuación propuesta y sus vecinos, en la forma que determine el reglamento, quienes gozarán de un término de treinta (30) días para formular objeciones u observaciones*

Tramitadas las objeciones y definidas las modificaciones a que hubiere lugar, el proyecto de delimitación será puesto a consideración del alcalde municipal o distrital, para su aprobación.

²⁶ Para mayor ilustración puede revisarse: En Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Transformación Urbana Positiva. Septiembre 2008. Pág. 38y 39.

El plazo para la aprobación definitiva de los proyectos de delimitación de las unidades de actuación será de tres (3) meses a partir de su presentación en debida forma. En los casos de iniciativa de los interesados, si transcurrido este plazo no se hubiere notificado la decisión correspondiente, la delimitación se entenderá aprobada, siempre y cuando se haya realizado el trámite de citación. En ningún caso se aplicará el silencio administrativo positivo, si la propuesta de delimitación no se acoge a las determinaciones del plan de ordenamiento.

El acto de delimitación de la unidad de actuación se inscribirá en el registro de instrumentos públicos, en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que conforman la unidad. Los predios afectados no podrán ser objeto de licencias de urbanización o construcción por fuera de la unidad de actuación.”

En otras palabras, la etapa inicia con la postura en conocimiento del proyecto de delimitación ante los titulares de derechos reales y vecinos colindantes, posteriormente se tramitan las objeciones por parte de los informados y se incluyen de ser necesarias las modificaciones u observaciones por éstos presentadas.

Una vez acordada la delimitación de la UAU entre las partes o actores, se pone a consideración del Alcalde Distrital o Municipal el proyecto de delimitación, el cual podrá aprobarlo o no. En caso de no ser aprobado, se devolverá al actor representante de la iniciativa, quien deberá tener en cuenta e incorporar las observaciones o recomendaciones realizadas por la autoridad. Una vez surtida esta acción se remitirá nuevamente al Alcalde, o quien haga sus veces, para su respectiva aprobación que será mediante Decreto o Acto Administrativo equivalente.

Si bien la Ley de Desarrollo Territorial trata la aprobación de la delimitación de la UAU como un trámite independiente del de la adopción del Plan Parcial, lo ideal sería que el Acto Administrativo mediante el cual se adopta el Plan Parcial, incorporara a su vez la aprobación de la delimitación de la UAU, dando cumplimiento así a los principios de celeridad y coherencia de los actos administrativos.

En este sentido, para que el Plan Parcial y la delimitación de la UAU conformen un solo decreto o acto administrativo equivalente, el trámite de delimitación de la UAU debería iniciarse una vez aprobado el Plan Parcial por la autoridad municipal o distrital de Planeación, y antes de la adopción del mismo por parte del Alcalde. Esta interpretación no contradice la Ley de Desarrollo Territorial en forma alguna, sino que, por el contrario, realiza sus fines y logra mayor claridad en materia de Planes Parciales en la medida en que evita contradicciones entre dos actos que regulan la misma zona, y permiten eficiencia en cuanto a procedimiento.

b. Gestión para la Adquisición del Suelo:

Es importante anotar que para que el planeamiento específico consagrado en el Plan Parcial se desarrolle efectivamente en la práctica, el suelo comprometido dentro del mismo debe

ser adquirido por una entidad gestora utilizando distintos mecanismos urbanísticos de ejecución y/o comerciales idóneos para lograr una única unidad territorial a desarrollar. Estos mecanismos, que explicaremos en capítulos posteriores, son: el registro de la UAU y sus modalidades (integración inmobiliaria, reajuste de tierras o cooperación entre partícipes), la enajenación voluntaria, la expropiación, y la fiducia mercantil, entre otros²⁷.

c. Urbanización y Ventas:

Finalmente, una vez se encuentre el terreno cobijado por el Plan Parcial como una sola unidad jurídica, se iniciará el proceso de urbanización o construcción realizando la transformación física del suelo necesaria para el desarrollo conforme a la norma que fue previamente adoptada, y entregando al municipio o distrito las cesiones públicas de carácter obligatorio (vías, espacio público, entre otras), para obtener finalmente las áreas útiles privadas susceptibles de construcción o venta de acuerdo con los aprovechamientos y parámetros urbanísticos establecidos en el Plan Parcial. El producto de venta entonces, serán los inmuebles resultantes después de urbanizar o construir.

2.4. Instrumentos de Ejecución o Actuación Urbanística.

Teniendo en cuenta lo ya manifestado en este documento respecto al concepto, objetivos, características y procedimiento para la adopción de los Planes Parciales, vale entonces introducirse en los instrumentos de ejecución o actuación de los mismos y sus modalidades. Estos instrumentos constituyen sin duda una herramienta clave dentro del desarrollo del territorio, ya que son la forma como ha dotado la ley a las Administraciones locales para hacer práctica la aplicación de la planeación. Si bien existen otros instrumentos de ejecución distintos a los que se mencionarán en el presente capítulo, como lo son el derecho de preferencia, los bancos de tierras, el desarrollo o construcción prioritarios, entre otros, para efectos de este trabajo tiene relevancia centrarse en aquéllos que tienen directa relación con la puesta en marcha de Planes Parciales.

²⁷ Este proceso lleva implícita una gestión social, que se entiende como: “*el instrumento del plan parcial que orientará e integrará el conjunto de proyectos y acciones que deberán adelantarse y coordinarse entre sí para afrontar los aspectos sociales prioritarios identificados en el diagnóstico y responder a la satisfacción de necesidades sociales detectadas, y a las aspiraciones de los moradores implicados en la actuación.*” Así, conlleva “*las acciones orientadas a integrar las actuaciones urbanísticas con los diferentes actores de la comunidad que habita en el sector que delimita el plan parcial, atendiendo a la población que permanece en la zona, así como a la población que se ve abocada a desplazarse involuntariamente a causa del desarrollo de los proyectos, a la población vulnerable y a la población flotante. Se requiere realizar una caracterización de la población que incluya variables como edad, género, capacidad funcional, nivel económico y cultural, ocupación principal, composición de los hogares (personas por hogar, hogares por vivienda), tenencia y ocupación de los predios, así como las expectativas de desarrollo generadas en la población, frente a la implementación del plan parcial.*”. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá. En: Estrategia de Gestión, Participación y Comunicación. Pág. 20 y 24

Tal y como se comentó anteriormente en el literal b, la consolidación de las disposiciones contenidas en el Decreto de Plan Parcial requieren necesariamente de instrumentos de ejecución o actuación dentro de los que se encuentran:

2.4.1. La Unidad de Actuación Urbanística como mecanismo de ejecución con liderazgo público o privado:

a) El concepto

La Unidad de Actuación Urbanística (UAU) es un instrumento de ejecución del planeamiento determinado por un Plan Parcial, que implica para un área específica el desarrollo conjunto y en asocio de las actuaciones urbanísticas (urbanización y edificación) adoptadas para ésta.

La UAU se caracteriza por:

- i. Recaer sobre un territorio específico y delimitado, conformado por varios predios
- ii. Dichos predios pertenecer a diferentes propietarios,
- iii. Implicar que un número de propietarios cuyo terreno represente la mayoría del área voluntariamente se ha puesto de acuerdo en desarrollarla en asocio;
- iv. Implicar el desarrollo de dicho territorio como una sola pieza urbana;
- v. Requerir la expedición de un acto administrativo específico para su aprobación.

La unidad de actuación urbanística (UAU) tiene que ver entonces con un mecanismo legal que obliga a los diferentes propietarios de los inmuebles que integran un área susceptible de urbanización y/o construcción, al desarrollo de los mismos en asociación y en cumplimiento de un marco normativo común o un Plan Parcial; dicha asociación impositiva tiene como fin principal lograr la ejecución real e integral de las actuaciones urbanas de manera planificada, por encima de los intereses particulares de los propietarios, y asimismo el uso racional del suelo.

De esta manera, la UAU se concreta en un acto administrativo expedido por la Alcaldía del respectivo municipio o distrito (acto de delimitación de la UAU), el cual es inscrito en los folios de matrícula de los inmuebles que componen el área que debe desarrollarse en unidad de planeamiento, implicando que el derecho de sus propietarios a construir o transformar lo construido puede ser ejercido única y exclusivamente en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Parcial, en donde los inmuebles hacen parte de un planeamiento a mayor escala que implica su desarrollo en conjunto.²⁸ Con la inscripción, las autoridades competentes para el otorgamiento de Licencias Urbanísticas, están en la obligación de negar cualquier tipo de

²⁸ Artículos 36, 39, 41 y 42, Ley 388 de 1997.

autorización de obras sobre los inmuebles que se encuentran dentro de la UAU, cuando las mismas no hagan parte del desarrollo general y en conjunto que ha sido aprobado por el respectivo Plan Parcial.²⁹ En este sentido, la UAU representa un mecanismo legítimo con el que cuentan los desarrolladores públicos o privados para llevar a la realidad las decisiones tomadas en el Plan Parcial (PP).

Este mecanismo representa entonces el primer escalón o punto de partida en el proceso de ejecución del desarrollo urbano mediante Planes Parciales, por medio del cual no solamente se logra la asociación de los “actores” sino que se concretan dos de los cuatro principios rectores del ordenamiento del territorio (Art. 2 Ley 388 de 1997):

I. La prevalencia del interés general sobre el particular, ya que el interés individual de ejecutar obras sobre el inmueble propio cede frente al interés general de la ciudad de ejecutar el proyecto urbanístico de la zona de manera ordenada, planificada y bajo una unidad de planeación y de ejecución. En este sentido, puede decirse que la UAU no es meramente un instrumento impositivo, sino que constituye la forma de concretar un desarrollo planificado, eficiente y equitativo.

II. La distribución equitativa de cargas y beneficios, en la medida en que todos los que participan se organizan bajo unas mismas reglas en donde los beneficios son valorados de tal manera que se garantice que todos los partícipes bajo la unidad tengan la misma tasa de beneficio por el desarrollo de la pieza urbana, así como la asunción de cargas urbanísticas proporcionales a su aporte requeridas por dicho desarrollo,

La comprensión de este principio rector del ordenamiento del territorio, que está expresamente establecido en el artículo 2 de la Ley 388 de 1997 y que es de obligatorio cumplimiento y no optativo ni discrecional, requiere de un análisis detenido de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 388 de 1997, ya que cada uno de ellos aporta aspectos que son de vital importancia para su comprensión.

Al respecto, el artículo 37 dispone lo siguiente:

²⁹ No obstante la Ley obliga a las autoridades de planeación o curadores, si existieren en el respectivo municipio o distrito, a negar las solicitudes de licencias urbanísticas que presenten los propietarios de inmuebles implicados en UAU que no desarrollen el plan integral establecido en el Plan Parcial, debe entenderse que no puede aplicarse dicha negación respecto de solicitudes que busquen reforzamiento estructural de las construcciones existentes, ya que como es lógico y así lo ha reiterado la Corte Constitucional, los derechos fundamentales a la vida e integridad de las personas son bienes jurídicos que priman sobre el desarrollo urbano ordenado y planificado.

ARTICULO 37. ESPACIO PÚBLICO EN ACTUACIONES URBANISTICAS. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley.

También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación.

De acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo, se puede colegir que las cargas constituyen todos aquellos costos³⁰ derivados del desarrollo urbano y se enmarcan dentro de las i) cesiones urbanísticas obligatorias (vías locales, equipamientos y espacio público) y ii) las afectaciones para el desarrollo de sistemas principales (movilidad, servicios públicos, entre otros)³¹, así mismo, dicho artículo establece implícitamente que las cargas y beneficios son susceptibles de distribución en el ámbito de aplicación de la Actuación Urbanística.

En otras palabras, la norma hace referencia a la asunción de cargas en los procesos de urbanización o construcción, que son necesarias para generar los espacios e infraestructuras de soporte de la vida colectiva urbana, de tal forma que se garantice la provisión de bienes y prestación de servicios de uso común.

En segunda medida, el artículo 38 de la citada ley establece:

ARTÍCULO 38. REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

³⁰ Incluye los suelos privados que son entregados al Estado para ser de uso público común.

³¹ Estos dos grupos de cargas tienen ámbitos de aplicabilidad diferentes, lo cual se explicará más adelante.

De este artículo se desprende que el reparto equitativo de cargas y beneficios desde el punto de vista jurídico busca impartir un trato igualitario de todos frente a las normas urbanísticas, de tal forma que, desde del punto de vista económico, se iguale la tasa de beneficio³² que los propietarios del suelo obtienen como reflejo de procesos de desarrollo territorial. Así mismo, determina que la aplicación de este principio rector requiere de unos mecanismos que lo concreten o lo pongan en marcha, instrumentos de ejecución (UAU) o financiación (compensación, TDACD³³), independiente del ámbito de aplicación.

Finalmente el artículo 39 dispone que:

ARTÍCULO 39. UNIDADES DE ACTUACION URBANISTICA. (...) Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

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

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

De este artículo se puede extraer que el ámbito de aplicación de la distribución equitativa de cargas y beneficios es diferente dependiendo de la categoría de carga a la que se esté haciendo referencia, es decir, si éstas son: **i) cesiones urbanísticas obligatorias** se distribuirán entre los propietarios de suelo que conforman la UAU,

³² Entiéndase como el beneficio o ganancia residual que queda, una vez se han pagado todos los costos directos e indirectos de un proceso urbano. Puede entenderse también como la diferencia entre valor que tienen los predios resultado del proceso de urbanización o construcción y los que inicialmente se emplearon para el desarrollo de la actuación urbanística (siendo la porción a repartir la resultante de haber pagado la participación en plusvalía correspondiente al Estado). Esta tasa de beneficio constituye una medida de la creación de riqueza.

³³ la transferencia de derechos de construcción y desarrollo

que como se mencionó anteriormente, está sometida a Plan Parcial. En otras palabras puede decirse que la distribución de cargas (costos) y beneficios³⁴ (ganancias) deben ser equilibrados en cada pieza urbana mediante un reparto equitativo determinado en un instrumento de planeación concreto, que para el caso es el Plan Parcial, o **ii) las afectaciones para el desarrollo de sistemas principales**, se distribuirán entre los propietarios del suelo urbano (a nivel de ciudad) que se vean beneficiados por la implantación de las mismas.

Así, se colige que los mecanismos que se pueden utilizar para la concreción del principio rector en cada ámbito de aplicación son diferentes. Para el ámbito del “Plan Parcial” los instrumentos pueden ser la Unidad de Actuación Urbanística, la Compensación o la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo, mientras que en el ámbito de Ciudad, los mecanismos a utilizar deben ser: tarifas, contribuciones, participaciones, impuestos y todos aquéllos relacionados con los ingresos corrientes, entre otros.

A modo de conclusión puede decirse que la distribución equitativa de cargas y beneficios busca corregir las inequidades derivadas de las decisiones del planeamiento, evitando el enriquecimiento sin causa de algunos particulares en detrimento de otros, como consecuencia de las actuaciones urbanísticas, posibilitando la captación de plusvalías y canalizando parte de éstas hacia la creación y conservación del espacio público, provisión de equipamientos y al pago de las compensaciones en los casos en que éstas sean justificables, entre otras.

En términos de Javier García Bellido, “(...) *entre todos los propietarios se reparten los costes actuales y los beneficios futuros de la operación en sus terrenos, proporcionalmente a la superficie de suelo y otros bienes y valores aportados por cada uno*”.³⁵

Para finalizar, es importante resaltar que hay aspectos frente a los cuales se hace necesario tener claridad con el fin para llevar a cabo una adecuada distribución de las cargas y beneficios, entre los cuales se encuentran:

- i. Definir, precisar y cuantificar todos los costos asociados al proceso urbanístico que son objeto de repartición

³⁴ Los beneficios pueden entenderse, de ser el caso, como los metros cuadrados (aprovechamientos) autorizados mediante el plan parcial en un uso determinado y su impacto sobre valor del suelo.

³⁵ VALLEJO RESTREPO, Gonzalo y VEJARANO María Clara. Laboratorio de Gestión Urbana plan parcial de expansión Macro proyecto Ciudadela. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas 2006. Pág. 54.

- ii. Determinar y valorar los beneficios o ganancias derivados del desarrollo urbanístico que se van a distribuir entre los agentes.
- iii. Valorar los aportes entregados por las partes, estableciendo una metodología clara y aplicable para todos los casos.
- iv. Precisar las formas de restitución de los aportes y estimar los mecanismos de participación de los propietarios del suelo en el resultado final del proyecto urbanístico.

Por parte, el instrumento de las unidades de actuación urbanística, cuenta con una definición legal establecida en el artículo 39 de la Ley 388 de 1997, que instituye: *“(…)Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrollan el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios”*.

Si bien la Ley encuadra dentro de esta definición a la UAU, una interpretación cuidadosa conduciría al entendimiento de la citada norma en el sentido en que la conceptualización ahí presentada recae más sobre el área objeto del acto de delimitación de la UAU (propósito de regulación de la norma) que sobre la UAU misma, ya que ésta implica otras características como se mencionó.

Ahora bien, la posibilidad de conformar una sola pieza urbana (bajo un planeamiento integral) sólo tiene sentido en la medida en que exista cierto grado de eficacia. En los términos de la UAU, dicha eficacia está dada por la obligatoriedad o el carácter impositivo de la misma. Este carácter impositivo tiene dos aristas, por un lado la obligatoriedad para los propietarios de los inmuebles de ponerse de acuerdo para desarrollarlos en el marco del Plan Parcial, so pena de no lograr obtener sobre los mismos licencia alguna, lo cual supone su aporte a un área que se presta a un objetivo urbano de interés general, y por el otro lado, la fiel sujeción a lo establecido en el Plan Parcial como marco normativo obligatorio.

Cabe anotar que estos aspectos de la UAU han sido reconocidos desde la Política Urbana del Salto Social³⁶ en los siguientes términos: *“Las unidades de actuación urbanística se establecen como mecanismos para la gestión más eficiente del suelo, la aplicación del*

³⁶ Ministerio De Desarrollo Económico, Viceministerio De Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable, Op. Cit., Pág. 37-38.

principio de reparto equitativo de los costos y beneficios del ordenamiento y la compensación como elemento básico para la operación de dicho principio.”

De todo lo anterior se concluye que la UAU tiene como finalidades legales promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el PP, facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos. Por lo tanto, este mecanismo de ejecución mitiga el desarrollo predio a predio y permite que las decisiones administrativas del municipio o distrito se cumplan por encima del interés privado, puesto que es una clara limitación al derecho de dominio (efectiva mediante el registro en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles) sustentada por la función social de la propiedad.

b) Iniciativa en la Determinación de las UAU y en la Delimitación y Registro de las mismas en casos concretos

El artículo 39 de la Ley 388 de 1997, establece en su primer inciso: *“Unidades de Actuación Urbanística. Los planes de ordenamiento territorial podrán determinar que las actuaciones de urbanización y de construcción, en suelos urbanos y de expansión urbana y de construcción en tratamientos de renovación urbana y redesarrollo en el suelo urbano, se realicen a través de unidades de actuación urbanística.”* Así, debe entenderse que la determinación de la aplicabilidad y las condiciones del instrumento de ejecución de la UAU en las actuaciones de urbanización y construcción, debe estar contenida en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); es decir, los municipios y distritos a través de sus Concejos, definen cuándo las actuaciones urbanísticas de urbanización y construcción deben realizarse bajo el esquema de UAU, estableciendo en todo caso que éstas deberán permitir el cumplimiento de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de la superficie, mediante el reparto equitativo entre todos los propietarios. En la práctica los municipios y distritos han ejercido esta función a través del establecimiento de los tratamientos de desarrollo y de renovación urbana, en los cuales aplican los Planes Parciales y las UAU.

Adicionalmente, el artículo 41 de la citada ley establece como obligación de las entidades territoriales locales la determinación respecto de las UAU de los *“(…) criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación y aprobación posterior.* Esto en razón de que en un mismo Plan Parcial pueden ejecutarse uno o varios espacios comprometidos en el Plan a través de una o varias UAU, que deberán seguir ciertos criterios. Pero en general, en los POT no se han definido de manera precisa estos aspectos, con lo que la aplicabilidad práctica del instrumento se dificulta y puede desembocar en piezas urbanas asimétricas que no correspondan con el modelo de ordenamiento territorial deseado. Este estudio considera que con el objeto de dar la funcionalidad adecuada a las

UAU, el Concejo respectivo debe definir en el POT aspectos como: la dimensión mínima de las áreas objeto de una UAU, las características socio-económicas que deban cumplir dichas áreas para poderse desarrollar en unidad de planeamiento, los estándares urbanísticos que identifiquen un déficit o una potencialidad común en estas áreas, entre otros.

Por su parte, la Delimitación³⁷ del área objeto de la UAU, al no ser una acción urbanística con carácter general, debe estar contenida en los instrumentos que desarrollan el Plan de Ordenamiento Territorial (inciso segundo del artículo 39 de la Ley 388). Según el artículo 41 citado (tercer inciso) *“El proyecto de delimitación se realizará por las autoridades competentes, de oficio, o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros previstos en el plan de ordenamiento, siempre y cuando medie la formulación y aprobación del correspondiente plan parcial (...)”*.

Así, la iniciativa del acto de Delimitación debe estar en cabeza de quien haya liderado el proyecto del respectivo Plan Parcial que se ejecutará mediante la UAU. No obstante, la Ley permite la participación de los titulares de derechos reales sobre los inmuebles implicados en la UAU, respetando su derecho de participación en este proceso, tal y como arriba se indicó. De todas formas, al ser un acto vinculante que limita el derecho de dominio, la Delimitación del área que será “gravada” con la obligación de ejecutarse en unidad con los demás terrenos objeto del Plan Parcial, se realizará mediante un acto administrativo expedido por el Alcalde municipal o distrital.

Por último, el trámite de registro del acto administrativo que aprueba la UAU, debe ser liderado por quien tuvo la iniciativa del Plan Parcial (particular o entidad pública) ante la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

c) Formas de desarrollo y ejecución de la Unidad de Actuación Urbanística:

Si bien la UAU (y su delimitación) es considerada un instrumento urbanístico de ejecución aplicable al Plan Parcial (instrumento de planeación), la misma puede ser puesta en práctica sólo a través de otros mecanismos o instrumentos jurídicos que hacen posible el proyecto urbano integral considerado, sobretodo porque permiten manejar en la práctica los inmuebles de distintos propietarios como un todo o una sola superficie urbana a transformar mediante desarrollo o renovación. Así, para poner en marcha la unidad de actuación urbanística, o su “ejecución práctica”, hace falta un paso más establecido en el artículo 44 de la Ley de Desarrollo Territorial:

“Artículo 44°.- Ejecución de las unidades de actuación urbanística. El desarrollo de las unidades de actuación implica la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su

³⁷ Entiéndase por delimitación, los límites espaciales y geográficos de la UAU en donde se aplicará el reparto de cargas y beneficios.

superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación, según lo determine el correspondiente plan parcial.

La ejecución de la unidad de actuación se iniciará una vez se definan las bases para la actuación, mediante el voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51%) del área comprometida. Los inmuebles de los propietarios renuentes serán objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación previstos en esta Ley por parte de las entidades municipales o distritales competentes, quienes entrarán a formar parte de la asociación gestora de la actuación, sin perjuicio de que puedan transferir tales derechos a la misma.

En los casos de unidades de actuación de desarrollo prioritario, si en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la delimitación de la unidad de actuación no se hubiese logrado el acuerdo de que trata el aparte anterior, la administración podrá optar por la expropiación administrativa de los inmuebles correspondientes o por la enajenación forzosa de los mismos, de conformidad con lo previsto en el Capítulo VIII de la presente Ley. En todo caso, los inmuebles expropiados podrán formar parte de la asociación gestora de la actuación y los recursos para su adquisición podrán provenir de ésta.”

De esta manera, las formas de ejecución o desarrollo de la UAU son a saber: la integración inmobiliaria, el reajuste de tierras y la cooperación entre participes. En todos los casos su aplicación está sujeta a las disposiciones del Plan Parcial y a la aprobación de las bases de la actuación por parte del cincuenta y uno por ciento (51%) del área implicada en la delimitación.

Si bien la Ley no establece una definición precisa de lo que son las “bases de la actuación”, debe entenderse por las mismas aquéllas “reglas del juego”, bajo las cuales se organizarán los propietarios de la tierra, los inversionistas, y la Administración para la ejecución del respectivo Plan Parcial. Así, dentro de este concepto, necesariamente se encuentran las reglas de valoración de los inmuebles aportados, las formas de participación de los implicados en el reparto equitativo de cargas y beneficios, el funcionamiento de la entidad gestora, y cómo ésta debe tomar las decisiones, la indicación de quién o quiénes serán los líderes o gerentes de la misma, y la forma o reglas mínimas en que dicha entidad gestora debe operar el proyecto urbano (por ejemplo contar con interventoría, contratar a precios de mercado, profesionalismo, etc.).

i) La Integración Inmobiliaria y el Reajuste de Tierras:

Puede entenderse que estas dos formas de ejecución de la UAU consisten en la agrupación de tierras o suelos jurídicamente independientes para lograr con ello una determinada finalidad urbanística (urbanizar, construir y/o enajenar) en el marco de lo dispuesto por el instrumento de planeamiento, conformando un solo globo de terreno. Sin embargo, dicho procedimiento tiene una condición necesaria: que la tierra o suelo objeto de agrupación requiera una nueva reconfiguración predial para garantizar una distribución equitativa de cargas y beneficios.

La diferencia entre ambas formas de desarrollo radica en sus ámbitos de aplicación, es decir, el Reajuste de Tierras es aplicable para procesos de urbanización en suelos de expansión³⁸, mientras que la Integración Inmobiliaria es aplicable en suelo urbano con tratamiento de renovación o redesarrollo. En este sentido, puede afirmarse que en la integración inmobiliaria el proceso resulta necesariamente más dispendioso y quizás costoso en razón a que los suelos a agrupar pueden poseer algún grado de desarrollo, urbanización o construcción, etc., y normalmente se encuentran en cabeza de muchos más propietarios e incluso con diversos problemas de titulación.

Su regulación inicial se estableció en la Ley 9 de 1989, cuyos artículos 77 y 78, aún vigentes, disponen:

“Artículo 77: Los municipios, el Distrito Especial de Bogotá y la Intendencia de San Andrés y Providencia o sus entidades descentralizadas podrán asociarse con otras entidades públicas y con los particulares, por iniciativa de cualesquiera de éstos, para desarrollar áreas no desarrolladas previstas en el plan de desarrollo, mediante el sistema de reajuste de tierras, que consiste en englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos.

También podrán adelantar proyectos de integración inmobiliaria en zonas, áreas e inmuebles clasificadas como de desarrollo, redesarrollo y renovación urbana, con el objeto de reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, o renovarlos y enajenarlos.

Las entidades antes enumeradas serán las encargadas de adelantar los proyectos relacionados con estos inmuebles mediante acuerdos de asociación, contratos de sociedad u otros que celebre con los propietarios de las tierras, así como también mediante la compraventa y expropiación de los inmuebles requeridos.”

“Artículo 78: En los proyectos de reajuste de tierras y de integración inmobiliaria el pago del precio de venta, de la indemnización en el evento de la expropiación y de las utilidades o participaciones que reciba el propietario del inmueble, se efectuará preferiblemente con los lotes restantes de la subdivisión, provistos de la infraestructura urbana básica, o en inmuebles construidos dentro del proyecto respectivo.

El pago del precio de compraventa o indemnización por expropiación así como los costos totales necesarios para la ejecución de los proyectos podrán ser pagados por bonos o títulos valores emitidos para el efecto, redimibles con el producto de la venta de los lotes o inmuebles resultantes. (...)”

Conforme a lo anterior y dado que el objetivo del reajuste de tierras y de la integración inmobiliaria es una nueva definición predial dando nacimiento a una mejor configuración

³⁸ Ley 388 de 1997 Artículo 32. *Porción del territorio municipal o distrital que se destinará para el crecimiento de la ciudad o expansión urbana, el cual se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del POT, según lo establezcan los programas de ejecución.*

urbanística del globo, siguiendo lo estructurado y definido en el Plan Parcial, en la práctica se hará una transferencia de inmuebles a través de la venta (a cambio de un precio), la permuta (a cambio de otro bien) o el aporte a cambio de una participación en el mecanismo que se utilice para la gestión del Plan Parcial, ya sea, por ejemplo, una fiducia, o una sociedad, proporcional a la tierra entregada.

Los conceptos de transferencia, englobe y sub- división posterior de todos los inmuebles, están necesariamente presentes en cualquiera de las modalidades. Sin lugar a dudas, todos los trámites correspondientes hacen parte del reajuste de tierras y/o de la integración inmobiliaria, incluyendo el procedimiento legal de traspaso de la propiedad de los inmuebles en cabeza de una sola entidad, para que ésta teniendo el derecho de disposición de los mismos los englobe, urbanice, comercialice y finalmente enajene. Así, nada impide, y por el contrario resulta ideal, que los propietarios comparezcan en una sola escritura para culminar los dos actos: la transferencia a una entidad gestora y el englobe de los inmuebles en una sola unidad jurídica.

Los aspectos procedimentales que regulan tanto la integración inmobiliaria como el reajuste de tierras, están definidos por los artículos 45 y 46 de la Ley 388 de 1997³⁹. Dicho procedimiento puede resumirse de la siguiente manera:

³⁹ “ART. 45. Siempre que el desarrollo de la unidad de actuación requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno que la conforma, o cuando ésta se requiera para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios, la ejecución de la unidad de actuación urbanística se realizará mediante el mecanismo de reajuste de tierras o integración inmobiliaria previstos en la Ley 9 de 1989, según se trate de urbanización en suelo de expansión o renovación o redesarrollo en suelo urbano respectivamente, con los ajustes que se determinan en el presente artículo.

Para tales efectos, una vez se acuerden las bases de la actuación asociadas según lo previsto en el artículo precedente, se constituirá la entidad gestora según lo convengan los interesados, la cual elaborará el proyecto urbanístico correspondiente que forma parte del plan parcial.

Con el plan parcial se elaborará y presentará para aprobación de la autoridad de planeación correspondiente, el proyecto de reajuste de tierras o integración de inmuebles correspondiente, el cual deberá ser aprobado por un número plural de partícipes que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de la superficie comprometida en la actuación.

El proyecto de reajuste o de integración señalará las reglas para la valoración de las tierras e inmuebles aportados, las cuales deberán tener en cuenta la reglamentación urbanística vigente antes de la delimitación de la unidad, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, los cuales se basarán en los usos y densidades previstos en el plan parcial.

Las restituciones se harán con los lotes de terreno resultantes, a prorrata de los aportes, salvo cuando ello no fuere posible, caso en el cual se hará la correspondiente compensación económica.”

“ART. 46 Trámite del reajuste o la integración. Una vez se apruebe el proyecto de reajuste o de integración inmobiliaria, se otorgará la escritura pública de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, en la cual se indicarán cada uno los partícipes de la actuación, los terrenos e inmuebles aportados y su englobe. A continuación se señalarán las cesiones urbanísticas gratuitas y el nuevo loteo, de conformidad con el proyecto de urbanización, y finalmente se describirán las restituciones de los aportes en nuevos lotes, señalando su valor y la correspondencia con el predio aportado. Esta escritura pública será registrada en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los predios e inmuebles aportados, los cuales se subrogarán, con plena eficacia real, en los predios e inmuebles restituidos.

1. Elaborar el proyecto de integración inmobiliaria o reajuste de tierras incluyendo en el mismo las bases de la actuación.
2. Recibir la aprobación de un número plural de propietarios que represente por lo menos el 51% del área comprometida en la UAU.
3. Presentar ante la autoridad de planeación correspondiente del proyecto de integración inmobiliaria o reajuste de tierras aprobado por los propietarios según el numeral anterior.
4. Aprobación del proyecto de reajuste o de integración por parte de la autoridad de planeación municipal o distrital.
5. Entender como incorporado al Plan Parcial el proyecto de integración inmobiliaria o reajuste de tierras aprobado.
6. Elaboración de la escritura pública de integración inmobiliaria o reajuste de tierras, en la cual se debe determinar: los partícipes plenamente identificados como titulares de los inmuebles, los predios plenamente identificados con linderos, el englobe propiamente, las áreas de cesiones determinadas, el nuevo loteo y la identificación y descripción de las restituciones. Nada obsta sin embargo, para que existan dos escrituras independientes, una de aportación, reglas de la actuación y englobe de los inmuebles, y otra futura en donde, después de obtenida la licencia de urbanismo correspondiente que determine el nuevo loteo y las cesiones obligatorias conforme lo dispuesto por el Plan Parcial, se realice la restitución o compensación de los inmuebles finales a sus propietarios, según haya sido aprobado por los mismos en las bases de la actuación.
7. Inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles o predios aportados de la escritura pública de aportación y englobe.
8. Desarrollo del proyecto urbano gestionado y administrado por la entidad gestora correspondiente.
9. Restituciones en especie o en dinero, según se haya acordado en las bases de la actuación, por parte de la entidad gestora al liquidar el proyecto.

En el marco de este mecanismo se hace necesario describir las implicaciones de la gestión de suelo⁴⁰ (social, jurídica y administrativa) en la eficiencia de la aplicación del instrumento, a la luz de los derechos de propiedad y de los costos de transacción que se derivan de éstas. Existe la percepción que el problema insoluble en un proyecto de

Los lotes adjudicados quedarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización correspondientes al desarrollo de la unidad de actuación.

Una vez recibidas las obras de urbanización correspondientes, la edificación de los lotes adjudicados podrá ser adelantada en forma independiente por sus propietarios, previa la obtención de la licencia de construcción respectiva.”

⁴⁰ Entiéndase para este caso como los procesos administrativos, jurídicos y sociales que habilitan el suelo para desarrollar el Plan Parcial, con el fin de constituir una sola unidad territorial.

integración inmobiliaria es la dificultad del saneamiento de la propiedad de los inmuebles⁴¹ así como los costes resultantes de los procesos de intercambio asociados a la gestión de la tierra urbana⁴².

La gestión del suelo tiene implícito un componente social que está orientado a la definición e implementación de una estrategia que permita conciliar intereses de los propietarios del suelo y mitigar los impactos que se producen como resultado de las intervenciones urbanas de reordenamiento, acciones y actividades de reasentamiento⁴³. Este proceso implica en términos del artículo 2 del Decreto Distrital Capital 296 de 2003 inversiones en censos y diagnósticos socioeconómicos, elaboración de un plan de gestión social e intervención, protección y rehabilitación de las zonas afectadas.

Por otra parte, la gestión de suelo se ve afectada por la especulación de los precios de la tierra urbana y la especificación incompleta o la aplicación inconsistente de los derechos de propiedad. Aspectos estos, que dificultan los procesos y generan grandes costos de transacción, puesto que cuando se encuentran situaciones de inseguridad jurídica en torno a la titularidad de la propiedad, es evidente que ello implica transacciones o costos adicionales que permitan establecer la condición real de la propiedad para poder llevar a cabo satisfactoriamente el proceso expropiatorio de ser el caso o el proyecto urbano en sí mismo.

Estos costos pueden llegar a ser muy elevados cuando el proceso expropiatorio se hace por vía judicial, *“en razón a que el sistema de justicia no opera con la rapidez, certeza y la credibilidad necesarias. Con respecto a estos dos últimos criterios se ha observado que el dictamen de los jueces expresa una acentuada preferencia por el interés particular en detrimento del interés general, incluso cuando éste último ha sido previamente justificado y sustentado desde el punto de vista normativo, antes de emprender acciones estatales”*⁴⁴.

⁴¹ Entiéndase como las inconsistencias inherentes a la determinación del estado de los derechos de propiedad y demás derechos reales sobre los inmuebles implicados en el Plan.

⁴² Supone cooperación entre agentes y por lo tanto intercambios. Estos procesos de gestión de la tierra urbana deben realizarse en el siguiente marco: i) determinar si el intercambio es beneficioso de tal manera que se prefiera intercambiar, y ii) repartir la ganancia conjunta del intercambio. Sin embargo, dicho intercambio no tendrá lugar si los costes de ponerse de acuerdo superan los beneficios que obtendrían.

⁴³ El Reasentamiento en procesos de reordenamiento, está dirigido especialmente para los residentes no propietarios de viviendas, y los propietarios del suelo que no desean participar en el proyecto urbanístico. Tiene como propósito implementar acciones sostenibles en términos físicos y sociales que contribuyan al restablecimiento mínimo de las condiciones iniciales de la población del sector. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá. Estrategia de Gestión, Participación y Comunicación. En: Cartilla Renovación Urbana. 2010. Pág.16.

⁴⁴ CASAFRANCO ROLDAN, María Virginia. y ARCOS PALMA, Oscar. 10 AÑOS DE METROVIVIENDA, MODELOS DE GESTIÓN DE SUELO, VIVIENDA Y HABITAT., BOGOTÁ, D.C., DICIEMBRE 2007. Páginas 39 y 40.

De todo lo anterior puede colegirse que los costes de transacción hacen referencia a la reubicación de las familias, los estudios jurídicos necesarios para establecer la situación real de los inmuebles y las acciones administrativas necesarias que se requieren para subsanar las inconsistencias jurídicas que permitan la transferencia de derechos sobre la propiedad.

Para ilustrar estos aspectos a continuación se presenta la forma como el sistema judicial avaluó los predios de la Ciudadela Porvenir en la Ciudad de Bogotá que fueron objeto de expropiación judicial para llevar a cabo el Plan Parcial.

**Expropiación Judicial: Avalúo de Oferta Vs Avalúo del Juzgado
Muestra de 11 predios en la Ciudadela El Porvenir**

Predio	Avaluó de Oferta	Avaluó del Juzgado	Diferencia
1	\$ 5.040.000	\$ 9.216.000	\$ 4.176.000
2	\$ 5.040.000	\$ 8.654.306	\$ 3.614.306
3	\$ 5.040.000	\$ 7.012.203	\$ 1.972.203
Promedio	\$ 5.040.000	\$ 8.294.170	\$ 3.254.170
4	\$ 39.350.161	\$ 76.549.323	\$ 37.199.162
5	\$ 39.280.945	\$ 73.036.414	\$ 33.755.469
6	\$ 39.211.153	\$ 74.340.000	\$ 35.128.847
7	\$ 39.482.537	\$ 81.898.751	\$ 42.416.214
8	\$ 49.137.412	\$ 105.645.828	\$ 56.508.416
Promedio	\$ 41.292.442	\$ 82.294.063	\$ 41.001.622
9	\$ 153.295.320	\$ 729.479.007	\$ 576.183.687
10	\$ 223.739.185	\$ 805.000.000	\$ 581.260.815
11	\$ 546.639.791	\$ 1.101.293.290	\$ 554.653.499
Promedio	\$ 307.891.432	\$ 878.590.766	\$ 570.699.334

Fuente: Metrovivienda. Dirección Jurídica – Subgerencia de Planeación

Según datos de Metrovivienda el proyecto de Plan Parcial Ciudadela El Porvenir en Bogotá D.C presentó las siguientes características que dan cuenta de los aspectos antes descritos: El área bruta del PP correspondía a 132 Ha conformada por 559 predios, de los cuales, 127 predios que representaban el 22.7% del área, presentaron problemas jurídicos sobre la titularidad de los derechos de dominio. El saneamiento jurídico y de expropiación de dichos predios tardó en promedio 5 años. Caso similar fue el proyecto El Edén, en la localidad de Bosa de la ciudad de Bogotá D.C., donde se contaba con plan parcial aprobado para diciembre de 2006, y éste no se pudo iniciar prontamente debido a que de los 315 predios que forman parte del proyecto, 74 de ellos, presentan problemas jurídicos 23.5%⁴⁵.

ii) **Cooperación entre partícipes**

⁴⁵ Ibid. Pág. 54.

Esta forma de ejecución consiste en la concreción de proyectos urbanos definidos en planes parciales cuyas áreas estén ubicadas tanto en suelos de expansión como en suelo urbano, siempre y cuando a) los suelos objeto de intervención no requieran una nueva reconfiguración predial, b) se garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios sin modificar la configuración predial de los partícipes, y c) se garantice la cesión de terrenos y costo de las obras derivadas del proceso de urbanización. El no requerir una nueva reconfiguración predial, implica que no es necesario transferir el derecho real de dominio a favor de un tercero ni realizar el englobe mediante escritura pública.

La reglamentación legal de esta forma de desarrollo de la UAU está definida en el artículo 47 de la Ley 388 de 1997 en los siguientes términos:

“Artículo. 47. Cooperación entre partícipes. Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.

La distribución equitativa de las cargas y beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

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

Así entonces, puede concluirse que esta forma de ejecución de la UAU implica en su trámite también la conformación de una entidad gestora que garantice el desarrollo real y eficiente de la Unidad de Actuación Urbanística, el reparto equitativo y efectivo de las cargas, así como su cumplimiento, y el reparto de los correspondientes beneficios.

2.4.2. Otros Mecanismos de ejecución públicos sin liderazgo privado:

La utilidad de la Unidad de Actuación Urbanística y sus modalidades de ejecución está dada en gran medida en su capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, esto es, el desarrollo práctico de la pieza urbana como está previsto en el Plan Parcial. Para el logro de esta efectividad normalmente entran en conflicto los intereses individuales de los particulares o propietarios de los inmuebles implicados, con los intereses generales de la ciudad y de las autoridades públicas municipales o distritales que requieren de dichos predios para desarrollar un fin de interés social, que en últimas debe prevalecer por

mandato constitucional. En este sentido, la Ley ha legitimado a las Administraciones locales para utilizar mecanismos que expresan el poder exorbitante del Estado para hacer prevalecer el interés general, en donde los particulares propietarios de los inmuebles involucrados se ven obligados a colaborar con el desarrollo urbano según lo planeado en el Plan Parcial, aún en contra de su voluntad, en cumplimiento de la función social de su dominio.

Para efectos del presente trabajo, se expondrán en detalle los mecanismos bajo los cuales el Estado puede llevar a cabo la adquisición onerosa de bienes inmuebles, los cuales resultan sin duda aquéllos de ejecución que permiten la efectividad del desarrollo de la UAU y del Plan Parcial. Esto son: la enajenación voluntaria, la expropiación por vía administrativa y la expropiación por vía judicial.

Vale la pena mencionar que el Estado es competente para la adquisición de dichos bienes inmuebles, por encima del interés del particular propietario, con miras a ejecutar sus funciones de desarrollador y ordenador urbano, siempre que justifique su actuar en motivos de utilidad pública o interés social que previa y expresamente hayan sido definidos por la Ley. Así, es el legislador y no la Administración quien tiene la capacidad de determinar los motivos de interés social o de utilidad pública que habilitan al Estado para adquirir onerosamente bienes inmuebles bajo los mecanismos arriba mencionados con el fin de ejecutar el desarrollo urbano que es su función, y así lo ha hecho de manera taxativa, en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.⁴⁶

⁴⁶ *Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial*

*Artículo. 58. **Motivos de utilidad pública.** El artículo 10 de la Ley 9ª 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:

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;*
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;*
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;*
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;*
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;*
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de*

De dichos motivos de utilidad pública, es relevante resaltar aquéllos que sustentarían la enajenación a favor del Estado local en el marco del desarrollo de los Planes Parciales, éstos son:

- La 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;
- La constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- La ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos

Así mismo, solamente las entidades relacionadas en el artículo 59⁴⁷ de la misma Ley son aquéllas que están legitimadas para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación para el desarrollo de las actividades descritas en el artículo 58 antes mencionado.

Estas entidades, además de las dispuestas en otras leyes como la Ley 99 de 1993, son: La Nación, los Departamentos, los Municipios, los Distritos, el Distrito Capital (a través de sus alcaldes), El Área Metropolitana o las asociaciones de municipios. Adicionalmente, los

ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;

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;

m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes”.

⁴⁷ **Entidades competentes.** El artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

“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 9ª 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”.

establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las empresas estatales del orden nacional, regional o local (cuando 90% de la propiedad sea pública), todas éstas siempre y cuando la entidad esté expresamente facultada en sus estatutos para desarrollar la actividad expropiatoria y alguna de las actividades que hayan sido declaradas por la Ley como de utilidad pública o interés social.

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley 9 de 1989, establece que la entidad adquirente del bien inmueble mediante enajenación voluntaria o expropiación, deberá destinar dicho predio para cumplir con los fines que justificaron su adquisición, los cuales deberán estar contenidos en el acto de adquisición. Dicha destinación debe hacerse dentro del término máximo de cinco (5) años desde la adquisición. El artículo citado adicionalmente prevé que *“Si así no lo hiciera, la entidad adquirente deberá enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del término anterior. Las obligaciones anteriores no se aplicarán a los bienes adquiridos en desarrollo de los literales c), d), e) y k) del artículo 10 y los del artículo 56 de la presente Ley.*

Los municipios, las áreas metropolitanas y la Intendencia de San Andrés y Providencia enajenarán sus inmuebles mediante el procedimiento previsto en sus propios Códigos Fiscales o normas equivalentes. A falta de tales normas se aplicarán las disposiciones de la presente Ley. Todas las demás entidades públicas enajenarán dichos bienes mediante el procedimiento de la licitación pública, salvo cuando se trate de la venta a los propietarios anteriores o cuando el precio base de la negociación sea inferior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.”

Por su parte, el artículo 34 de la Ley 9 de 1989 establece un derecho de preferencia a favor de los antiguos propietarios para la adquisición del bien, y la acción en cabeza de los mismos de exigir la venta a su favor, por el precio que determine el avalúo comercial del Instituto Agustín Codazzi, dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los cinco años. Luego de esos dos meses cualquiera podrá ejercer dicha acción. Ahora se procederá a detallar cada uno de estos procesos de adquisición onerosa de bienes inmuebles por parte del Estado así:

2.4.3. Enajenación Voluntaria.

Se refiere al proceso mediante el cual la Administración realiza una oferta de compra de un inmueble que requiere para cumplir con sus fines constitucionales, y la misma es aceptada por el particular propietario del bien, por lo que no es necesario iniciar el proceso expropiatorio. Se concreta en la celebración de un contrato de transferencia (venta, permuta, dación de pago, entre otras), absolutamente reglado, entre el particular propietario del inmueble y la entidad pública (en los términos arriba mencionados), en el cual la entidad pública se obliga a pagar un precio (que será el avalúo comercial del inmueble) y a darle un uso específico al inmueble (que coincide con los motivos de utilidad pública que la entidad ha expresado con justificantes de su adquisición), y el propietario transfiere la propiedad.

Sobre el particular es útil ilustrarnos sobre el contenido del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 que establece el procedimiento de la enajenación voluntaria así:

ART. 61. —Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9ª de 1989:

El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica.

La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.

Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán provenir de su participación.

La comunicación del acto por medio del cual se hace la oferta de compra se hará con sujeción a las reglas del Código Contencioso Administrativo y no dará lugar a recursos en vía gubernativa.

Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.

No obstante lo anterior, durante el proceso de expropiación y siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la administración lleguen a un acuerdo para la enajenación voluntaria, caso en el cual se pondrá fin al proceso.

Los inmuebles adquiridos podrán ser desarrollados directamente por la entidad adquirente o por un tercero, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

PAR. 1º—Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso.

PAR. 2º—Para todos los efectos de que trata la presente ley el Gobierno Nacional expedirá un reglamento donde se precisarán los parámetros y criterios que deberán observarse para la determinación de los valores comerciales basándose en factores tales como la destinación económica de los inmuebles en la zona geoeconómica

homogénea, localización, características y usos del inmueble, factibilidad de prestación de servicios públicos, vialidad y transporte.

Dicho procedimiento de adquisición para fines territoriales se puede resumir de la siguiente manera:

- A) Anuncio del proyecto u obra⁴⁸ que constituye el motivo de utilidad pública, que si implicare valorización del inmueble ésta se descontará de su avalúo comercial.
- B) Averiguaciones previas y solicitud de avalúo del bien inmueble a adquirir (reglamentación por el decreto nacional 1420 de 1998.) Se deben realizar los estudios de títulos y condiciones del inmueble que se adquirirá, así como la solicitud ante el Instituto Agustín Codazzi o la entidad que desarrolle las funciones catastrales en el respectivo municipio o distrito, o ante un perito debidamente registrado por una lonja de propiedad raíz.
- C) Luego de las averiguaciones previas y contando con el avalúo, la entidad pública presentará una oferta pública de adquisición al particular o particulares propietarios, la cual contiene el precio resultante en el avalúo comercial y los motivos de utilidad pública que justifican la adquisición. Es decir, que se expide un acto administrativo individual, unilateral, definitivo y de carácter particular de parte de la entidad pública, en donde se ofrece al particular la adquisición,⁴⁹ encaminándose a producir el efecto jurídico de la transferencia de dominio, en principio voluntaria. No es propiamente un proceso de negociación, sino una manifestación de voluntad de la administración donde se pone de manifiesto el interés en adquirir el predio aún en contra de la voluntad del propietario⁵⁰. Este acto debe ser notificado personalmente al destinatario de la oferta es decir al propietario del inmueble conforme a las reglas de notificación de los actos administrativos. En caso de no ser posible este tipo de notificación será necesario hacerlo por edicto.
- D) Se procede con la inscripción en el registro inmobiliario de la oferta de compra. Con el objeto de dar publicidad a terceros respecto de la imposición

⁴⁸ El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá actual, establece que debe entenderse por anuncio del proyecto la publicación de la decisión de acometer determinado proyecto mediante un acto administrativo general.

⁴⁹ Dicho Acto Administrativo debe contener la oferta como tal, la transcripción de las normas que regulan el proceso de enajenación voluntaria (art. 13 L. 9 / 1989), y la plena identificación del inmueble (folio, chip, cédula catastral, cabida y linderos).

⁵⁰ Ese acto administrativo no es susceptible de recursos de vía gubernativa, pero sí de las acciones contenciosas administrativas por vía jurisdiccional y sin perjuicio de la acción de revocatoria directa.

o gravamen se procede con dicho registro de la oferta en los folios de matrícula de los inmuebles de tal manera que el inmueble queda por fuera del comercio, por lo cual cualquier acto de disposición con posterioridad al registro estará viciado de nulidad absoluta por objeto ilícito. Del mismo modo, se crea desde el punto de vista urbanístico una completa limitación pues no se podrán conceder licencias urbanísticas ni otros permisos sobre esos inmuebles. Se avanza en la identificación de los puntos de acuerdo y de desacuerdo del contrato, dejando la salvedad sobre aquellos puntos en los cuales no hay posibilidad de transar como son: el bien, el precio, la exclusión de resolución por incumplimiento (la enajenación voluntaria no es susceptible de ser resuelta así sea un contrato, por más de que haya incumplimiento por parte de la entidad pública, según el art. 15 L. 9 de 1989). Habrá otros puntos susceptibles de conciliar como pueden ser: La forma de pago, intereses en caso de mora, actualización del avalúo, momento de entrega, garantía para el pago del saldo del precio, cláusula penal pecuniaria, arras confirmatorias, entre otros. Por su parte el artículo 119 de la Ley 388 de 1997 establece respecto de los procesos de renovación urbana (PPRU) que el precio de la enajenación voluntaria se pagará preferencialmente mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto, o en derechos de edificabilidad participando como socio del mismo.⁵¹

Adicionalmente, el artículo 15 de la Ley 9 de 1989 establece en sus dos últimos incisos: *Facúltese a los establecimientos bancarios para emitir las garantías de que trata el inciso anterior.*

El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los cuales se refiere la presente Ley no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia

⁵¹ Artículo 119º.- Renovación urbana. En los casos de enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles para el desarrollo de programas de renovación urbana, el precio de adquisición o indemnizatorio a que se refieren los Capítulos VII y VIII de la presente Ley deberá pagarse preferencialmente así: 1. Mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto; 2. En derechos de edificabilidad, participando como socio del mismo.

En todo caso, el propietario o poseedor que opte por recibir el dinero del precio de adquisición o indemnizatorio, podrá ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de aquéllos. Para tales efectos, la entidad gestora deberá hacer la oferta correspondiente, la cual deberá ser respondida por el propietario o poseedor, dentro de los términos y condiciones que se establezcan al efecto mediante decreto reglamentario.

En el caso de propietarios o poseedores de viviendas de interés social que no acepten la forma de pago o el derecho de preferencia previstos en este artículo, la administración municipal o distrital que participe en los proyectos de renovación correspondientes, les garantizará el acceso a una solución de vivienda del mismo tipo, para lo cual otorgarán los subsidios municipales de vivienda, siempre y cuando se cumplan con las condiciones previstas al efecto.

Los recursos correspondientes provendrán de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, de la participación en plusvalías o de los demás recursos municipales.

ocasional, siempre y cuando la negociación se produzca por la vía de la enajenación voluntaria.

Asimismo el artículo 34 de la Ley 3 de 1991, permite a las entidades públicas subrogarse en la hipoteca que recaiga sobre el bien, por lo que el propietario no estará obligado a entregarlo libre de gravámenes. Lo anterior para efectos prácticos implica que la entidad debe pagar la deuda de inmediato, ya que cuando el bien sea de su propiedad éste estará fuera del comercio y por lo tanto el acreedor hipotecario perdería su garantía. Si el predio tuviere deudas fiscales, deberá asumirlas la entidad deduciéndolas del precio y cancelándolas a la hacienda respectiva.

- E) Formalización del Contrato de Enajenación. Implica proceder a suscribir la escritura pública de transferencia de dominio a cualquier título, la cual puede estar precedida de un contrato de promesa.
- F) Registro de la Escritura de Enajenación Voluntaria. Es obligatorio, como en cualquier acto de transferencia de dominio de bienes inmuebles para perfeccionar el traspaso, la inscripción del acto de enajenación en el folio de matrícula inmobiliaria del bien objeto del contrato. Los Decretos 1681 de 1996 artículo 14, y 1428 de 2000 artículo 28, establecen que las entidades públicas están exentas de pago de derechos de registro y beneficencia.

Sin duda, el éxito de la enajenación voluntaria implica, para efectos del desarrollo de lo dispuesto en determinado Plan Parcial, cuando el particular propietario ha decidido oponerse o no participar dentro de los esquemas desarrollados en dicho Plan o en las reglas de la actuación aprobadas, resulta un alivio en cuanto a tiempos y esfuerzos de la Administración para lograr llevar a la práctica lo planeado, pues evita el procedimiento expropiatorio y permite la ejecución del proyecto urbano. En todo caso debe quedar claro que el particular no tiene competencia para decidir si enajena o no el bien, pues el mismo ya ha sido declarado como de utilidad pública. De no surtirse exitosamente la enajenación voluntaria, se procederá a la expropiación.

2.4.4. Expropiación por vía judicial

“La expropiación, según nos lo indica su etimología, es el acto de privar a alguien de su propiedad con arreglo a la Ley. Por consiguiente, podemos definirla como la institución en virtud de la cual el Estado priva a su favor de la propiedad que tiene una persona mediante el lleno de ciertos requisitos, por motivos de

*utilidad pública.*⁵² El Estado al expropiar invoca su autoridad soberana, realizando un acto de derecho público, por motivos de utilidad pública o interés social.

La expropiación por vía judicial (en virtud de una sentencia expedida por un juez de la República) procede cuando se frustra el proceso de enajenación voluntaria, y resulta la regla general del procedimiento expropiatorio. *“La sentencia judicial requerida se estableció por el Constituyente de 1991 como regla general, pues conforme lo dispone el citado inciso 4° del artículo 58 de la Carta, el legislador puede determinar los casos en que la expropiación pueda adelantarse por vía administrativa, aunque sujeta al control contencioso administrativo, aun respecto del precio. (...) En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se discutió ampliamente este procedimiento y se llegó a señalar que: sólo debe darse para casos de expropiación de bienes inmuebles a fin de poder adelantar sin dificultades obras públicas, la reforma urbana, la reforma agraria o para fines ecológicos.”*⁵³

Así, la expropiación por vía judicial se tramita ante un juez como consecuencia de una demanda y termina con una sentencia. Para ésta, a diferencia de la expropiación administrativa como se verá más adelante, procede como justificación cualquiera de los motivos de utilidad pública enunciados en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997. En el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, se indicó que si pasados 30 días desde la comunicación de oferta de adquisición en el proceso de enajenación voluntaria sin acuerdo formal, se debe iniciar el proceso de expropiación por vía judicial. También procede cuando habiéndose celebrado promesa de compraventa como resultado de la enajenación voluntaria la transferencia no se lleva a feliz término.⁵⁴

El procedimiento se puede resumir de la siguiente manera:

- A) Proceso previo de enajenación voluntaria fallido. La Ley establece que en todo caso debe haber una instancia anterior a la expropiación en donde se le oferte al particular su inmueble tal como se explicó.
- B) Resolución que ordena inicial el proceso de expropiación por vía judicial. Se trata de un acto administrativo de notificación personal o en su defecto por edicto, por medio del cual la entidad pública que requiere adquirir el respectivo bien ordena su expropiación. Sobre este acto administrativo cabe el recurso de reposición y las acciones administrativas de nulidad y nulidad restablecimiento del derecho la jurisdicción contenciosa. Esta resolución debe inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad y de limitación al dominio.

⁵² PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Séptima edición. Bogotá, D.C. Ed. Temis, 2004. Pág. 384.

⁵³ Ibid. Pág. 387.

⁵⁴ Art. 20 Ley 9 de 1989

- C) Presentación de la demanda de expropiación. El representante legal de la entidad pública competente, por medio de apoderado debe proceder a presentar la demanda de expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la resolución que la hubiera ordenado. Sobre la presentación de la demanda se deben seguir los términos del artículo 75 y 451 del Código de Procedimiento Civil. La demanda se debe presentar ante el Juez Civil del Circuito del lugar donde se hallen los bienes, quien tendrá la competencia para fallar sobre el valor indemnizatorio y condiciones de pago, más no sobre la procedencia o conveniencia de la expropiación, ya que esto es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en la resolución de la acción correspondiente contra la resolución que ordena la expropiación.
- D) Se admitirá la demanda si la misma cumple con todos los requisitos, en ésta, la entidad puede proponer la entrega anticipada del inmueble en los términos del artículo 62 de la Ley 388 de 1997⁵⁵. Así se surtirá el proceso determinado en la ley (que incluye contestación de la demanda y práctica de pruebas que se conducirán a discutir el avalúo de la entidad pública, su metodología, el concepto de norma urbanística con base en el cual se expidió, etc. En caso de haber dos avalúos (uno de la entidad pública que no podrá ser distinto del presentado en la enajenación voluntaria fallida, y uno del particular. No habrá etapa de alegatos) el juez podrá ordenar un tercer avalúo que deberá practicar el Instituto Agustín Codazzi).
- E) Finalmente el juez deberá expedir una sentencia de fondo declarando la expropiación, a la cual podrá llegar bajo la libre valoración de la prueba. En la sentencia se determinará tanto el valor de la cosa expropiada como el monto de los perjuicios adicionales que considere, así como la forma y tiempos de pago, y la misma es susceptible del recurso de apelación. Se entiende que bajo el concepto de daño emergente se encuentra el valor de la cosa expropiada. En este sentido, el valor por el que se adquiere el bien en la expropiación difiere conceptualmente del de la enajenación voluntaria, pues se trata de un precio indemnizatorio, no sólo un avalúo comercial. Sin embargo, cuando hay expropiación, el pago del precio indemnizatorio al particular no está exento de impuesto alguno.

⁵⁵ ART. 62. —**Procedimiento para la expropiación.** Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento para la expropiación previsto en la Ley 9ª de 1989 y en el Código de Procedimiento Civil:

(...) 3. La entidad demandante tendrá derecho a solicitar al juez que en el auto admisorio de la demanda se ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando se acredite haber consignado a órdenes del respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del avalúo practicado para los efectos de la enajenación voluntaria.”

- F) La sentencia en firme se debe registrar en el folio de matrícula inmobiliaria, en donde el bien inmueble pasará a ser de propiedad de la entidad pública. La entrega de la indemnización a los particulares se hará una vez se registre la sentencia junto con el acta de entrega del bien inmueble.

Sobre el particular vale la pena transcribir el art. 62 de la Ley 388 de 1997 así:

ART. 62. —Procedimiento para la expropiación. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento para la expropiación previsto en la Ley 9ª de 1989 y en el Código de Procedimiento Civil:

- 1. La resolución de expropiación se notificará en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.*
- 2. Contra la resolución que ordene la expropiación sólo procede el recurso de reposición. Transcurridos quince (15) días sin que se hubiere resuelto el recurso se entenderá negado.*
- 3. La entidad demandante tendrá derecho a solicitar al juez que en el auto admisorio de la demanda se ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando se acredite haber consignado a órdenes del respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del avalúo practicado para los efectos de la enajenación voluntaria.*
- 4. Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago de la indemnización podrán provenir de su participación.*
- 5. Contra el auto admisorio de la demanda y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, excepto la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, sólo procederá el recurso de reposición.*
- 6. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo comercial elaborado de conformidad con lo aquí previsto.*
- 7. El proceso de expropiación terminará si el demandado se aviniere a la venta del inmueble por el precio fijado mediante avalúo actualizado según el índice de costos de la construcción de vivienda de ingresos medios que elabora el Departamento Nacional de Estadística y otorgare escritura pública de compraventa del mismo a favor del demandante.*
- 8. Las expropiaciones a las cuales se refiere la Ley 160 de 1994, la Ley 99 de 1993 y normas que las adicionen o reformen continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales sobre el particular.*
- 9. Los terrenos expropiados podrán ser desarrollados directamente por la entidad expropiante o por terceros, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.*

Finalmente, la Ley permite que en el caso en que la finalidad declarada como de interés público o utilidad social pueda ser ejecutada por un tercero y éste se encuentre legitimado por un acuerdo con la entidad que garantice públicamente la destinación del bien, éste podrá transferírsele (se trata de la expropiación en favor de terceros y en el caso de los

Planes Parciales dichos terceros no pueden ser diferentes a la entidad gestora.)

Así las cosas, el mecanismo de expropiación resulta sin lugar a dudas una herramienta de las Administraciones locales que permite llevar a la práctica lo planteado por los Planes Parciales, y hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular.

2.4.5 Expropiación por vía administrativa:

Por su parte, la expropiación por vía administrativa, que es excepcional, procede sólo cuando se presentan como motivos de utilidad pública justificante los señalados en el artículo 63 de la Ley 388 de 1997, a saber:

ART. 63. —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.

Así, este procedimiento puede aplicarse en tres eventos a saber:

- (i) Cuando, justificándose la expropiación en las finalidades establecidas en los literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la Ley de Desarrollo Territorial, existan condiciones especiales de urgencia declaradas formalmente por autoridad competente. La citada Ley determinó taxativamente dichas condiciones en su artículo 65, así:

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.*
- 4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.*

Vale la pena resaltar que de los motivos de utilidad pública consagrados en la Ley 388 que NO justifican la expropiación por vía administrativa, y por lo tanto el procedimiento de expropiación en esos casos siempre debe ser por vía judicial, son: i). la ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes; ii). La adquisición de bienes para el funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, y iii) la constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades, siendo éste último un justificante para la expropiación en Planes Parciales de desarrollo. Sin embargo, para hacer efectiva la UAU y así el Plan Parcial, se puede concluir que los municipios, distritos y otras entidades competentes, tienen facultades expropiatorias suficientes para adquirir directamente, si el caso concreto implica alguna de las condiciones de urgencia.

- (ii) Asimismo procede la expropiación administrativa sobre los bienes que fueron adquiridos por un particular en una pública subasta producto de un proceso de enajenación forzosa por incumplimiento en la función social del dominio del anterior propietario, cuando ese particular adquirente incurre también en el mismo tipo de incumplimiento por no ejecutar dentro del límite de tiempo la actuación urbanística de carácter prioritario.
- (iii) Cuando fracasa la segunda subasta en el proceso de enajenación forzosa para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, establecido en el artículo 56 de la citada Ley 388, que dispone:

ART. 56. —Procedimiento para la enajenación forzosa. Una vez se produzca la inscripción prevista en el artículo anterior, corresponderá a la administración municipal o distrital, dentro de los tres (3) meses siguientes, someter los terrenos e inmuebles respectivos a enajenación forzosa mediante el procedimiento de pública subasta, cuya convocatoria incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

(...) Si en la segunda subasta no se presentaren ofertas admisibles, el municipio o distrito iniciará los trámites de la expropiación administrativa de los correspondientes inmuebles, cuyo precio indemnizatorio será igual al 70% de dicho avalúo catastral, pagado en los términos previstos en el artículo 67 de la presente ley. “

Adicionalmente, las reglas especiales que rigen la expropiación por vía administrativa, implican que los bienes adquiridos deben utilizarse para los fines de utilidad pública o de interés social en un término inferior al de cinco años explicado arriba, reduciéndose a tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo de adquisición por vía administrativa en las oficinas de registro de instrumentos públicos.⁵⁶

⁵⁶ La Ley 388 de 1997, en su Art 70 establece: “**Efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa.** Una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos: (...)5. La entidad que haya adquirido el bien en virtud

Procedimentalmente, la expropiación administrativa se puede resumir de la siguiente forma:

- A) Expedición de un acto administrativo formal por medio del cual se advierte que la expropiación será administrativa. Ese mismo acto constituye la oferta de compra para permitir, de ser el caso, la enajenación voluntaria. No admite recursos de vía gubernativa, pero sí puede ser atacado por acciones de nulidad y restablecimiento, y de reparación directa.

ART. 66. —Determinación del carácter administrativo. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.

- B) El acto que define la expropiación por vía administrativa debe ser notificado personalmente al dueño del inmueble. Si la misma no es posible debe notificarse por edicto.
- C) Asimismo, del acto que define que la expropiación será por vía administrativa se realiza el correspondiente registro inmobiliario en el folio de matrícula del inmueble para los efectos ya explicados.
- D) Procede luego la negociación, formalización e inscripción del acuerdo de enajenación voluntaria si se llegare al mismo. Se busca que se logre un acuerdo directo entre propietario y Administración dentro de los 30 días enunciados en el artículo 68 de la Ley 388 de 1997. Otorgada la escritura de enajenación se debe registrar en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, cancelando la anotación por medio de la cual se avisaba que el predio era objeto de expropiación por vía administrativa.
- E) En cuanto al precio, que tiene el mismo carácter indemnizatorio que el de la expropiación por vía judicial, debe considerarse lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley 388 de 1997, que reza:

de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.”

“ART. 67. —Indemnización y forma de pago. En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente ley. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.

PAR. 1º—El pago del precio indemnizatorio se podrá realizar en dinero efectivo o títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, de participación en el proyecto o permuta. En todo caso el pago se hará siempre en su totalidad de contado cuando el valor de la indemnización sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales al momento de la adquisición voluntaria o de la expropiación.

PAR. 2º—El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria.”

- F) En el caso en que no haya acuerdo formalizado dentro de los 30 días hábiles siguientes a la firmeza del acto que decreta la expropiación por vía administrativa o la oferta, la entidad pública adquirente expedirá el Decreto o Acto Administrativo de expropiación, el cual debe ser motivado y notificado personalmente al propietario del inmueble, así como registrarse en el folio de matrícula inmobiliaria. Este acto administrativo sólo puede ser objeto de reposición en vía gubernativa (Art.69 de la Ley 388 de 1997). Para mejor referencia se cita el artículo 68 de la ley 388 de 1997 así:

ART. 68. —Decisión de la expropiación. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:

- 1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.*
- 2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.*
- 3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.*
- 4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación.*
- 5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales*

sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa.

- G) La entrega material del bien. En los términos del numeral 3 del Art. 70 de la Ley 388 de 1997, se establece que la entidad pública podrá exigir la entrega material del bien inmueble expropiado sin necesidad de intervención judicial, en virtud de su poder policivo.

Se concluye entonces que los mecanismos de ejecución son absolutamente claves para llevar a cabo la efectividad de la UAU y del Plan Parcial, y que en todo caso requieren de la participación de la Administración, lo cual tiene unos efectos importantes que se analizarán en los capítulos siguientes.

3. DESARROLLO DEL TERRITORIO MEDIANTE PLANES PARCIALES DE INICIATIVA Y LIDERAZGO PÚBLICOS:

3.1. La iniciativa pública para el Desarrollo del Territorio: Fundamentos Jurídicos de la Función Pública del Urbanismo:

Como ya se mencionó, la iniciativa para la formulación de los conceptualizados Planes Parciales puede ser tanto pública como privada. Sin embargo, es natural que en principio dicha iniciativa provenga del sector público, en la medida en que la planificación intermedia establecida en los instrumentos materia de este estudio, comprende una actividad propia del desarrollo territorial como función pública.

“La planeación como instrumento de gobierno, es una típica manifestación de intervencionismo de Estado, de tal manera que no puede concebirse su aplicación si no está enmarcada en una norma constitucional que autorice su alcance directivo y regulatorio. (...) Así lo establece la Constitución, que en su artículo 334 prescribe que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. El uso del suelo y la explotación de los recursos naturales son dos de los componentes importantes de la economía y a la vez de la intervención, como también lo son según reza el artículo mencionado, la preservación de un ambiente sano y el desarrollo armónico de las regiones. “(...) precisamente regulando el goce de los terrenos, el Estado racionaliza la economía, mejora la calidad de vida de los habitantes, distribuye equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo, propende por un ambiente sano y vela por el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico de las comunidades. La tierra es un recurso limitado, máxime en las ciudades, donde se despilfarra y degrada el espacio público y el privado. Esta situación se corrige mediante la intervención del Estado, que considera que el derecho de dominio no es absoluto, sino relativo. La Constitución lo ordena y fundamenta.”⁵⁷

⁵⁷ MORCILLO, Pedro Pablo. Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión. Bogotá, D.C.: Editorial Temis S.A., 2007. Pág. 156.

En general, la intervención del Estado en la economía está justificada en su forma de Estado Social de Derecho. La Constitución colombiana tiene una estructura que propende por el equilibrio entre el bienestar social general y el desarrollo económico privado. Es así como en ella se consagran los derechos a la libertad económica y la iniciativa privada, a la libre contratación y competencia, a la propiedad privada y su goce, entre otras; pero a su vez, dichas libertades no están instituidas como prerrogativas absolutas, pues no pueden entorpecer la realización de los fines superiores del Estado. Por el contrario, su ejercicio debe propender por un desarrollo común en el que exista una real igualdad de oportunidades para el acceso a la riqueza y el bienestar derivado del desarrollo, por lo cual a los derechos económicos, especialmente aquéllos relacionados con la propiedad privada y el desarrollo territorial, les está dada una función esencial de solidaridad. Así, la Carta Política garantiza en la República un orden económico y social justo, por lo que las libertades económicas privadas se protegen en la medida en que se desarrollen dentro de los límites del bien común y el interés general, determinados éstos, por el intervencionismo estatal en la medida en que sea necesario.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado: *“La Constitución Política establece los derechos, libertades y garantías que determinan el contexto en el que se desarrollan las relaciones económicas entre los distintos sujetos (...) No obstante su consagración general, estas libertades y derechos no tienen carácter absoluto, pues pueden ser delimitados por el legislador cuando el interés general así lo exija, como en efecto lo dispone el artículo 333 de la Carta. (...) Si bien desde esta perspectiva de las garantías y derechos económicos, se advierten limitaciones o restricciones a su ejercicio en razón del interés social, desde la óptica del papel del Estado en la economía, la capacidad del poder público para intervenir en las distintas etapas del proceso económico, es parte de la identidad ontológica de éste, como lo establece el artículo 334”*.⁵⁸

Así, tomando en consideración que el desarrollo del territorio, a través de la intervención de las actividades propias de la ciudad, debe ser planificado por la razones ya expuestas en esta monografía, y con el propósito de cumplir con los fines del Estado Social de Derecho en materia de desarrollo del territorio, se hace necesario que sea el Estado en representación de todos quien lidere la planificación territorial en general, pues por las grandes implicaciones y posibles inequidades que conlleva para toda la sociedad la regulación del suelo, ésta debe ser guiada por un ente que represente un ideal común. En esta medida, al estar la planificación, particularmente la generada por los Planes Parciales, concebida desde lo público, es posible lograr un desarrollo urbano coherente con los intereses generales, pues teóricamente no se actúa en pro de intereses particulares, sino que se dirige la acción urbana hacia la satisfacción de las necesidades de todos los habitantes.

⁵⁸ Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No: 11001-03-06-000-2006-00027-00 (1728). (C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce; abril 27 de 2006).

En este sentido, el Estado colombiano, en su función constitucional de director general de la economía (art. 334 CP) y garante de la efectividad de los derechos de las personas (art. 2 CP), es el encargado de la función pública de ordenamiento territorial en general, lo cual significa que ésta es de su responsabilidad y competencia. En concreto, la Carta de 1991 dispuso en su artículo 311 que la ordenación del territorio local es competencia de las autoridades municipales y distritales, pues en el sentir del constituyente, son éstas quienes mejor conocen las necesidades de la población y el territorio de que se trate, pues son las más próximas a sus habitantes, a quienes la planeación de los aspectos territoriales les afecta de manera inmediata. Así, como el Plan Parcial es instrumento de ordenación territorial, su iniciativa y desarrollo por parte del sector público y específicamente por las autoridades locales, es natural.

Lo anterior sin duda representa que la Constitución colombiana, desarrollada por la expedición de la Ley 388 de 1997 por el Congreso de la República, desarrolló un importante fortalecimiento de la descentralización y autonomía territoriales, estableciendo la responsabilidad y competencia de la ordenación del territorio mencionada en su artículo 8: *“La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales (...)”*.

Ahora, vale la pena a continuación explicar en detalle el alcance del concepto referido de Acción Urbanística, para luego analizar y entender de qué forma dicha acción puede concretarse en la formulación, gestión y ejecución de Planes Parciales por parte del sector público, y por qué ello hace parte de la función (competencia y responsabilidad) de las autoridades municipales y distritales.

La Acción Urbanística se refiere a la toma de decisiones administrativas sobre el territorio local (mediante la expedición de normas jurídicas que se concretan en instrumentos de planificación) y al ejercicio de actuaciones urbanísticas (como intervenciones físicas que implican procesos de transformación del suelo, su infraestructura o modificación en sus usos).

*“La acción urbanística es la expresión concreta de la intervención de las autoridades de planeación en el territorio. Estas acciones son las que indican, en el marco de los planes de ordenamiento territorial, el grado de actividad, de planificación y gestión de las respectivas autoridades locales pues, al realizar acciones como clasificar el suelo, definir localización de infraestructura, servicios y equipamientos, determinar las características de las unidades de actuación urbanística, expropiar terrenos declarados de utilidad pública y otras más, se podrá evaluar el nivel de gobernabilidad territorial y el compromiso de las autoridades locales con el desarrollo local.”*⁵⁹

⁵⁹Ministerio De Desarrollo Económico, Viceministerio De Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable, Op. Cit., Pág 32. En: Laserna, Fernando Augusto. Conferencias de Derecho Urbanístico. Junio 2010, documento aún no publicado.

Dentro de este contexto puede decirse que el ejercicio de la acción urbanística consistente en la toma de decisiones mediante actos administrativos, constituye una labor normativa que únicamente puede ser del resorte del poder exorbitante del Estado, pues sin duda dichas normas, al ser vinculantes y exigibles a los particulares, implican una limitación que es legítima únicamente bajo el concepto del Estado y su intervención en interés general, lo cual no obsta, como se explicará en el capítulo siguiente, para que sean los particulares quienes propongan, según sus necesidades y estudios, proyectos normativos para ser aprobados por la Administración.

Por otra parte, en cuanto a la acción urbanística que implica una actuación urbanística, esto es, intervención física del territorio, es también competencia de las autoridades públicas locales, aunque igualmente pueden ser ejecutadas por particulares, quienes, como se verá en análisis subsiguientes en la presente monografía, gozan de unas condiciones que sin duda generan ventajas y eficiencias en su ejecución privada frente a aquélla que pudiere estar en cabeza de una entidad pública.

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley de Desarrollo Territorial, las actuaciones urbanísticas pueden ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria mediante unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado, que de acuerdo con este estudio, es lo ideal. *“Así mismo, las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y en programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y de derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.”*⁶⁰

Así, la ejecución del planeamiento mediante actuaciones urbanísticas puede ser desarrollada por los municipios y distritos. *“En un sentido amplio, ejecutar el Plan es poner en obra sus determinaciones, lo cual comporta una pluralidad de acciones de muy distinto carácter, que van desde la urbanización a la edificación. Mientras que la edificación es básicamente una actividad privada que la Administración se limita a controlar mediante las licencias de construcción o edificación, la urbanización puede ser tanto una actividad pública como privada, y ambas vienen coexistiendo y compitiendo en la historia reciente de nuestro urbanismo (...)”*⁶¹

Si bien la anterior referencia se deriva de un estudio del derecho urbano español, en Colombia el fenómeno es muy similar, ya que el concepto de función social de la propiedad aplicado urbanísticamente es de desarrollo reciente, y la obligación de asumir las cargas del desarrollo territorial (infraestructuras y cesiones públicas) propias del urbanismo, es

⁶⁰ MORCILLO, Op. Cit., Pág. 372.

⁶¹ Parada. Op. Cit., Pág. 147.

reconocida categóricamente como deber particular en la legislación colombiana hasta la expedición de Ley 9 de 1989. Así, también es aplicable, que *“Inicialmente, en efecto, la Administración decidía el cuándo y el cómo del proyecto urbanizador; a su costa expropiaba los terrenos necesarios para las obras y a su costa ejecutaba éstas, mientras que los beneficios derivados de la mejora y edificabilidad de los solares resultantes quedaban en el patrimonio de los propietarios colindantes con las vías y plazas públicas.”*⁶²

Hoy, en el sistema colombiano, los municipios y distritos pueden recuperar plusvalías derivadas tanto de su decisión urbanística como de su actuación urbanística. Son expresamente responsables de ejecutar las obras de infraestructura primaria, y pueden desarrollar infraestructuras secundarias directamente para cumplir con los fines del Estado (por ejemplo proveer vivienda de interés social), mas la regla general es que esta obligación de desarrollo secundario haga parte del derecho a la propiedad privada, que de acuerdo con la Constitución, es una función social que implica obligaciones, por lo que la infraestructura derivada necesaria para hacer construable un predio, es deber del particular o particulares propietarios del mismo a través de la obtención de una licencia de urbanismo. Además, el urbanismo secundario y la construcción son acciones que en esencia buscan el ánimo de lucro, mientras que el Estado busca ante todo el progreso y beneficio social.

Ahora, teniendo claro que está en cabeza del Estado local la función pública del desarrollo del territorio a través de la ejecución de la acción urbanística (decisión y actuación), se procede a analizar el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Territorial, que establece un listado enunciativo, no taxativo, en el cual se ejemplifican algunas acciones urbanísticas de gran trascendencia territorial, con el fin de resaltar aquéllas relacionadas con el asunto a tratar en el presente capítulo, es decir, con la función de formular, dirigir, gestionar y llevar a cabo la ejecución de Planes Parciales por parte de las autoridades municipales y distritales. Así, son acciones urbanísticas en cabeza de los municipios y distritos relevantes para esta materia:

- i. La de “Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.” Se trata de una acción urbanística que sin duda implica un acto administrativo de decisión. La autoridad municipal o distrital competente deberá realizar un estudio previo que justifique la conveniencia de la localización y el establecimiento de las infraestructuras citadas, pues constituirá la motivación del acto administrativo respectivo y por lo tanto sustento de su legitimidad. Estas decisiones, si bien pueden estar contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de que se trate, cuando se refieran a

⁶² Ibid.

infraestructuras primarias o de carácter estructural o principal, pueden igualmente estar contempladas en actos administrativos normativos de las oficinas de planeación de las alcaldías o en Planes Parciales, cuando la localización y señalamiento se refiere a infraestructuras secundarias o derivadas.

El efecto territorial de esta acción es trascendental en el desarrollo de la ciudad y su expansión, densificación y renovación, ya que dichas estructuras base son indispensables para su sostenimiento y la potenciación de sus cualidades económicas, tales como la eficiencia de la aglomeración en cuanto a cercanías y número de contactos entre las personas, el incremento en el valor de los suelos, la accesibilidad a las centralidades de servicios, y en general, la generación de condiciones de mejor calidad de vida.

“Uno de los aspectos más novedosos de la Ley [se refiere a la Ley 388 de 1997] hace referencia al papel protagónico que asigna a las redes de infraestructura como ordenadores de la ciudad y el territorio regional.”⁶³

El ordenamiento del territorio entonces generado a través de estas decisiones administrativas, se ve como un sistema, y en la medida en que el crecimiento de la ciudad se piensa ordenadamente, las condiciones económicas de las ciudades tienden a mejorar. Así, los municipios y distritos tienen la obligación de definir la capacidad futura de redes, vías y servicios y la manera como se distribuirá el recurso a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad a partir de la planeación del territorio.

Lo anterior implica adicionalmente, que la proyección de las infraestructuras secundarias en el instrumento de planificación correspondiente, en nuestro caso, en los Planes Parciales, debe garantizar la integralidad y funcionalidad de la ciudad en el área que se regula con el plan, así como su sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, esta acción tiene además trascendental impacto en los derechos fundamentales de las personas, ya que al estructurar acceso a servicios públicos de calidad, un adecuado manejo de los residuos que pueden afectar la salud, y una buena dotación de equipamientos que atiendan las necesidades sociales, el Estado puede asegurar la efectividad de prerrogativas fundamentales en cabeza de los ciudadanos.

⁶³ GIRALDO ISAZA, Fabio Pról., .Mavdt, Esap, Fedevivienda, Onu-Hábitat Colombia, Pnud, Metrovivienda. *“Políticas urbanas y legislación facilitadora, Formulación y Aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia – Una práctica colectiva hecha realidad”*. Ed. UNDP, 2005. Pág. 38

- ii. La segunda acción urbanística relacionada con los Planes Parciales de iniciativa y desarrollo por el sector público enunciada en el referido artículo 8, consiste en “Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.” Se refiere a que los municipios y distritos deben establecer normas jurídicas que regulen qué se permite como desarrollo constructivo en cada predio del territorio; por lo tanto, modulan el diseño urbano de las ciudades y el ejercicio del derecho a la propiedad privada sobre inmuebles, pues determinan cómo ésta puede ser aprovechada por sus titulares.

Esta acción, cuando se trata de dar norma específica, debe estar contenida en instrumentos intermedios de planeación como los Planes Parciales, ya que los Planes de Ordenamiento Territorial establecen criterios generales y normas estructurales, pues una regulación al detalle en éstos no sería eficiente. Estas normas de usos y aprovechamientos, deben ocuparse de garantizar que el denominado derecho a la ciudad se configure para todos en un marco de altos estándares de calidad urbanística, ampliando el calificativo de la “dignidad” del derecho a la vivienda, a la dignidad del derecho a la ciudad. La acción, que en este caso es también decisión administrativa, implica la cualificación del territorio urbano conforme a sus características espaciales e históricas y así, el estableciendo tratamientos urbanísticos que instruyen cómo debe ejecutarse la actividad de la edificación asegurando la construcción de un urbanismo integral que respete mínimos de espacio público necesarios para que la ciudad sea habitable y pacíficamente disfrutable en condiciones de igualdad para los ciudadanos.

- iii. También es ejemplo de acción urbanística del Estado, relevante en el tema de Planes Parciales, el *“determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.”*

Es natural que sean los municipios y distritos quienes deben asegurar la prevalencia del espacio público en el desarrollo de sus territorios, específicamente en las normas especiales que regulan niveles territoriales menores que la ciudad y que son de aplicación directa a las urbanizaciones y construcciones, como lo son los Planes Parciales. Implica que es función del Estado local llevar a la ciudad hacia un estándar urbanístico óptimo para los ciudadanos, lo cual se mide en términos de bienes y servicios públicos urbanos. El núcleo de esta acción urbanística proviene de la misma Carta Política, la cual establece en su artículo 82 que *“Es deber del Estado velar por la protección de la*

integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.” Así, los municipios y distritos en la formulación, expedición y ejecución de Planes Parciales deben privilegiar la destinación del suelo al uso común en tanto y en cuanto les sea jurídicamente posible.

En este sentido, no sólo se trata de establecer una regulación que en el futuro permita espacios públicos dignos en crecimientos nuevos de la ciudad, sino de lograr en el presente analizar las faltas o ausencias en el espacio público y zonas verdes necesarias para satisfacer las necesidades colectivas de la ciudad ya construida y consolidada, y mediante instrumentos como la ejecución de proyectos de renovación urbana o incluso la expropiación por motivos de utilidad pública, re-crear el suelo que haga falta para satisfacer la necesidad de espacio común para el uso y disfrute de todos.

Esta acción no sólo se circunscribe a parques y zonas verdes, sino que además, involucra otras áreas públicas urbanas indispensables para la organización ciudadina de calidad, tales como plazas, bulevares, alamedas, rondas, etc. Incluso, contemplando la definición de espacio público contenida en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, el municipio o distrito puede afectar al uso público determinados bienes de propiedad privada sin que éstos dejen de ser de dominio particular, en donde limita el uso de los mismos y restringe la exclusividad propia de este derecho, para convertirlos en bienes objeto del disfrute colectivo. Así, la acción del municipio o distrito dirige la utilización del suelo en interés común, garantizando la función social y ecológica de la propiedad establecida en la Constitución.

- iv. Por otra parte, la calificación y localización de terrenos para la construcción de viviendas de interés social (VIS) y la determinación de los inmuebles objeto de desarrollo y construcción prioritaria, son acciones urbanísticas que el municipio o distrito puede llevar a cabo a través de los Planes Parciales. La Ley privilegia la vivienda sobre todo para darles acceso a la misma a las personas que cuentan con menos recursos. De esta manera, es deber de los municipios y distritos delimitar el déficit de vivienda, proyectarlo, determinar la densidad que regirá los proyectos VIS y VIP, y dependiendo de ésta, señalar el suelo en el que ha de ubicarse en el instrumento de planificación específico (en nuestro caso, en el Plan Parcial) y así, afectarlo. Claro está que dicho planeamiento, cuando implica ejecución y gestión por parte del Estado local, debe estar en coordinación con la planeación fiscal o de finanzas públicas. Para lograr disminuir el dramático déficit de vivienda, *“(…) es necesario actuar de manera prioritaria en la regulación adecuada de los suelos de expansión en perspectiva regional, en la promoción de apoyo a los Bancos Inmobiliarios municipales, y en la formulación creativa de mecanismos técnicos que*

*permitan reducir costos en las infraestructuras asociadas a la distribución de servicios públicos en proyectos de vivienda de interés prioritario.”*⁶⁴ Por su parte, la determinación de los terrenos objeto de desarrollo y construcción prioritaria, que puede hacerse en los Planes Parciales, es una acción urbanística de las autoridades locales que evidencia cómo la Ley 388 desarrolla el principio de función social de la propiedad privada, previniendo el engorde de tierras y la especulación sobre los precios de los suelos, para dar paso al direccionamiento del aprovechamiento del territorio urbano con usos eficientes que hagan ciudad y no la destruyan, y que permitan al municipio o distrito la captación de plusvalías.

- v. El artículo 8 de la Ley 388 de 1997 también establece que es acción urbanística la de *“Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.”* Se trata evidentemente de una actuación urbanística. Ésta establece que es el Estado quien debe liderar las actuaciones o intervenciones físicas en el espacio para dotar a la ciudad de infraestructuras públicas que beneficien a todos. Los costos de urbanismo primario deben ser asumidos por el municipio o distrito y financiados a través de los mecanismos tributarios que establece la ley, ya sean de destinación específica (como las contribuciones por valorización) o genérica (como el impuesto predial). Dichas obras pueden ser contratadas por el Estado con particulares o entidades mixtas, con respeto de las disposiciones propias de la contratación estatal establecidas en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, entre otras. Así, el Estado en ejercicio de la función pública de ordenamiento territorial no sólo toma decisiones de planificación, sino que es responsable de ejecutar en la práctica obras de dotación urbana. Esta actuación urbanística también puede tener plena aplicación en cuanto a los Planes Parciales de iniciativa y ejecución públicas, si se entiende que lo dispuesto en el artículo se refiere a obras de infraestructura secundaria, ya que dichos planes pueden ser ejecutados por las autoridades públicas directamente conforme lo expuesto. No obstante, en principio no es del resorte del Plan Parcial el desarrollo de las infraestructuras generales o primarias, incluso si éste es ejecutado por una entidad pública.
- vi. También, debe considerarse como acción urbanística clave en el desarrollo de Planes Parciales la expropiación de *“terrenos y mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.”* La expropiación es un instrumento trascendental con el que cuentan los municipios

⁶⁴ Ibid. Pág. 44.

y distritos para poder imponer las decisiones que adoptan en ejercicio de la función pública de ordenamiento del territorio al expedir los Planes Parciales.

El Estado tiene la capacidad de forzar la enajenación de determinado inmueble que la ciudad, o el Plan Parcial, está requiriendo para determinado fin social (sea necesidad de espacios públicos, ampliación de sistemas generales, etc.). Permite que los objetivos del ordenamiento puedan llevarse a la práctica, por lo que ninguna voluntad particular puede frenar el desarrollo ordenado de la urbe. En Planes Parciales de iniciativa pública, éste instrumento puede utilizarse, como se ha dicho, para iniciar la ejecución de determinado proyecto y unidad de actuación urbanística por encima del interés particular de los propietarios del suelo renuentes.

De todo lo anterior se tiene que (i) los Planes Parciales de iniciativa y ejecución pública son posibles y, en principio, deseables, en la medida en que el Estado, en su función de director general de la economía y de interventor en el marco del Estado Social de Derecho, actúa en interés general al liderar estos instrumentos. (ii) La formulación, puesta en marcha y ejecución de dichos Planes por parte de los municipios y distritos se realiza en ejercicio de la función pública del urbanismo consagrada en la Ley 388 de 1997, en el marco de la Acción Urbanística. (iii) Los Planes Parciales liderados por el sector público cuentan con ventajas en su efectiva realización, por la posibilidad de implementar el instrumento de la expropiación directamente. No obstante esta ventaja, la formulación y ejecución directa de Planes Parciales por parte de los municipios y distritos, debe analizarse también desde el punto de vista económico, a lo cual se procede a continuación.

3.2. La justificación económica del Estado como formulador y ejecutor de Planes Parciales:

La adopción de un Plan Parcial al concretarse, como se explicó, en una decisión administrativa, expedida en el ejercicio de la función pública del ordenamiento, da cumplimiento a los principios sobre los cuales se estructura la Ley de Desarrollo Territorial: la función social y ecológica de la propiedad, la participación democrática de los ciudadanos, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios. Sobre todo estos dos últimos principios se desarrollan cuando es el Estado quien lidera y promueve el proceso de gestión del Plan Parcial.

Examinando el principio de prevalencia del interés general sobre el particular a la luz de la economía, se encuentra que éste implica en todas sus formas la intervención del Estado en el uso del suelo, en razón de la satisfacción de las necesidades de la colectividad y la provisión de bienes públicos (también denominados como de uso común en su concepción

económica, que es distinta a la jurídica)⁶⁵ que constituyen elementos necesarios para la habitabilidad, accesibilidad y subsistencia en las ciudades o municipios.

En este sentido, la teoría económica ha demostrado que en la provisión de bienes públicos o de uso común el Mercado por sí solo conduce a una ineficiente producción, es decir, produce mucho de unos y muy pocos de otros, o lo que es lo mismo, falla en la función de producir bienes públicos y por lo tanto no llega a suministrar la cantidad socialmente deseada o lo hace en cantidades sub-óptimas.

Lo anterior, se debe en parte a: (i) las características propias de estos bienes: ser indivisibles, no rivales⁶⁶ y su acceso es no excluyente⁶⁷; (ii) no se pueden producir en pequeñas cantidades ya que benefician a la sociedad en su conjunto, y su puesta en disposición es generalmente costosa, debido a que para su provisión se requiere espacio (suelo) que por lo general está en manos de varios propietarios implicando una difícil obtención; (iii) no hay manera de apropiárselos en cantidades discretas en razón a que el Mercado no les fija precio; (iv) Los particulares o privados no tienen incentivos para contribuir voluntariamente en la producción de dichos bienes públicos⁶⁸, y tienden a convertirse en *free riders*⁶⁹, en razón a que en el fondo saben que si otros los producen igual se beneficiarán.

Adicionalmente, bajo el supuesto de que el Mercado proveyera los bienes públicos, la existencia de factores externos (externalidades) que actúan como fuerzas centrífugas o centrípetas, genera ineficiencia en el proceso de asignación de los recursos requeridos para la provisión de los bienes de uso común, como lo son las decisiones independientes de localización de las actividades económicas, la escasez de los recursos naturales, la accesibilidad a sistemas de movilidad, la densificación y ocupación de terrenos, los precios del suelo y las economías de aglomeración⁷⁰, entre otros.

⁶⁵ Son aquéllos bienes que se caracterizan por ser no excluyentes y no rivales, y que sirven para la satisfacción de necesidades colectivas, como es el caso de los equipamientos, el espacio público, la infraestructura vial, de transporte y de servicios públicos, que constituyen elementos necesarios para la habitabilidad, accesibilidad y subsistencia en las ciudades o municipios. Así, un bien es público, económicamente, cuando cuesta poco o nada permitir que una persona adicional disfrute de él y cuando cuesta mucho impedirlo.

⁶⁶ En expresión de M. Peston, bienes públicos y sector privado (1975). Significa que el bien no disminuye por el hecho de que lo consuma un número significativo de individuos.

⁶⁷ Básicamente su costo marginal de producción es cero y no se puede impedir su uso, por lo tanto los usuarios no tienen incentivos para producirlos.

⁶⁸ STIGLITZ, Joseph. La Economía del Sector Público., Barcelona; Antoni Bosh, 2002, Capítulo 5, Página 124

⁶⁹ Lo cual implica que están a la espera de que los demás agentes los produzcan y carguen con los costos.

⁷⁰ Las economías de aglomeración se clasifican en tres grupos:

a) Economías internas a la empresa: están representadas por las economías de escala de tipo productivo, distributivo y financiero, las cuales dan lugar a la concentración de las actividades productivas.

De esta forma, el Estado es llamado a intervenir como agente regulador de la economía a fin de propender por una asignación eficiente de los recursos y producir una cantidad óptima de bienes públicos, de tal manera que contribuya a garantizar una adecuada calidad de vida para los habitantes y un espacio ciudadano urbanizado o construido con adecuados estándares urbanísticos, consultando así el interés general sobre el particular.

Asimismo, es el Estado quien debe promover el desarrollo de actividades productivas, residenciales y la maximización del bienestar social en términos de accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad urbana. Para ello, la Ley de Desarrollo Territorial lo ha dotado con la facultad de llevar a cabo acciones urbanísticas como se explicó anteriormente, entre las cuales se resaltan:

*“(...) Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las **cesiones obligatorias**, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas, (...) Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes; (...) Determinar **espacios libres** para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y (...) Determinar y reservar terrenos para la **expansión de las infraestructuras urbanas**”⁷¹*

Por consiguiente, se concluye que el fracaso del Mercado para conducir a la asignación eficiente de los recursos (tierra, inversión pública, tecnología) para producir bienes públicos, exige la intervención planificada de la autoridad local y coloca necesariamente en la esfera “política” las decisiones sobre las cantidades a producir y, por lo tanto, el volumen de recursos a asignar para poner a disposición de la comunidad los bienes de uso común.

En segundo lugar y no menos importante, el desarrollo del principio rector de la distribución equitativa de las cargas y beneficios se concreta en los Planes Parciales de iniciativa y gestión pública. La definición jurídica de este principio busca impartir un trato igualitario de todos frente a las normas urbanísticas a través de la intervención del Estado en hechos económicos propios de la ciudad, y especialmente tiene que ver con que dicha intervención conlleve la distribución equitativa de la renta urbana y de las condiciones bajo las cuales se ve afectada favorablemente, como es el caso de los impuestos sobre el patrimonio o la renta que permiten transferir de quien más tiene hacia quienes menos tienen.

-
- b) Economías de localización: son aquellas externas a la empresa pero internas a la industria o sector que se constituyen como las ventajas que se derivan de la localización concentrada de empresas que pertenecen al mismo sector productivo.
 - c) Economías de urbanización: son aquellas externas a la empresa y al sector que se consolidan como las ventajas derivadas de la presencia de infraestructuras utilizables por todos los sectores.

⁷¹ Artículo 8 de la Ley 388 de 1997

Así, las rentas urbanas ⁷², independientemente de otros factores que intervienen en la formación de las mismas, se estructuran bajo unas premisas básicas propias del mercado del suelo urbano, a saber: i) que el elemento sobre el cual se generan (el suelo urbano) es un bien puro que tiene la condición de escasez, que se representa en una curva de oferta tendencialmente vertical o inelástica; ii) que dicho elemento tiene la condición de bien inmueble lo cual implica su localización única e inamovible dentro del espacio urbano; y iii) que la demanda de este elemento es elástica, e implica la disponibilidad a pagar un precio superior, producto de la presión que ejerce la necesidad creciente y permanente de consumo de espacios aptos o adaptables para desarrollar actividades propias de la vida urbana (residencial, productiva, etc.), por la atracción que generan las ciudades.

En ese sentido, la presión poblacional sobre la ciudad, producto de los procesos demográficos y de localización de actividades productivas, conduce a que un bien puro como el suelo urbano, escaso y no reproducible a voluntad, sea merecedor de un tratamiento especial, puesto que cuando el sistema de precios actúa con una demanda creciente sobre una oferta inelástica, genera transferencia de recursos al conjunto de la sociedad hacia una minoría de propietarios de suelo que son los que finalmente se privilegian de las rentas; dicha transferencia de recursos se denomina excedente económico y es el que constituye parte del beneficio social, que de no ser regulado, puede ser objeto de apropiación por parte de particulares.

Tautológicamente, la diferenciación de las rentas del suelo en la urbe se ve afectada a su vez por las economías externas⁷³ producto de la intervención misma del Estado, con la determinación de potenciales de aprovechamientos del suelo, la localización y provisión de bienes y servicios públicos urbanos que se traducen en habitabilidad, amenidad y accesibilidad, y la definición y priorización de usos de suelo, entre otros.

De esta forma las mencionadas rentas diferenciales deben ser, en el marco del principio de igualdad, equilibradas en cada pieza urbana mediante un reparto equitativo determinado en un instrumento de planeación concreto (Plan Parcial), lo que se traduce en que todos los partícipes deben contribuir con su aporte proporcionalmente en el cubrimiento de los costos propios de la gestión del proyecto del plan, y además deben recibir una misma tasa de beneficio derivada de su desarrollo. Lo anterior, en el marco de los Planes Parciales de iniciativa y ejecución públicas puede verse favorecido en la medida en que el promotor

⁷² DAVID, Ricardo. Principios de economía política y tributación. Colombia: Ed. Piero Sraffa., 1997. Pág. 51. *“La renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo”*.

⁷³ Entiéndase como el mayor o menor beneficio que se deriva del suelo, debido a que este por su localización y escasez hace que se obtenga un excedente económico diferenciado.

Estado tiene como fin la consecución del máximo beneficio social, y no una utilidad concreta en términos monetarios.

3.2.1. El Beneficio General como propósito fundamental del Estado:

Dentro de este marco, el Estado busca la maximización del Beneficio General, entendido éste como el punto donde se optimizan las Necesidades Urbanas de la sociedad a través de una función de bienestar, se logra la Eficiencia Distributiva de bienes o servicios de uso común y se maximiza la Ganancia de los agentes productivos o empresas localizados en la pieza urbana.

$$\text{Max BG} = \sum \int [\text{BS} + \text{ED} + \text{Gemp}]$$

$$\text{BS} = f(U_1 \dots U_n)$$

$$\text{Gemp} = U = f(X_1 \dots X_n)$$

Las Necesidades Urbanas, la Eficiencia Distributiva y las Ganancias de las empresas que forman parte de la función de Beneficio General arriba presentada se entienden, para efectos de este trabajo como:

- i) Necesidades Urbanas: aquellos factores indispensables para el desarrollo de la vida en la urbe como es el caso de los equipamientos, los sistemas de transporte, los servicios públicos domiciliarios locales y el espacio público.
- ii) Eficiencia Distributiva: se define como la mejor combinación de factores asociados a provisión de bienes y servicios de uso común, para que aquéllos que se constituyen como usuarios de éstos realmente los reciban y tengan así, acceso real y eficiente a las Necesidades Urbanas antes descritas.

Ganancias de las empresas o agentes productivos: corresponde a la rentabilidad esperada por aportar y participar activamente en el desarrollo del proyecto urbanístico (Plan Parcial),

3.2.2. La evaluación social y económica de proyectos para determinar el Bienestar Social dentro del Beneficio General:

La evaluación social y económica de proyectos compara los beneficios y costos que el PP genera para la sociedad⁷⁴, es decir, determina el efecto que la formulación, adopción y

⁷⁴ Entiéndase sociedad como el conjunto de individuos que conforman la pieza urbana o partícipes del Plan Parcial.

ejecución efectiva del Plan tendrá sobre su bienestar, representado por la cantidad de bienes y servicios disponibles y efectivamente recibidos. Es decir, busca medir la verdadera contribución del PP al beneficio económico (financiero y social) de los partícipes.

En otras palabras, la evaluación económica y social se entiende para los fines de este trabajo como el conjunto de herramientas que permiten analizar, cuantificar y valorar el impacto de las decisiones específicas con el propósito de asignar los recursos de manera eficiente obteniendo mayores beneficios para la colectividad de la zona objeto de Plan Parcial, dados los recursos disponibles,⁷⁵ logrando así generar una mayor distribución de los ingresos⁷⁶ dentro de los diferentes partícipes del Plan.

Así, tiene como objetivo identificar los diferentes impactos que el proyecto en el marco del Plan Parcial generaría sobre el bienestar, otorgándole valor a dichos impactos de acuerdo con el diferente grado de beneficio que resulte de éste. Lo anterior implica que mide los impactos (o la magnitud del plan sobre la Función de Bienestar Social) y le asigna valores a los mismos, según sea la utilidad marginal social de éstos.

La información resultante de la aplicación de la evaluación económica y social debe ser tomada en cuenta por los agentes que toman las decisiones tanto en el sector público como en el privado, para así poder programar las inversiones de manera que tenga el mayor impacto en el beneficio general y así promover incentivos desde el sector público para que la inversión privada se focalice en las zonas, proyectos e intereses de la ciudad.

Este método de evaluación, utiliza implícitamente como base una función de bienestar social que indica qué elementos son relevantes y contribuyen a este propósito. Sin embargo, debe tener en cuenta tres aspectos fundamentales: i) Los bienes y servicios que se van a incorporar a la función⁷⁷, ii) el conjunto de individuos que pretende beneficiar⁷⁸ y iii) la dimensión temporal de la función de bienestar⁷⁹.

Así, la función de bienestar social puede expresarse de la siguiente forma:

⁷⁵ Y así la eficiencia.

⁷⁶ Y así la equidad.

⁷⁷ Bienes y servicios que pueden generar bienestar a uno o más individuos de la pieza urbana. Se contemplan necesariamente los bienes, servicios, insumos y recursos que se requieran para el PP y que a su vez generan beneficio a través de su consumo. Éstos pueden ser tangibles, intangibles, privados, públicos, transables o no transables.

⁷⁸ Para efectos prácticos se supone que los individuos a beneficiar son los que conforman la pieza urbana, así como los capitalistas e inversionistas que participan activamente en la gestión del plan.

⁷⁹ Hace referencia al bienestar que se genera tanto para los que habitan actualmente en la pieza urbana como los que la habitarán en el futuro. A modo de ejemplo: Consumir recursos naturales no renovables hoy elimina la posibilidad de consumir mañana.

$$F (Bs) = (Js) (Cijt)$$

Donde,

J_s = Beneficio Social, entendido éste como la disponibilidad y efectivo acceso a los bienes o servicios de uso común

i = Bienes y Servicios generados en el Plan Parcial

j = Individuos o grupos socioeconómicos que se benefician de los B o S

t = momento del tiempo donde se consumen los bienes y servicios

$Cijt$ = Conjunto de individuos beneficiados por los Bienes o Servicios

Por otra parte, la evaluación económica y social del PP se fundamenta a su vez en que si los beneficiarios del proyecto pueden compensar⁸⁰ a los afectados⁸¹ por el mismo, y aun así estar mejor de lo estarían si el proyecto no se hubiese realizado, el PP puede entonces considerarse como un aporte al bienestar social.

3.2.2.1 Etapas de la Evaluación Económica y Social:

Este método consta de dos etapas: i) la identificación de los impactos y ii) la valoración de los mismos.

i) Identificación de los Impactos:

Se asumen como la magnitud mayor o menor de los efectos o resultados propios de las acciones que concretan y hacen posible el PP, los cuales son comparables con los objetivos propios del plan. No obstante, sólo se consideran aquéllos que determinen un aporte del plan al bienestar social.

Para determinar los impactos, es necesario, calcular la derivada⁸² de la función de bienestar, puesto que ésta refleja los cambios generados en el consumo de los bienes y servicios que forman parte del PP. Los mismos están asociados a un grupo socioeconómico de la pieza urbana en un momento dado del tiempo. En otras palabras, describe el beneficio social marginal del consumo de bienes y servicios⁸³ por parte de un grupo en un momento dado del tiempo, lo anterior se expresa de la siguiente manera:

⁸⁰ Es suficiente que sea factible realizar la compensación para que el PPRU se defina como socialmente rentable para la colectividad, puesto que sería atractivo para el conjunto de partícipes del mismo.

⁸¹ Son aquéllas personas que por su situación podrían ser partícipes del Plan Parcial, pero se constituyen como renuentes a participar en el mismo, viéndose obligados a enajenar su propiedad y/o en consecuencia trasladarse.

⁸² La derivada representa cómo cambia la función a medida que sus entradas varía.

⁸³ Los bienes y servicios específicos a incorporarse en la función serán determinados por las preferencias de los agentes vinculados al PP.

$$\delta B_s / \delta P = \sum (\delta J_s / \delta C_{ijt}) * (\delta C_{ijt} / \delta P)$$

ii) Valoración de los Impactos:

Una vez se han identificado los impactos propios del PP y observado sus efectos, se procede a la valoración de los mismos.

Resulta pertinente aclarar que la medición directa y objetiva del bienestar es absolutamente compleja, pues no hay unidades con las cuales asignar valor a un determinado nivel de bienestar⁸⁴, por tanto, la medición de éste para los propósitos del presente trabajo debe entenderse en términos relativos, es decir, resulta de comparar el beneficio que otro bien o servicio similar generaría en el mismo contexto.⁸⁵

De esta forma, para valorar los impactos que permitirán medir el bienestar en el marco de la evaluación económica y social del proyecto, se debe seleccionar un determinado bien o servicio⁸⁶ como la unidad de medición relativa, o comparativa donde por efectos prácticos la utilidad del bien o servicio escogido se asumirá como uno (1) para ser comparado con los demás dentro del rango (0-1).

En términos de Ernesto Fontaine, en su libro Evaluación Social de Proyectos⁸⁷, el bienestar social se puede medir como:

$$B_s = (\% \text{ Ing de la pieza urbana}) [(\% \text{ Inv pública}) \times (\text{Rent social de la inv privada}) + (1 - \% \text{ Inv Pública}) \times (\text{Rent social de la inv privada})]$$

Donde,

Bs= Bienestar social
 Ing= Ingresos
 Inv= Inversión
 Rent= rentabilidad

⁸⁴ Se refiere a la asignación de valor de los impactos.

⁸⁵ A modo de ejemplo, los valores se asignarían respondiendo preguntas como: (¿prefiere tener equipamientos o parques?).

⁸⁶ A manera de ejemplo, un bien seleccionado puede ser el Espacio Público = 1 y los bienes a comparar mobiliario urbano, vivienda, equipamientos entre 0 y 1.

⁸⁷ FONTAINE, Ernesto. Evaluación Social de Proyectos. Ed. Alfaomega. 1999.

En este sentido, el bienestar social se puede incrementar a través del aumento del porcentaje de ingresos de la pieza urbana, variando el tamaño de la inversión del sector público o incremento de la rentabilidad social de la inversión privada.

3.3. Ventajas del Estado como promotor y ejecutor de Planes Parciales:

Dentro del contexto de la formulación, adopción y ejecución de un Plan parcial el Estado presenta una serie de ventajas con relación al sector privado como agente formulador o desarrollador. Deben precisarse de antemano estos roles, ya que implican actividades distintas, así: el Estado puede ser agente formulador del plan, en donde su rol estará dirigido hacia el planeamiento y la regulación urbanística, mientras que en su papel de ejecutor, actuará como desarrollador de las actuaciones urbanísticas o transformaciones concretas del suelo planteadas en la norma del Plan Parcial ya formulada. Las siguientes ventajas se agrupan en cumplimiento de ambos roles por parte de la autoridad, tal y como se describe a continuación:

- a) El Estado siempre velará por la maximización del Beneficio General y la optimización del Bienestar Social.

- b) El Estado tiene la oportunidad de generar acceso rápido y directo a fuentes de información privilegiada⁸⁸, pues tiene las herramientas para compilar las diferentes bases de datos que reposan en sus entidades. La recopilación y organización de esta información, si bien implica un costo, éste forma parte de su presupuesto de funcionamiento, en este sentido el agente estatal puede tener acceso a ella sin cargarla directamente como costo de formulación del Plan Parcial concreto, ya que la utiliza también para otros fines. No obstante, en el marco de una gestión asociada, prestar acceso a bases de datos estatales organizadas debería considerarse como un costo recuperable a favor del Estado.

La información que se menciona es importante en la medida en que ésta da acceso al conocimiento del conjunto de oportunidades⁸⁹, permite predecir el efecto de sus disposiciones en materia de ordenamiento y concentrar la acción estatal en unos pocos y fundamentales frentes para no perder la eficiencia de la gestión. Estos frentes son, por lo

⁸⁸ Entiéndase como aquella relacionada con el desarrollo propio de su actividad que no genera un costo adicional. Dentro de ésta se encuentran: precios de suelo, rentas, avalúos inmobiliarios, indicadores de cobertura y necesidades básicas insatisfechas, crecimiento poblacional, cobertura y localización precisa de los sistemas generales, recaudos por impuestos a la propiedad, déficit y estándares urbanos, localización y aglomeración de actividades productivas y residenciales, localización, jerarquía y cuantía de las inversiones futuras en infraestructura vial y de transportes, equipamientos y espacio público, información georreferenciada de las decisiones administrativas generales y particulares propias del planeamiento y desarrollo urbano, entre otras.

⁸⁹ El conjunto de oportunidades se entiende como todo aquello de lo que puede disponer y a qué precio puede hacerlo.

general, aquéllos en los que los resultados del mercado no son los socialmente deseables, como la provisión y distribución de bienes públicos tratada anteriormente.

Adicionalmente, lo anterior se considera una ventaja frente al sector privado como gestor de Planes Parciales, puesto que a éste obtener información precisa, verídica y en tiempo real le resulta difícil y el costo lo debe asumir inmediatamente, en el sentido que la misma se encuentra distribuida desigualmente y de manera asimétrica entre los actores y sectores, lo que implica una limitación para la toma de decisiones estratégicas en la gestión de un Plan Parcial. No obstante, esta información es necesaria para el desarrollo de la actividad de los particulares en el marco de las actuaciones urbanas, y por tanto están dispuestos a pagar un alto precio por ella.

En términos de Joseph Stiglitz: *“El hecho de que las personas y las empresas normalmente tomen decisiones basadas en información imperfecta afecta el comportamiento de los mercados de manera diversa. Las empresas y los individuos compensan la escasez de la información. En muchos mercados en los que existen problemas de selección adversa y riesgo moral, las empresas ajustan los precios para que transmitan información sobre la calidad. Las personas y las empresas pueden tratar de transmitir información sobre sus características y su trabajo para labrarse una reputación.”*⁹⁰

Así entonces, se establece que el acceso del Estado a información concreta y en tiempo “real”, si desarrollare una coordinación y organización de la misma entre entidades, le permitiría mitigar los efectos propios de las imperfecciones de la información como son: la limitación al comportamiento de los mercados y su dinámica general, las barreras de entrada, las decisiones sub-óptimas y poco racionales, la dispersión de precios, los riesgos de búsqueda de información u oportunidades, transmisión de señales equivocadas, problemas de incentivos, entre otros.

c) El liderazgo público de Planes Parciales presenta una garantía en la gestión de los mismos, la cual consiste en que es el Estado el legitimado directamente para emplear el instrumento de la expropiación, lo cual garantiza en últimas la prevalencia del interés de la mayoría y la posibilidad de obligar a los propietarios renuentes a enajenar su propiedad en pro del proyecto urbano planteado. La autoridad, que cumple un rol de ejecutora en este caso, cuenta con la competencia para aplicar el instrumento y no se ve cuestionado el despojo de la propiedad de los renuentes a favor de terceros, como sucede en los Planes Parciales de iniciativa privada, puesto que es el Estado el ejecutor y a éste se transfieren los bienes expropiados. Esto sin duda constituye una seguridad en la gestión de Planes Parciales, ya que se entiende como un incentivo que genera confianza para los propietarios del suelo que están de acuerdo con la ejecución del plan y en últimas para los inversionistas que deseen vincularse al proceso.

⁹⁰ STIGLITZ, Joseph. Microeconomía. 2da edición inglesa: Barcelona, Ed. Ariel S.A., 2001. Pág 328.

d) Los municipios y distritos constituyen un agente “de incentivos”, puesto que en pro del beneficio general sobre el particular y de un trato igualitario de todos ante las normas urbanísticas, están en la capacidad de recompensar o castigar a los agentes particulares por realizar determinadas actividades que beneficien o atenten contra el modelo de ordenamiento local que se busca a través del Plan Parcial. Constituyen parte de estos incentivos que de una u otra manera afectan las funciones de utilidad o de bienestar de los agentes involucrados en el Plan Parcial: las decisiones administrativas como el anuncio de proyecto que minimiza la especulación sobre los precios del suelo; la declaratoria de utilidad pública del proyecto⁹¹; el acceso a crédito o mecanismos de financiación⁹²;

En este mismo sentido, la reputación del Estado juega un papel fundamental como incentivo en la vinculación de los diferentes actores al proyecto, puesto que constituye una especie de garantía de que se va a desarrollar el proyecto planteado en el Plan, aunque ésta no se pueda validar o cuantificar. A la entidad pública de que se trate le interesa mantener su buena imagen frente a la sociedad que constituye la razón de ser del Estado mismo, y por otra parte, es su deber y finalidad servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten así como mantener la integridad territorial⁹³. Así entonces, la reputación del Estado promueve la entrada o participación de muchos actores particulares en la gestión de un Plan Parcial.

e) Para la ejecución o puesta en marcha del Plan Parcial, el distrito o municipio, a diferencia del privado, cuenta con un instrumento de actuación urbanística de competencia propia, la expropiación, que facilita el ejercicio de los dos estadios de las actuaciones urbanísticas (urbanización y edificación) y da certeza a los partícipes frente a la concreción real del proceso.

d) Puede determinar el carácter de obligatoriedad de la actuación urbanística en el sentido que puede declarar o aducir motivos relacionados con la función social de la propiedad,

⁹¹ Existe la prerrogativa para la Administración de declarar de interés público el sector y el desarrollo del proyecto planteado por la correspondiente actuación urbanística, por lo que, con base en las razones legales que se lo permiten, el municipio o distrito tiene la competencia para iniciar la ejecución de la actuación urbanística así no exista el consenso de mínimo el 51% de la tierra implicada, ya que puede, por motivos de utilidad pública, expropiar las áreas necesarias de los propietarios renuentes a participar en la ejecución de determinado Plan Parcial. Esto hace que los Planes Parciales de iniciativa pública, cuenten con una ventaja inmensa en el sentido en que el Estado puede forzar su ejecución asociada en interés de la ciudad por encima de la voluntad particular, siempre que tenga una justificación real en el interés general y respete los valores comerciales de los predios, pues no puede existir expropiación sin indemnización previa y justa.

⁹² Para aquellos propietarios de suelo partícipes del Plan Parcial que no cuenten con la capacidad de adquirir una solución de vivienda temporal o permanente para realizar el aporte correspondiente del predio dentro de la UAU, el Estado como promotor en el marco de sus programas de apoyo y financiación puede facilitar o intermediar el acceso a crédito de los mismos.

⁹³ Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

utilidad pública o el interés general y así garantizar la ejecución efectiva u obligatoria del plan.

Un buen ejemplo que se aproxima a lo arriba mencionado, es el producto del Plan Parcial de expansión urbana denominado “El Pajarito”, en el extremo occidental de la ciudad de Medellín, el cual tuvo las siguientes características:

- El Plan Parcial fue adoptado en el año 2002, y tuvo una ejecución de aproximadamente 10 años, en un área de 188 hectáreas. Estas hectáreas se dividieron a su vez en 8 UAU, con un proceso de urbanización relativamente autónomo bajo una única licencia de urbanismo para todo el territorio. El principal logro de este Plan Parcial fue poder considerar todo el suelo en un sólo y único plan parcial.
- El Municipio se dio a la tarea de comprar poco a poco los predios, de tal manera que pasó de tener el 25% de la propiedad a tener el 65% de la misma, apropiándose 7 de las 8 UAU.
- La topografía de la zona, generó poca área de construcción y en consecuencia, la necesidad de edificar en altura y crecer para adentro, dando prevalencia a las áreas verdes libres y a sistemas de movilidad alternos.

A continuación se mencionan algunas de las ventajas derivadas del proceso de, a) formulación y b) ejecución del referido Plan ejemplificador:

- a) Ventajas en la Formulación: consideró la totalidad del suelo desde su inicio como un territorio a desarrollar por plan parcial, se estableció una forma de planificar y llevar a cabo reparto de cargas y beneficios entre múltiples actores, el Estado se anticipó al proceso incierto de concreción del plan parcial por existir un gran número de propietarios (esto lo hizo adquiriendo mediante el mecanismo de compra la mayor parte del suelo), reguló en cierta medida los valores del suelo lo que le permitió adquirir a precios razonables.⁹⁴
- b) Ventajas en la Ejecución: desarrolló en altura las viviendas de interés social y prioritario con el fin ofrecer un mayor cantidad de unidades de vivienda y así contribuir a la disminución del déficit de la ciudad (estas viviendas se dirigieron a

⁹⁴ GARCIA, BOCANEGRA, Juan Carlos. Las Ciudades Del Mañana. Gestión Del Suelo Urbano En Colombia. Capítulo 5; Experiencias De Gestión Urbana Reciente En Medellín: Iniciativas Públicas. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (Patricia Torres Arzayús y María Constanza García Botero, Editoras), 2010. Págs 169.

familias con bajos ingresos), conjugó aportes del nivel nacional y local a través de subsidios que se asumieron como aporte o pago de las viviendas que les fueron entregados a las familias que se reubicaron, consiguió una mejor relación costo-beneficio mediante la eficiente implantación de edificaciones y aprovechamientos urbanísticos que redundó en una mayor producción de vivienda de interés social, generó opciones de apalancamiento a través de crédito a fin de garantizar la liquidez y sostenibilidad económica del proyecto⁹⁵.

3.4. Problemas del Estado como promotor y ejecutor de Planes Parciales:

Ahora bien en el marco de la promoción y ejecución de un Plan Parcial el Estado por sí solo resulta en parte ineficiente en el sentido que:

- a) Se destaca la descoordinación de esfuerzos, en la medida que las diversas entidades que conforman la Administración distrital o municipal actúan en el marco de una lógica sectorial y no necesariamente territorial, lo que genera duplicidad de funciones, dispersión en la inversión de recursos públicos y enfoques diferentes que dirigen los esfuerzos hacia frentes diversos no necesariamente articulados entre sí.
- b) Se carece de mecanismos de coordinación para liderar, integrar y orientar las formas de intervención sectorial (inversión, acompañamiento, asistencia técnica entre otras) que garanticen la asignación eficiente de los recursos y concreten funciones y responsabilidades en el desarrollo de un Plan Parcial. Puede decirse entonces que no existe un liderazgo que permita unir los diferentes esfuerzos de las entidades públicas.
- c) Existe inflexibilidad en la orientación y ejecución de los recursos públicos, en razón a que i) se dividen en funcionamiento e inversión, los primeros hacen referencia al sostenimiento de las entidades y los segundos son aquéllos que pueden orientar a aspectos sectoriales o territoriales, ii) los ingresos que se derivan de impuestos no son susceptibles de destinación específica, y por lo tanto deben ser repartidos indistintamente en las necesidades de la ciudad lo que no garantiza un direccionamiento concreto hacia la ejecución de Planes Parciales de iniciativa pública, iii) por su parte, los recursos provenientes de las transferencias tienen destinación específica (salud, educación, agua potable y saneamiento básico). Por las razones anteriores de inflexibilidad queda un margen limitado de recursos para la ejecución del Plan Parcial de iniciativa pública, correspondiente a los ingresos

⁹⁵Ibid. Pág. 170.

por contribuciones específicas (valorización, tasas) o participaciones (plusvalía) que de manera concreta pueden destinarse a inversiones de carácter territorial.

- d) Los mecanismos de financiación para procesos de ordenamiento territorial de carácter local están sujetos a la priorización de las metas, programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo de los municipios y distritos, lo cual, sumado a que éstos son modificados cada cuatro años y que no necesariamente garantizan una continuidad en los procesos, dificulta la ejecución de los Planes Parciales.
- e) El Estado cuenta con un riguroso y complicado proceso de contratación que puede contribuir a selecciones objetiva, pero también pueden generar rigidez e inflexibilidad en la ejecución práctica de un Plan Parcial. Lo anterior sitúa al sector público en una situación desventajosa frente al sector privado que no está sometido a estos trámites dispendiosos. Sin embargo, no todas las entidades estatales se rigen por las normas propias de la contratación estatal como se explicará más adelante.
- f) Los funcionarios públicos están sujetos a relaciones salariales de permanencia que no se ven favorecidas por el desarrollo eficiente de su rol dentro de los procesos de planeamiento y ejecución. Por lo anterior, al final, la ejecución del Plan Parcial termina convirtiéndose en un tema de voluntad política.
- g) El Estado Local no cuenta con tradición y experiencia en la ejecución de instrumentos de planeamiento intermedios, Planes Parciales. El Estado no es en principio urbanizador ni constructor, no cuenta con el ánimo de lucro que necesariamente conlleva a privilegiar la eficiencia y reducción de costos, ya que su fin es el interés o bienestar social general, la cual no se mide en términos monetarios.

Así entonces, es necesario que el distrito o municipio supere algunas de las dificultades antes mencionadas de tal manera que en la gestión de los planes se garantice el principio de eficiencia, eficacia y transparencia.

Por otra parte el caso ejemplificado en el numeral anterior sirve también para evidenciar las dificultades con que cuenta el sector público en su liderazgo de planes parciales, así:

- a) Desventajas en la formulación: estuvo obligado a ofrecer alternativas de acceso a vivienda para población en condición de asentamiento informal, se hizo responsable de la mayor parte de las cargas al adquirir el 65% del suelo para distanciarse de los procesos de

gestión social a que hubiese estado obligado si no representara el 51% del área objeto de intervención⁹⁶,

- b) Desventajas en la Ejecución: evidenció dispersión y debilidad institucional para la atención de problemas habitacionales en ausencia de una política integral y metropolitana de vivienda; presentó escasa oferta de crédito para las familias de bajos ingresos y de economía informal; careció de coordinación interinstitucional debido a la ambigüedad y a la existencia de roles imprecisos en el interior de la EDU y demás entidades públicas participantes frente a los problemas habitacionales (catastro, planificación, curadurías, Empresas Públicas de Medellín); presentó ausencia de mecanismos capaces de motivar a las familias reubicadas para sanear la historia del inmueble en lo atinente a los servicios públicos y al impuesto predial; hubo baja capacidad de los agentes ejecutores (constructores para las edificaciones de viviendas nuevas y ONG en los mejoramientos); se evidenció que la complejidad de la intervención exige habilidades no sólo técnicas sino también sociales en el grupo técnico, de manera que se debe prever la inducción de los profesionales que participen en los proyectos, debido a la poca oferta existente en este campo; y el Estado perdió la calidad de garante, coordinador y facilitador y se convirtió en ejecutor oficial del Plan Parcial, lo cual conllevó una serie de ineficiencias en el proceso de urbanismo, en donde zonas públicas se terminaron antes de entregar los predios privados y cuando éstos fueron habitados las mismas no cumplían la calidad esperada⁹⁷.

4. LA GESTIÓN DEL SUELO EN PLANES PARCIALES DE INICIATIVA PRIVADA

4.1 El principio de participación como justificación de la posibilidad de los particulares de formular, liderar y ejecutar Planes Parciales:

La participación, en general, es un principio rector del ordenamiento jurídico colombiano, establecido como fin esencial del Estado. Por esta razón, el mismo no puede pensarse como un principio o ideario en el papel, sino que debe entenderse en el marco de las implicaciones prácticas que tiene en todos los aspectos de la vida ciudadana, tanto como derecho de los particulares, como deber de respeto y consideración de las entidades públicas.⁹⁸

⁹⁶ Ibid. Pág. 170.

⁹⁷ Ibid. Pág. 171.

⁹⁸ *Constitución Política: ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica,*

El constitucional de participación rige de igual forma los asuntos del desarrollo del suelo. De esta manera, los municipios y distritos como entidades territoriales encargadas de la función pública del desarrollo territorial, deben enmarcar su acción urbanística de tal forma que se promueva la participación ciudadana. Lo anterior se encuentra contemplado en el artículo 311 superior, así:

Al municipio como 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.

Siendo coherente con lo anterior, el legislador fue consciente de la necesidad de contemplar al sector privado como agente interventor en el planeamiento y gestión del espacio urbano a habitar, y consagró la posibilidad de que del mismo surgieran variadas iniciativas propias del desarrollo territorial. Esta participación contemplada en la Ley y sus normas reglamentarias va más allá del nivel de construcciones aisladas, ya que abarca distintos instrumentos de planeamiento y gestión del suelo que pueden ser liderados por los particulares, siempre bajo el auspicio de aprobaciones oficiales.⁹⁹

política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Constitución Política: ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Constitución Política: ARTÍCULO 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

⁹⁹ El artículo cuarto de la Ley 388 de 1997 establece:

“Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de

Dentro de este contexto normativo, los Planes Parciales como instrumentos de planeamiento claves en el desarrollo del territorio colombiano, según se ha explicado en capítulos anteriores, pueden provenir de iniciativas del sector privado. Esta posibilidad está señalada en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, en su penúltimo inciso:

En los casos previstos en las normas urbanísticas generales, los planes parciales podrán ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por personas o entidades privadas interesadas en su desarrollo. En ningún caso podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni las normas estructurales de los mismos.

Sin duda es acertada la decisión del legislador de permitir esta iniciativa de parte de los particulares, pues es conveniente que sean los propietarios de la tierra o los directamente afectados por el desarrollo del suelo, quienes puedan plantearle a la autoridad planificadora qué consideran mejor y más viable para el aprovechamiento del espacio que les es propio y bien conocido.

“Los planes parciales pueden ser, en consecuencia, resultado de la iniciativa pública y de la privada, no solamente en los aspectos importantes de la normativa urbanística, sino también en los demás aspectos del contenido (...) Aclaremos, a la luz del inciso final del artículo 19 de la ley en cuestión [Ley de Desarrollo Territorial], que en ningún caso las entidades privadas podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento en las normas (urbanísticas) estructurales de ellos. En otras palabras: se trata de una iniciativa ciudadana restringida, en consonancia con la norma de la función social de la propiedad. Agreguemos, sin embargo, que la iniciativa ciudadana se extiende a las actuaciones urbanísticas (parcelación, urbanización, construcción), según lo prescribe el inciso 2 del artículo 36 de la ley mencionada, las cuales podrán ser desarrolladas bien por propietarios individuales en forma aislada, bien por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria mediante unidades de actuación urbanística, ora directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado, según se establece en el inciso 4° del artículo 36 mencionado.”¹⁰⁰

Debe ser claro por parte de las autoridades públicas municipales y distritales, que esta iniciativa privada se encuentra direccionada por un interés particular que en todo caso debe ajustarse al interés general. En este sentido, es dable deducir que la Ley 388 de 1997 consideró esta iniciativa privada como una oportunidad dirigida en especial para los propietarios de la tierra que resultara implicada dentro del Plan Parcial, o para aquellos promotores que contaran con el aval de dichos propietarios, o con los que representaran por lo menos la mayoría del área objeto de gestión.

otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos”

¹⁰⁰ MORCILLO, Op. Cit. Pág. 371 – 372.

Esto implica que la iniciativa privada, si bien no está así regulado explícitamente en la Ley, debería contar con el apoyo de los propietarios¹⁰¹ (mayoría del área mínimo) desde la formulación del Plan Parcial, pues sería en todo caso ineficaz promover una norma sin la seguridad de que podrá ser ejecutado el proyecto urbanístico planteado, ya que en todo caso la puesta en marcha del Plan se hará con la aprobación de la UAU, que siempre requiere la autorización de los propietarios que representen por lo menos el 51% del total del terreno. En últimas, el promotor no propietario no puede estar avalado por la Ley para atropellar los derechos reales de los dueños de la tierra, ya que es natural, también por la eficiencia de la gestión social del Plan Parcial y la reducción de costos que implica la colaboración de los afectados directamente por éste, que sean estos propietarios quienes legitimen la iniciativa de regular su suelo. En la práctica sin embargo, muchos de los propietarios de zonas de renovación o desarrollo, no se encuentran interesados en embarcarse en procesos de gestión del suelo, y por el contrario se niegan de antemano a participar en éstos por el temor de perder su propiedad, por lo que, de llegar el plan a ser indispensable para la ciudad, su desarrollo puede ser declarado de interés público y así el Estado podrá ejecutarlo haciendo primar el interés general.

Ahora, es posible y deseable encontrar fórmulas que beneficien el interés general y que se dirijan hacia un desarrollo urbano sostenible y equitativo, que a su vez hagan posible la obtención de lucros particulares de quienes lideran procesos urbanísticos respetuosos de la legalidad y que hacen posible la construcción más eficiente de las ciudades.

Así, cuando se consagró la posibilidad de que fueran los privados propietarios de los terrenos objeto de la planificación específica, quienes pudieran promover las normas urbanísticas de un Plan Parcial para obtener su marco regulatorio y hacer desarrollables sus suelos dentro de parámetros urbanísticos planteados en su iniciativa, y posteriormente avalados por las autoridades competentes, la Ley direccionó el interés particular hacia el bienestar general, en la medida en que el desarrollo ordenado es deseable y con la colaboración de los particulares el proceso es sin duda más eficiente.

Por otra parte, el principio de participación ciudadana en el marco de los Planes Parciales se concreta en que este instrumento requiere de una interacción participativa que conjugue las siguientes circunstancias: acceso previo de las partes a información sobre el asunto que motiva la interacción; condiciones para que las partes expresen, se involucren y consideren las opiniones ajenas ya sea de forma positiva o negativa; que las decisiones se adopten con relación a las ideas manifestadas en la interacción. Un proceso participativo es aquél en que hay reglas del juego compartidas, mecanismos aceptados -legítimos- para tramitar los

¹⁰¹ Bien sea porque éstos se organicen para presentar y gestionar un proyecto urbanístico o bien porque escojan a un tercero representante sus intereses como promotor.

conflictos, prácticas comunicativas -dialógicas- constantes entre los asociados en la elaboración, discusión y aplicación de la norma urbana y donde la construcción de convivencia es un elemento transversal.

El reto de poder incluir los lineamientos de la política de participación ciudadana en la formulación de proyectos urbanos, y por ejemplo las líneas de participación ciudadana establecidos en el decreto distrital de Bogotá 488 de 2007, en los procesos de Planes Parciales, apuntan a que es necesario volcar la mirada sobre el papel del promotor. El promotor cumple un papel fundamental en el proceso de los Planes Parciales en la medida en que es el principal interlocutor entre la autoridad de planeación y la comunidad que habita el territorio delimitado como área objeto del instrumento. El promotor debe estar en capacidad de tener en cuenta todas las variables que influyen en el proyecto de tal manera que éste se ajuste tanto a las normas urbanísticas como a las condiciones sociales, económicas y culturales de las personas que habitan el territorio objeto del Plan Parcial.

Ahora, es claro que la iniciativa y ejecución de los promotores particulares respecto de los Planes Parciales está siempre sujeta a que ello le resulte en un beneficio económico satisfactorio. En pocas palabras, no puede desconocerse que los particulares que proponen Planes Parciales y que están dispuestos a liderar su desarrollo, tienen como finalidad última el ánimo de lucro, lo cual no resulta negativo en forma alguna, sino que, al contrario, puede generar un nivel de eficiencia y reducción de costos considerable en el proceso de desarrollo o renovación de la pieza urbana, que redundaría en la maximización del beneficio social, si por otra parte se han cumplido los requerimientos específicos de la autoridad en la aprobación del mismo.

4.2. El negocio de las actuaciones urbanísticas privadas:

La evaluación de proyectos a través de métodos financieros es necesaria para la formulación y ejecución de Planes Parciales de iniciativa privada, puesto que permiten la toma de decisiones de una manera más racional. Así, es una forma de aproximarse al futuro financiero del proyecto, que permite prevenir desviaciones, optimizar utilidades y mitigar problemas a largo plazo minimizando el riesgo de inversión.

Existen factores de evaluación financiera que permiten a los particulares determinar si promover y ejecutar determinado proyecto resulta o no un buen negocio. “Conocida la viabilidad de un proyecto es necesario entrar a determinar si el capital invertido y el esfuerzo y riesgo que conlleva su ejecución son lo suficientemente remunerados. Existen varios métodos para llegar a una conclusión de esta naturaleza, pero todos tienen algo en común: el indicador obtenido es una cifra que adquiere significado sólo cuando se le compara con un patrón mínimo compatible con un nivel de expectativa. (...) Los indicadores de la bondad económica del proyecto deben dar respuestas concretas a los

siguientes interrogantes: ¿Qué tan buen negocio es este proyecto? ¿Cuál será la rentabilidad del capital que es necesario invertir para llevarlo a cabo? ¿Cómo se compara el proyecto en cuestión con otras alternativas de inversión? (...)»¹⁰²

Así, es fundamental comprender que desde el punto de vista de los particulares, éstos estarán dispuestos a invertir su tiempo, trabajo y capital en aras a la promoción de un Plan Parcial (que como se ha explicado, requiere de inversión en estudios previos, en diseño de un proyecto urbano con volumetrías, en la gestión social de los propietarios, la creación de la estructura legal, los trámites ante la autoridad de planeación, y la gestión de la unidad de actuación urbanística, entre otros) únicamente si el resultado de los indicadores financieros que dirigen su racionalidad administrativa arrojan resultados favorables. Este análisis si bien se hace desde el punto de vista del promotor del Plan Parcial, es perfectamente aplicable al comportamiento de los demás inversionistas privados que se requieren como partícipes dentro del Plan, Independientemente de su modalidad de aporte, capital o trabajo.

Existen para responder los citados interrogantes un sinnúmero de herramientas que utilizan los agentes privados en la evaluación de sus negocios. Sin embargo, este estudio se enfoca en los que considera más relevantes y de más acogida en la práctica a la hora de analizar un Plan Parcial como negocio. De acuerdo con Miguel Téllez Luna¹⁰³, existen dos tipos de indicadores, los cuales se denominarán estáticos y dinámicos. Los primeros, por la simplicidad de su cálculo, que no considera los costos del dinero en el tiempo (intereses), llegan a conclusiones que deben ser complementadas con otros métodos para lograr una evaluación satisfactoria de la bondad del proyecto. Hacen parte de los indicadores estáticos:

i. Utilidad sobre ventas (u):

Se refiere a la relación expresada en un porcentaje entre la utilidad neta obtenida en el negocio (U) (Total de ventas menos total de costos) y el valor de las ventas (V).

$$u = \frac{U}{V}$$

Es claro que la utilidad será un porcentaje mayor de las ventas en la medida en que el negocio sea más eficiente, no obstante, este indicador no toma en cuenta otros factores determinantes del mismo, como lo son el tiempo y la inversión, por lo que debe complementarse.

¹⁰² TÉLLEZ LUNA, Miguel. Finanzas de la Construcción. Bhandae Editores. Bogotá, 1991. Pág. 83.

¹⁰³ Ibid. Págs. 84 – 104.

ii. Período de retorno de la inversión (*PR*):

Es el tiempo necesario para que el flujo de ingresos del proyecto iguale a la inversión realizada. Si se toma el flujo mensual de ingresos, el resultado del tiempo será en meses. Así, siempre es mejor el negocio en el que el retorno de la inversión sea más rápido, pues así resulta más rentable y menos riesgoso.

$$PR = \frac{\text{Flujo de Ingresos}}{\text{Inversión Realizada}}$$

En el caso de los Planes Parciales este indicador puede verse gravemente afectado por el incumplimiento de los términos establecidos en la Ley por parte de las autoridades encargadas de aprobar el instrumento, pues el proyecto requiere de una inversión previa que no producirá flujo de ingresos en todas las primeras etapas de formulación y adopción del Plan, y de concertación de la UAU.

Por su parte, los indicadores dinámicos son el valor presente neto, la tasa interna de retorno, el costo capitalizado, la relación costo-beneficio, rentabilidad final del proyecto y el costo equivalente por período, a continuación se explican los tres que se consideran más relevantes y de mayor aplicabilidad. Éstos permiten medir la rentabilidad de las inversiones, evidencian si un proyecto es viable o no financieramente, y sirven de parámetro comparativo entre diferentes proyectos o frentes de inversión.

Antes de entrar a detallar estas herramientas vale la pena precisar que para efectos de este trabajo la rentabilidad se asume desde el punto de vista financiero, es decir, como la relación entre los beneficios netos y el capital aportado por los partícipes, ya que compara el beneficio que se obtiene en relación a los recursos monetarios invertidos.

$$\text{Rentabilidad Financiera} = \text{Beneficio Neto} / \text{Patrimonio Neto}$$

i. Valor Presente Neto (*VPN*):

Se calcula como la diferencia entre todos los ingresos y todos los egresos asociados al desarrollo del proyecto, medidos en pesos del momento cero (implica traerlos al valor del dinero de hoy), dada una la Tasa de Interés de Oportunidad (*iop*) y un período (*t*). Así al transformar a pesos de hoy los ingresos y egresos futuros puede verse, fácilmente, si los primeros son mayores que los segundos. En otras palabras, el VPN significa traer del futuro al presente cantidades monetarias a su valor equivalente.

En términos formales de evaluación económica, cuando se trasladan cantidades del presente al futuro, se dice que se utiliza una tasa de interés, pero cuando se trasladan cantidades del futuro al presente, como en el cálculo del VPN, se dice que se utiliza una tasa de descuento puesto que a los flujos de efectivo ya traídos al presente se les llama flujos descontados.

Adicionalmente, este indicador se relaciona directamente con el concepto de Tasa de Interés de Oportunidad (*iop*) o capacidad para generar riqueza de determinado bien o inversión. Si bien es un concepto subjetivo porque depende de cada inversionista o agente de negocios específico, es importante para la decisión de enrutarse o no en determinado proyecto, ya que determina la tasa máxima de interés que se está en capacidad de recibir por la colocación de la inversión en otros frentes, estableciendo un parámetro de comparación. Así, el VPN será la ganancia o pérdida en términos del valor del dinero hoy (tiempo presente), después de haber recuperado la inversión a una tasa igual a la *iop*.

La fórmula financiera del *VPN* se expresa:

$$VPN(t) = \frac{\sum VP(Ingresos)}{1 + iop} - \frac{\sum VP(Egresos)}{1 + iop}$$

Si el *VPN* del Plan Parcial visto como negocio, considerada la *iop* del promotor o los inversionistas, es menor que cero, la inversión no será atractiva, puesto que habría una pérdida a esa tasa de interés. Si el *VPN* fuere igual a cero, la inversión rentaría igual que en otros frentes desde el punto de vista del promotor objeto de análisis, y se dice que la misma no resulta atractiva, sin que ello implique que el proyecto no es aceptable, sería preferible invertir en otros frentes antes del desarrollo del Plan Parcial, por implicar éste una gran cantidad de trabajo, esfuerzo, capital y alto riesgo de concretar su ejecución (aprobación del 51%). Por último, en el caso en que el *VPN*, sea positivo o mayor a cero, se asumiría que el retorno que se obtendrá en el negocio o proyecto será mayor que la inversión que se requiere para su desarrollo y por tanto resulta atractivo, teniendo en cuenta el interés del dinero en el tiempo y la comparación con la máxima capacidad del particular de generar riqueza con esa inversión (*iop*) en otros frentes.

A manera de resumen, puede decirse que si el *VPN* es negativo, las ganancias no son suficientes para recuperar la inversión, y debería rechazarse el proyecto, Si el *VPN* es igual a cero, significará que sólo se ha recuperado la (*iop*) y, por tanto, la inversión puede aceptarse, si es positivo indica que la tasa interna de rendimiento excede el mínimo requerido y por tanto el proyecto es rentable.

VPN	≥ 0	Acéptese la inversión
VPN	≤ 0	Rechácese la inversión

Finalmente, puede afirmarse que la aceptación o rechazo del proyecto o PPRU dependerá según este método, de las siguientes variables: la inversión inicial, las inversiones durante la operación, los flujos netos de efectivo, la tasa de descuento y el plazo o duración del proyecto.

ii. Tasa Interna de Retorno (*TIR*):

Antes de entrar a detallar esta herramienta vale la pena precisar que el valor presente neto (*VPN*) y la tasa interna de retorno (*TIR*) pueden entenderse como un mismo método de rentabilidad que expresa su resultado de forma diferente. Es decir, la *TIR* es el interés que hace al *VPN* igual a cero.

Se entiende como el mecanismo financiero que mide la tasa de interés con la cual el valor actual o valor presente neto (*VPN*) es igual a cero, el cual se calcula, como ya explicó, a partir del flujo de caja anual, trasladando todas las cantidades futuras de dinero al presente.

En términos económicos la *TIR* representa el porcentaje o la tasa de interés que se gana sobre el saldo no recuperado de una inversión en el tiempo t , el cual corresponde al valor futuro de la propuesta en ese tiempo. En otras palabras, la *TIR* es la tasa de interés que se gana sobre el saldo no recuperado de una inversión, de tal modo que el saldo al final de la vida de la propuesta es cero o lo que es lo mismo es la tasa que iguala la suma de los flujos descontados a la inversión inicial por lo tanto el *VPN* es cero.

Cabe resaltar que se le llama tasa interna de retorno porque supone que el dinero que se gana año con año se reinvierte su totalidad, es decir, se trata de la tasa de rendimiento generada en su totalidad en el interior de la empresa por medio de la reinversión.

Existe un sin número de fórmulas financieras que permiten calcular la *TIR*, a continuación se presentan las más utilizadas:

$$a) \quad TIR = \sum_1^n \frac{FNE_n}{(1+i)^n} + \frac{VS}{(1+i)^n}$$

Donde,

<i>FNE</i>	=	<i>Flujo neto de efectivo del periodo n, o beneficio neto después de impuesto más depreciación</i>
<i>VS</i>	=	<i>Valor de salvamento al final de periodo n</i>
<i>i</i>	=	<i>Cuando se calcula la TIR, el VPN se hace cero y se desconoce la tasa de descuento que es el parámetro que se debe calcular. Por eso la (iop) ya no se utiliza en el cálculo de la TIR</i>

$$b) \quad VAN = \sum_{t=1}^n \frac{V_{Ft}}{(1+TIR)^t} - I_0 = 0$$

Donde,

V_{Ft} es el Flujo de Caja en el periodo t .

$$c) \quad \sum_{i=1}^N VPI_i = \sum_{i=1}^N VPC_i$$

Se iguala la suma del valor presente de los gastos con la suma del valor presente de los ingresos futuros.

Esta herramienta constituye un indicador de la rentabilidad de un proyecto, donde a mayor TIR, mayor rentabilidad, así mismo supone implícitamente que los flujos de fondos son reinvertidos en el proyecto a la misma TIR, hasta el final de la vida de éste.

En el marco de los Planes parciales se utiliza para decidir sobre la aceptación o rechazo del proyecto entendido este como una inversión. Sin embargo, esta tasa se debe comparar necesariamente con una tasa mínima que representa el coste de oportunidad de la inversión, así entonces, si la inversión no tiene riesgo, el coste de oportunidad utilizado para comparar la TIR será la tasa de rentabilidad libre de riesgo. En este sentido el resultado de comparar dichas tasas implica necesariamente que si la TIR es mayor a la tasa mínima, la inversión en dicho proyecto resulta atractiva, en caso contrario, se rechaza.

Una de las ventajas de este mecanismo financiero es que se ajusta al valor del dinero en el tiempo y puede compararse con la tasa mínima de aceptación de

rendimiento, tasa de oportunidad, tasa de descuento o costo de capital. Así mismo hay que tener en cuenta que la TIR no maximiza la inversión, pero, sí maximiza la rentabilidad del proyecto.

Cuando se toma como referencia el costo de oportunidad el criterio de aceptación o rechazo es:

TIR	$>$	Costo de oportunidad Se rechaza el proyecto, puesto que la rentabilidad que se requiere es mayor que el costo de oportunidad
TIR	\leq	Costo de oportunidad. Se acepta el proyecto

Esto aplica si el proyecto es del tipo "*prestar*", es decir, si los primeros flujos de caja son negativos y los siguientes positivos. Si el proyecto es del tipo "*pedir prestado*" (con flujos de caja positivos al principio y negativos después), la decisión de aceptar o rechazar un proyecto se toma al contrario.

Cuando se toma como referencia la tasa de descuento, el criterio de aceptación o rechazo será:

TIR	$>$	Tasa de descuento Se acepta el proyecto, puesto supone un rendimiento mayor al mínimo requerido siempre y cuando se reinviertan los flujos netos de efectivo
TIR	\leq	Tasa de descuento Se rechaza el proyecto, puesto supone un rendimiento menor al mínimo requerido

iii. Relación Beneficio Costo:

Con este instrumento se busca determinar cuáles son los beneficios por cada peso que se invierte en el proyecto o lo que es lo mismo, es un indicador que mide el grado de desarrollo y bienestar que un proyecto puede generar para el desarrollador y participantes. El indicador se construye con base en ingresos y egresos contenidos en la proyección de un estado de resultados.

La relación beneficio costo se calcula de la siguiente manera: En primer lugar se toma como tasa de descuento la tasa social en vez de la tasa interna de oportunidad, posteriormente se traen a valor presente los ingresos y egresos netos de efectivo asociados con el proyecto y finalmente se establece la relación entre el VPN de los ingresos y los egresos. Los ingresos hacen referencia a los recursos monetarios que efectivamente se recibirán y los egresos son las salidas de recursos, ambos durante el período u horizonte del proyecto.

Para la identificación de los costos, gastos y beneficios de un proyecto en aras de su correcta evaluación, se requiere establecer una situación base o situación sin proyecto. Así, los costos y beneficios pertinentes serán definidos mediante la comparación de lo que sucede con proyecto con respecto a lo que hubiera sucedido sin proyecto.

El resultado de la relación beneficio costo se debe interpretar de la siguiente manera: si el resultado es mayor que 1, significa que los ingresos netos son superiores a los egresos netos, es decir, los beneficios (ingresos) son mayores a los egresos y, en consecuencia, el proyecto es atractivo puesto que genera riqueza. Si el resultado es igual a 1, los beneficios igualan a los egresos sin generar riqueza alguna, por lo que sería indiferente ejecutar o no el proyecto. Si el resultado es menor a 1, los beneficios son menores que los egresos, por lo tanto el proyecto no es aconsejable.

La evaluación puede ser realizada desde dos ópticas diferentes: privada o social. En ambos casos los costos y beneficios podrán ser distintos.

a) La evaluación privada: puede asumirse desde el punto de vista económico o financiero, el primero consiste en suponer que todo el proyecto se lleva a cabo con capital propio y, por lo tanto, no toma en cuenta el problema financiero; y el segundo diferencia el capital propio del prestado.

b) La evaluación social: esta óptica supone que, tanto los beneficios como los costos se valoran a precios de eficiencia. “Para la evaluación social interesa el flujo de recursos reales (de los bienes y servicios) utilizados y producidos por el proyecto.

En este sentido, puede decirse que desde el punto de vista privado, se considera la perspectiva del beneficiario del proyecto y desde el punto de vista social se reflexiona desde la colectividad y plantea el problema de la fuente de financiamiento, es decir, hay que considerar no sólo los costos y beneficios directos, sino también los de carácter secundario e intangible.

En esta medida, es claro que el Plan Parcial desde el punto de vista del promotor particular, se evalúa de acuerdo con indicadores de análisis financiero que determinarán si el mismo resulta o no conveniente para ese interés particular. Esta determinación, como se verá, no es sencilla ni goza de certeza en la práctica, lo cual se convierte en un problema para los Planes Parciales de iniciativa y desarrollo privado.

Por último vale anotar que, no obstante lo anterior apunta a explicar la utilización de este análisis financiero para determinar la rentabilidad monetaria de los Planes Parciales de iniciativa y ejecución privadas, lo mismo puede y debe aplicarse en los Planes Parciales de iniciativa y ejecución públicas, en la medida en que, si bien para el Estado el enfoque está en producir bienestar social y no lucro, resulta ideal que los proyectos que formule en su marco de acción tengan una viabilidad económica razonable y permitan la obtención de beneficios adicionales, lo cual en últimas garantiza la ejecución de los mismos y posibilita la obtención de recursos de ser ésta necesaria.

4.3. Ventajas del Plan Parcial que se concibe como negocio:

Los particulares como promotores y ejecutores de los Planes Parciales cuentan con unas ventajas respecto de las entidades que llevan a cabo Planes Parciales de iniciativa y desarrollo públicos, que pueden resumirse en:

- h) Los agentes privados al tomar sus decisiones económicas apuntan a la configuración de un lucro de carácter monetario que los obliga a estar constantemente en evaluación y transformación de los proyecto, según las circunstancias que se vayan presentando, con miras a su adaptabilidad, eficiencia y mejoramiento. Así, éstos son en esencia administradores del proyecto como un negocio, lo que garantiza su conducción por el camino más rentable y en el menor tiempo (dentro de lo que pueden decidir). Justamente, como su punto de partida es la rentabilidad del proyecto y el ánimo de lucro, tienen incentivos para ser más eficientes.
- i) La coordinación de esfuerzos entre particulares resulta natural y sencilla, su actividad no es completamente reglada, por lo cual pueden evitar la dispersión de recursos, funciones y esfuerzos mediante numerosas formas de asociación sin requerir de convenios especiales ni de tiempo o mayores aprobaciones para su puesta en marcha.
- j) Existe para los agentes privados completa flexibilidad respecto del manejo de sus recursos financieros para el desarrollo de los negocios. Al no ser públicos los recursos que manejan, la inversión y rotación de los mismos no está regulada más

que por la misma autonomía de la voluntad privada. Así, sus recursos no tienen reglamentación sobre destinación, salvo la licitud, por lo que los particulares no están obligados a destinarlos a necesidades generales y todos sus capitales pueden administrarse bajo los mismos criterios, sin priorizaciones vinculantes legalmente o de carácter permanente. Son mucho más adaptables.

- k) La actividad de las empresas particulares es libre y está amparada en el marco del concepto del derecho constitucional a la libertad económica, por lo tanto no están obligados entonces a cumplir metas o prioridades consagradas en instrumentos como los planes de desarrollo.
- l) Sus actuaciones no tienen vigencias ni están sujetas a cambios de administración cada cuatro años, por lo que con políticas empresariales adecuadas pueden lograr conservar la continuidad en el desarrollo de los Planes Parciales.
- m) Los procesos de contratación de los particulares están limitados por la imaginación de los mismos. Así, en general, están habilitados para contratar sin condiciones o procedimientos de selección con dispendiosa regulación
- n) Las personas privadas que son contratadas para dirigir y administrar el andar de un Plan Parcial, puede ser remuneradas libremente, con incentivos y sujeción a resultados, siendo agentes de constante renovación y objeto de evaluación y exigencia.
- o) Los particulares son por naturaleza los urbanizadores y constructores de los desarrollos urbanos de las ciudades, cuentan con la experiencia y eficiencia en dichos procesos, haciendo que el Plan Parcial pueda ser ejecutado profesional y directamente por quien lo promueve.

4.4 Problemas de la promoción y ejecución privadas de Planes Parciales:

Por su parte, el desarrollo de Planes Parciales de iniciativa y ejecución privadas cuenta con algunos problemas o dificultades evidentes:

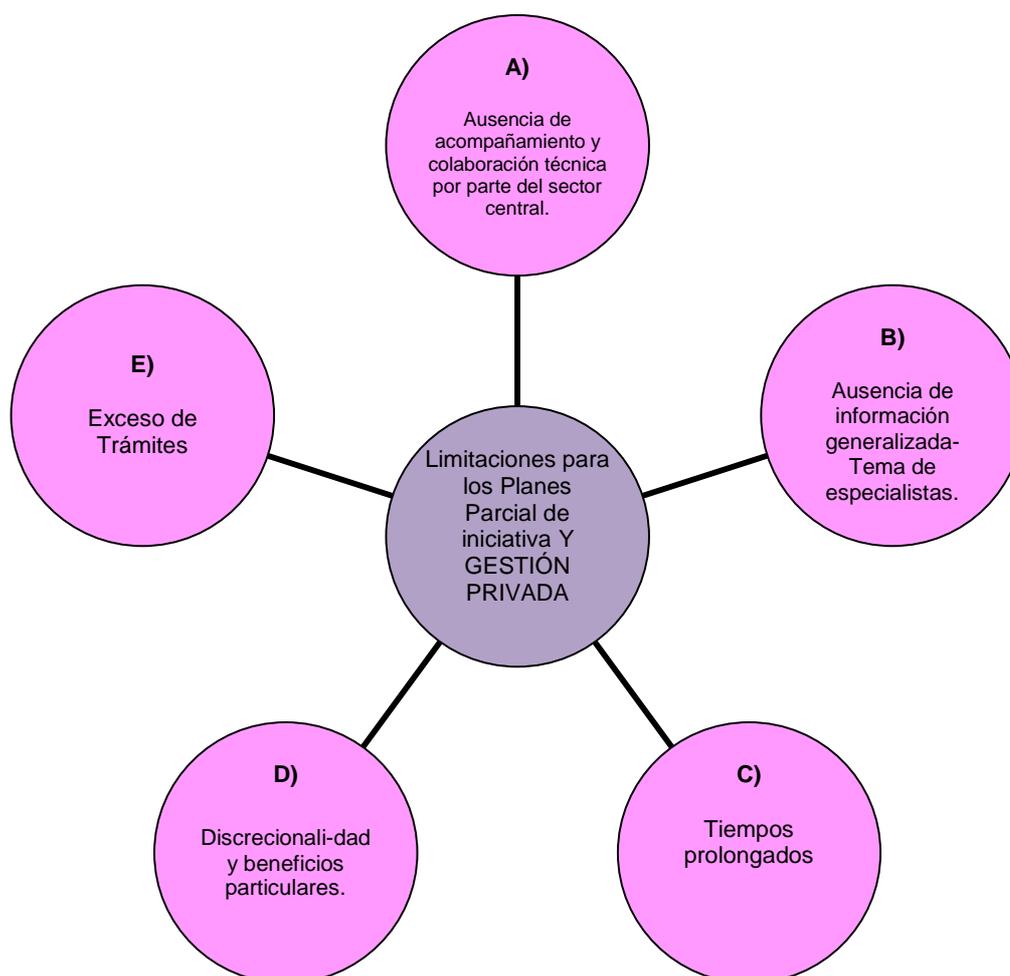
- a) Los particulares al no estar direccionados por el objetivo del bienestar social, pueden incurrir en acciones que sacrifican el interés general en aras de la rentabilidad de la ejecución del respectivo Plan Parcial. Las autoridades encargadas de aprobar el Plan, como se mencionó, deben vigilar este aspecto y propender porque la pieza urbana a desarrollar mediante el instrumento cumpla con los objetivos de la ciudad y de los propietarios de los suelos implicados.

- b) Al desarrollar los estudios previos, los particulares con seguridad invertirán lo menos posible, pues no hay certeza de que el Plan Parcial sea aprobado por las autoridades competentes y de que finalmente sea ejecutado. Muy relacionado con lo anterior, puede mencionarse que los agentes privados no cuentan, en general, con información privilegiada y diversa, y toda aquella que necesiten en el marco del desarrollo del Plan Parcial (estudios de mercado, cifras estadísticas, información georreferenciada, registros, etc.) implicará un costo adicional en su gestión.
- c) Será difícil para el promotor privado garantizar a los inversionistas o a las entidades crediticias que el desarrollo del Plan Parcial que se plantea será una realidad. Por ello, la consecución de la financiación del proyecto puede ser problemática en etapas tempranas del Plan Parcial, por lo que la ejecución del proyecto no podrá ser inmediata a la aprobación de la UAU, extendiendo los términos del proyecto y así su *PR*, lo cual reducirá también su *VPN* y su *TIR*, poniendo en la cuerda floja del proyecto.
- d) Los Planes Parciales en general, y en especial los Planes Parciales de Renovación Urbana, implican una gruesa labor social con los propietarios del suelo, que debe ser una de las aristas fundamentales del Plan y de la UAU.¹⁰⁴ Esta gestión, es un costo problemático y de poco manejo por los promotores privados, y está más encaminada a una filosofía de bienestar social que de ánimo de lucro.
- e) El promotor particular no tiene la decisión última y vinculante de que se aprobará y realizará el proyecto. Está sujeto completamente a la administración y a la voluntad política de la misma, lo cual en la práctica ha generado grandes problemáticas.
- f) Tampoco tienen los promotores privados herramientas que puedan aplicar directamente con el fin de evitar la especulación en los precios del suelo objeto del proyecto (no pueden hacer uso del anuncio del proyecto), ni instrumentos de actuación urbanística expropiatorios o vinculantes.
- g) Además, en todos los casos, los promotores privados deberán, después de lograr la aprobación del Plan Parcial por la autoridad competente, lograr el acuerdo de mínimo el 51% del área implicada en la UAU a ejecutar, para que llevar a la práctica lo planeado sea una realidad. Asimismo, es trascendente para el promotor

¹⁰⁴ La gestión social vincula a los actores presentes en el territorio, desde los pequeños propietarios de suelo hasta los grandes promotores inmobiliarios. La Estrategia de Gestión Social se dirige a la población propietaria y residente de la Pieza Urbana susceptible de expropiación, las etapas que la componen son Diagnóstico (censo socioeconómico), Acompañamiento (asesoramiento técnico y jurídico a propietarios de suelo, consecución de documentos de inversión, proceso de traslado poblacional).

privado, y las normas actuales no lo garantizan, contar con la certeza de que ostentará tal calidad gestora en el desarrollo del Plan Parcial en todas sus etapas; no es así porque el 51% puede decidir otra cosa. En principio, el particular promotor buscará que mediante el decreto del Plan Parcial se le declare tal calidad, lo cual podrá o no ser aceptado por la autoridad. Parecería justo afirmar que en todo caso el Estado es quien deberá garantizar que aquél que desarrolle las actividades y estudios previos a la formulación del plan, sea el promotor que va a ejecutarlo, o bien que se le reconozca la inversión realizada como parte de los costos del proyecto si se llevare a cabo, independientemente de su promotor final. Sin embargo lo anterior no está reglamentado. La falta de certidumbre sobre este punto es sin duda una desventaja y gran riesgo para el particular.

Vale anotar para concluir, que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, y del Decreto Reglamentario 2181 de 2006, las iniciativas privadas de formulación de los instrumentos de los Planes Parciales, claves en la coordinación entre lo planteado en el Plan de Ordenamiento Territorial y los procesos de transformación del suelo desarrollados a través de las actuaciones de urbanismo y construcción, se han visto obstaculizadas porque, además de las problemáticas enunciadas, existen externalidades negativas que las hacen demasiado extensas en el tiempo o supremamente costosas e inseguras, resultando el sector privado desincentivado para la inversión en desarrollo del territorio y negado al liderazgo y promoción de normativas urbanas deseables. Entre otros, la iniciativa privada se ha desmotivado por la existencia de procedimientos administrativos confusos y supremamente lentos, falta de seguridad jurídica, los temas tributarios poco claros y en ocasiones inequitativos, la falta de confianza por parte de las administraciones municipales, y la dificultad en el manejo de la gestión social y expropiatoria que se requiere para el éxito de los Planes Parciales, en donde constantemente se presentan particulares propietarios de las tierras renuentes a participar en su desarrollo como parte de proyectos integrales. Lo anterior se evidencia a través de varios artículos de prensa así:



- A) Ausencia de acompañamiento y colaboración técnica por parte del sector central.

“(...) Desafortunadamente un proceso con efectos tan benéficos como los indicados, no ha estado acompañado de la debida asistencia técnica por parte del nivel nacional (es prácticamente inexistente), ni de la atención ni mucho menos gerencia por parte de los alcaldes. En ocasiones ni los secretarios de planeación, a pesar del elevado nivel de coordinación interinstitucional que demanda este instrumento, han estado presentes.”¹⁰⁵

- B) Ausencia de información generalizada- Tema de especialistas.

¹⁰⁵ Diario El Espectador, Editorial, publicado octubre 5 de 2008. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-suspension-temporal-de-los-planes-parciales>. Consultado el 15 de marzo de 2011.

“(…) Tampoco ha habido adecuados mecanismos de información, participación y control ciudadano. Es un tema de especialistas que difícilmente permea a la opinión. La gestión de los planes parciales, en un contexto de importantes dinámicas de crecimiento de las ciudades ha estado a cargo de plantas de personal reducidas y recortadas, con escasos recursos financieros y reducidos apoyos a nivel de capacitación.”¹⁰⁶

“(…) señaló que los planes parciales de Bogotá son confusos, muchos de los cuales no se han puesto en marcha”¹⁰⁷

C) Tiempos prolongados.

“(…) Los tiempos de formulación en algunos casos han sido y son muy largos. Éste parece ser el principal argumento del gobierno y de los constructores. En los casos en los que el tiempo supera los tres años, que no son pocos, el instrumento bien puede pasar a ser una tara.”¹⁰⁸

“La dilación en el trámite obedece principalmente a la obligación adicional que se impuso en Cali de solicitar al Concejo Municipal el Reglamento de Usos de Suelo del Plan Parcial, norma que a juicio de CAMACOL VALLE debe ser declarada nula en el proceso iniciado ante la jurisdicción contencioso administrativa hace más de tres años”.¹⁰⁹

“Los resultados indican que la falta de suelo y la demora en la aprobación de los planes parciales, entre otros, siguen como problemas recurrentes a la hora de hacer Vivienda de Interés Social (VIS).”¹¹⁰

D) Discrecionalidad y beneficios particulares.

“También existe una buena dosis de indefinición y una cierta resistencia a tomar decisiones cuando los planes enfrentan situaciones particulares de conflicto relacionadas con aspectos como los ambientales, la presencia de vivienda de interés prioritario, la factibilidad de conexión a servicios de acueducto y alcantarillado o la financiación de infraestructuras. No

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Bogotá ¿Cómo Vamos? Informe 2008. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/scripts/sectore.php?idS=16>. Consultado el 10 de febrero de 2011.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Cámara Colombiana de la Construcción. Valle del Cauca. Noticias Disponible en: http://www.camacolvalle.org.co/noticias_de_sector_otras.php?id=34. Consultado el 25 de febrero de 2011.

¹¹⁰ FLÓREZ, Gabriel. Portafolio. Sección Económica, publicado junio 1 de 2009. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/vivienda_eco_portafolio/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5326747.html. Consultado el 14 de marzo de 2011.

se puede desconocer en algunos casos algún grado de discrecionalidad, que puede y debe ser corregido."¹¹¹

E) Exceso de Trámites:

*"Sandra Forero, gerente de Camacol Cundinamarca explica cuál es el proceso una vez el plan parcial es adoptado por el Alcalde Mayor, que -vale decirlo- pone fin a la etapa de formulación que se toma entre 3 y 4 años."*¹¹²

*"Los inconvenientes con la aprobación de los planes parciales así lo demuestran y eso va en contravía del desarrollo"*¹¹³

*"(...) es necesario agilizar la reglamentación de los planes parciales y lograr un cambio tecnológico al respecto."*¹¹⁴

5 LA GESTIÓN PÚBLICO PRIVADA Y LA OPTIMIZACIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL DE LA MISMA:

5.1. Concepto de La Gestión Público Privada

Constituye las diferentes formas de asociación y cooperación¹¹⁵ entre el sector público y privado para llevar a cabo el desarrollo¹¹⁶ conjunto de un proyecto, así como las actividades, acciones y procedimientos que en el marco de éste se presentan. Esta gestión público privada (GPP), en el marco de la presente monografía, tiene como fin principal garantizar la formulación, aprobación, adopción, financiamiento y ejecución efectiva del proceso de desarrollo o renovación a través de un Plan Parcial, en el cual ambos sectores maximicen su beneficio e interés.

La GPP presenta cuatro características que permiten el establecimiento de una categoría conceptual para el desarrollo asociado entre actores públicos y privados: i) los plazos o duración relativamente extensa de la cooperación, ii) el rol de los actores y el modo de

¹¹¹ Editorial, Diario El Espectador, publicado octubre 5 de 2008. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinión/editorial/artículo-suspensión-temporal-de-los-planes-parciales>. Consultado el 15 de marzo de 2011.

¹¹² NULLVALUE, Diario El Tiempo, publicado 9 de marzo de 2010 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3873214>. Consultado el 13 de marzo de 2011.

¹¹³ FLÓREZ, Gabriel. Portafolio. Sección Económica, publicado junio 1 de 2009. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/vivienda_eco_portafolio/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5326747.html. Consultado el 14 de marzo de 2011

¹¹⁴ Bogotá ¿Cómo Vamos? Informe 2008. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/scripts/sectore.php?idS=16>. Consultado el 10 de febrero de 2011.

¹¹⁵ Entendida como el accionar conjunto o en equipo.

¹¹⁶ Entiéndase como la formulación, adopción y ejecución de un proyecto.

financiación, iii) la relevancia y participación del operador privado en las diferentes etapas del proyecto y iv) el reparto de los riesgos entre los sectores público y privado.

En este marco, la GPP implica también la cogestión, fundamentada en la responsabilidad compartida de la gestión conjunta y colaborativa, mediante la cual, diferentes actores locales como productores, grupos organizados, gobiernos locales, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, instituciones Nacionales, propietarios del suelo, inversionistas, organismos donantes y cooperantes, integran esfuerzos, recursos, experiencias y conocimientos para desarrollar procesos dirigidos a lograr impactos favorables y sostenibilidad en el desarrollo de proyectos, así como un manejo eficiente de los recursos en el corto, mediano y largo plazo.

Autores como Luis Echeverría¹¹⁷ consideran la GPP como un sistema novedoso para la realización de proyectos urbanos con origen en los 90 en Inglaterra y con gran desarrollo en Australia y Canadá. En este sentido, el autor supone que para realizar cualquier análisis sobre la GPP se debe establecer la base terminológica necesaria. El concepto de GPP proviene del término “Public Private Partnership” del idioma inglés, “Partnership” tiene una acepción que significa sociedad o asociación, y otra que se asemeja más al concepto de coparticipación o participación. Este concepto difiere del fenómeno asociativo público-privado que se conoce con el nombre de “Alliance”, que podríamos asimilar a las sociedades de economía mixta (ya que aquí el nivel de asociación es más profundo como se verá).

Es así como la GPP en procesos de desarrollo territorial funciona en el marco de acuerdos entre una entidad pública y un agente privado para la satisfacción de necesidades urbanas, con especial énfasis en la correcta distribución de los riesgos, recursos y recompensas entre las partes. Estos acuerdos son aquéllos que ofrecen la posibilidad asociativa entre privados y públicos, y que generan un resultado sinérgico entre las actividades de ambos agentes, que no sólo suma sus ventajas, sino que las potencializa en beneficio de la ciudad.

El Estado puede actuar como inversionista y/o facilitador en los procesos de formulación, gestión social y de adquisición del suelo de no hacerse esta voluntaria por parte de los propietarios de inmuebles en el área objeto del Plan Parcial; y por su parte, el particular, puede tomar el rol de promotor, aportante, gestor, coordinador, diseñador, modelador, urbanizador, financista y en general desarrollador el proyecto, sin que con ello se niegue la posibilidad al Estado de actuar como orientador y gestor de las actuaciones asociadas al desarrollo y mejoramiento del suelo urbano.

¹¹⁷ ECHEVERRÍA, José. *Gestión Público Privada*. Uruguay, 2005.

Ahora, no es ideal que el Estado actúe como inversionista de capital dentro de la gestión asociada (ya se han explicado las ineficiencias del mismo en la destinación específica de recursos), más bien éste podrá desarrollar las actividades que le son propias como aporte de trabajo o prestador de servicios.

Por su parte, dentro del proceso de gestión deben ser partícipes activos otros agentes que, si bien no motivaran o ejecutaran como tal el Plan Parcial y la UAU, sí se verán influenciados por lo que suceda en el desarrollo de éstos. En este sentido, los particulares propietarios de suelo y los inversionistas de dinero también son actores dentro de la GPP del Plan Parcial¹¹⁸.

En conclusión y en un sentido práctico, el aspecto relevante de la GPP es la asignación de responsabilidades o la concertación de una idea de corresponsabilidad, sea ésta motivada por la invitación del sector público o privado.

5.2. Dimensiones y Niveles de la Gestión Público Privada:

Cualquiera que sea la forma en que se desarrolle la relación entre el sector público y privado debe considerarse el hecho de que la GPP es un sistema con al menos seis (6) dimensiones que dan sentido tanto a la eficiencia de la asociación como a su tipo de funcionamiento.

La primera de estas dimensiones es la Regulatoria, que establece los mecanismos que soportan las acciones tanto del actor privado como del sector público y el escenario en el que se enmarcan las decisiones estratégicas de la concertación¹¹⁹; la segunda dimensión, hace referencia a la Estructura específica del proyecto que convoca a los actores interesados, en ella se incluye cómo debe ser tanto el territorio a intervenir como los servicios asociados al mismo (lo cual se determinaría en el caso objeto de estudio en el área regulada por el Plan Parcial, y en la determinación de las UAU); una tercera dimensión, es de alcance Social, la cual define el carácter público de los proyectos territoriales y establece las responsabilidades de los actores en la consideración de los mismos y en la concertación

¹¹⁸ Un ejemplo de esta modalidad de gestión público privada, es el Plan de Manejo de Parque Avellaneda, en Buenos Aires Argentina, donde desde hace más de una década la planificación y gestión de un gran espacio público (de escala regional) es asociada, entre vecinos y gobierno, a través de una "Mesa de Trabajo y Consenso". En la misma ciudad, el Plan del Sector de Palermo (de escala local - barrial), con una modalidad metodológica semejante a la del Parque Avellaneda, desarrolla una gestión de barrio en rápida y contundente transformación derivada de la presión generada por el modelo de globalización de la ciudad, a través de una "Comisión de Gestión Socio Urbana" que concentra actores sociales y gubernamentales. BRITTON HARRIS. *Modelos de Desarrollo Urbano*. Barcelona, 1975.

de las decisiones. La cuarta dimensión denominada Institucional, define los ámbitos de acción y las figuras de soporte para la administración y la gestión de los actores involucrados; la quinta será el aspecto Contractual, define los mecanismos de contratación, selección y acción conjunta entre los actores y finalmente, la dimensión Operativa y Financiera que establece los responsables en búsqueda, manejo y control de los recursos, así como la naturaleza de los fondos financiadores y los instrumentos a utilizar en el desarrollo y sostenibilidad del proyecto urbano.

Existen algunas condiciones que deben cumplirse en el desarrollo de todas las acciones y actuaciones de la GPP puesto que dan sentido a cómo se pueden llevar a cabo conjuntamente; y en términos generales son: tanto las acciones específicas como las complementarias: la asistencia administrativa en la gestión del Estado, el fortalecimiento de las instituciones de supervisión y regulación, la simplificación de trámites para hacer negocios.

La gestión público - privada involucra distintos elementos de carácter jurídico, funcional y estratégico, que obligan a considerar las dimensiones en las cuales se desarrollan las acciones de los actores públicos y privados. Así mismo, pueden darse en distintos niveles¹²⁰:

- Asociación activa: hace referencia a la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de decisión y aporte a las lógicas de desarrollo. El accionar se fundamenta en el diálogo (sería el Plan Parcial en todas sus etapas).
- Asociación relativa: definida como la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de decisión restringido a los procesos de concertación con el sector público. El accionar se fundamenta en la consulta. (es por ejemplo la participación de los propietarios del suelo en la definición de las reglas de la actuación en el Plan Parcial).
- Asociación pasiva: definida como la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de decisión limitados a los procesos de contratación de servicios o infraestructura (concesiones y contratos de gestión). El accionar se fundamenta en la imposición.

¹²⁰ Caracterización de las estrategias de gestión público privadas para la recuperación de centros urbanos. En: Cartilla Anual, Cámara de Comercio de Bogotá, 2005.

5.3 Importancia de la Gestión Público Privada en el marco de los Planes Parciales:

La necesidad de la gestión público-privada (GPP), se encuentra descrita en el prólogo de la tercera edición del libro *Los Convenios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y Particulares* de los autores Roberto O. Bustillo Bolado y José Ramón Cuerno Llata¹²¹ en los siguientes términos:

“(...) La actividad convencional de las Administraciones Públicas es una realidad cada vez más presente en la práctica cotidiana auspiciada por varios fenómenos coincidentes en el tiempo: la parcial sustitución de una Administración por puro mando por otra que, impregnada por las ideas de participación, trata de lograr la anuencia de los afectados antes que tomar decisiones que necesariamente inciden negativamente a alguien, la descongestión de los tribunales que favorece el acuerdo, las posibilidades normativas etcétera. Uno de los sectores donde esta actividad convencional más parece haberse desarrollado es en el ámbito del Derecho Urbanístico a través de los llamados convenios urbanísticos. Sin embargo ni esa realidad es nueva, ni siempre está claro lo que bajo esa genérica denominación se incluye. De ahí la necesidad de estudios que traten de clarificar el panorama normativo y práctico de este fenómeno.”

Como se mostró en capítulos anteriores el Estado afronta problemas y ventajas como ejecutor y promotor de un Plan Parcial y a su vez los particulares, en la concepción y el desarrollo de éste como negocio. En este sentido, la asociación para el desarrollo conjunto de un proceso de desarrollo o renovación urbana se hace necesaria para evitar que éste surja a la vida jurídica y práctica con carencias provenientes de las limitaciones que por su naturaleza presentan los diferentes sectores, cuando actúan separadamente, por el contrario la finalidad perseguida radica en la sinergia positiva que genera el actuar articulado.

Dentro de los efectos multiplicadores de la GPP se encuentran:

- a) La consecución del equilibrio entre: la ausencia de tradición y experiencia en la ejecución de instrumentos de planeamiento intermedios, Planes Parciales, que ostenta el Estado y la experticia del privado en el desarrollo de actuaciones urbanísticas relacionadas con los procesos de transformación del suelo. Lo anterior necesariamente conlleva a constreñir al privado a generar bienestar social y al Estado a pensar en la generación de riqueza de manera eficiente. Este conjunto de fuerzas público-privadas obligará a las partes a estar constantemente en evaluación y

¹²¹ BUSTILLO BOLADO, ROBERTO. CUERNO LLATA, JOSE RAMÓN. *Los convenios urbanísticos entre las administraciones locales y los particulares*. Tercera Edición. Editorial Aranzadi, Navarra-España, 2001.

transformación de sus procesos internos, generando adaptabilidad, eficiencia y mejoramiento en el desarrollo de los mismos.

- b) La aproximación a un mercado racional a través de la superación de las asimetrías en la información. Dado que ésta será compartida desde la formulación del Plan Parcial hasta su ejecución, y en consecuencia el privado liberará recursos para la toma de decisiones racionales que favorezcan su propósito principal, la rentabilidad. Asimismo, con la información completa el particular contará con mayor certeza de aprobación del proyecto. Con relación al sector público éste garantizará un proyecto viable, realizable y coherente con las necesidades de la pieza urbana.
- c) La consecución real y efectiva del proyecto, puesto que la gruesa y costosa labor social con los propietarios que en muchos casos se constituye como un obstáculo casi permanente para el desarrollo de un Plan Parcial, puede ser sopesada con la colaboración del Estado, quien en su afán de bienestar social y dada su facultad expropiatoria puede garantizar que una vez se cuente con la aprobación del 51% de ser el caso, el proyecto necesariamente salga adelante.
- d) En el caso de temas de especulación en los precios del suelo el asocio público-privado permite hacer uso de instrumentos como: el anuncio del proyecto y expropiación, para adquirir efectivamente el suelo a precios comerciales.
- e) La concreción de la GPP permite sobrepasar la falta de unificación de esfuerzos de las diversas entidades estatales en el evento en que éstas decidan asociarse, puesto que actuarían como una sola estructura financiera, territorial y social, que desde el privado significa un entendimiento directo y articulado que minimiza los trámites asociados a un PP.
- f) La concertación en la división de tareas y responsabilidades, en coherencia con la naturaleza, experiencia y capacidad técnica e instalada de los actores. Teniendo en cuenta que el privado es por esencia administrador de proyectos, garantizará su conducción por el camino más rentable y en el menor tiempo. Por su parte el Estado como veedor del bienestar general asegurará el reparto equitativo de las cargas y beneficios.
- g) La generación de incentivos para el recurso humano asociado al PP, toda vez que en el caso de la unión para el desarrollo público-privado éste puede ser remunerado libremente, y con sujeción a resultados, siendo agentes sujetos de evaluación y exigencia.

- h) Desde el punto de vista económico la unión público-privada genera confianza ante terceros como inversionistas y entidades crediticias quienes verán con más certeza el desarrollo del Plan Parcial.

De todos los anteriores efectos multiplicadores que genera la GPP, se concluye que su aplicación en el marco del desarrollo de Planes Parciales es más eficiente puesto que:

- I. El actuar conjuntamente en el marco de la GPP, permite articular los intereses individuales de los agentes productivos, propietarios e inversionistas (rentabilidad) y los intereses generales de la sociedad afectada por la pieza urbana (satisfacción de necesidades urbanas, eficiencia distributiva) y en general de la ciudad, en la medida en que el Estado puede actuar en su rol natural como formulador, regulador, facilitador y prestador de servicios, y por su parte el sector privado puede desarrollar el papel en el que es más eficiente, como promotor, administrador y ejecutor de las actuaciones urbanísticas.
- II. El desarrollo del Plan Parcial en GPP actuando cada uno de los actores en su rol natural, permite la concentración de éstos en el cumplimiento de su papel, logrando un uso eficiente de los recursos y las herramientas que les son propias, y evitando un desgaste de tiempo, recursos y esfuerzos en desarrollar funciones que, si bien son necesarias dentro del Plan Parcial, responden a lógicas que difieren de sus intereses como sector (ej. El sector privado adelantando la gestión social o el público ejecutando actuaciones urbanísticas).
- III. La GPP genera un beneficio (Ω), que refleja los sacrificios en los intereses (Rentabilidad vs. Beneficio Social) que cada uno de los sectores está dispuesto a soportar, así como los excedentes que en virtud de ese sacrificio pueden obtener o asegurar, con miras a una eficiencia tal en el desarrollo del Plan Parcial que garantice una retribución justa para las partes.

El beneficio Ω es en últimas el mayor valor que genera el proyecto urbanístico, que se deriva del trabajo conjunto de ambos agentes y puede repartirse una vez descontados los costos, gastos y contribuciones asociados al mismo, en donde el Estado satisface su función de bienestar social (en términos de cubrimiento de las Necesidades Urbanas y la Eficiencia distributiva) y el Privado obtiene la Rentabilidad esperada (VPN y TIR mayor a 1), distribuyéndose entre ambos la plusvalía, en proporciones que cubran sus intereses, en el menor tiempo posible.

Así, por ejemplo, para el Estado sería ideal desarrollar un Plan Parcial enteramente de vivienda de interés social y prioritario, con un altísimo estándar de espacio público y equipamientos, mientras que para el privado, lo más atractivo sería desarrollar el mismo

espacio con una norma urbanística compuesta por grandes aprovechamientos y permisión de los usos más rentables, con el espacio público estrictamente necesario y vivienda de alto estrato. No obstante, en el primero de estos desarrollos aislados, el Estado seguramente no generaría dentro del proyecto la eficiencia económica que le permitiera cubrir los costos de las necesidades urbanas y distribución que le interesa generar en la ejecución, y le implicaría un esfuerzo inmenso costeable sólo a muy largo plazo, de tal forma que la viabilidad del Plan podría verse comprometida. Por otra parte, en el supuesto privado, suponiendo que el agente regulador no restringiera los aprovechamientos y usos, el desarrollador tendría que asumir costos altísimos para gestionar socialmente el suelo, y no contaría con ninguna garantía de la ejecución final del proyecto por imposibilidad de utilizar mecanismos expropiatorios en contra de propietarios renuentes. Con el desarrollo conjunto en cambio, puede lograrse el equilibrio necesario para cubrir en sus justas proporciones los intereses de cada sector, asegurando la viabilidad del plan, su ejecución final y en consecuencia el cumplimiento de los fines del desarrollo territorial.

6. VEHÍCULOS JURÍDICOS DE ASOCIACIÓN POSIBLES PARA LA GESTIÓN PÚBLICO- PRIVADA DE PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA:

Una vez ha sido explicado que la gestión asociada entre el sector público y el sector privado resulta más rentable y eficiente (tanto en términos monetarios como de beneficio social) para los procesos de los Planes Parciales en general, desde su formulación hasta la efectiva ejecución de las actuaciones urbanísticas que plantean, el presente estudio busca proponer mediante qué vehículos de asociación podría concretarse dicha gestión conjunta, enfocándose específicamente en los Planes de Renovación Urbana, ya que como se ha anotado, éstos constituyen procesos más complejos que los de Desarrollo, por las características de los suelos ya ocupados sobre los cuales recaen.

Los vehículos jurídicos o formas de asociación que se exponen entonces, resultan ser fórmulas bajo las cuales puede encausarse la gestión público-privada de Planes Parciales de Renovación Urbana, cumpliéndose con los siguientes supuestos: (i) participación de agentes tanto públicos como privados desde la iniciativa y formulación hasta la ejecución del PPRU, y (ii) estructuración de la asociación bajo una lógica de gana-gana para las partes.

En este marco vale recordar que el artículo 27 de la Ley 388 de 1997 establece que los Planes Parciales serán elaborados por autoridades municipales o distritales de planeación, comunidades o particulares interesados. De esta forma podría pensarse que son las secretarías o dependencias de planeación de las Alcaldías municipales y distritales las autoridades facultadas, en principio, para participar en los Planes Parciales de gestión asociada en su componente público. No obstante, los municipios y distritos mediante sus

Concejos, en virtud de la Constitución¹²², pueden crear distintas entidades y dependencias que hagan parte del sector descentralizado de la Administración local, y especialmente, con iniciativa del Alcalde, están facultados para crear empresas industriales y comerciales del Estado y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

Así, el actor o la “parte” pública de la gestión asociada de Planes Parciales, podrá ser una dependencia del sector central de la administración municipal o distrital (por ejemplo la Secretaría Distrital de Planeación en Bogotá) o una empresa industrial y comercial del Estado o una sociedad de economía mixta (como la Empresa de Renovación Urbana en Bogotá, o EDUBAR S.A. en Barranquilla.) Son estos dos últimos tipos de entidades, que están reglados en su régimen de contratación por normas más flexibles, los ideales para constituir alianzas público-privadas para la formulación y ejecución de PPRU. En todo caso, como se explicó antes, la entidad pública debería contar con facultades expropiatorias (autorizadas directamente por la Ley o en sus estatutos de creación).

Por su lado el particular que actuará como “parte” de la gestión público privada de PPRU, puede ser una tanto una persona natural¹²³ como una persona jurídica¹²⁴.

Para estas partes entonces, la legislación colombiana, ofrece un sin número de herramientas jurídicas que posibilitan construir lazos de confianza, generar un ambiente propicio donde se puedan generar vínculos que constituyan un logro participativo en el desarrollo del ordenamiento territorial, consolidar un escenario de concertación y acuerdos donde el privado cumpla con la función social y ecológica de la propiedad, al Estado cumplir sus fines esenciales¹²⁵ y en últimas beneficiar tanto a la colectividad como a la ciudad.

¹²² Constitución Política Colombiana, Artículo 313. *Corresponde a los concejos: (...) 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (...)*

¹²³ Las personas son naturales por el hecho mismo de ser individuos y humanos con atributos especiales. Art. 74 del Código Civil: *“Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición”*

¹²⁴ Las personas jurídicas son personas ficticias capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones (Art.633 del Código Civil). Pueden ser Sociedades Civiles o Comerciales, Fundaciones o Corporaciones.

¹²⁵ Constitución Política Colombiana, Artículo 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

Ahora, las alterativas jurídicas que brinda la legislación nacional colombiana para concretar la gestión público privada, especialmente en cuanto a los PPRU, serán las mismas, aunque con aplicación de normas procedimentales diferentes, independientemente de si la entidad pública parte en la gestión asociada pertenece al sector central de la administración municipal o distrital, (en donde serán aplicables las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades Estatales¹²⁶ los cuales se encuentran reglamentados por la Ley 80 de 1993¹²⁷, la Ley 1150 de 2007, así como sus Decretos reglamentarios); o si se trata de una entidad especialmente constituida, con naturaleza de empresa industrial y comercial del Estado o de sociedad de economía mixta (en donde aplicarán las reglas del derecho privado).

Vale la pena en todo caso mencionar que si la entidad pública, independientemente de su forma, desea contratar al particular única y exclusivamente para que adelante el proyecto de urbanización, (ya teniendo aprobado el PPRU, y claras las reglas de la UAU) podrá hacerlo en el marco de la fiducia privada como se explicará más adelante, sin sujetarse a las normas del estatuto de contratación, en virtud del artículo 36 de la Ley 388 de 1997, último inciso: *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. De esta forma, y así lo ha entendido el Consejo de Estado,¹²⁸ debe interpretarse que los conceptos de*

¹²⁶ Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007.

¹²⁷ El Artículo 3 de Ley 80 de 1993 establece: “Artículo 3º.- *De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (...)*”

¹²⁸ La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto de Radicación No. 1502 de 2003 M.P. César Hoyos Salazar, se pronunció sobre el alcance de expresión urbanización en el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 en el siguiente sentido: “*Un proyecto consiste básicamente en un plan para la realización de una cosa, un programa para ejecutar una idea; mientras que la palabra "urbanización" tiene dos acepciones: el núcleo residencial urbanizado y la acción y efecto de urbanizar, verbo éste que es definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como "convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios municipales", en otras palabras, construir un núcleo residencial, como dice el mismo diccionario, un barrio, con sus vías y servicios públicos. La porción de terreno resulta de la parcelación y por ende esta forma parte del proyecto de urbanización. Por consiguiente, esta expresión se refiere, según su sentido natural y obvio, como dispone el Código Civil, en su artículo 28, que se deben interpretar las palabras, a los planes para la construcción de conjuntos residenciales o barrios con vías y servicios, a partir de la parcelación del predio respectivo. La norma no se debe entender como alusiva a "proyectos de urbanismo", pues la palabra que emplea, de manera expresa, es "urbanización", y el urbanismo es un concepto mucho más amplio que el de*

“proyecto de urbanización y programas de vivienda de interés social” no tienen el alcance de un Plan Parcial en su desarrollo integral, pues la Ley reguló la aplicación de la fiducia mercantil como herramienta privada circunscribiéndola a la actuación urbanística de la urbanización, y a los proyectos VIS. No obstante, como se demostrará a continuación, existe otra forma jurídica que permite la aplicación de las reglas del derecho privado en la utilización del contrato de fiducia, cuando el agente público es una empresa industrial y comercial del Estado.

6.1. Contratación cuando la Parte Pública es una Autoridad de Planeación del Sector Central:

Las autoridades de Planeación del Sector Central están sujetas al régimen de contratación estatal establecido en las normas referidas. Así, éstas son obligadas a utilizar las modalidades de selección objetiva en que las personas de derecho privado, sean personas jurídicas o naturales, pueden aplicar a procesos contractuales liderados por autoridades públicas. Éstos son: (i) La Licitación Pública, (ii) La Contratación Directa, (iii) El Concurso de méritos y iv) La Selección Abreviada. Las tres primeras definidas en la Ley 80 de 1993 y la cuarta incluida en el Art. 2 de la Ley 1150 de 2007.¹²⁹

Estas modalidades tienen un fin común y es la selección objetiva que garantice, según el contexto de esta monografía, una formulación y/o ejecución eficiente de los PPRU, de conformidad con las normas del Plan de Ordenamiento Territorial y las normas que lo desarrollen.

Resulta pertinente aclarar que bajo estas modalidades se pueden celebrar toda clase de contratos y acuerdos de voluntades generadores de derechos y obligaciones, los cuales en este marco tendrán la calidad de Contrato Estatal, que implica que, además de las normas comunes que los regulan, están sometidos a los procedimientos y exigencias establecidos

urbanización, ya que, conforme lo define dicho diccionario, consiste en el "conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana". El urbanismo es un concepto mucho más vasto que el de urbanización, pues ésta se refiere a la parcelación de uno o más predios y a la construcción en uno o más de ellos de un conjunto habitacional o residencial con su infraestructura, en tanto que el urbanismo se refiere a la proyección y desarrollo de espacios adecuados para una ciudad de forma ordenada, y en consecuencia, engloba el diseño armónico y la construcción articulada con la identidad y el entorno de la ciudad, de plazas, parques, calles y avenidas, urbanizaciones, edificios de apartamentos y de oficinas, zonas comerciales e industriales, colegios y universidades, hospitales y centros de salud, instalaciones militares y de policía, escenarios deportivos, en fin, todo lo que constituye una ciudad. Por ello, por esa gran diferencia de contenido, no se puede asimilar la expresión "proyectos de urbanización" a "proyectos de urbanismo", ni tomarlas como sinónimas para efectos de aplicar o extender el inciso final del aludido artículo 36 a los proyectos de urbanismo."

¹²⁹ La Ley 1150 de 2007 creó como formas de contratar las siguientes: (i) Selección Abreviada; (ii) Concurso de Méritos, (iii) Contratación Pública Electrónica.

en las normas del Estatuto de Contratación Pública, en donde la entidad pública goza de un poder exorbitante.¹³⁰

Los factores de selección y calificación aplicables en las diferentes modalidades según corresponda son: la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y de organización de los proponentes, la oferta más favorable, y/o aspectos técnicos del proyecto.

Así pueden describirse las modalidades de selección objetiva:

i. La Contratación Directa

Es el procedimiento mediante el cual el Estado elige al desarrollador del objeto a contratar sin concurrencia, puja u oposición de oferentes o proponentes, por encontrarse en una de las situaciones expresamente autorizadas por la Ley para este tipo de selección a saber¹³¹:

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;
- c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos;
- d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición;
- e) Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;
- f) Los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inician el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos a que se refieren las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las normas que las modifiquen o adicionen, siempre y cuando los celebren con entidades financieras del sector público;
- g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;
- h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;
- i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

¹³⁰ En este sentido los contratos de asociación entre las autoridades del sector central y los particulares para el desarrollo de PPRU pueden ser aquéllos que se explicarán en el acápite 6.3 del presente capítulo, con la precisión de que el particular promotor en éstos deberá ser escogido mediante los mecanismos de selección objetiva contemplados en el Régimen de Contratación Estatal.

¹³¹ Artículo 2, numeral 4, Ley 1150 de 2007

No obstante la contratación es directa, el Estado está obligado a requerir ofertas a diferentes agentes que cumplan con las características que exija el proceso contractual, sin que ello le suprima la facultad para rechazar o aceptar determinada propuesta u oferta directa.

Como es evidente, ninguna de las anteriores situaciones configura el supuesto de hecho del desarrollo territorial mediante la formulación y ejecución de PPRU o similares, por lo que necesariamente se concluye que esta modalidad de selección **no** es aplicable por las autoridades del sector central para este propósito.

ii. La Selección Abreviada:

Corresponde a “(...) la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual. El Gobierno Nacional reglamentará la materia¹³². Serán causales de selección abreviada las siguientes:

- a) *La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos. (...),*
- b) *La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.*

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales;

¹³² Decreto Nacional 2474 de 2008

- c) *Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 1122 de 2007, la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud. (...),*
- d) *La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto; en cuyo caso la entidad deberá iniciar la selección abreviada dentro de los cuatro meses siguientes a la declaración de desierto del proceso inicial;*
- e) *La enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995. (...)*
- f) *Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas;*
- g) *Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de la Ley 80 de 1993;*
- h) *Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden;*
- i) *La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.*”¹³³

Es claro que las circunstancias de la contratación en una asociación público privada para la gestión de PPRU, no pueden considerarse en forma alguna como una situación en donde por la baja cuantía, destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse los procesos de selección de manera simplificada, ya que se trata de elegir a un particular que cumpla con las condiciones necesarias para formular y ejecutar un proyecto urbanístico de una pieza de la ciudad, complejo por su misma naturaleza, pues implica estudios previos, planteamiento arquitectónico, adquisición de suelo y la consecución del capital necesario para ello, traslado de población que requiere tiempo, recursos, acompañamiento y planteamiento de soluciones habitacionales, planeación financiera, jurídica, administrativa, etc. En general, este supuesto no encuadra dentro de los planteados en el artículo precedente, salvo:

¹³³ Numeral 2, Art. 2 de la Ley 1150 de 2007

- si la autoridad local busca promover un PPRU en asocio con un particular y ninguno se presenta a la Licitación Pública, declarándose en consecuencia desierta, aplicará la selección abreviada.
- si lo dispuesto en el literal g) respecto de las empresas industriales y comerciales del Estado aplica en el marco de un PPRU, lo cual como se verá, es discutible, pues existen normas que justificarían que el Estatuto de Contratación Estatal no aplica para este tipo de empresas al asociarse con el sector privado para desarrollar un PPRU, sino que estas asociaciones están reguladas por las reglas del derecho privado. De todas formas la doctrina no es uniforme en esta materia.

iii. El Concurso de Méritos:

“Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado”¹³⁴.

Por su parte el artículo 54 del Decreto 2474 de 2008 establece:

“Procedencia del concurso de méritos. A través de la modalidad de selección de concurso de méritos se contratarán los servicios de consultoría a que se refiere el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y los proyectos de arquitectura.

En la selección de consultores la entidad estatal podrá utilizar el sistema de concurso abierto o el sistema de concurso con precalificación. En este último caso será posible surtir la precalificación mediante la conformación de una lista corta o mediante el uso de una lista multiusos. En la selección de proyectos de arquitectura siempre se utilizará el sistema de concurso abierto por medio de jurados.

Cuando el presupuesto estimado de los servicios de consultoría sea inferior al 10% del valor correspondiente a la menor cuantía de la entidad contratante, se podrá seleccionar al consultor o al proyecto teniendo en cuenta la naturaleza del servicio a contratar, sin que sea necesario contar con pluralidad de ofertas.

En ningún caso se tendrá el precio como factor de escogencia o selección.

Cuando del objeto de la consultoría a contratarse se desprenda la necesidad de adquirir bienes y servicios accesorios a la misma, la selección se hará con base en el procedimiento señalado en el presente capítulo, sin perjuicio de la evaluación que la entidad realice de las condiciones de calidad y precio de aquellos, de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 del presente decreto.

¹³⁴ Numeral 3, Art. 2 de la Ley 1150 de 2007

Si el objeto contractual involucra servicios de consultoría y otras obligaciones principales, como por ejemplo en el caso de ejecución de proyectos que incluyen diseño y construcción de la obra, la escogencia del contratista deberá adelantarse mediante licitación pública, selección abreviada o contratación directa, según corresponda de conformidad con lo señalado en la ley y en el presente decreto. En todo caso, el equipo de profesionales y expertos propuestos deberá ser aprobado por la entidad. (...)” Subrayado fuera de texto.

Teniendo en cuenta que la gestión de PPRU incluye la ejecución de actuaciones urbanísticas (urbanización y construcción) y la administración general del proyecto de la pieza urbana, queda claro que esta modalidad remite, en el marco de los mencionados planes, al mecanismo de Licitación Pública (ya que los demás no son aplicables como se ha explicado), tal y como se verá a continuación.

De todas formas el concurso de méritos podría emplearse para una gestión público privada en donde el particular seleccionado sea contratado para los efectos de consultaría en la etapa formulación del plan, acompañamiento en la gestión social y diseño del proyecto arquitectónico urbano.¹³⁵

iv. Licitación Pública:

Esta modalidad es un procedimiento administrativo contractual por medio del cual el Estado invita a contratar de acuerdo con criterios y aspectos previamente establecidos con el fin principal de obtener la propuesta más favorable para el cumplimiento del objeto a desarrollar o contratar. En palabras del autor Rodrigo Escobar Gil *“Es un procedimiento de formación de voluntad contractual, mediante el cual, la Administración del Estado formula una invitación pública a las personas que reúnan las condiciones y aptitudes de celebrar un negocio jurídico determinado, a presentar sus propuestas en igualdad de oportunidades y con estricta sujeción a los pliegos de condiciones, con el fin de seleccionar el ofrecimiento más favorable.”*¹³⁶ En otras palabras, es una invitación realizada por una entidad pública a todas las personas que se consideren con capacidad para ejecutar un objeto determinado previamente definido en un pliego de condiciones, no es el contrato mismo.

Dentro de las características generales de la licitación la doctrina establece: (i) libre concurrencia de oferentes, en el sentido que garantiza el derecho a participar a todas las personas que tengan la real capacidad de ejercer el objeto del contrato¹³⁷; (ii) el

¹³⁵ La reglamentación de los requisitos aplicables en los contratos de consultoría en cuanto a los Concursos para la selección de consultores de diseño, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos se encuentra en el Decreto 2326 de 1995.

¹³⁶ ESCOBAR GIL, RODRIGO. Teoría General De Los contratos de la administración pública, Editorial Legis. 1999. Pág. 151

¹³⁷ *“La finalidad del principio de la libre concurrencia es doble, en primer término, asegura a los asociados la igualdad de oportunidades promoviendo la participación del mayor número de oferentes, y en segundo*

procedimiento es totalmente regulado por el legislador y es de carácter público, en el entendido de que la información es generalizada.

Este procedimiento cuenta con algunas ventajas para la colectividad, i) minimiza, en teoría, los visos de corrupción en los agentes participantes puesto que se está obligado a respetar en su totalidad el procedimiento establecido por ley y los criterios preestablecidos en los pliegos de condiciones, que buscan una selección objetiva y favorable para la generalidad, es decir, se constituye como una frontera ante acuerdo fraudulento, ii) invita a la concurrencia plural de particulares, propendiendo por una sana competencia, entre otras.

Así, puede afirmarse que el principio rector de la licitación pública es la igualdad, que se evidencia en el cumplimiento estricto de los términos de referencia que no es otra cosa que el trato equitativo de todos ante las “normas”.

De esta manera, y sin ser necesario ahondar en la explicación de su procedimiento reglado¹³⁸, puede decirse que el mecanismo de selección objetiva que es en principio más idóneo para la asociación entre el sector público y el privado, cuando el primero es una autoridad de planeación del sector central, es la Licitación Pública, pues ésta permite la selección de un mismo agente para el desarrollo de todas las etapas del PPRU, esto es, desde su formulación hasta la culminación de su ejecución, propendiendo por una selección totalmente objetiva y en igualdad de oportunidades, con consideración de los factores de calificación más completos y el trámite más transparente.

6.2. Contratación cuando la Parte Pública es una Empresa Industrial y Comercial del Estado con facultades expropiatorias o una Sociedad de Economía Mixta con estas facultades:

Las empresas industriales y comerciales del Estado se encuentran definidas en el artículo 85 de la Ley 489 de 1998 así:

“son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a. Personería jurídica; b. Autonomía administrativa y financiera; c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución. El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal. A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía

lugar, facilitar la selección de quien presente la propuesta más favorable en beneficio del interés público.”
ESCOBAR GIL, RODRIGO. Op. Cit. Pág. 154.

¹³⁸ Artículo 14 y siguientes del Decreto 2474 de 2008.

mixta, se les aplicará en lo pertinente los artículos 19, numerales 2, 4, 5, 6, 12, 13, 17, 27, numerales 2, 3, 4, 5, y 7, y 183 de la Ley 142 de 1994.

Asimismo las sociedades de economía mixta se entienden, en el mismo marco normativo, como:

“organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen.

Parágrafo.- Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

De esta forma, el régimen jurídico de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta (que pueden contar con facultades expropiatorias por tener un capital público superior al 90% de la participación en el capital social) es el mismo.

Ahora, no es claro si el mencionado régimen debe enmarcarse, en cuanto a la contratación, en las normas del Estatuto de Contratación Estatal o si aplica el régimen privado, de acuerdo con el tenor literal de distintas normas que a continuación se citan:

Por una parte el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 establece: *“Artículo 93.- Régimen de los actos y contratos. Los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales.*

Por la otra parte el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 dispone: *Artículo 14. Del régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del estado. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes. El régimen contractual de las empresas que no se encuentren exceptuadas en los términos señalados en el inciso anterior, será el previsto en el literal g) del numeral 2 del artículo 2o de la presente ley.*

La postura adoptada en la presente monografía, respecto de este asunto, se basa en las reflexiones de la Corte Constitucional que se anotan:

“Al respecto del régimen jurídico por el que se rigen las empresas industriales y comerciales del Estado, la Corte ha considerado que si bien existen zonas de certeza sobre la utilización del derecho privado en cuanto a la actuación de estas empresas, que se explican por la exigencia de una mayor flexibilidad en el desarrollo de sus actividades, ello no puede entenderse en el sentido de eliminar la naturaleza jurídica pública de dichas empresas ni que se pueda examinar su actividad sin tomar en cuenta sus "características identificadoras". Así lo expuso en la sentencia C-992 de 2006, al manifestar:

"La Corte señaló en efecto lo siguiente en la sentencia C-629 de 2003:

"(...) Las respuestas al respecto han pasado por la necesidad de reconocer en el texto constitucional mismo garantías institucionales de derecho público o reservas de administración pública que llevarían a hacer forzosa en esos supuestos la aplicación de un régimen especial de derecho público -administrativo-, en un extremo, hasta la afirmación de la existencia de actividades que tienen que ser desarrolladas en régimen de derecho privado, en el otro extremo. Estas situaciones extremas constituirían las denominadas zonas de certeza positiva y negativa, respectivamente, quedando entre ellas una zona de incertidumbre (la que tiende a identificarse con la actividad de servicio público y la instrumental logística o de suministro de la administración) donde el legislador -y aún el Gobierno- podría discrecionalmente determinar el régimen jurídico aplicable.

En ese orden de ideas, en la zona de certeza positiva aparecerían aquellos supuestos en los cuales no es posible acudir a la aplicación del régimen de derecho privado; los que en la doctrina se han identificado con la realización de actividades de política pública o de actividades ejecutivas de policía o de fomento, pues se considera que éstas hacen parte de la reserva de administración pública y han de ser desarrolladas con la forma prevista en su garantía constitucionalmente explícita. En la zona de certeza negativa aparecen aquellas actividades, generalmente de gestión económica o de producción de bienes (comerciales o industriales) que el Estado opta por desarrollar en competencia con agentes económicos particulares.

(...)

Así las cosas, es cierto que los fundamentos constitucionales del régimen de la acción del Estado y de las entidades públicas son diferentes de los que sirven de soporte a la actividad de los particulares. Por ello, la búsqueda de una mayor flexibilidad y supuesta eficacia de la gestión, a través de la sujeción de entidades públicas a las disposiciones aplicables a los particulares, no puede enervar el cumplimiento de las finalidades propias definidas en la constitución ni evadir requerimientos ni controles constitucionales.

Ahora bien, en el ámbito de la administración del Estado, es necesario tener en cuenta que las variadas y diferentes manifestaciones de la acción estatal, aunque encaminadas todas ellas a la obtención del interés general, deben ser apreciadas de acuerdo con sus características identificadoras. Así, no son los mismos los parámetros de evaluación tratándose de empresas económicas - industriales y comerciales de propiedad del Estado-, y en ese supuesto es preciso distinguir si actúan en competencia o en monopolio-, o de entidades encargadas de la prestación de servicios públicos, o de agencias y entidades titulares de funciones administrativas propiamente tales.

*Así mismo, las características de la gestión pública, incluida aún la gestión pública empresarial, implican tener presente siempre la necesidad de que la gestión del dinero público se vea sometida a controles que garanticen la máxima transparencia*¹³⁹

En esta medida, la formulación y puesta en marcha de PPRU, como actividad de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta creadas para tal fin, debe entenderse como un supuesto que se encuentra más cerca de la zona de certeza negativa, ya que: i) se trata de una gestión de suelo que podría llegar a ser liderada por un particular sin estar en asocio con el sector público, ii) además implica una gestión económica y el desarrollo de actuaciones urbanísticas (urbanización y construcción), que se encuentran en el marco de las actividades del derecho privado, más que en el de actividades de política pública o de actividades ejecutivas de policía o de fomento. Lo anterior, como se ve, no excluye a estas entidades de los controles propios que exige su naturaleza pública, y de que deban regirse por los principios administrativos.

En este sentido, en el desarrollo de los Planes Parciales, puede afirmarse que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta se encuentran en un mercado, pues el adelantamiento (desde su iniciativa, hasta su ejecución) es igualmente desarrollado por varios agentes privados. Si bien estas entidades tienen la facultad para expropiar, en los PPRU liderados exclusivamente por privados, una vez se cuente con el 51% de la UAU que pretenda su ejecución, éstos podrán acudir a la Administración para que, en aras de posibilitar la ejecución del plan, los propietarios renuentes entren a procesos de enajenación voluntaria y posteriormente de expropiación, en este marco a favor del proyecto, y la Administración, deberá cumplir con dicha función.

En este marco, es razonable afirmar que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta creadas para la ejecución de PPRU pueden asociarse directamente con los particulares que sean más idóneos para cumplir su función, en el marco de las normas que rigen el derecho privado, sin estar sometidos al régimen de contratación estatal, pues, en la ejecución de las actividades propias de la asociación, tanto el sujeto público como el privado realizarán unos aportes de gestión y recibirán las remuneraciones y reconocimientos que por sus labores se pacten, convirtiéndose en sujetos que actúan en un marco de igualdad.

Por último, debe mencionarse que las empresas industriales y comerciales del Estado, así como las sociedades de economía mixta constituidas con el propósito de que lideren PPRU, si bien cuentan en principio con una mentalidad empresarial y productiva, no pierden su calidad de públicas y deben regirse por los principios de la Administración, por

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C 691 de 2007, M.P. Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

lo cual sí les interesará la rentabilidad monetaria, pero en todo caso estarán concentradas en obtener beneficios sociales finales, siendo ello ideal en el marco de la gestión asociada.

6.3. Los vehículos jurídicos mediante los que se puede concretar la gestión público – privada:

Independientemente del régimen contractual que regule a la entidad pública contratante, en el marco del desarrollo en asocio de PPRU, la presente monografía propone los siguientes vehículos jurídicos para establecer la asociación y sus reglas. Debe tenerse en cuenta que la formación de la asociación requerirá de compromisos que se convertirán en obligaciones contractuales tanto del privado como de la entidad pública contratante.

Todos estos vehículos jurídicos o formas asociativas para desarrollar Planes Parciales, especialmente PPRU, pueden encuadrarse dentro de la categoría de Convenios Urbanísticos:

El libro de Derecho Urbanístico, del autor español y catedrático de Derecho Administrativo, Ramón Parada, resalta la ruta hacia un urbanismo de concierto entre intereses privados y recaudatorios municipales toda vez que a su juicio existe un total fracaso de la planificación integral del territorio, como expresión de la racionalidad máxima en la utilización especial y temporal del suelo al servicio de interés general por culpa de la rigidez de la planificación temporal y la lucha tensionante entre los propietarios privilegiados y los municipios recaudatorios. Lo ideal para solucionarlo es el convenio urbanístico. Para el mencionado autor: *“(...) El urbanismo es una función pública pero los poderes públicos no son capaces de ejercitarla, con lo que la idea del plan queda absolutamente desnaturalizada, pues ni los poderes públicos alcanzan a conducir los procesos urbanos ni el plan a cumplir la función que le corresponde.”*

“(...) la idea es el convenio donde se obtenga la mayor rentabilidad para los propietarios de los terrenos y la mayor recaudación para el municipio”

“(...) el riesgo a partir de ahora estará en exceso de velocidad, en la puesta en marcha de demasiados proyectos de urbanización sobre un territorio limitado que saturen el mercado, que desborden la capacidad de respuesta de los servicios y sistemas generales, y lo que es peor, que hieran al territorio y al medio ambiente de forma irreparable y quizás innecesaria.”¹⁴⁰

Por otra parte, Alejandro Huergo Lora, en su libro Los Convenios Urbanísticos determina como concepto de convenios urbanísticos el siguiente:

¹⁴⁰ PARADA, RAMÓN. Derecho Urbanístico. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1999.

“(…) La expresión convenio urbanístico, no remite a una figura jurídica unitaria (o a un conjunto de figuras a las que se aplique, un régimen jurídico común), sino que hace referencia a un tipo de acuerdos homogéneos desde el punto de vista sociológico. Lo que unifica a los convenios es su referencia a la legislación urbanística y el ser manifestación de un modo de administrar en el que las Corporaciones Locales (y también en ocasiones otras administraciones) reconocen la insuficiencia de las potestades de que son titulares y buscan la colaboración de algunos particulares, de algunos interesados en el ejercicio de esas potestades.”

“(…) Desde el punto de vista jurídico, sin embargo los convenios pueden merecer calificaciones muy diversas: acuerdos de intenciones, actos unilaterales necesitados del consentimiento de su destinatario o aceptados por éste, contratos administrativos, contratos sobre actos y potestades administrativas o contratos de derecho privado. Ello se debe a que el término convenio no tiene significado jurídico preciso. Al contrario su utilidad radica en que permite designar a un acuerdo de voluntades sin necesidad de pronunciarse sobre su naturaleza jurídica”

“(…) la categoría convenio urbanístico sólo sirve para explicar el origen y la función de una serie de figuras jurídicas, pero no es ella misma una institución jurídica unitaria.”¹⁴¹

En este marco, los convenios urbanísticos para desarrollar PPRU pueden ser:

a) Los Encargos Fiduciarios y La Fiducia Pública:

Se debe entender que tanto el encargo fiduciario como la Fiducia Pública constituyen un mandato en el que no hay una transferencia de dominio sobre los bienes o recursos del fideicomitente, ni tampoco se conforma un patrimonio autónomo distinto del resto de los bienes del fideicomitente y de la sociedad fiduciaria.

Así, tanto el encargo como la fiducia pública tienen por objeto la administración o el manejo temporal y con un fin específico, de los recursos de las entidades que los celebran, por parte de una Sociedad Fiduciaria, que en el caso de las entidades públicas sometidas al Estatuto de Contratación Estatal, debe ser elegida por licitación.

Cuando el Estado es el fideicomitente, puede celebrar un encargo o una fiducia pública para la administración temporal de sus bienes. Se diferencian entre sí, en la destinación y naturaleza de los recursos manejados, en el caso de los recursos derivados de los contratos estatales se aplica el encargo fiduciario y en el caso de cualquier otro tipo de recursos o fines del Estado lo utilizado sería la fiducia pública.¹⁴² En palabras del tratadista Ernesto Rengifo García, *“(…) la ley 80 terminó consagrando dos clases o modalidades de*

¹⁴¹ HUERGO LORA, ALEJANDRO. Los convenios urbanísticos, Primera Edición, Madrid-España. Editorial Civistas S.A., 1998.

¹⁴² RENGIFO GARCÍA, Ernesto, La Fiducia Mercantil y Pública en Colombia, Universidad Externado de Colombia, Segunda Edición 2006 pág. 245

encargos fiduciarios: uno que se denomina como tal, y otro como, bajo el apelativo de fiducia pública.” En el caso de los particulares éstos celebrarán encargos fiduciarios.

Partes: i) La sociedad fiduciaria, es decir aquella sociedad del derecho privado, autorizada y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, para celebrar contratos de naturaleza fiduciaria; ii) Los fideicomitentes, que son en este caso, las entidades estatales¹⁴³ o los particulares que entregan temporalmente sus recursos o bienes para que sean administrados por la sociedad fiduciaria; iii) Los beneficiarios, que pueden ser entidades públicas o privadas o el mismo fideicomitente.

Las entidades públicas fideicomitentes no pueden delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.

Objeto en el marco de PPRU de gestión asociada: El objeto de este tipo de encargos en el marco de la gestión público privada de los PPRU se limitará al uso del vehículo fiduciario para darle confianza a las partes, cuando éstas van a aportar bienes o dinero distinto de su gestión para el desarrollo del PPRU, mientras se cumple una condición. Así por ejemplo, para preparar los estudios inherentes a la formulación, las partes podrían aportar los recursos necesarios al encargo para que la sociedad fiduciaria los administre direccionándolos hacia la formulación. No obstante, este mecanismo es mucho más útil para el manejo de los propietarios de tierra del área objeto del PPRU, pues pueden aportar sus inmuebles al encargo que los administrará hasta que se cumpla la condición de que se apruebe el PPRU como norma, y la UAU para iniciar su ejecución, momento en el cual se transferirán efectivamente a un patrimonio autónomo, sociedad o cualquier otra figura que se haya creado en las reglas de la actuación. Esto permite que dichos propietarios no sientan que se han desprendido de su propiedad sino hasta cuando el PPRU es un hecho.

Desventaja: En la práctica entonces, el instrumento descrito por sí sólo, no es idóneo cuando el fin perseguido es la asociación del sector público y el sector privado para la gestión asociada de PPRU, pues el mecanismo no permite una asociación. Sin embargo, es útil para los fines aludidos.

b) El contrato de Cuentas en Participación:

¹⁴³ “una serie de establecimientos creados por el imperio de la Ley, destinados exclusivamente para la prestación de un servicio determinado cuyo responsable sea el Estado.” MURILLO GONZALEZ, María Claudia. CONSUEGRA TAHAM, Freddy Antonio. Manual De Contratación Administrativa. Grupo Editorial Ibáñez. 2009. Pág. 25

Este contrato encuentra su definición en el Art. 507 Código de Comercio en los siguientes términos: *“La participación es un contrato por el cual dos o más personas que tienen la calidad de comerciantes toman interés en una o varias operaciones mercantiles determinadas, que deberá ejecutar uno de ellos en su solo nombre y bajo su crédito personal, con cargo de rendir cuenta y dividir con sus partícipes las ganancias o pérdidas en la proporción convenida.”* Es decir, es un contrato bilateral, de cooperación mercantil, en el cual una de las partes se encarga de actuar de manera visible ante terceros (partícipe activo) y la otra de realizar un aporte, (Partícipe pasivo u oculto) a efectos de participar en las ganancias o pérdidas que genere la operación realizada por el partícipe activo.

Es necesario mencionar, que esta modalidad de contrato no constituye una modalidad de sociedad, toda vez que no se genera una persona jurídica independiente con los aportes de los partícipes. Del mismo modo, tampoco es una modalidad de mandato toda vez que el partícipe activo actúa en nombre y por cuenta propia (no en nombre del mandante) y no está sujeto a los límites u órdenes del partícipe oculto, de tal manera que los efectos derivados de la actividad mercantil recaen directamente sobre éste. (No en cabeza del mandante).

Partes: El Partícipe Activo, Gestor: Es la persona encargada de realizar el objeto del contrato, lo que implica la inversión de los aportes, la explotación o ejecución del negocio, es el obligado a rendir cuentas del desarrollo de su actividad, y debe permitir la revisión de su gestión. También es la parte visible y responsable en primera medida de las consecuencias de la gestión. El partícipe inactivo u oculto: Es la persona que tiene la obligación positiva de realizar un aporte en capital o en trabajo para el desarrollo del objeto base del contrato. Éste no participa ni se muestra ante terceros. No obstante, uno y otro, participan de los resultados positivos o negativos de la labor desarrollada por el partícipe activo. La determinación en la gestión asociada de quién actuará en calidad de activo y oculto es uno de los problemas del presente instrumento.

Objeto en el marco de PPRU de gestión asociada: El objeto del contrato es en términos generales el interés que toman los asociados en una o varias operaciones mercantiles. En este contexto, se debe entender la operación mercantil como toda la gestión inherente a los PPRU que será necesaria para alcanzar su fin. Podría limitarse dicha operación a la actuación urbanística de urbanización y edificación y las actividades que en el marco en que sean necesarias.

Desventajas: No es claro ubicar al municipio o distrito en una de las partes del contrato. Por un lado, como partícipe activo, tendría que correr con toda la gestión en la que, como ya se ha explicado, no resulta del todo eficiente. Como partícipe inactivo u oculto, no podría participar directamente en las decisiones y el desarrollo mismo del contrato, motivo por el cual tendría un impedimento por esencia para hacer cumplir los fines esenciales del

Estado y los principios rectores del urbanismo consagrados en el artículo 2¹⁴⁴ de la Ley De Desarrollo Territorial. En este orden de ideas ninguna de las dos partes del contrato sería un agente neutro garantista de los derechos de los intervinientes necesarios.

Desde la perspectiva del particular, en el caso ser el partícipe oculto estará sujeto a las actuaciones del Estado en desarrollo del objeto social que en determinado momento estarían inclinadas al beneficio común o a una menor ineficiencia en el manejo de los recursos, resegando la utilidad propia de un negocio mercantil, por lo cual este mecanismo de asociación podría no ser para éste atractivo.

En la aplicación de este contrato en desarrollo de un PPRU la pluralidad de agentes en una de las partes, agente pasivo, constituye necesariamente para la otra parte, agente activo, un desgaste en el momento de la rendición de cuentas toda vez que se tiene que enfrentar a diferentes expectativas e intereses en el desarrollo del contrato.

c) **Contrato De Sociedad de Economía Mixta:**

En los términos del artículo 98 del Código de Comercio la sociedad es un contrato en el que: *“(...) dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social. La sociedad, una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.”*

Teniendo en cuenta que para el desarrollo de lo que hemos denominado como gestión público privada, se involucran tanto aportes públicos como privados, el contrato de sociedad aplicable es el de una sociedad de economía mixta. Ésta se sujeta a las reglas del derecho privado siempre que el capital público sea inferior al 50%, y a la jurisdicción ordinaria. Se puede constituir bajo cualquiera de las formas de sociedad, como sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad en comandita (simple y por acciones) sociedad colectiva e incluso sociedad anónima simplificada, con algunas excepciones en sus trámites simplificados. En todo caso la gestión del PPRU debe realizarse en el marco de sus órganos de administración, los cuales claro está, deben tener participación tanto de la entidad pública involucrada como de los particulares.

Partes: Serán los socios tanto la entidad de derecho público como los particulares involucrados en la gestión asociada.

¹⁴⁴ Los principios son: Función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Objeto: El objeto social de la persona jurídica que se cree, estará encaminado a la formulación y ejecución del respectivo PPRU. Aquí vale anotar, que las reglas de la actuación (de la UAU) serán parte de las normas que rijan el andar de la sociedad constituida.

Desventajas: Por definición cada uno de los socios debe aportar capital, trabajo y/o bienes, en este orden de ideas la primera dificultad es la de cuantificar realmente el capital social y dividirlo en acciones (sociedades de capital) representadas en títulos negociables.

Por otro lado, focalizar el cumplimiento del objeto y el proceso de la toma de decisiones internamente para llevar a feliz término el objeto de la sociedad, se torna dispendioso habida cuenta de la multiplicidad de intereses y criterios particulares.

Finalmente, la negociabilidad de las acciones produce incertidumbre respecto a que alguno de los socios decida desvincularse de sus responsabilidades sociales cediéndolas o vendiéndolas a un tercero que solamente tenga un interés económico y no comparta el interés colectivo que motiva en parte la ejecución del Plan Parcial.¹⁴⁵

d) Fiducia Mercantil:

En los términos del artículo 1226 del Código de Comercio la fiducia mercantil se define como el: “(...) *negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, trasfiere uno o más bienes específicos a otra, llamado fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir con una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. (...)*”

Es esencial entender que en el caso de la Fiducia Mercantil hay una efectiva transferencia de propiedad de bienes al fiduciario, y que se constituye un patrimonio autónomo. Es decir, unos activos y pasivos independientes del patrimonio tanto del aportante como de la entidad fiduciaria.

A su vez, la fiducia mercantil puede tener varias modalidades como la de inversión, administración, garantía, y todas ellas son vehículos seguros, confiables y transparentes para la ejecución de negocios mercantiles, en la medida en que el capital de riesgo está bajo custodia de un tercero fiduciario que vigila el cumplimiento de las reglas del juego previamente acordadas.

Para los efectos del desarrollo de un PPRU, la forma de la fiducia mercantil que es más apropiada (porque permite un manejo transparente que garantiza los intereses de todos, tanto gestores del PPRU (aportantes de trabajo) como inversionistas de tierra o dinero) es la

¹⁴⁵ En derecho societario se prevé este tema con el derecho de preferencia. Que implica ofrecer en primer lugar las acciones a la sociedad, y en caso de rechazo de esta a los socios y en tercer lugar a un tercero.

fiducia de administración. Así, se transfieren unos bienes para que una entidad fiduciaria los administre según unas instrucciones del constituyente que deberán incluir, en etapas adelantadas del PPRU, las reglas de la actuación.

Así lo entienden también reconocidos autores en temas urbanísticos¹⁴⁶:

“la finalidad de celebrar contratos como el que se analiza (refiriéndose a la fiducia mercantil) consiste en que el fiduciario administre o gestione la propiedad que le es transferida por el fiduciante o fideicomitente, de conformidad con las estipulaciones previas que se hacen respecto de la propiedad entregada.”

Partes: Teniendo claro lo anterior, y dependiendo lógicamente de cada caso, las partes del contrato de Fiducia para la formulación y ejecución de un proyecto de PPRU en asocio público-privado son:

- a) Fideicomitentes: Esta calidad la ostentan todas aquellas personas naturales o jurídicas que aporten al Patrimonio Autónomo, su trabajo o gestiones (entidad pública y particular promotor), y quienes aporten terrenos o recursos de capital. Así la fiducia permite poner en un mismo lenguaje (derechos fiduciarios) los intereses de todos los partícipes dentro del Plan Parcial, ya sean gestores o inversionistas de dinero o tierra, independientemente de su calidad de público o privado. Entonces, la parte del Fideicomitente es de múltiple conformación entre los actuales propietarios de los terrenos, los constructores, inversionistas, urbanizadores, desarrolladores, gestores sociales según el esquema de asociación que se defina para el PPRU.

Uno de los fideicomitentes debe ser la autoridad de planeación del municipio o distrito, o alguna de sus entidades descentralizadas.

- b) Fiduciaria: La sociedad fiduciaria que desarrollaría en calidad de fiduciario o guardián en el contrato de fiducia, seleccionada por los fideicomitentes, debe ser una entidad autorizada y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Tiene también la función de expedir los títulos que acrediten a los beneficiarios del fideicomiso (derechos fiduciarios). Será la vocera del Patrimonio Autónomo.
- c) Beneficiario: En el caso de los PPRU serán los fideicomitentes aportantes. La forma en que se obtendría el beneficio sería en suelo urbanizado, construido y/o en recursos dinerarios, según se defina de común acuerdo en el PPRU y en las bases de

¹⁴⁶ MALDONADO, María Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRIGUEZ, Juan Francisco, VALENCIA Natalia. 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. Lincon Institute Of Land Policy Pág. 240

la actuación. Cualquier fórmula o reglas de rendición de cuentas de administración y del beneficio deben quedar claramente definidas, establecidas y especificadas en el contrato de fiducia.

- d) Patrimonio Autónomo: Es la ficción jurídica capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, conformada por el conjunto de activos y pasivos que le son transferidos, y que administrará la Fiduciaria como vocera, en el desarrollo del contrato. Los activos adquiridos en desarrollo de esta finalidad, están destinados a garantizar las obligaciones adquiridas por el fiduciario, en desarrollo y cumplimiento del contrato.
- e) Comité Ejecutivo: Es una parte opcional del contrato y garantiza la participación en la decisiones de todos los intervinientes especialmente cuando los fideicomitentes iniciales o aportantes son plurales y diversos, como se presenta en el tema de esta monografía.

Ventajas:

Permite una gestión conjunta de varios partícipes delegando la propiedad al patrimonio autónomo. El transferir la propiedad implica que el objeto del contrato se desarrolla sin inclinaciones o sesgos particulares garantizando decisiones neutrales en beneficio de todos los participantes.

Asegura a los partícipes el cumplimiento de la finalidad por la cual se asociaron. En caso de fracaso respecto al cumplimiento del objeto de la fiducia, retribuirá a los fideicomitentes en dinero o en especie como mínimo el monto de sus aportes.

Contribuye al manejo de recursos brindando confiabilidad, toda vez que la fiducia no sólo es un ente vigilado por el Estado, sino que es un actor neutral que no tiene participación directa en las utilidades del proyecto por cuanto se minimiza el riesgo corrupción en el manejo de los recursos.

Facilita la administración contable del proyecto. Tanto al inicio del contrato, (entrega de los aportes), como en el reparto de cargas y beneficios y en la liquidación final del fideicomiso, pues ha valorado los aportes que determinan la participación de los distintos vinculados.

Contribuye el manejo comercial del proyecto.

Brinda facilidades en la valoración del excedente económico, utilidad, o ganancia que será distribuido entre los beneficiarios.

Adicionalmente, es importante mencionar que dentro de los beneficios de la fiducia, se encuentra el de permitir diferentes niveles de asociación entre todos los agentes que se requieran vincular, de tal manera que cualquiera de los partícipes de la gestión de un Plan Parcial ya descritos en este trabajo, pueda ejercer su papel o hacer valer sus interés, bien sea

como: (i) socio del proyecto (compartir utilidades y/o pérdidas) vinculado como parte (fideicomitente aportante de dinero, trabajo, suelo o como beneficiario) o (ii) como un prestador de servicios aislado del contrato, que se encarga de prestar una labor al patrimonio autónomo administrado por la fiduciaria cambio de recibir una remuneración por sus servicios. Bajo este último supuesto, la fiducia cumple únicamente respecto a este prestador de servicios una labor de canalizador de recursos o fuente de pago a terceros.

Es necesario mencionar, que en aras de brindar seguridad a las partes del contrato sobre los pagos de servicios canalizados por fiducias a favor de terceros, es recomendable contar no sólo con el visto bueno del fideicomitente inicial por medio de unas instrucciones expresas sino también con el aval del interventor del proyecto o de un comité fiduciario

En este orden de ideas, el Estado puede tener la labor específica de expropiar, o de encargarse de la ejecución de la gestión social, entre otras, como prestador de servicios o facilitador. Así, puede ser contratado por el fideicomiso para prestar estos servicios específicos, a cambio de una remuneración y sin correr mayores riesgos ni afectar el desarrollo del negocio privado.

Por todas las anteriores ventajas, se considera para los fines de este trabajo que esta modalidad de contrato, es la que más se acerca a la obtención de una gestión público – privada óptima, así como a la articulación de los ideales de ciudad y el desarrollo de atributos y servicios colectivos, a través de una actividad económica optimizada en sus resultados.

7. CONCLUSIONES:

Del estudio conceptual presentado en la presente monografía, es dable establecer las siguientes conclusiones:

- Los Planes Parciales (PP) constituyen instrumentos intermedios de planeamiento que permiten concretar con mayor eficiencia el modelo de ciudad que previamente se establece en los Planes de Ordenamiento Territorial y son el último escalón del planeamiento operativo, a partir del cual comienza la fase de ejecución y de construcción de las infraestructuras urbanísticas. Se encuentran enmarcados dentro de las normas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo, que precisan la naturaleza y los efectos de acciones urbanísticas. Se adoptan mediante decreto del Alcalde municipal o distrital el cual debe fundamentarse en cuatro principios rectores: la concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia.
- La clasificación de los PP está determinada por el tratamiento urbanístico en que se encuentre el área objeto a regular, desarrollo o renovación. Los Planes Parciales de desarrollo son instrumentos de planeamiento que precisan las normas urbanísticas y aspectos técnicos para zonas de la ciudad urbanizables no urbanizadas de cierta extensión, que se encuentran localizadas en suelo urbano o clasificadas como suelo

de expansión. Por su parte, los PP de Renovación Urbana son instrumentos de planificación que permiten el cambio de la morfología urbana, complementan y delimitan los procesos de transformación en zonas desarrolladas de la ciudad que se encuentran ubicadas en suelo urbano, con condiciones de subutilización de las estructuras existentes, o que presentan deterioro físico y/o social, con el fin de potencializar o generar dinámicas económicas y sociales que maximicen el aprovechamiento del suelo y permitan la reconversión de sectores vitales en la productividad de la urbe.

- El contenido mínimo de los PP independiente de su clasificación es: (i) componente urbanístico y (ii) estrategia de gestión; Entendido el primero como el diseño del espacio urbano y el segundo como la definición y precisión de los instrumentos de actuación, los programas, proyectos urbanísticos y el modelo de gestión que permitirá articular los diferentes actores que intervengan en el proceso tanto de formulación como de ejecución de la reglamentación dispuesta por el Plan, así como el esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios y la programación de etapas para llevar a cabo su desarrollo.
- Los aspectos procedimentales que regulan los Planes Parciales, están definidos por el artículo 27 de la Ley 388 de 1997 y se agrupan en: etapa Previa, Formulación, Aprobación y Adopción.
- Las autoridades públicas son los ejecutores naturales de las decisiones y actuaciones urbanísticas, dentro de las cuales se encuentra la adopción de PP, en la medida en que la planificación intermedia comprende una actividad propia del desarrollo territorial como función pública. En este sentido, el Estado colombiano, en su función constitucional de director general de la economía y garante de la efectividad de los derechos de las personas, es el encargado de la función pública de ordenamiento territorial en general, lo cual significa que ésta es de su responsabilidad, y en el marco de la misma es de su competencia la formulación y desarrollo de PP.
- El Estado es llamado a intervenir como agente regulador de la economía a fin de propender por una asignación eficiente de los recursos y producir una cantidad óptima de bienes públicos, de tal manera que contribuya a garantizar una adecuada calidad de vida para los habitantes y un espacio ciudadano urbanizado o construido con adecuados estándares urbanísticos, consultando así el interés general sobre el particular. En este sentido, el Estado busca la maximización del Beneficio General y la optimización del Bienestar Social en el desarrollo territorial, pudiéndose determinar este último a través del método de evaluación económica y social de proyectos.

- En el marco de la promoción y ejecución de PP el Estado por sí solo resulta en parte ineficiente en el sentido que: a) presenta descoordinación de esfuerzos, b) carece de mecanismos de coordinación para liderar, integrar y orientar las formas de intervención sectorial que garanticen la asignación eficiente de los recursos, concreten funciones y responsabilidades, c) cuenta con inflexibilidad en la orientación y ejecución de los recursos públicos, d) los mecanismos de financiación que tiene para procesos de ordenamiento territorial están sujetos a la priorización de las metas, programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, e) el proceso de contratación es riguroso y complicado, f) los funcionarios públicos están sujetos a relaciones salariales de permanencia que no se ven favorecidas por el desarrollo eficiente de su rol dentro de los procesos de planeamiento o ejecución y g) el Estado local no cuenta con tradición y experiencia en la ejecución de instrumentos de planeamiento intermedios.
- El sector privado como agente formulador y/o ejecutor de PP por sí solo asimismo resulta en parte ineficiente puesto que se encuentra direccionado por un interés particular (rentabilidad) que puede inducir a incurrir en acciones que sacrifican el interés general en aras de la ganancia particular de los agentes participantes del Plan Parcial y su desarrollo. De la misma forma, existen una serie de aspectos que le impiden maximizar su interés como líder de PP, entre ellos: i) no hay certeza de que el decreto del PP sea aprobado por las autoridades competentes y de que finalmente sea ejecutado, ii) la consecución de información es costosa y por tanto no siempre se posee en el momento y con las especificidades necesarias, iii) la posibilidad de que los propietarios que representan el 51% del área no lleguen a un acuerdo sobre un promotor específico aumenta el riesgo y la incertidumbre de inversión, iv) no cuentan con un adecuado manejo de la gestión social, entre otros.
- La Gestión Público Privada (GPP) constituye el conjunto de acciones, procedimientos y procesos mediante los cuales se integran esfuerzos, recursos, experiencias, conocimientos, se comparte la responsabilidad y se lleva a cabo el accionar conjunto y en colaboración para un fin específico, el desarrollo de un proyecto urbanístico. Esta implica la participación activa y pasiva de diferentes agentes que representan los intereses individuales (rentabilidad) y colectivos (maximización del Beneficio General).
- El accionar conjunto o GPP en el proceso de desarrollo o renovación urbana genera efectos multiplicadores positivos que contribuyen a mitigar las limitaciones que por su naturaleza presentan los diferentes sectores cuando actúan separadamente. Dentro de los efectos multiplicadores se encuentran: i) la consecución del equilibrio entre la ausencia de tradición del Estado en procesos de PP y la experiencia en la

ejecución de instrumentos de planeamiento intermedios del privado, ii) el constreñimiento del privado a generar Bienestar Social y el incentivo para que el Estado piense y actúe en la generación de riqueza de manera eficiente, iii) superación de las asimetrías de información, iv) la consecución real y efectiva del proyecto, por encima de la voluntad de los propietarios de tierra reñuentes, v) la GPP permite controlar la especulación sobre los precios del suelo en el desarrollo del PP, vi) conlleva la división de responsabilidades entre expertos que garantizan una mejor formulación y ejecución del PP, vii) genera incentivos para el recurso humano asociado a la gestión del PP.

- Así, la gestión asociada entre el sector público y el sector privado resulta más rentable y eficiente (tanto en términos monetarios como de beneficio social) para los procesos de los Planes Parciales en general, desde su formulación hasta la efectiva ejecución de las actuaciones urbanísticas que plantean, ya que permite articular los intereses individuales de los agentes privados y los intereses generales en la medida en que el Estado puede actuar en su rol natural y el sector privado puede desarrollar el papel en el que es más eficiente. Lo anterior evita desgastes de tiempo, recursos y esfuerzos en desarrollar funciones que, si bien son necesarias dentro del Plan Parcial, responden a lógicas que difieren de los intereses de cada sector independiente.
- La GPP de PP genera el equilibrio necesario para cubrir en sus justas proporciones los intereses del sector público y el sector privado, asegurando la viabilidad del plan, su ejecución final y en consecuencia el cumplimiento de los fines del desarrollo territorial. Lo anterior se concreta en la medida en que la GPP genera un beneficio (Ω), que se entiende como el mayor valor que genera el proyecto urbanístico, derivado del trabajo conjunto de ambos sectores, que puede repartirse una vez descontados los costos, gastos y contribuciones asociados al mismo, en donde el Estado satisface su función de bienestar social (en términos de cubrimiento de las Necesidades Urbanas y la Eficiencia distributiva) y el Privado obtiene la Rentabilidad esperada (VPN y TIR mayor a 1), distribuyéndose entre ambos la plusvalía en las proporciones que cubran sus intereses, en el menor tiempo posible.
- En relación con el tema de los vehículos jurídicos viables para la adecuada gestión conjunta en Planes Parciales, es necesario recordar que los sujetos que como agentes estatales pueden elaborar Planes Parciales son: las autoridades municipales o distritales de planeación, que se registrarán en su contratación por el Estatuto de Contratación Estatal, y/o las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que en su ejercicio se registrarán por el derecho privado por las razones anotadas.

- Después de un análisis particular, se pudo demostrar que en el caso de las autoridades municipales o distritales de planeación, que rigen su contratación bajo el marco general de la contratación pública, el mecanismo de selección objetiva que es en principio más idóneo para la asociación entre el sector público y el privado es la Licitación, pues ésta permite la selección de un mismo agente para el desarrollo de todas las etapas del PPRU, esto es, desde su formulación hasta la culminación de su ejecución, propendiendo por una selección totalmente objetiva y en igualdad de oportunidades, con consideración de los factores de calificación más completos y el trámite más transparente.
- Por otro lado, en el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta (que pueden contar con facultades expropiatorias por tener un capital público superior al 90% de la participación en el capital social) no hay una posición doctrinal uniforme respecto a si deben contratar bajo el marco de la Ley de contratación estatal o si por el contrario pueden hacerlo bajo los mandatos del derecho privado. Para efectos de este trabajo y con fundamento en un pronunciamiento de la Corte Constitucional se concluyó que estas modalidades asociativas en ejercicio de la gestión público-privada se rigen por los parámetros del Derecho Privado por entender que en las actividades propias de la asociación tanto el sujeto público como el privado realizarán unos aportes de gestión y recibirán las remuneraciones y reconocimientos, convirtiéndose en sujetos que actúan en un marco de igualdad.
- En todo caso, en el evento en que el Estado bajo cualquiera de las formas mencionadas, desee asociarse con un particular única y exclusivamente para que éste ejecute el proyecto de urbanización, (ya teniendo aprobado el PPRU, y claras las reglas de la UAU) podrá hacerlo en el marco de la fiducia privada en virtud del artículo 36 de la Ley 388 de 1997. En otras palabras, la fiducia mercantil planteada este artículo sólo es aplicable para la ejecución de actuaciones urbanísticas de urbanización o desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.
- Adicionalmente, al estudiar la concreción público – privada bajo las diferentes formas asociativas, se estableció como género a los Convenios Urbanísticos y como especies: (i) Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública; (ii) Contrato de Cuentas En Participación; (iii) Contrato de Sociedad de Economía Mixta y la (iv) Fiducia Mercantil.
- Detalladas en cada una de las alternativas propuestas: el objeto, partes, ventajas y objeto en el marco de PPRU de gestión asociada, se concluyó que la Fiducia Mercantil, con todas sus ventajas, es la forma asociativa más eficiente para una gestión asociada pues: (i) permite la participación de un mayor número de posibles

agentes involucrados; (ii) establece de garantías plenas para todos los partícipes tanto en las funciones de los mismos, aportes y utilidades o beneficios, y (iii) finalmente, permite una asociación de agentes en diferentes grados de tal modo que admite vinculaciones de partícipes sin necesidad de que los mismos sean parte del contrato como tal.

BIBLIOGRAFÍA:

FUENTES NORMATIVAS:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Bogotá, D.C.: Editorial Temis S.A., 2010.
- CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO. Bogotá, D.C.: Colección Códigos Básicos. Editorial Legis. 2010
- LEY 1150 DE 2007
- LEY 152 DE 1994
- LEY 3 DE 1991
- LEY 388 DE 1997
- LEY 80 DE 1993
- LEY 9 DE 1989
- LEY 902 DE 2004
- LEY 99 DE 1993
- Decreto-Ley 2150 de 1995
- Decreto Distrito Capital 190 de 2004
- Decreto Distrito Capital 488 de 2007
- Decreto Nacional 1420 de 1998
- Decreto Nacional 1428 de 2000
- Decreto Nacional 1681 de 1996
- Decreto Nacional 2159 de 1995
- Decreto Nacional 2181 de 2006
- Decreto Nacional 2326 de 1995
- Decreto Nacional 2474 de 2008
- Decreto Nacional 4259 de 2007
- Decreto Nacional 4300 de 2007

FUENTES JURISPRUDENCIALES

- CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No: 11001-03-06-000-2006-00027-00 (1728). (C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce; abril 27 de 2006)
- CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C- 595 de 1999. MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz.
- CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C 691 de 2007, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández

FUENTES DOCTRINALES

- BRITTON HARRIS. Modelos de Desarrollo Urbano. Barcelona, 1975.
- BUSTILLO BOLADO, ROBERTO. CUERNO LLATA, JOSE RAMÓN. Los convenios urbanísticos entre las administraciones locales y los particulares. Tercera Edición. Editorial Aranzadi, Navarra-España, 2001.
- CARACTERIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PÚBLICO PRIVADAS PARA LA RECUPERACIÓN DE CENTROS URBANOS. En: Cartilla Anual, Cámara de Comercio de Bogotá, 2005.
- CASTRO, Raúl. MOKATE, Karen. Evaluación Económica y Social de Proyectos de Inversión. Bogotá, D.C., 2003. Edición Alfa Omega Colombia S.A.
- CASAFRANCO ROLDAN, María Virginia. y ARCOS PALMA, Oscar. 10 AÑOS DE METROVIVIENDA, MODELOS DE GESTIÓN DE SUELO, VIVIENDA Y HABITAT., BOGOTÁ, D.C., DICIEMBRE 2007.
- DAVID, Ricardo. Principios de economía política y tributación. Colombia: Ed. Piero Sraffa. 1997.
- EN: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Transformación Urbana Positiva. Septiembre 2008.
- ESCOBAR GIL, RODRIGO. Teoría General De Los contratos de la administración pública, Editorial Legis. 1999.
- FONTAINE, Ernesto. Evaluación Social de Proyectos. Ed. Alfaomega. 1999.
- GARCIA, BOCANEGRA, Juan Carlos. Las Ciudades Del Mañana. Gestión Del Suelo Urbano En Colombia. Capitulo 5; Experiencias De Gestión Urbana Reciente En Medellín: Iniciativas Públicas. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (Patricia Torres Arzayús y María Constanza García Botero, Editoras), 2010.
- HUERGO LORA, ALEJANDRO. Los convenios urbanísticos, Primera Edición, Madrid-España. Editorial Civistas S.A., 1998.
- JOSE ECHEVERRIA. Gestión Público Privada. Uruguay, 2005.
- MALDONADO, María Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRIGUEZ, Juan Francisco, VALENCIA Natalia. 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. Lincon Institute Of Land Policy.
- Ministerio De Desarrollo Económico. Viceministerio De Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable. PRESENTACION GENERAL DE LA LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL. La política Urbana Del Salto Social. Ciudades y Ciudadanía. Impreso en Fitolito Parra & Cía. Ltda. Santa Fe de Bogotá, D.C. Julio de 1.997.
 - MORA BARRERA, Juan Carlos. Derecho Urbano Anotado. Bogotá, D.C., Editorial Leyer. 2010.
 - MORCILLO, Pedro Pablo. “Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión”. Ed. Temis S.A., Bogotá, 2007.
 - MURILLO GONZALEZ, María Claudia. CONSUEGRA TAHAM, Freddy Antonio. Manual De Contratación Administrativa. Grupo Editorial Ibáñez. 2009.
 - PARADA, Ramón, Derecho Urbanístico. Marcial Pons, Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1999.
 - PARADA, RAMÓN. Derecho Urbanístico. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1999.
 - RENGIFO GARCÍA, Ernesto, La Fiducia Mercantil y Pública en Colombia, Universidad Externado de Colombia, Segunda Edición 2006.
 - SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Alcaldía Mayor de Bogotá. En: Estrategia de Gestión, Participación y Comunicación.
 - STIGLITZ, Joseph. La Economía del Sector Público., Barcelona; Antoni Bosch, 2002.
 - STIGLITZ, Joseph. Microeconomía. 2da edición inglesa: Barcelona, Ed. Ariel S.A., 2001.
 - TÉLLEZ LUNA, Miguel. Finanzas de la Construcción. Bhandae Editores. Bogotá, 1991.
 - VALLMITJANA, Marta. La Planificación Urbana En Situaciones De Urgencia Social: Las Zonas De Barrios. En: Revista Venezuela. de Economía. y Ciencias Sociales, 2002, vol. 8, nº 3 (sept.-dic.).
 - VALLEJO RESTREPO, Gonzalo y VEJARANO María Clara. Laboratorio de Gestión Urbana plan parcial de expansión Macro proyecto Ciudadela. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas 2006.

PÁGINAS WEB:

- Bogotá ¿Cómo Vamos? Informe 2008. Disponible en:
- Cámara Colombiana de la Construcción. Valle del Cauca. Noticias Disponible en: http://www.camacolvalle.org.co/noticias_de_sector_otras.php?id=34. Consultado el 25 de febrero de 2011.

- Diario El Espectador, Editorial, publicado octubre 5 de 2008. Disponible en: [http:// www.elespectador.com/opinión/editorial/artículo-suspensión-temporal-de-los-planes-parciales](http://www.elespectador.com/opinión/editorial/artículo-suspensión-temporal-de-los-planes-parciales). Consultado el 15 de marzo de 2011.
- Editorial, Diario El Espectador, publicado octubre 5 de 2008. Disponible en: [http:// www.elespectador.com/opinión/editorial/artículo-suspensión-temporal-de-los-planes-parciales](http://www.elespectador.com/opinión/editorial/artículo-suspensión-temporal-de-los-planes-parciales). Consultado el 15 de marzo de 2011.
- FLÓREZ, Gabriel. Portafolio. Sección Económica, publicado junio 1 de 2009. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/vivienda_eco_portafolio/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5326747.html . Consultado el 14 de marzo de 2011.
- FLÓREZ, Gabriel. Portafolio. Sección Económica, publicado junio 1 de 2009. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/economia/vivienda_eco_portafolio/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-5326747.html . Consultado el 14 de marzo de 2011
- Historia De La Arquitectura-Planeamiento urbano.- Planeamiento Urbanístico. Disponible en <http://o806.es.tl/Planeamiento-urbano-.htm> Consultado el 2 de febrero de 2011 y 6 de mayo de 2011.
<http://www.bogotacomovamos.org/scripts/sectore.php?idS=16>. Consultado el 10 de febrero de 2011.
- KOON HEAN, Cheong. Disponible en: http://www.sedb.com/future_ready/singapore_sessions/sessions/urbanplanning.html Consultado el 13 de febrero de 2011.
- NULLVALUE, Diario El Tiempo, publicado 9 de marzo de 2010 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3873214>. Consultado el 13 de marzo de 2011.
- www.territorioysuelo.org/...foros/...ley/10.JM_Caicedo_F.pdf, pág. 1, Consultado 15 de febrero de 2011.