

La influencia del mercado inmobiliario en la aplicación y gestión de la Ley de Desarrollo Territorial¹

A influência do mercado imobiliário na aplicação e gestão da Lei de Desenvolvimento Territorial

The real estate market's influence in the application and management of Territorial Development Law

Arq. Isabel Cristina Torres Osorio²

Escuela de Planeación Urbano – Regional
Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

Calle 59 A 63-20, Medellín – Colombia. Fax (54 4) 430 94 25

ictorres@unalmed.edu.co

Paneles de interés:

El mercado inmobiliario y los nuevos marcos regulatorios: el caso colombiano

El componente inmobiliario en los Planes Parciales

RESUMEN: La Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial colombiana, plantea que cada municipio consolide su propio modelo de ordenamiento territorial en armonía con su realidad geográfica, sociopolítica y económica; y a su vez, que resuelva temas pendientes en el desarrollo urbano como el acceso al suelo, la intervención en la estructura predial y el reparto de las cargas y los beneficios en las operaciones urbanísticas.

Para el logro de estos objetivos introduce instrumentos de planificación general como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y los Planes Parciales que permiten planificar zonas estratégicas o incorporar nuevo suelo urbano. Complementariamente se introducen instrumentos de gestión con los que se define el cómo, el quiénes y el con qué de los contenidos del plan. No obstante, esta Ley define conceptualmente estos instrumentos, pero no precisa los procedimientos para su implementación.

A tan corto tiempo de promulgado este marco regulatorio, y pese a que en el desarrollo urbano influyen múltiples factores, se puede identificar desde ya cómo el mercado inmobiliario influye en la gestión de los contenidos de la Ley de Desarrollo Territorial. Por un lado, con las aplicaciones que estaban enunciados desde la Ley 388 de 1997, tales como los planes parciales en zonas de expansión y la participación del sector privado; y por el otro, en los sucesos emergentes en la práctica, tales como la implementación de una normativa local. En ambos aspectos, la función pública del urbanismo se combina con las actuaciones urbanísticas del sector privado.

Finalmente, bajo un sistema económico en proceso de neoliberalizarse y ante un acumulado de problemas urbanos, el mercado inmobiliario y la gestión del sector privado son transversalidades implícitas que dan forma a la ciudad contemporánea y activa o modifica los nuevos marcos regulatorios.

¹ Este artículo hace parte de la tesis de Maestría, actualmente en proceso de investigación, “*Instrumentos emergentes en la gestión de Planes Parciales en Zonas de Expansión*” dirigida por el Arq. Fernando Prada Vesga, experto en economía.

² Arquitecta. Estudiante de la Maestría en Estudios Urbano – Regionales de la Escuela de Planeación Urbano – Regional, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Becaria del “Programa para América Latina y el Caribe” período 2005-2006, que promueve y patrocina el Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

ABSTRACT: Colombian Territorial Development Law, or Law 388 of 1997, establishes that every municipality consolidates its own territorial ordering model in connection with its geographic reality, social, political and economic, as well as it solves pending subjects in the urban development as the access to the land, the intervention in structure property and the distribution of the costs and the profits in the city-planning operations.

To carry out of these objectives, it introduces instruments of general planning like the Territorial Land Use Plan (POT in Spanish), and Partial Plans that allow to plan strategic zones or to incorporate new urban land. Complementarily, management instruments are introduced that define how, who and with what of the contents of the plan. However, this Law defines conceptually these instruments, but it does not describe the procedures for his implementation.

To so short time of promulgated these regulatory policies, and although in the urban development they influence manifold factors, it is possible to identify the real estate market influences on the management of the Territorial Development Law contents. In a hand, with the applications enunciated from Law 388 of 1997, such as partial plans in expansion zones and the private sector participation; and in the other, in the emergent events' application in the field, such as the implementation of local regulations. In both aspects, the urbanism public function is combined with the private sector city-planning managements.

Finally, under an economic system in process to get a neoliberal character and facing an accumulated bundle of urban problematic, the real estate market and the private sector management are always present in the processes that give form to the contemporary city and activate or modify the new regulatory policies.

La influencia del mercado inmobiliario en la aplicación y gestión de la Ley de Desarrollo Territorial

INTRODUCCIÓN

Sin desconocer la complejidad multifactorial del desarrollo urbano y de la gestión de la ciudad, el propósito central del siguiente texto es hacer una aproximación a la influencia que ejerce un factor, como es el mercado inmobiliario, en las aplicaciones de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial y en los sucesos o procedimientos que hayan emergido en la práctica.

Para ello es fundamental conocer inicialmente que Colombia, al igual que la mayoría de los países de América Latina, se configura como un país altamente urbanizado, con alrededor de 32 millones de habitantes en zonas urbanas que representan el 72% de la población nacional. Proyecciones recientes señalan que el país alcanzará en los próximos diez años, 40 millones de habitantes en zonas urbanas y 10 millones de habitantes rurales. El sistema urbano está conformado por asentamientos de diversos tamaños, caracterizado por la primacía de la ciudad capital, seguida por 3 ciudades con población entre 1 y 5 millones de habitantes; 34 ciudades intermedias, con poblaciones entre 100 mil y 1 millón de habitantes; y algo más de mil centros urbanos con menos de 100 mil habitantes (CONPES 3305, 2004).

(Gráfico 1)
COLOMBIA, GEOGRAFÍA Y SISTEMA DE CIUDADES



Estas particularidades han generado que las ciudades colombianas se consoliden como fuente de crecimiento del país, apoyadas en sus economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios. Los sectores más productivos de la economía se ubican en los centros urbanos, de modo que las 7 principales ciudades del país generan alrededor del 65% del PIB y concentran el 45% de la población urbana nacional (CONPES 3305, 2004).

En cuanto a la estructura urbana, la ciudad colombiana que hoy día se conoce ha sido el resultado paulatino de más de treinta años de políticas de desregulación que el Estado aplicó ante la acción privada y la influencia de los agentes del mercado. Antes de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, la ciudad se expandía sin planificación respondiendo a la lógica individual de cada propietario de tierras, o a la informalidad de la población migratoria; la expansión se daba sin conexión coherente a las infraestructuras o sin espacios públicos o equipamientos (Del Castillo y Salazar, 2001); al mismo tiempo la plusvalía³ quedaba en el monopolio de los propietarios de tierras (Molina, 1997).

Adicionalmente, otras problemáticas están relacionadas con el crecimiento anual del déficit cuantitativo de vivienda a nivel nacional, que se estima en 91 mil unidades y representan el 49% de los 185 mil nuevos hogares que se forman anualmente. En las 5 ciudades más grandes, el crecimiento del déficit de vivienda asciende a algo más de 47 mil unidades, ó 50% de la demanda anual estimada en 95.600 hogares (CONPES 3305, 2004).

Por otro lado, el Estado colombiano se fundamenta en el estado de derecho, con un régimen democrático que administrativamente es unitario, pero con procesos de descentralización y participación adelantados desde hace más de una década. No obstante, es un Estado que conceptualmente está en la ambivalente complejidad de dejar atrás su condición de Estado de Bienestar, para convertirse en un Estado neoliberal.

1. LA LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL

Frente a la acumulación de problemáticas urbanas heredadas de tiempo atrás por una planificación sectorial, Colombia promulga en julio de 1997 la Ley 388 de Desarrollo Territorial (LDT). La nueva ley es tomada por algunos como una reforma postconstitucionalista de la Ley 9ª de 1989, de Reforma Urbana, con la que se legislaba anteriormente; y como la síntesis normativa de otros sucesos legislativos de la historia del derecho colombiano,

³ El valor adicional de un predio gracias a su intervención urbanística pública o por la expectativa del desarrollo

entre ellos: la función social de la propiedad que se incluyó en la reforma constitucional de 1936; la responsabilidad, que a través de la reforma constitucional de 1968, se le dio al Estado de velar por el cumplimiento de esa función y de dirigir la economía a nivel general; los importantes avances logrados en la Constitución de 1991, que posicionaron al Estado como vigilante de la integridad del espacio público, los usos del suelo y la captación de plusvalías para el desarrollo urbano (Giraldo, 2003).

Desde el punto de vista legislativo y estructural, la Ley 388 de 1997 permitió esclarecer el panorama jurídico y dar coherencia a los propósitos y herramientas para el desarrollo urbano (Molina, 1997); y bajo sus principios: *la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios* (Congreso de Colombia, 1997:2), que son administrados bajo la función pública del urbanismo, sentó las bases para el ordenamiento territorial articulado al desarrollo y transformación urbana en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales (Congreso de Colombia, 1997).

Teniendo como base el relanzamiento de la escala local, algunos de los alcances de la Ley de Desarrollo Territorial (LDT) están orientados a:

- ✍ Planificar concertadamente el ordenamiento territorial local
- ✍ Resolver el acceso al suelo para obras públicas
- ✍ La financiación del desarrollo urbanístico a partir de la participación de los propietarios del suelo, muy oportuno frente a la reducción del aparato estatal y la crisis fiscal de la hacienda pública.
- ✍ Conformar una plataforma urbana que haga las ciudades competitivas
- ✍ Acabar con la informalidad del desarrollo urbano que se venía gestando en los últimos años

La Ley 388 de 1997 responde a esas expectativas en el sentido de permitir mejorar la capacidad de planificación y gestión municipal, aumentar la gobernabilidad urbana y recuperar el poder del plan urbano para la reorientación de las inversiones. *Con ello se busca integrar los componentes sectoriales y físicos del plan en un contexto de concertación público-privada, en función del carácter político de la ciudad que debe concretarse en un pacto social sobre su proyecto colectivo.* (Giraldo, 2004:147)

Para cumplir los alcances planteados anteriormente la Ley 388 de 1997 esboza un paquete de instrumentos de planificación dirigidos a plantear el qué, el dónde y el cuándo; en otras palabras., a fijar en un horizonte de tiempo el cumplimiento de ciertas políticas territoriales. Y otro paquete de instrumentos de gestión dirigidos a resolver el cómo, el quiénes y el con qué; es decir, a concretar y hacer realidad lo que se enunció en el plan. Estos dos tipos de instrumentos deben trabajar de manera articulada. Aunque están definidos en el contenido de dicha Ley, en muchos casos los procedimientos específicos o la operatividad no está claramente delimitada dejando abierta la posibilidad de la instrumentalización a lo que se decida localmente en cada municipio.

1.2. Instrumentos de planificación

1.2.1. El Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es una acción urbanística que cumple la función pública del ordenamiento territorial (Art. 8, LDT). Es el instrumento de planificación de mayor jerarquía con el cual se define el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar, la utilización del suelo y el desarrollo físico de todo el territorio municipal (Art. 9, LDT), tanto en su componente rural como urbano.

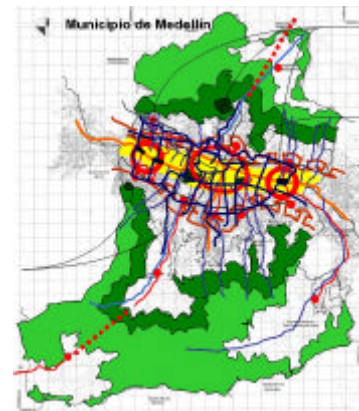
Por medio de este Acuerdo Municipal, que es obligatorio y debe realizarse como un ejercicio de planificación participativa que involucre todos los sectores, se establecen normas estructurales y generales que conforman un marco común para la actuación tanto pública como privada. Esta obligatoriedad del plan es un avance en la definición de una marco de actuación para el desarrollo urbano (Molina, 1997).

El contenido de un Plan de Ordenamiento Territorial está basado en diversos lineamientos que en un corto, mediano y largo plazo configuren el modelo de ocupación; para ello el contenido del plan define estructuralmente, entre otros aspectos:

- ✍ La clasificación del suelo
- ✍ Políticas para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.
- ✍ Proyectos estratégicos que permitan el cumplimiento de los objetivos territoriales.
- ✍ La elección de los instrumentos de gestión que se podrán implementar durante la vigencia del plan.

El Plan de Ordenamiento Territorial debe tener una vigencia de tres períodos administrativos de gobierno local; es decir, que el contenido del Plan de Desarrollo Municipal, que se hace en cada período administrativo de gobierno y cuyo objetivo principal es la asignación presupuestaria al desarrollo de proyectos; deberá estar encaminado al cumplimiento paulatinamente de sus objetivos territoriales. De esta forma, se intenta dejar atrás las actuaciones deliberadas del gobierno de turno y, reconociendo la incidencia permanente del mercado sobre el desarrollo urbano, se trata de estabilizar el panorama de inversión para las actuaciones privadas (Molina, 1997).

(Gráfico 2)
PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL (POT). MEDELLÍN



Desde este enfoque, la Ley de Desarrollo Territorial se armoniza con las transformaciones que ya había tenido el municipio como ente territorial: autonomía política, administrativa y financiera; y le otorga el control territorial de su desarrollo, con un énfasis en el componente urbano. Descargando en los gobiernos locales, más que el Estado nación, el desafío de la integración sociocultural local (Rincón, 2001).

1.2.2. El concepto de Plan Parcial

Después de establecidas las normas estructurales en el Plan de Ordenamiento Territorial, la normativa complementaria debe realizarse mediante otro instrumento de planificación conocido como Plan Parcial. Los planes parciales se pueden realizar en áreas determinadas del suelo urbano y obligatoriamente en las áreas destinadas para la expansión (Art. 19, LDT); según su énfasis territorial se considerara plan parcial de renovación, conservación, mejoramiento integral, redesarrollo o desarrollo para las áreas que no se han urbanizado o que se localizan en el suelo de expansión.

(Gráfico 3)
PLAN PARCIAL DE RENOVACIÓN. NARANJAL,
MEDELLÍN



Los principales alcances del Plan Parcial están basados en:

- ✍ Realizar una normativa urbanística específica para el área de planificación.
- ✍ Definición de los sistemas públicos, tanto en infraestructuras viales y de servicios, como de espacio público.
- ✍ Promover la participación y gestión asociada de propietarios del suelo hacia la consolidación de una propuesta urbana integral.
- ✍ Realizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios que genera la operación urbanística, de tal forma, que la financiación de las obras quede en parte costeadas por los

propietarios y/o urbanizadores que se van a beneficiar de la urbanización. Alcance totalmente contrario a la tradicional intervención del Estado que construye obras públicas y el resto de la comunidad o inversionistas se benefician sin ninguna contraprestación.

La adopción de un Plan Parcial puede ser, como cualquier actuación urbanística, propuesto ante las autoridades de planeación municipal por personas naturales, propietarios individuales o grupos de propietarios, entidades públicas, privadas o mixtas (Art. 19 y 36, LDT); siempre y cuando no contradigan o modifiquen las normas estructurales y generales del Plan de Ordenamiento Territorial (Art. 19, LDT). En este sentido, a través del plan parcial se abre la posibilidad que las actuaciones privadas, que por tradición se habían dado deliberadamente se articulen a todo un proyecto de ciudad.

1.3. La aplicación de los instrumentos de gestión

Como se comentó inicialmente, la Ley de Desarrollo Territorial se caracteriza por crear un marco conceptual común, pero no alcanza a plantear específicamente la operativización de muchos de sus instrumentos. No obstante, en su contenido plantea instrumentos de gestión como herramientas, procedimientos o mecanismos normativos.

Dichos instrumentos de gestión se dividen en tres tipos: jurídico, financiero, y urbanístico; aunque muy teóricos aún, su implementación pretende actuar como un conjunto de intervenciones públicas sobre el mercado de la tierra, buscando orientar el desarrollo urbano de manera coherente (Maldonado, 2004); y redistribuir los capitales generados por la acción urbanística, de manera que sirvan como mecanismos de financiación del desarrollo urbano (Rincón, 2001).

2. LA INFLUENCIA DEL MERCADO INMOBILIARIO

Ante el crecimiento demográfico constante y la inmigración de habitantes del campo a la ciudad por diversos factores, que en el caso de Colombia tienen una connotación especial; la demanda de vivienda es muy alta frente a lo que la oferta del mercado inmobiliario puede cubrir. Sin desconocer que gran parte de esta demanda insatisfecha se resuelve con la cohabitación, el incremento del nivel de hacinamiento en el stock actual, o la producción de soluciones de vivienda en el mercado informal (CONPES 3305, 2004); a partir de la promulgación de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, se da un cambio en la producción formal de ciudad y los proyectos que se emprendan deberán estar enmarcados por los principios que plantea la Ley y por los alcances que posibilita el Plan de Ordenamiento Territorial en cada municipio.

Partiendo de la base que el mercado inmobiliario es un factor constante y más dinámico que otros que inciden en el desarrollo urbano, vale la pena estimar los posibles sucesos y aplicaciones que se han implementado bajo un marco legislativo que en esencia es más conceptual que operativo. Considerando lo reciente de la promulgación de la mencionada Ley, lo que se pueda indagar por ahora son aproximaciones a procesos más complejos que están en consolidación; diferenciando los que están enunciados directamente en la Ley 388 de 1997 y los que se crearon o emergieron en la práctica.

2.1. Aplicaciones de la Ley 388 de 1997

Es importante aclarar que la aplicación del contenido de una ley nacional, en este caso la Ley de Desarrollo Territorial o Ley 388 de 1997, después de promulgada requiere la reglamentación de otros instrumentos como decretos nacionales y decretos o acuerdos municipales, que precisen los conceptos y procedimientos, es decir, que indiquen como se hace operativo el principio fundamental en el que están basados. Adicionalmente, la aplicación y puesta en marcha de algunos de los contenidos enunciados en cada Plan de Ordenamiento Territorial son un reflejo de la dinámica del desarrollo local y de los principales factores que inciden y marcan sus tendencias.

A continuación algunos de los hechos, instrumentos y/o procedimientos que más pueden estar influidos por el mercado inmobiliario:

2.1.1. La proliferación de planes parciales en zonas de expansión

A ocho años de la promulgación de este marco legislativo de ordenamiento territorial, debido a la obligatoriedad de la aplicación, casi el 88% de los 1.100 municipios colombianos han realizado sus Planes de Ordenamiento Territorial (CONPES 3305, 2004). Paralelamente, las principales ciudades del país en el inicio de gestionar su desarrollo urbano mediante los instrumentos de planificación que plantea la Ley 388 de 1997 han mostrado una dinámica creciente de gestión de planes parciales en diversas zonas de su territorio.

Como cualquier otro proceso de planificación, un Plan Parcial debe someterse a varias etapas desde su inicio hasta su adopción, que en este caso se hace mediante un decreto firmado por el alcalde electo. Los planes parciales enunciados en el siguiente gráfico (*ver gráfico 4*) se han desarrollado en un periodo de tiempo muy corto, de 2000 hasta abril 2005 (MAVDT, 2005).

(Gráfico 4) PLANES PARCIALES ADOPTADOS EN COLOMBIA (De 2000 a Abril de 2005)

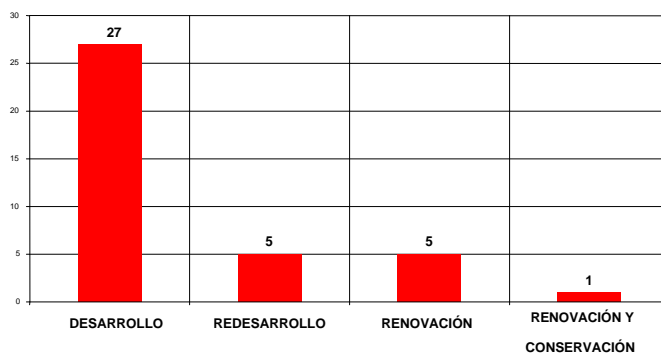
CIUDAD	ADOPTADOS	NOMBRE DEL PLAN PARCIAL	TRATAMIENTO URBANÍSTICO SEGÚN EL POT
--------	-----------	-------------------------	--------------------------------------

Bogotá	16	Centro Educativo San José	Desarrollo (Suelo urbano)
		La Magdalena	Desarrollo (Suelo de expansión)
		CEMEX	Desarrollo (Suelo urbano)
		El Ensueño	Desarrollo (Suelo urbano)
		Sabanagrande	Desarrollo (Suelo urbano)
		Riviera de Niza	Desarrollo (Suelo urbano)
		La Laguna	Desarrollo (Suelo urbano)
		El Porvenir - Metrovivienda	Desarrollo (Suelo urbano)
		Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Villa Mejía Tagaste	Desarrollo (Suelo de expansión)
		La Calleja	Desarrollo (Suelo urbano)
		Tolima, San Pedro	Desarrollo (Suelo urbano)
		Lombardía	Desarrollo (Suelo urbano)
		Iberia Cuadrado	Desarrollo (Suelo urbano)
		Hacienda Techo	Desarrollo (Suelo urbano)
		El Porvenir	Desarrollo (Suelo urbano y expansión)
Medellín	7	Pajarito	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Naranjal	Renovación
		Loma de los Bernal	Desarrollo (Suelo urbano)
		San Lorenzo	Renovación
		Plaza de Ferias	Redesarrollo
		Ciudadela Sevilla	Redesarrollo
		Torres de la Fuente	Redesarrollo
Pereira	5	Ciudad Victoria	Renovación
		Bavaria	Renovación
		Parque Temático de Flora y Fauna	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Sur Occidental	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Tokio	Desarrollo (Suelo de expansión)
Cali	3	Menga	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Meléndez	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Talleres del Municipio	Redesarrollo
Palmira	3	Papayal Alto	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Carbonera	Desarrollo (Suelo de expansión)
		Santa Bárbara	Desarrollo (Suelo de expansión)
Pasto	2	Sector Central	Renovación y Conservación
		Sector Bavaria	Redesarrollo
Barranquilla	1	Centralidad comercial Altamira	Renovación
Popayán	1	Zona Expansión Lane	Desarrollo (Suelo de expansión)
TOTALES	38		

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Dirección de Desarrollo Territorial. Abril de 2005

Cada Plan de Ordenamiento Territorial de estas ciudades debió definir el territorio en suelo urbano, suelo rural y suelo de expansión urbana; además, determinar en el componente urbano las áreas que por sus tendencias y lo estratégico de su localización con relación al modelo de ciudad, debían planificarse como polígonos a través de un Plan Parcial; los criterios para la delimitación del suelo de expansión debieron estar basados en la proyección del crecimiento poblacional y a aspectos técnicos como las amenazas y riesgos naturales o la cobertura de servicios públicos.

(Gráfico 5) TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LOS PLANES PARCIALES APROBADOS EN COLOMBIA (Desde la promulgación de la LDT 1997, hasta Abril 2005)



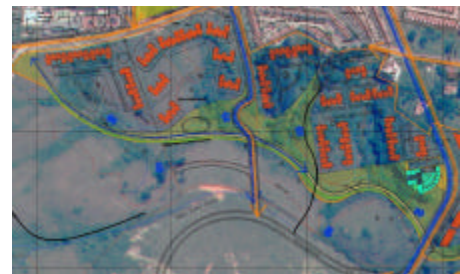
La realidad de las principales ciudades colombianas es que el suelo destinado para la expansión no compensa el déficit actual acumulado de vivienda, según los “Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano”, o CONPES 3305 del 2004, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); para atender el incremento anual de hogares de las cinco principales ciudades se requieren cerca de 950 hectáreas para el desarrollo de vivienda; y sumando el suelo de expansión que se fijó en sus respectivos POT sólo es de 5.300 Ha, es decir, que en función de la demanda anual de vivienda, el suelo urbanizable

disponible en estas ciudades sólo es suficiente para 6 años. Si, adicionalmente, el déficit cuantitativo acumulado de vivienda de estas ciudades fuera a cubrirse en un período de 15 años, se requeriría el desarrollo anual de 450 Ha adicionales, reduciendo la disponibilidad de suelo a 3.8 años. A nivel nacional se requieren de 3.565 Ha anuales, de las cuales 2.319 atenderían el incremento de hogares y 1.347 el déficit acumulado de vivienda.

Pese a la escasez de suelo urbanizable, a la necesidad inminente de repoblar los centros de la ciudad, y a que el Estado colombiano desde sus políticas de desarrollo urbano (CONPES 3305, 2004) está promoviendo las ciudades compactas y por tanto la redensificación de las áreas centrales; se puede observar en el cuadro de los Planes Parciales adoptados en Colombia expuesto anteriormente (*ver gráfico 4*), que se ha presentado una proliferación de planes parciales en zonas de expansión, que por su objetivo de urbanizar y proveer principalmente de infraestructura y servicios públicos son llamados planes parciales de desarrollo.

Desde el punto de vista del mercado inmobiliario, las zonas de expansión son altamente atractivas para la construcción de vivienda tanto de interés social (VIS) como de estratos altos, porque a pesar de los costos elevados que implica la urbanización y construcción de infraestructura, el costo del m² del suelo de la periferia es inferior al costo de m² de suelo ya urbanizado, ahorro que no necesariamente se traduce en un menor costo para los compradores, pero sí en una ganancia adicional para el urbanizador y/o constructor. Además, la localización en la periferia de proyectos de vivienda de estratos altos puede ser un factor de exclusividad y diferenciación que aumente el valor de venta de cada unidad de vivienda, dada la segregación socioeconómica de las ciudades colombianas (*ver gráfico 6*).

(Gráfico 6)
PLAN PARCIAL DE DESARROLLO
LOMA DE LOS BERNAL. VIVIENDA DE ESTRATO
ALTO, MEDELLÍN



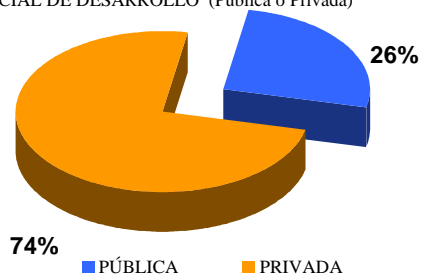
Otra razón que hace más atractiva las zonas de expansión para los promotores inmobiliarios es que debido a la ausencia de moradores no se tiene que gestionar ni planificar el territorio con procesos participativos que exige la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial; por el contrario, los propietarios en su posición monopolística son quienes toman las decisiones territoriales y como cualquier actuación urbanística pueden convertirse en urbanizadores y/o constructores.

Ambos factores mencionados anteriormente, la expectativa del suelo de expansión de poderse urbanizar y la concentración de la propiedad, facilitan más rápidamente la gestión de nuevos proyectos inmobiliarios que cubran el déficit de vivienda; sin embargo, generan la especulación en el mercado de suelo que en últimas se ve reflejado en altos precios en el mercado inmobiliario; sin profundizar en el impacto ambiental del crecimiento urbano difuso.

Tomando como punto de partida esta alta producción de Planes Parciales en zonas de expansión, es decir de Desarrollo, se analizarán los próximos temas.

2.1.2. La participación del sector privado

(Gráfico 7)
SECTOR QUE TUVO LA INICIATIVA DE HACER EL PLAN
PARCIAL DE DESARROLLO (Pública o Privada)



La Ley de Desarrollo Territorial al referirse a la función pública del urbanismo (Art. 3, LDT) señala que el Estado, representado en la municipalidad, se encarga de posibilitar el desarrollo territorial que beneficie a toda la comunidad por encima de intereses particulares, garantizando la distribución de las oportunidades y beneficios urbanos, y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; en síntesis, a partir de la Ley 388 de 1997 el Estado deja de ser ejecutor para convertirse en interventor, posicionándose como administrador y facilitador del desarrollo urbano. Al mismo tiempo, se reconoce la trayectoria y participación de la protagónica gestión privada en los asuntos urbanos, que se ha ido incrementando proporcionalmente al paso del Estado de Bienestar al Estado neoliberal.

Desde este punto de vista, no es gratuito que el 74% (*ver gráfico 7*) de los planes parciales de desarrollo, adoptados hasta ahora en Colombia, sean de iniciativa privada y que la gran mayoría estén destinados a vivienda de estratos altos. Si bien la Ley de Desarrollo Territorial permite la asociación mixta, o sea del sector público y privado, para la gestión y ejecución la tradicional iniciativa exclusivamente privada o exclusivamente pública se mantiene, con una notable disminución de proyectos liderados por la municipalidad.

Esto demuestra que bajo un sistema económico en proceso de neoliberalizarse y desde un nuevo marco legislativo para el urbanismo, las demandas insatisfechas en temas como la vivienda de interés social, pueden ser subsanadas con los productos inmobiliarios que ofrezcan los promotores privados; en ese sentido, los estándares urbanísticos y arquitectónicos responden a lo que el municipio regule, y a la rentabilidad que cualquier negocio privado debe garantizar

2.1.3. Implementación de la captación de plusvalía

Otro de los instrumentos que se ha implementado después de la promulgación de la Ley 388 de 1997 es la captación o cobro de la Plusvalía⁴, que según la Ley es de competencia municipal su reglamentación (Art. 73, LDT); tal es el caso de Bogotá y otras ciudades intermedias que han reglamentado su captación para abrir la posibilidad de distribuir los costos del desarrollo urbano, y con estos dineros realizar el mejoramiento del espacio público y en general la construcción de obras públicas.

Según este marco legislativo (Art. 74, LDT), los hechos generadores a partir de los cuales se debe captar la plusvalía son:

- ✍ Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, o de suelo rural a suelo suburbano
- ✍ Establecimiento o modificación de los usos del suelo
- ✍ Mayor aprovechamiento en edificación, ya sea por aumento de densidades o de ocupación

Los Planes Parciales de Desarrollo en suelo de expansión son generadores de plusvalía por todas las razones anteriores, ya que después de su adopción el suelo cambiará de clasificación, se definirán unos nuevos usos del suelo diferentes a los rurales que por lo general caracterizan estas áreas periféricas, y por lo tanto se aumentará la edificabilidad existente.

A pesar de que exista un marco regulatorio que permita captar plusvalía y actualmente haya una alta demanda de Planes Parciales de desarrollo, no se puede adjudicar exclusivamente la implementación de este instrumento a una directa influencia del mercado inmobiliario. Aunque si es importante señalar que con la adopción de estos Acuerdos Municipales, de alguna forma el Municipio reconoce que la ciudad debe aprovechar el buen momento inmobiliario y el creciente dinamismo que el sector de la construcción ha presentando en los últimos tiempos.

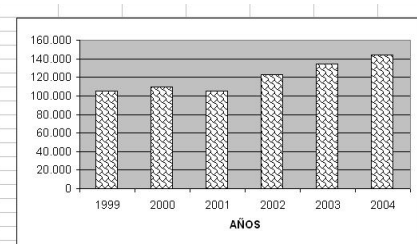
Así lo revelan cifras oficiales de la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz –FEDELONJAS- que anunció que las transacciones comerciales inmobiliarias crecieron en el 2004 un 22% con respecto al año anterior, mostrando una tendencia al crecimiento en los últimos 7 años (*ver gráfico 8*); y que esas transacciones son cada vez más millonarias (*ver gráfico 9*).

2.2. Sucesos emergentes en la gestión de los planes parciales de desarrollo

La Ley de Desarrollo Territorial surge en un periodo de conflicto territorial en Colombia, de ahí que su contenido sea con un énfasis urbano y esboce de manera muy general temas como la planificación rural. Sin embargo, aunque

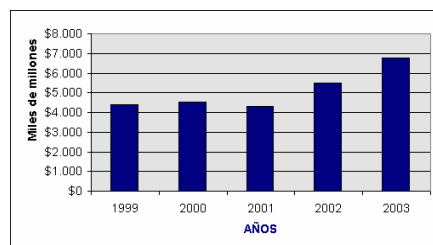
⁴ Entendiendo la plusvalía como el aumento del valor de un bien inmueble por acciones urbanísticas.

(Gráfico 8)
NÚMERO DE TRANSACCIONES
INMOBILIARIAS
TOTAL NACIONAL (9 CIUDADES) 1999-2004



Fuente: Oficina de Instrumentos Públicos
Cálculos: FEDELONJAS

(Gráfico 9)
VALOR COMERCIAL DE TRANSACCIONES
INMOBILIARIAS
TOTAL NACIONAL (9 CIUDADES) 1999-2003



los instrumentos de planificación y de gestión están enunciados en el contenido de la Ley, los procedimientos son muy generales y han tenido múltiples interpretaciones a lo largo y ancho del país, que en esencia es bastante diverso.

Aunque Colombia administrativamente sea unitario, desde la década de los 80's ha venido adelantando un proceso de descentralización administrativa con los entes territoriales locales, desde la elección popular de alcaldes, hasta la elaboración y manejo de su propio presupuesto, y ahora en la planeación del territorio cumpliendo la función pública del urbanismo. A partir de ahora, los Municipios tienen la potestad de instrumentalizar los contenidos de este marco legislativo, empezando por lo prioritario y obligatorio que es el Plan de Ordenamiento Territorial, hasta instrumentos más específicos según las dinámicas urbanas lo demanden. Por ello, no es extraño ver que algunas ciudades colombianas con un mercado inmobiliario más activo son justamente las que han implementado más rápido ciertas políticas o estrategias territoriales, en ese sentido es importante ver como ha respondido el Municipio como ente territorial activo y que tipo de instrumentos han emergido en la práctica.

2.2.1. Decretos municipales

Como se señaló anteriormente el Plan Parcial es uno de los instrumentos de planificación que más se ha implementado, destacándose la fuerte tendencia de gestionar Planes Parciales en zonas de expansión, es decir, de Desarrollo. A parte de la propia Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, que define el Plan Parcial (Art. 19, LDT) y que establece unos parámetros básicos (Art. 27, LDT); y del Decreto nacional 1507 de 1998, emitido por el entonces Ministerio de Desarrollo Económico, que tuvo el propósito de reglamentar estos artículos, hasta ser derogado; no existe actualmente ninguna reglamentación nacional que oriente en la gestión de Planes Parciales; las entidades nacionales como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT- están encaminando sus esfuerzos en elaborar metodologías, cuya aplicación es optativa.

A pesar de este vacío normativo, se ha dado una alta dinámica inmobiliaria que ha reactivado la construcción en los últimos años, específicamente en las principales ciudades. Frente a la necesidad de un panorama normativo más claro que le diera más certeza a la gestión inmobiliaria, algunos Municipios han elaborado su propio Decreto que reglamente los procedimientos de los Planes Parciales; entre ellos Medellín con el Decreto 1212 de 2000, Cali con el Decreto 1153 de 2000, Bogotá con el Decreto 1141 de 2000, Bucaramanga con el Decreto 0144 de 2003 y Valledupar con el Decreto 000149 de 2004.

Estas reglamentaciones municipales coinciden con el crecimiento de la construcción en estas ciudades, que aunque la mayoría de los proyectos inmobiliarios no hayan sido planificados bajo la figura de Plan Parcial, da una idea de la dinámica inmobiliaria que tienen estas ciudades y la necesidad que presentaban de tener un panorama normativo más claro que permita diseñar un plan de inversiones certero en cualquier zona de la ciudad. Por ejemplo, Medellín que en la actualidad tiene más de 60 solicitudes para la gestión de Planes Parciales, reportó en el 2003 un crecimiento en la construcción del 96%, según –ANIF- la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, seguida por Cali y Bogotá, donde los metros cuadrados en proceso crecieron 71% y 58%, respectivamente. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, las áreas en proceso de construcción de las principales seis ciudades llegaron a los 5.1 millones de metros cuadrados en el período comprendido entre noviembre de 2002 y enero de 2003, con un crecimiento anual de 59,9%.

El contenido de dichos decretos municipales apunta a la definición de competencias, es decir, de los roles de las instituciones o las estancias administrativas, las obligaciones urbanísticas, las áreas mínimas de planificación, los instrumentos de gestión que se pueden usar, los tiempos específicos para la formulación y adopción de un Plan Parcial. De esta forma, con estos instrumentos emergentes de carácter local se posiciona la función pública del urbanismo y se legitima la labor del Municipio como interventor del desarrollo urbano, reconociendo la labor activa del sector privado en las actuaciones urbanísticas.

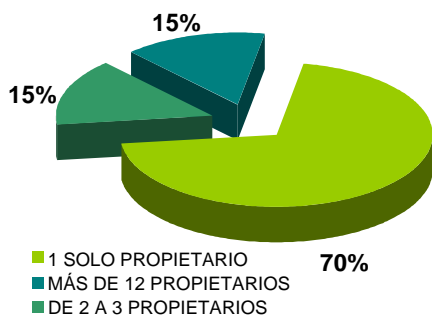
2.2.2. Unidad de gestión: nuevo instrumento que facilitan la asociación

Los Decretos anteriormente mencionados, en su mayoría, reglamentan y definen la implementación de un nuevo instrumento que no estaba definido en el paquete de instrumentos de gestión de la Ley de Desarrollo Territorial; este instrumento emergente es conocido como Unidad de Gestión. Las Unidades de Gestión son territorios

compuestos por uno o más lotes –ó porciones de éstos- a los cuales se les determina: edificabilidad potencial a construir, usos específicos a desarrollar y obligaciones urbanísticas, con el fin de identificar sus escenarios de desarrollo urbano particular y condiciones de independencia entre Unidades de Gestión, de manera tal que la ejecución de cada una de las mismas, generará el sistema de espacios públicos y de espacios privados determinado por el Plan Parcial. Previa a la ejecución de los proyectos arquitectónicos que componen cada Unidad de Gestión debe ser tramitada ante el municipio la respectiva licencia de urbanismo para la totalidad del área involucrada, pudiendo esta ser gestionada por el municipio o por sus interesados a través de la figura de Unidad de Actuación Urbanística, instrumento de gestión de tipo urbanístico que si aparece reglamentado desde la Ley 388 de 1997, pero que básicamente requiere una integración inmobiliaria.

Desde el punto de vista urbanístico, la Unidad de Gestión –UG- y la Unidad de Actuación Urbanística –UAU- plantean los mismos objetivos. Las diferencias radican en que a través de la Unidad de Gestión –UG-, que básicamente define las etapas de ejecución de toda el área de planificación, se pueden subdividir los predios grandes, muy característicos en las zonas de expansión, en función de la estructura de propiedad, de tal forma que la gestión asociada se realice con un solo propietario o con propietarios conocidos entre si. Todo esto sin llegar a realizar un englobe de terreno que deban registrar con una nueva escritura pública y por tanto, modificar totalmente la titularidad de su patrimonio; como complemento, mediante el empleo de una la entidad gestora se podrán asociar los capitales, más no la tierra, y constituir un fondo común para la ejecución de cada proyecto.

(Gráfico10)
NÚMERO DE PROPIETARIOS
DEL ÁREA DE PLANIFICACIÓN DEL PLAN PARCIAL



Para el caso de los Planes Parciales en zonas de expansión que se han venido analizando, este instrumento emergente favorece la condición monopolística del propietario de la tierra, quien tiene toda la autonomía de definir la normativa complementaria de expansión y urbanización de este sector específico de la ciudad; aun mas, ya que este tipo de zonas se caracteriza por estar desprovista de pobladores y residentes.

En los planes parciales de desarrollo adoptados hasta ahora es notable la concentración de la propiedad (*ver gráfico 10*), muy característica de la estructura predial de borde que aún no ha sido subdividida por los usos y las funciones urbanas; sin embargo, si se considera que este será el suelo potencial para urbanizar es claramente identificable que a pesar de que se

responda a un marco general de referencia como el Plan de Ordenamiento Territorial, los intereses individuales de los propietarios son un sesgo importante en la aplicación de los instrumentos emergentes, razón de más si se tiene presente que la mayor parte de la iniciativa viene del sector privado (*ver gráfico 7*)

Sin embargo, la Unidad de Gestión como instrumento emergente no contradice lo que la Ley de Desarrollo Territorial plantea; ya que esta Ley para en la aplicación y aprobación de algunos instrumentos exige que los propietarios de por lo menos el 51% de la superficie del área de planificación estén de acuerdo (Art. 44, LDT), independiente de sus intenciones por urbanizar y construir; por tanto, si la mayor parte de los propietarios están integrados en una propuesta, pero su porción de suelo es minoritaria, sus planteamientos no alcanzan a tener eco.

De todas formas, en relación al mercado inmobiliario, con este tipo de instrumentos emergentes la gestión es más ágil y con menos trámites, permitiendo responder rápidamente a la demanda y disminuyendo costos en la producción de los proyectos inmobiliarios, lo que finalmente se traduce en mayores utilidades.

2.2.3. Consolidación de la implementación de figuras de patrimonio autónomo privado: la Fiducia

Si bien la Ley 388 de 1997 menciona la implementación de una entidad gestora⁵ que podría ser cualquier tipo de organización que cumpliera con este fin, algunos de los Decretos Municipales que reglamentan los Planes y

⁵ Para la implementación de las unidades de actuación urbanística (Art. 44, LDT) y el trámite del reajuste de terrenos o integración inmobiliaria (Art. 45, LDT); por citar algunos ejemplos.

Parciales, e incluso gran parte de los Planes Parciales de desarrollo adoptados, sugieren la constitución de una Fiducia como cumplidora de este objetivo.

Sin ser un agente financiero nuevo, ya que es un mecanismo bastante usado para otros objetivos financieros, y muy común en el negocio de la construcción, los encargos fiduciarios son muy recomendados para usarse en las etapas iniciales de ejecución del Plan Parcial, para el manejo de preventas, administración y entrega de los recursos al constructor. Esto es un indicativo de cómo inicialmente se sustituye el englobe de predios, que debería hacerse por escritura pública, por una asociación más flexible de capitales, que desde un principio no ponga en riesgo la propiedad, y por tanto el patrimonio.

Ante este panorama, los instrumentos que la Ley 388 de 1997 plantea son muy ambiciosos en cuanto a desarrollo urbanístico asociado se refiere, en su lugar las viejas prácticas del sector inmobiliario como la Fiducia ofrecen la tranquilidad financiera y la libertad jurídica para actuar.

3. CONCLUSIONES

- ✍ Las regulaciones urbanísticas que hasta la fecha se han realizado en Colombia, aplicando los contenidos de la Ley de Desarrollo Territorial, muestran como a través del ejercicio de la función pública del urbanismo, el Municipio en representación estatal, hace un reconocimiento de la dinámica inmobiliaria y de las actuaciones urbanísticas privadas que siempre va un paso adelante en la ejecución y concreción de las políticas territoriales. De esta forma, el Estado neoliberal se posiciona como interventor del desarrollo urbano favoreciendo la gestión urbana por iniciativa privada.
- ✍ Bajo un sistema económico en proceso de neoliberalizarse y ante un acumulado de problemas urbanos, el mercado inmobiliario y la gestión del sector privado son transversalidades implícitas que dan forma a la ciudad contemporánea y activa o modifica los nuevos marcos regulatorios, impulsando la aplicación de instrumentos emergentes. Le queda al Municipio la responsabilidad de asumir con eficiencia la función pública del urbanismo, de manera que “la prevalencia del interés general” no se quede como solo retórica frente al dinamismo de la ejecución privada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS MÁS IMPORTANTES

- ✍ CONGRESO DE COLOMBIA (1997), *Ley 388/97, Ley de Desarrollo Territorial*, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1.991.
- ✍ CONPES 3305, 2004. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano”
- ✍ MALDONADO C., María Mercedes (2003). Editora y compiladora. “Reforma Urbana y Desarrollo Territorial, Experiencias y perspectivas de la aplicación de las leyes 9ª de 1.989 y 388 de 1.997”, Lincoln Institute of Land Policy, CIDER de la Universidad de Los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá, Colciencias y Fedevivienda, Bogotá, 394 pp.
- ✍ MOLINA, Humberto (1997), *De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del Desarrollo Urbano*, En: “Desarrollo Urbano en Cifras”, no. 3, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá.
- ✍ SALAZAR, José y Juan Carlos del Castillo (2001), *La planeación urbanística en Colombia*, En: “Trayectorias Urbanas, en la modernización del Estado en Colombia”, Editor y Compilador: Peter C. Brand, Primera Edición, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Pág. 131-155.
- ✍ www.fedelonjas.org.com, www.propiedades.com