

Documento de proyecto

**Laboratorio de Gestión Urbana
plan parcial de expansión
Macroproyecto Ciudadela
Gonzalo Vallejo Restrepo Pereira**

María Clara Vejarano



Este documento fue elaborado por María Clara Vejarano, consultora, en el marco del proyecto Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas. En su revisión colaboró la consultora Silke Schulte.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/W.111

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
1. Laboratorios de Gestión Urbana en el Minambiente.....	7
2. Plan de expansión urbana con énfasis en vivienda de interés social.....	9
3. Instrumentos de regulación pública del suelo – Ley 388/97	11
II. Metodología de trabajo del proceso del laboratorio urbano.....	15
1. Grupo técnico	15
1.1 Grupo técnico del municipio de Pereira	15
1.2 Equipo técnico del proyecto LILP/CIDER – Universidad de los Andes/ DAPD/ Fedevivienda	17
1.3 Apoyo y seguimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de convenio con CEPAL	18
2. Metodología de trabajo	19
3. Antecedentes del macroproyecto	20
3.1 Plan de Ordenamiento Territorial PORTE (Acuerdo 18 de 2000)	20
3.2 Estudios de revisión del PORTE	23
3.3 Plan de Desarrollo Municipal “Trabajando unidos con la gente y para la gente” (Acuerdo 09 de 2004).....	25
3.4 Proyecto Operación Urbanística Nuevo Usme desarrollado de manera conjunta entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital / Lincoln Institute of Land Policy/ Fedevivienda/ CIDER Universidad de los Andes.....	26
4. El macroproyecto – avances actuales	27
III. Anuncio de Proyecto	31
1. Objetivo general	31
2. Principios del ordenamiento jurídico que respaldan la elaboración del Anuncio del Proyecto.....	32
3. La Ley de Desarrollo Territorial y el Anuncio del Proyecto	33
4. Decreto de Anuncio de Proyecto – contenido.....	35
5. Aspectos políticos, técnicos y operativos que se deben tener en cuenta con anterioridad a la expedición del Decreto de Anuncio del Proyecto.....	38
IV. Avalúos	41
1. El avalúo de los predios, como instrumento de gestión pública del suelo.....	41
2. Los avalúos de acuerdo con el concepto de propiedad que impera en Colombia	42

3.	Normas específicas que rigen en Colombia para la realización de avalúos para los fines establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial y el Ordenamiento Urbano en general.....	45
4.	Métodos para la realización de los avalúos en áreas rurales	48
5.	Solicitud de avalúos para el área del Macroproyecto de Vivienda que fue objeto de Anuncio, mediante Decreto 755 de 23 de noviembre de 2004	49
6.	Términos de Referencia para la elaboración de los avalúos	50
V.	Reparto equitativo de las cargas y los beneficios generados por el Macroproyecto “Ciudadela GVR”	53
1.	Objetivo general	53
2.	Respaldo y exigencias legales en relación con el reparto o distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano	56
3.	Distribución equitativa de cargas y beneficios en un Plan Parcial de Expansión Urbana – desarrollo y aplicación técnica	59
3.1	Consideraciones previas	59
3.2	Simulación de un plan parcial de expansión – reparto equitativo de cargas y beneficios	60
	Bibliografía	71
Índice de cuadros		
Cuadro 1	Déficit de vivienda en Pereira	9
Cuadro 2	Superficie Macroproyecto “Ciudadela GVR”	27
Cuadro 3	Información Predio A.....	61
Cuadro 4	Información Predio B.....	61
Cuadro 5	Información Predio C	62
Cuadro 6	Información Predio D	62
Índice de figuras		
Figura 1	Asentamientos precarios en Pereira.....	10
Anexos		
Anexo 1	Condiciones iniciales del área del plan parcial	75
Anexo 2	Decisiones de ordenamiento	76
Anexo 3	Costos de construcción de infraestructura	78
Anexo 4	Precios de venta totales de los m ² vendibles de usos lucrativos, repercusión de los precios de venta totales de usos lucrativos, en el precio del suelo urbanizado total	79
Anexo 5	Cálculo del efecto plusvalía del plan parcial	79
Anexo 6	Cálculo del efecto plusvalía por cada propiedad	80
Anexo 7	Cálculo del aprovechamiento medio	80
Anexo 8	Reparto equitativo de cargas y beneficios del plan parcial	81

Resumen

Esta publicación aborda el caso colombiano, donde el sector público está comenzando a implementar instrumentos de gestión urbana que facilitan el ordenamiento y la planificación física del territorio. El programa de Laboratorios de Gestión Urbana ha sido propuesto y liderado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), con el fin de avanzar en el cumplimiento de una de sus responsabilidades: “diseñar propuestas y mecanismos metodológicos para propiciar la implementación por parte de los municipios, de los instrumentos de gestión urbanística, consignados en la Ley 388/97, que faciliten el ordenamiento y la planificación física del territorio municipal, distrital y metropolitano”.¹

El programa de Laboratorios de Gestión Urbana, tiene entre sus objetivos específicos, los siguientes:

- Apoyar a las administraciones municipales, en el desarrollo técnico, la utilización de los instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo, establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial, y la discusión técnica sobre posibles y aparentes obstáculos en el empleo de estos instrumentos, para la ejecución de proyectos urbanos en sus diversas modalidades: Renovación urbana, urbanización de suelos de expansión mediante planes parciales, espacio público, entre otros.
- Contribuir, con base en el desarrollo de un proyecto específico, al fortalecimiento de la gestión institucional nacional y municipal en el área de proyectos urbanos, mediante el trabajo conjunto entre estos dos niveles de gobierno, el apoyo y cooperación entre ciudades, la participación de los actores con intereses en los procesos de desarrollo territorial y urbano.
- Formular una propuesta estratégica, que incluya la especificación de un proceso de diseño y gestión de un proyecto urbano, con identificación pormenorizada de normas, plazos, contenido técnico, argumentos teóricos, entidades responsables, ruta crítica de las diversas fases o momentos del proyecto.

¹ MAVDT. Presentación del Programa de Laboratorios de Gestión Urbanística. Documento de trabajo.

En este documento se presenta la experiencia del avance en el desarrollo de un Plan Parcial de Expansión con énfasis en la provisión de vivienda para la población de bajos ingresos, en la ciudad de Pereira, Macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo – GVR,” que fue diseñado y puesto en marcha por la Secretaría de Planeación Municipal, en un proceso que ha sido acompañado por el programa en Colombia del *Lincoln Institute of Land Policy*, a partir de la experiencia de la Operación Urbanística Nuevo Usme que adelanta en Bogotá el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Este Macroproyecto fue seleccionado por el MVADT, como una de las experiencias cuyo proceso de identificación, diagnóstico y desarrollo sería objeto de uno de los Laboratorios de Gestión Urbana.

El Macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” desarrolla una serie de acciones que permiten al gobierno local recuperar los incrementos de valor del suelo que genera con sus acciones, ya sea por las obras públicas que emprende, o por el manejo de derechos a usar la tierra y aplicarlos a generar suelo urbanizado accesible para las familias de menores ingresos.

En la ciudad de Pereira, en un área de 180 hectáreas aproximadamente, la administración proyecta la construcción de viviendas de interés social² y la realización de importantes obras de infraestructura bienes y servicios. Con este proyecto se pretende, dar solución por lo menos a ocho mil problemas habitacionales en esa ciudad. La expansión urbana de la ciudad se dirigirá hacia la zona sur occidental, en concreto a la vereda San Joaquín.

El proyecto se inició posteriormente a la firma por el alcalde del decreto 755 de 2004, por medio del cual se ordenan los avalúos de referencia para el suelo de expansión de planes parciales de renovación. Dicha norma tiene como objetivo poner freno a la especulación en el precio del suelo, evitar la acción de los urbanizadores piratas y la invasión de zonas de alto riesgo. Según el mandatario local, se escogió esta entre varias alternativas por tratarse de una zona que brinda posibilidades en la expansión de redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica a un menor costo promedio de infraestructura y además, ofrece facilidades en el acceso del transporte público. La ejecución del proyecto se iniciará en enero del año 2006. Se busca reducir el déficit de vivienda que afecta a la ciudad y hoy se calcula en 12.472 viviendas (estrato 1 – 3), de manera que se construirán aproximadamente 8.000 soluciones de vivienda a mediano plazo.

² <http://www.viviendaenred.com/vivienda/viv5112.htm>.

I. Introducción

1. Laboratorios de Gestión Urbana en el Minambiente

El programa de Laboratorios de Gestión Urbana, ha sido propuesto y liderado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, con el fin de avanzar en el cumplimiento de una de sus responsabilidades: “diseñar propuestas y mecanismos metodológicos para propiciar la implementación por parte de los municipios, de los instrumentos de gestión urbanística, consignados en la Ley 388/97, que faciliten el ordenamiento y la planificación física del territorio municipal, distrital y metropolitano”.³

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), respalda la iniciativa de este programa, mediante el Acuerdo de Cooperación Técnica existente entre esta entidad y el Ministerio. De manera específica, el programa de Laboratorios de Gestión Urbana ha sido considerado como una de las actividades del proyecto Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe, que desarrolla la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, de la CEPAL.

El programa de Laboratorios de Gestión Urbana, participa de las preocupaciones, fundamentos teóricos y objetivos establecidos para el proyecto de Pobreza Urbana, algunos de los cuales se mencionan a continuación:⁴

- “... La necesidad de estrategias para la disminución de la pobreza se desprenden (sic) desde una perspectiva territorial, del efecto negativo envolvente que se produce sobre todo a escala urbana, en donde la pobreza extendida y la alta desigualdad crean y reproducen un ambiente, de creciente tensión social, ineficiencia e inseguridad personal,
- La pobreza y precariedad urbana se transforma en una de las piedras angulares de la política urbana con objetivos tan variados e interrelacionados como son la integración de la ciudad informal, la recuperación y el uso democrático del espacio público, el

³ MAVDT. Presentación del Programa de Laboratorios de Gestión Urbanística. Documento de trabajo.

⁴ Términos de referencia elaborados por el MAVDT – Dirección de Desarrollo Territorial, para el desarrollo de los Laboratorios de Gestión Urbana Sostenible para los asentamientos humanos en Colombia – planes parciales de expansión. Documento de trabajo.

acceso al suelo y la vivienda y a los bienes y servicios urbanos; la generación de empleo,

- Las estrategias para erradicar la pobreza deben necesariamente ser multidimensionales y basadas en territorios específicos con unidad e identificación y que respondan más a la experiencia y menos a iniciativas de instituciones sectoriales aisladas y descontextualizadas,
- Se hace necesario un enfoque integral y sostenible, tanto para la disminución de las condiciones de reproducción de la pobreza, como así mismo para enfrentar las situaciones más críticas de la pobreza actual,
- ...predomina una distribución esencialmente desigual del ingreso ... no es el resultado inevitable del proceso económico; es más bien la consecuencia de la historia de las decisiones que han privilegiado las políticas públicas (*picking the winners*) y sólo puede ser modificada mediante el cambio de las políticas públicas (nacionales y locales),
- Desde una perspectiva medioambiental, el entorno y condicionamiento físico espacial de la pobreza gesta procesos cíclicos de reproducción de las situaciones de pobreza siendo la segregación y la segmentación urbana el reflejo de la vulnerabilidad y la exclusión con la que se presenta la pobreza en las ciudades de América Latina y el Caribe ...”

El programa de Laboratorios de Gestión Urbana, además de compartir las anteriores afirmaciones, tiene entre sus objetivos específicos, los siguientes:

- Apoyar a las administraciones municipales, en el desarrollo técnico, la utilización de los instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo, establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial, y la discusión técnica sobre posibles y aparentes obstáculos en el empleo de estos instrumentos, para la ejecución de proyectos urbanos en sus diversas modalidades: renovación urbana, urbanización de suelos de expansión mediante planes parciales, espacio público, entre otros.
- Contribuir, con base en el desarrollo de un proyecto específico, al fortalecimiento de la gestión institucional nacional y municipal en el área de proyectos urbanos,⁵ mediante el trabajo conjunto entre estos dos niveles de gobierno, el apoyo y cooperación entre ciudades, la participación de los actores con intereses en los procesos de desarrollo territorial y urbano.
- Formular una propuesta estratégica, que incluya la especificación de un proceso de diseño y gestión de un proyecto urbano, con identificación pormenorizada de normas, plazos, contenido técnico, argumentos teóricos, entidades responsables, ruta crítica de las diversas fases o momentos del proyecto.

En este documento se presenta la experiencia del avance en el desarrollo de un Plan Parcial de Expansión con énfasis en la provisión de vivienda para la población de bajos ingresos, en la ciudad de Pereira, Macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo – GVR”, que fue diseñado y puesto en marcha por la Secretaría de Planeación Municipal, en un proceso que ha sido acompañado por el programa en Colombia del *Lincoln Institute of Land Policy*, a partir de la experiencia de la Operación Urbanística Nuevo Usme que adelanta en Bogotá el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Este Macroproyecto fue seleccionado por el MVADT, como*

⁵ La consultora utiliza esta denominación, para incluir diversas referencias que se encuentran en nuestra legislación y práctica urbanística, como: planes parciales, macroproyectos urbanos, actuaciones urbanas integrales, etc.

una de las experiencias cuyo proceso de identificación, diagnóstico y desarrollo sería objeto de uno de los Laboratorios de Gestión Urbana.

2. Plan de Expansión Urbana con énfasis en vivienda de interés social

En la ciudad de Pereira, Colombia en un área de 180 hectáreas aproximadamente, la administración proyecta la construcción de viviendas de interés social,⁶ y la realización de importantes obras de infraestructura bienes y servicios. Con este proyecto se pretende, dar solución por lo menos a ocho mil problemas habitacionales en esa ciudad. La expansión urbana de la ciudad se dirigirá hacia la zona sur occidental, en concreto a la vereda San Joaquín.

El proyecto se inició posteriormente a la firma por el alcalde del decreto 755 de 2004, por medio del cual se ordenan los avalúos de referencia para el suelo de expansión de planes parciales de renovación.

Dicha norma permitirá ponerle freno a la especulación en el precio del suelo, evitar la acción de los urbanizadores piratas y la invasión de zonas de alto riesgo. Según el mandatario, se escogió esta entre varias alternativas por tratarse de una zona que brinda posibilidades en la expansión de redes de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica a un menor costo promedio de infraestructura y además, ofrece facilidades en el acceso del transporte público. Aproximadamente se construirán 8.000 soluciones de vivienda a mediano plazo. La primera intervención en la zona, que hace parte del plan parcial, es la adecuación de un parque junto al lote del antiguo relleno sanitario, comentó el Arango Vélez.

La ejecución del proyecto se iniciará en enero del año 2006. El macroproyecto de vivienda se denominará Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo. Todo esto busca reducir el déficit de vivienda que afecta a la ciudad y hoy se calcula en 12.472 viviendas (estrato 1 – 3). La carencia mayor se ubica en el estrato uno, rango en el cual se necesitan, para el año 1998, 4.659 casas⁷ (ver tabla adjunta), y considerando una proyección a futuro (año 2009), faltarían 8.273 viviendas.

CUADRO 1
DÉFICIT DE VIVIENDA EN PEREIRA

Déficit de vivienda en Pereira								
Estrato	Diagnóstico POT 1998				Proyección de crecimiento Poblacional diagnóstico			Total demanda al 2009
	Déficit				Demanda de vivienda			
	Hacinamiento	Reubicación	Reordenamiento	Total déficit	2000 2003	2003 2006	2006 2009	
1	2 544	2 098	17	4 659	885	935	1 794	8 273
2	2 224	1 564	40	3 828	1 066	1 180	2 265	8 339
3	3 079	277	629	3 985	1 838	1 940	3 725	11 488
4	1 308	18	111	1 437	1 267	1 324	2 543	6 571
5	399	0	88	487	671	922	1 386	3 466
6	31	0	0	31	394	536	1 029	1 990
	9 585	3 957	885	14 427	6 121	6 837	12 742	40 127

Fuente: Alcaldía de Pereira.

⁶ <http://www.viviendaenred.com/vivienda/viv5112.htm>.

⁷ Idem.

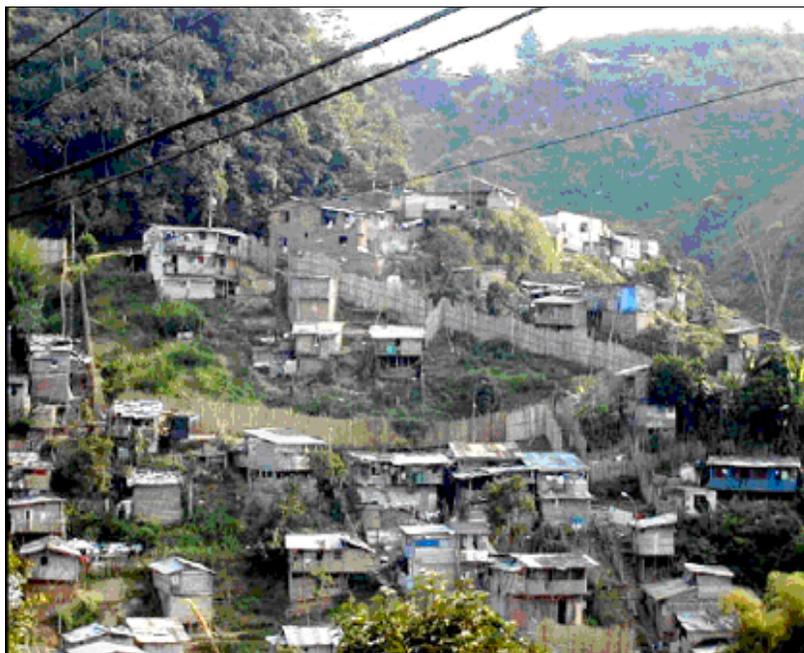
El Macroproyecto “Ciudadela GVR”, su diseño, gestión y ejecución, es una decisión del actual gobierno del municipio de Pereira. Su orientación y contenido, que privilegia la adecuación de nuevo suelo para la provisión de aproximadamente 8.500 viviendas para la población de mas bajos ingresos de la ciudad, encuentra respaldo en diversos procesos previos de toma de decisiones políticas y, diagnósticos y propuestas de carácter técnico.

La actual administración pública municipal, cuyo orientador y responsable es el Alcalde Juan Manuel Arango Vélez, ha tomado la decisión política de adoptar, en materia del concepto de propiedad del suelo, las más recientes y democráticas interpretaciones que derivan de la Constitución colombiana y de su ordenamiento legal y jurídico.

Los objetivos del macroproyecto son:

- Regular los precios del suelo para permitir el acceso a viviendas a las familias de más bajos ingresos,
- Estrategia para enfrentar la urbanización ilegal y la ocupación de zonas de riesgo,
- Orientar la inversión de recursos públicos y privados,
- Facilitar la distribución equitativa de costos y aprovechamientos urbanísticos (obtención de suelo para fines colectivos y sociales),
- Mejoramiento de la calidad de vida.

FIGURA 1
ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN PEREIRA



Fuente: Alcaldía de Pereira.

Los problemas, según palabras del alcalde son los siguientes:⁸ “... lo que hemos vivido hasta ahora es la especulación en los precios del suelo, la cual es uno de los mayores impedimentos para que los menos favorecidos tengan acceso a una vivienda digna edificada sobre un terreno apto

⁸ Foro Internacional sobre Instrumentos de Gestión del Suelo y Recuperación de Plusvalías. Pereira, dic 6 y 7 de 2004.

para ser urbanizado ... el propietario debe ahora participar en la repartición de las cargas y los beneficios derivados de la acción urbanística ... de manera que se podrán establecer derechos sólo en la medida en que se asuman obligaciones y, específicamente, se defina como el propietario sufragará los costos del proceso de urbanización ...”⁹

La decisión política del Alcalde de adoptar una política pública de gestión del suelo en la ciudad, se ha expresado en la orientación que él ha establecido a las entidades públicas municipales, de explorar y desarrollar en el municipio de Pereira las técnicas urbanísticas contenidas en la Ley de Desarrollo Territorial, en particular para el diseño, ejecución y gestión del Macroproyecto “Ciudadela GVR”.

De esta manera, el mencionado Macroproyecto avanza en la actualidad en la puesta en marcha de algunos de los instrumentos contenidos en la Ley: i) anuncio del proyecto y la derivación directa de este anuncio, la realización de avalúos inmobiliarios a los que se les descuenta el mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública, ii) planes parciales, iii) sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, iv) participación en la plusvalía, entre otros.

3. Instrumentos de regulación pública del suelo – Ley 388/97

La ley de Desarrollo Territorial, 388 de 1997, establece y desarrolla en el marco de principios constitucionales, una redefinición del contenido del concepto de propiedad del suelo para el desarrollo urbano. Se pueden identificar en la Ley dos niveles de aproximación: uno de carácter conceptual y de definición de principios esenciales y otro, de índole técnico, procedimental y operativo.

En materia de fundamentos para el ordenamiento territorial, la Ley ordena el cumplimiento de los siguientes principios: i) función social y ecológica de la propiedad, ii) prevalencia del interés general sobre el particular y, iii) distribución equitativa de las cargas y los beneficios. También se establece que el urbanismo y en general, el ordenamiento del territorio, constituye una función pública, a la que le compete la responsabilidad de hacer cumplir fines de interés público y colectivo en la ciudad.¹⁰

La aplicación de estos principios está estrechamente relacionada con el hecho de que en Colombia, al derecho de propiedad no le es inherente el derecho a urbanizar y construir; dicho de otra forma, en Colombia en el ámbito público, la propiedad es un derecho–deber. Una forma adicional de expresar estos conceptos o una derivación directa de los mismos, es que en Colombia se impone una regulación pública del mercado del suelo.

Para dar cumplimiento a la redefinición del derecho de propiedad, a la regulación pública del mercado del suelo, y a los principios del ordenamiento territorial, la ley de Desarrollo Territorial es rica y creativa en el establecimiento de técnicas e instrumentos urbanísticos: clasificación del suelo de acuerdo con el régimen urbanístico de la propiedad, planes parciales–reajuste de tierras, diversos mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios, diversos mecanismos de participación pública en la plusvalía, expropiación en diversas modalidades, derecho de preferencia, entre otros.

⁹ Discurso del señor Alcalde Pereira Juan Manuel Arango Vélez, en la instalación del Foro Internacional sobre Instrumentos de Gestión del Suelo y Recuperación de Plusvalías. Pereira, dic 6 y 7 de 2004.

¹⁰ Acceso a vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, vivienda, servicios públicos domiciliarios, usos del suelo e interés común, función social y ecológica de la propiedad, distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, preservación del patrimonio cultural y natural, seguridad de los asentamientos humanos ante riesgos naturales. Ley de Desarrollo Territorial, Art. 3º.

El Macroproyecto “Ciudadela GVR” tiene como objetivo, avanzar en la aplicación de las siguientes técnicas e instrumentos:

Relación con la pobreza urbana

Las decisiones de urbanismo que no consideran y neutralizan sus efectos en materia de inequidad, que promueven el concepto de propiedad absoluta y el relevamiento de las obligaciones de la propiedad del suelo implícitos en este concepto, son causa directa de la generación y agravamiento de las condiciones de pobreza de los habitantes urbanos. Numerosos estudios y publicaciones, demuestran y desarrollan conceptual y técnicamente este hecho, aunque para el común de los urbanistas, la pobreza se genera “afuera” y el urbanismo no tiene mayor campo de acción ni responsabilidad.

La administración municipal de Pereira tiene una gran claridad al respecto y es otro de los argumentos y justificaciones que la han llevado a proponer y diseñar el Macroproyecto “Ciudadela GVR”: “...la ausencia de una redistribución eficaz de ella (la tierra) ha generando pobreza, desarraigo, marginalidad urbana, crecimiento desordenado y otras tantas injusticias sociales que agobian a la sociedad actual ... nuestra estrategia de largo plazo está basada ... en la herramienta de la participación en plusvalías, a través de la formulación de un macroproyecto de vivienda, la ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, cuyos objetivos trascienden la construcción de un número de unidades cercano a las 8.500. Esta es una intención de ciudad, será un laboratorio de desarrollo urbano, en donde se regularán las inversiones públicas y se creará una oferta de suelo urbanizado a precios racionales, que haga posible al sector privado interactuar con el Estado para ofertar viviendas a quienes las necesitan”.¹¹

Las anteriores referencias a los conceptos, objetivos, temas y retos, que han interesado al MAVDT, a la CEPAL y a la Alcaldía del municipio de Pereira, constituyen las principales guías y determinantes que han guiado el desarrollo del Macroproyecto “Ciudadela GVR”. En el documento que sigue a continuación, se desarrollan los siguientes temas:

Un primer capítulo, presenta una síntesis del diagnóstico territorial y urbanístico que se ha hecho para el área en la que se localiza el Macroproyecto “Ciudadela GVR”, en el área suroccidental de la ciudad: este diagnóstico está permitiendo determinar de manera concreta, las posibilidades y restricciones específicas para el desarrollo urbano de este territorio y los requerimientos también precisos de articulación con el resto de la ciudad, así como el cumplimiento de las decisiones estructurantes del PORTE.

El segundo capítulo, establece los antecedentes del Macroproyecto “Ciudadela GVR” y su relación con procesos previos de planeación municipal: i) el plan de desarrollo municipal de la actual administración “Trabajando unidos con la gente y para la gente”, Acuerdo 09 de 2004, ii) el plan de ordenamiento territorial PORTE, Acuerdo 18 de 2000, iii) los resultados de un trabajo de consultoría sobre programación del suelo urbano y de expansión, elaborado en 2003 durante el proceso de revisión del PORTE.

En este capítulo también se identifican los argumentos y exigencias que establece la Ley de Desarrollo Territorial en materia de ordenamiento urbano y gestión pública del suelo y, que constituyen el respaldo conceptual y operativo para el Macroproyecto.

La tercera parte del documento, informa sobre los avances en el desarrollo y aplicación en el Macroproyecto, de algunos de los instrumentos de planeación y gestión de los suelos ordenados por la Ley de Desarrollo Territorial:

¹¹ Discurso del señor Alcalde Pereira Juan Manuel Arango Vélez, en la instalación del Foro Internacional sobre Instrumentos de Gestión del Suelo y Recuperación de Plusvalías. Pereira, dic. 6 y 7 de 2004.

- El anuncio del proyecto y elaboración de avalúos de los predios que hacen parte del Macroproyecto. Estos dos instrumentos están directamente relacionados con la puesta en marcha del concepto que rige en Colombia de propiedad del suelo en la esfera público–privada como un derecho–deber, al que no se le reconocen “meras expectativas” para establecer su precio y, que exige a la administración pública descontar del valor comercial el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública.
- Cálculos preliminares del reparto equitativo de las cargas y los beneficios del ordenamiento urbano. Esta fase de diseño del plan parcial, que se cumple en diversos momentos debido a los ajustes que es necesario hacer para lograr la condición de equidad entre los propietarios y, entre éstos y la administración municipal, constituye la parte del proceso en la que se integran y retroalimentan de manera directa y necesaria, las decisiones de diseño urbanístico,¹² las decisiones de regulación del mercado del suelo, los cálculos de costos y beneficios de la operación. Estas constituyen las decisiones más incidentes en el desarrollo de un plan parcial de expansión.

En el documento se informará sobre la forma como se ha avanzado en la articulación del proceso de diseño y del cálculo de la equidad entre todos los afectados –incluida la administración municipal– en relación con los costos y beneficios de la operación, o expresado en otros términos, la viabilidad económico financiera del Macroproyecto.

Adopción y avances en la puesta en marcha de otros instrumentos de gestión pública del suelo. De manera paralela a la puesta en marcha del Macroproyecto “Ciudadela GVR”, la administración municipal presentó a consideración del Concejo, el proyecto de Acuerdo para la aplicación de la participación en la plusvalía en el municipio de Pereira, el cual fue aprobado por el Concejo como Acuerdo 65 de 2004. En el documento se hará referencia a la relación que se establecerá entre el diseño y gestión del Macroproyecto y la aplicación de la participación en la plusvalía.

También se hará referencia a la eventual aplicación en el Macroproyecto del instrumento contenido en la Ley de Desarrollo Territorial, denominado “declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria”,¹³ cuyo fin preciso es dar cumplimiento al principio constitucional de la propiedad como una función social; mas concretamente, está orientado a evitar la propiedad ociosa o de “engorde”.

Por último, se dará alguna información sobre dos temas en los que el Macroproyecto aún no ha avanzado: la entidad que se hará cargo de la gestión del Macroproyecto y, las modalidades de información y participación de otros actores públicos –además de la Alcaldía y la Secretaría de Planeación Municipal– y, de los diversos actores privados. Se presentarán algunos aspectos particulares que ya se han identificado en relación con estos dos temas, pero que aún no han sido asumidos directa y concretamente en el proceso de diseño del Macroproyecto.

¹² Estructura de espacios públicos y de uso colectivo, que incluye los suelos de protección debido a sus condiciones de calidad y fragilidad medioambiental, estructura vial, morfología y trazados viales, definición de aprovechamientos urbanísticos –usos y edificabilidad.

¹³ Ley de Desarrollo Territorial – 388 de 1997, Capítulo VI, arts. 52 a 57.

II. Metodología de trabajo del proceso del laboratorio urbano

La experiencia del Macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” cuyo diseño y gestión se desarrolla actualmente en Pereira, se inició con anterioridad a su selección como el proyecto mediante el cual se adelantaría el Laboratorio de Gestión Urbana para Planes Parciales de Expansión para Vivienda de Interés Social, Programa de la Dirección de Desarrollo Territorial del MAVDT.

Aprovechando esta sinergia, se suma al proceso el Laboratorio de Gestión Urbana que adicionalmente tiene como objetivo el trabajo transversal con otros municipios que estuvieran desarrollando proyectos similares. En este marco, se puede identificar tres grupos de trabajo que para efectos del Laboratorio aportan al desarrollo del tema, desde sus diferentes responsabilidades y objetivos.

1. Grupo técnico

1.1 Grupo técnico del municipio de Pereira

El grupo de trabajo de Pereira, está compuesto por las siguientes personas e incluye los siguientes niveles:

- a. **Alcalde Municipal:** el objetivo esencial del Macroproyecto, así como la dirección que éste debe tomar, son una decisión del Alcalde Municipal, doctor Juan Manuel Arango Vélez. En el documento introductorio de este trabajo, se expresó el interés del Alcalde por asumir y desarrollar los instrumentos de gestión pública del suelo establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial, debido a su carácter determinante en el desarrollo de proyectos urbanos cuyo objetivo sea la producción de vivienda para la población de mas bajos ingresos. *Es importante insistir en que el factor detonante de que este Macroproyecto haya sido concebido y esté en proceso de realización, lo constituye la decisión política del Alcalde.* La claridad conceptual y política de esta decisión del Alcalde, ha estado acompañada de un hecho que no es una coincidencia, sino el

resultado de un proceso en el que se ha embarcado Colombia –con dificultades, ambigüedades y demoras–: apostarle a una Reforma Urbana.

- b. **Secretaría de Planeación Municipal de Pereira:** el Alcalde ha responsabilizado de coordinar el diseño del Macroproyecto “Ciudadela GVR”, a la Secretaría de Planeación Municipal, específicamente en cabeza de la Secretaria Ingeniera Martha Isabel Alzate Hincapié.

La Ingeniera Alzate es la persona que coordina el trabajo dentro de la entidad a su cargo, mantiene permanentemente informado del desarrollo del Macroproyecto al Alcalde y establece la conexión y articulación que sea necesaria, con las otras entidades municipales.

La responsabilidad directa de la puesta en marcha de los procedimientos técnicos que requiere el desarrollo del Macroproyecto, le corresponde al Director Operativo del Área de Planes Parciales de la Secretaría de Planeación Municipal. Esta responsabilidad la asumió durante los meses de julio de 2004 a febrero de 2005 la Ingeniera Liliana Toro; en la actualidad ocupa este cargo el arquitecto Orlando Bedoya. La asesoría jurídica ha estado a cargo de Alonso Valencia Salazar.

Es importante mencionar que si bien el cambio del Director Operativo del Área de Planes Parciales en la Secretaría de Planeación Municipal, ejemplifica la alta rotación y movilidad de los funcionarios públicos municipales, que frecuentemente incide en la interrupción de los proyectos y procesos, en el caso del Macroproyecto “Ciudadela GVR” el compromiso y decisión política asumidos, ha permitido dar continuidad al proceso de diseño del Macroproyecto.

Desde el inicio del proyecto la Secretaría de Planeación ha contado con el apoyo, a través de talleres permanentes de trabajo, del equipo del programa en Colombia del *Lincoln Institute of Land Policy*, en un proceso de transferencia de los aprendizajes de la Operación Urbanística Nuevo Usme que se desarrolla en Bogotá y del proyecto común desarrollado con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Fedevivienda y cuyo objetivo principal es asegurar la aplicación práctica de los principios e instrumentos de la ley 388 de 1997.

Son estos los temas que es necesario elaborar y desarrollar con detalle técnico, pues constituyen la esencia del diseño del Macroproyecto: i) avalúo de los inmuebles como instrumento de regulación pública del suelo, ii) anuncio del proyecto, mecanismo que antecede a la elaboración de los avalúos, iii) argumentos técnicos y jurídicos que legitiman la aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios del ordenamiento urbano, y de la recuperación por parte de las entidades públicas, de la plusvalía que generan sus decisiones y actuaciones urbanísticas, iv) información técnica requerida para aplicar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, entre otros.

De esta manera, el equipo de trabajo durante los meses de julio de 2004 a febrero de 2005, avanzó en los siguientes temas: i) esquema básico del Macroproyecto y cálculo preliminar de cargas y beneficios, ii) elaboración del Decreto de Anuncio del Proyecto, iii) elaboración de los términos de referencia para contratar los avalúos y contratación de avalúos, iii) elaboración de los términos de referencia para contratar el diagnóstico del Macroproyecto y contratación del diagnóstico, iv) el elaboración del proyecto de Acuerdo de adopción de la Participación en la Plusvalía, presentación al Concejo Municipal y logro de su aprobación.

- c. **Organización No Gubernamental “Vida y Futuro”:** Esta organización ha sido seleccionada para que administre los recursos que la Administración Municipal ha

destinado para el diseño del Macroproyecto. Debido a que los trámites internos de las entidades públicas municipales, implican generalmente largos plazos para la autorización del desembolso de recursos económicos, se decidió hacer un convenio entre la Alcaldía Municipal y la ONG Vida y Futuro, para que fuera ésta última la entidad encargada de administrar los recursos públicos.

La ONG Vida y Futuro es reconocida en el ámbito local, por sus actividades relacionadas con el desarrollo urbano y la producción de vivienda para la población de bajos ingresos. Participó activamente en el proceso de “Reconstrucción del Eje Cafetero” liderado por el Forec.

De esta manera uno de los aspectos que podría haber generado demoras y poca efectividad en el desarrollo del Macroproyecto, el manejo de los recursos económicos necesarios para el pago de las diversas actividades y procedimientos técnicos, ha sido resuelto mediante la vinculación de la ONG Vida y Futuro.

1.2 Equipo técnico del proyecto LILP/CIDER – Universidad de los Andes/DAPD/ Fedevivienda

El *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP), es una fundación sin ánimo de lucro que tiene sede en Cambridge (Massachusetts – EEUU) y cuyas actividades están orientadas a la enseñanza de temas relacionados con el mercado del suelo urbano. El programa para América Latina y el Caribe, coordinado por el economista brasileño Martim Smolka, tiene cuatro énfasis: i) regularización de tierras urbanas, ii) grandes proyectos urbanos, iii) atributos a la propiedad inmueble y, iv) recuperación de plusvalías.

El LILP trabaja en Colombia desde hace 10 años y ha prestado asesoría y apoyo técnico a entidades del nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Económico y Departamento Nacional de Planeación) y desde las Universidades de los Andes (Cider) y Nacional, se ha involucrado en la promoción de la aplicación de los instrumentos de gestión pública del suelo contenidos en la Ley de Desarrollo Territorial.

En el año 2002 se inició un trabajo conjunto para desarrollar la “Operación Urbanística Nuevo Usme” en Bogotá, entre el LILP, el Cider¹⁴ de la Universidad de los Andes, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y Fedevivienda,¹⁵ coordinado por la abogada urbanista María Mercedes Maldonado Copello y desarrollado por un grupo de profesionales especializados en los temas de Urbanismo y Gestión Pública del Suelo.¹⁶

El Alcalde actual de Pereira, doctor Juan Manuel Arango Vélez, desde el inicio de su administración en el año 2004 tuvo conocimiento y se interesó por la experiencia de Nuevo Usme. Su interés lo llevó a solicitar y formalizar el acompañamiento del equipo del proyecto en Colombia del LILP a la administración municipal de Pereira, con el fin de desarrollar un Macroproyecto de Vivienda de Interés Social en esa ciudad, con todas las características de diseño y gestión pública del suelo establecidas y de obligatorio cumplimiento de acuerdo con la Ley de Desarrollo Territorial y siguiendo el mismo procedimiento de la “Operación Urbanística Nuevo Usme”.

De esta forma se inició el acompañamiento del proyecto LILP/ Fedevivienda al municipio de Pereira en el mes julio de 2004.

¹⁴ Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales.

¹⁵ Federación Nacional de Organizaciones Populares de Vivienda.

¹⁶ Este grupo está conformado por: el ingeniero Francesco Ambrosi, el economista Oscar Borrero, el abogado urbanista Juan Felipe Pinilla, el arquitecto urbanista Juan Francisco Rodríguez y la bióloga Natalia Valencia. Para el caso específico del Macroproyecto Ciudadela GVR, se incorporó la arquitecta urbanista María Clara Vejarano.

Desde el punto de vista operativo, el trabajo conjunto entre el municipio de Pereira y el equipo del proyecto en Colombia del LILP para el diseño del Macroproyecto, se ha desarrollado sobre la base del funcionamiento de dos grupos de trabajo. Uno conformado por directivos, funcionarios y asesores de la Secretaría de Planeación Municipal de Pereira, operando bajo las directrices y con la coordinación del Alcalde del municipio, y el otro, integrado por los investigadores del equipo del proyecto en Colombia del LILP, que tiene énfasis en actividades pedagógicas y de transferencia horizontal de aprendizajes.

Desde el mes de agosto del año 2004, esta modalidad de trabajo ha permitido avanzar en los siguientes temas:

- Elaboración del proyecto de Acuerdo de adopción de la participación en la plusvalía en el municipio de Pereira.
- Aprobación del Acuerdo respectivo.
- Elaboración y aprobación mediante decreto del Alcalde, del Anuncio del Proyecto “Ciudadela GVR”.
- Solicitud de avalúos de referencia de los predios involucrados en la “Ciudadela GVR” y elaboración de los mismos (proceso que se desarrolla actualmente).
- Elaboración del diagnóstico territorial – urbanístico, del área del Macroproyecto.
- Apoyo para la revisión del PORTE en los temas relacionados con la Política Municipal de Gestión Pública del Suelo.
- Primeros cálculos de reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del proyecto urbano “Ciudadela GVR”.

1.3 Apoyo y seguimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de convenio con CEPAL

El Ministerio a través de la Dirección de Desarrollo Territorial viene desarrollando los Laboratorios de gestión urbana en los diferentes municipios del país, como parte de sus competencias para “diseñar propuestas y mecanismos metodológicos para propiciar la implantación por parte de los municipios de los instrumentos de gestión urbanística, consignados en la Ley 388 de 1997, que faciliten el ordenamiento y la planificación física del territorio municipal, distrital y metropolitano”. De esta forma el Ministerio generó un espacio para el intercambio de experiencias, con ciudades que adelantan o quieren iniciar procesos similares, en el cual se resolvieron problemas específicos y se establecieron procesos replicables para el resto de los municipios.

A través de convenio con la CEPAL, el Ministerio contrata a la arquitecta urbanista María Clara Vejarano quien se encargó principalmente de concebir el Laboratorio de Gestión Urbana para el municipio, coordinar el proceso y elaborar los documentos necesarios de la experiencia piloto. Con base en esta experiencia, la consultoría identificó una metodología de trabajo, procedimiento y acciones clave para el avance de los proyectos en los municipios como resultado de implementar el Laboratorio. Paralelamente a la preparación del Laboratorio, la consultoría se encargó de apoyar y guiar los procesos técnicos relacionados con el “anuncio del proyecto”, “avalúos”, “metodología para el reparto de cargas y beneficios”, entre otros.

2. Metodología de trabajo

El municipio y el grupo LILP/ Cider / Fedevivienda venían adelantando una metodología que fue aplicada al Laboratorio de Gestión Urbana. Desde el mes de agosto 2004, ya iniciado el proyecto entre los equipos anteriormente nombrados se establecieron los conceptos básicos sobre gestión pública del suelo, se identificaron las condiciones iniciales del Macroproyecto y los contenidos del Porte que respalda la realización del Macroproyecto. En el mes de septiembre se clarifican las características específicas del área del Macroproyecto, y se desarrollan los primeros números del ejercicio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

Una vez entra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al grupo, la metodología se desarrolla mediante las siguientes modalidades:

- a) Reunión mensual de un día, en el que los integrantes de los grupos se encuentran para desarrollar un programa de trabajo previamente acordado.

Diciembre de 2004

- i) Presentación del equipo de trabajo a cargo de la elaboración del Diagnóstico del área del Macroproyecto,
- ii) Discusión sobre concurso para presentar propuesta para la realización de los avalúos de referencia,
- iii) Visita al área en la que se desarrollará el Macroproyecto

Febrero 2005

- i) Seguimiento al desarrollo del Diagnóstico,
- ii) Sesión de trabajo con la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) – seccional Risaralda, entidad seleccionada para realizar los avalúos de referencia, en los términos del art. 61, parágrafo, de la Ley de Desarrollo Territorial, sobre conceptos técnicos y jurídicos que se deben tener en cuenta en la elaboración de los avalúos.

Marzo 2005

Presentación final del Diagnóstico

Marzo 14 y 15

Realización del Laboratorio Urbano para Planes Parciales de Expansión de Vivienda de Interés Social, en Pereira.

- b) Comunicación permanente vía correo electrónico y vía telefónica: durante los meses en los que se ha desarrollado el trabajo, hay una permanente comunicación entre los miembros de los dos grupos por medio de correo electrónico y comunicación telefónica, para resolver dudas e inquietudes puntuales, para hacer comentarios a documentos producidos y avanzar en tareas específicas.

De esta manera se avanzó en la elaboración de documentos y en la resolución de dudas sobre los siguientes temas:

- i) El proyecto de acuerdo de adopción de la participación en la plusvalía,
- ii) El Anuncio del Proyecto,
- iii) Los términos de referencia para contratar los avalúos,
- iv) El proyecto de decreto reglamentario del acuerdo de plusvalías,

- v) la adopción de la Contribución de Valorización por beneficio general y la inclusión o exclusión de algunas vías que hacen parte del Macroproyecto.
- c) Laboratorio Urbano Planes Parciales de Expansión para Vivienda de Interés Social. Pereira, marzo 14 y 15 de 2005.

El Laboratorio Urbano se realizó en la ciudad de Pereira durante los días lunes y martes 14 y 15 de marzo de 2005. Fue convocado por la Dirección de Desarrollo Territorial del MAVDT. La Administración Municipal de Pereira, a través de la Secretaría de Planeación Municipal, participó en el Laboratorio mediante la presentación de algunos de los temas que hicieron parte del Programa; igualmente asumió la responsabilidad de anfitrión de toda la reunión, labor que realizó de manera muy gentil y generosa.¹⁷

A continuación se presenta el programa de trabajo que se desarrolló durante los dos días, y la lista de los asistentes al laboratorio. En archivos que se incluyen aparte, se encuentran las presentaciones en *power point*, que se utilizaron para presentar los temas durante el Laboratorio.

3. Antecedentes del macroproyecto

El Macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo”, es una iniciativa de la actual Administración Municipal. Sin embargo, en los procesos de planeación municipal desarrollados durante las dos administraciones anteriores, se encuentran algunos antecedentes, que constituyen argumentos y soporte técnico para el diseño y puesta en práctica de la Operación.

Entre estos antecedentes es necesario hacer referencia a: i) el Plan de Ordenamiento Territorial ó PORTE, aprobado mediante Acuerdo 18 de 2000, ii) algunos estudios realizados en 2003 por la Secretaría de Planeación Municipal, orientados a precisar requerimientos de modificación del PORTE, iii) el Plan de Desarrollo Municipal de la actual Administración “Trabajando Unidos con la Gente y para la Gente”, aprobado mediante Acuerdo 09 de 2004, iv) el proyecto Operación Urbanística Nuevo Usme liderado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

3.1 Plan de Ordenamiento Territorial PORTE (Acuerdo 18 de 2000)

El Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira – PORTE, fue aprobado mediante Acuerdo 18 de 2000. A continuación se hace referencia a algunas de los temas y decisiones adoptados en el PORTE, que pueden considerarse como antecedentes y/o que constituyen un respaldo para el Macroproyecto “Ciudadela GVR”.

- Clasificación del Suelo: una de las decisiones estructurantes que deben adoptar los POT, es el de la clasificación del suelo. Esta clasificación condiciona y establece el régimen urbanístico de la propiedad. De esta manera, en los suelos de expansión –que tienen su origen en suelo rural–, para que los propietarios del suelo puedan acceder a los beneficios del ordenamiento urbano, deberán proveer todas las infraestructuras públicas y los equipamientos y espacios colectivos. Esta es la manera específica de concretar la aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización.

¹⁷ La Secretaría de Planeación Municipal de Pereira puso a disposición de los asistentes, el salón, equipos audiovisuales y refrigerios, en la sede de la Cámara de Comercio de la ciudad.

El PORTE determinó un suelo de expansión para el área urbana de Pereira de 1.582,5 ha.,¹⁸ distribuidas en cinco zonas: oriental, suroriental, sur, norte y occidental. El Macroproyecto “Ciudadela GVR”, se localiza en el suelo de expansión sur. Aún cuando la decisión del PORTE en relación con la zona de expansión sur, no preveía que esta área se destinaría al Macroproyecto, su inclusión posibilitaría que estudios posteriores de mayor detalle, recomendaran el área sur como la más apropiada para los objetivos territoriales y de gestión pública del suelo del Macroproyecto.

- **Planeamiento Urbanístico Zonal:** Se establecen las Zonas de Planificación, como la escala intermedia de planeación, que permite establecer la relación entre las decisiones generales del Plan de Ordenamiento y las particularidades de áreas específicas de la ciudad (fragmentos de ciudad en términos del PORTE).

Al área de expansión sur, en la que en la actualidad se desarrolla el Macroproyecto “Ciudadela GVR”, se le asigna el nombre de Zona de Planificación Sur. Para esta Zona, se especifican en el PORTE unos objetivos de ordenamiento:

- Potenciar las altas calidades paisajísticas y ambientales de los componentes de los sistemas orográfico e hídrico, como elementos principales del sistema de espacios públicos.
- Reducir la deficiencia de infraestructura de servicios públicos básicos y equipamiento para lograr el mejoramiento integral de la calidad de vida de los habitantes de la zona.
- Reducir la dinámica de expansión por marginalidad y fragmentación física, introduciendo nuevas formas de producción de vivienda digna que permitan el aprovechamiento óptimo del suelo disponible en la zona, la reducción de los impactos ambientales y el mejoramiento general de las condiciones de calidad de vida de la población.
- Consolidar física y funcionalmente la periferia del sur mediante oferta y fácil acceso a la vivienda, articulada a una política activa y constante de Vivienda de Interés Social.
- Actuar sobre las áreas de desarrollo urbanístico incompleto y potenciar el efecto de los procesos de incorporación de nuevo suelo para la dotación de equipamiento colectivo y servicios urbanos básicos.
- Propiciar una mayor permeabilidad y accesibilidad interna de las áreas residenciales a partir del desarrollo de una malla secundaria que fortalezca la dinámica zonal e incentive los recorridos más cortos”.

Si bien los planteamientos son todavía de carácter general, en el PORTE ya se hace el reconocimiento de algunas características específicas de este territorio, que después, durante el proceso de revisión del PORTE, serán precisadas con mayor detalle y constituirán el prediagnóstico del área del Macroproyecto.

Macroproyectos Urbanos Integrales: dentro del modelo general de ordenamiento de la ciudad, se establecen los Macroproyectos Integrales, como aquellos proyectos con inversión pública, mixta o privada, que concretan y especifican decisiones de ordenamiento relacionadas con los sistemas estructurantes y las zonas de planificación.

¹⁸ Esta superficie no incluye el suelo de expansión correspondiente a centros poblados menores: Puerto Caldas y Caimalito, que tiene una superficie de 170,5 ha.

Están definidos específicamente como los proyectos que: “... pretenden impulsar el tratamiento integral de intervenciones urbanas con potencial estructurante de la ciudad (vivienda de interés social, proyectos viales y de transporte, infraestructuras metropolitanas, parques industriales, renovación urbana, rehabilitación de zonas subnormales, etc.). Estos proyectos de iniciativa local, emprendidos con perspectiva de ciudad, de gestión y planeamiento urbano, permitirán mayor impacto de las inversiones gubernamentales y la concertación con el sector privado, posibilitando la distribución apropiada de cargas y beneficios...”.

Sus objetivos son:

- Desarrollar nuevas formas de gestión asociada de los programas urbanos. Asociar los propietarios de los terrenos para emprender proyectos cuyas características estén definidas en el Plan de Ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen.
- Poner en práctica mecanismos para la corrección de las inequidades producidas por inadecuada planeación, buscando el reparto equitativo de las cargas y los beneficios resultantes del proyecto.
- Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio participará en la captación de plusvalías urbanas, resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto.

De esta manera el PORTE, mediante la definición de la figura de Macroproyecto y la especificación de sus objetivos, constituye un antecedente y un soporte muy concreto, para el desarrollo del Macroproyecto “Ciudadela GVR”. La definición y los objetivos asignados por éste a los Macroproyectos, asumen los tres temas centrales del ordenamiento urbano y la gestión pública del suelo establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial: i) ordenamiento y organización del territorio para posibilitar la construcción de “ciudad”, ii) reparto equitativo de las cargas y los beneficios del ordenamiento urbano y, iii) recuperación por parte de la Administración Pública, de la plusvalía que genera su actuación urbanística.

El Plan Parcial: en concordancia con lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial, el Plan Parcial es la figura de planeamiento prevista para ser utilizada en las áreas que serán objeto de grandes transformaciones territoriales, que se presentan en los procesos de conversión de suelo rural a urbano, así como en los de renovación urbana.

El PORTE lo establece en el párrafo del artículo 20 sobre Adopción de Clases y Categorías de Suelo: “Párrafo. Hasta tanto se incorpore el suelo de expansión al perímetro urbano mediante planes parciales, este suelo tendrá usos agropecuarios y forestales”.

El planteamiento del PORTE es que los suelos de expansión deben desarrollarse con todas las calidades de espacio y de dotaciones colectivas e infraestructuras públicas, que son connaturales a la ciudad: protección y respeto por los espacios naturales, infraestructuras viales, de parques y equipamientos colectivos con estándares que garanticen la adecuada prestación de estos servicios para toda la población residente o que deba acceder a estas áreas por razones de trabajo u otras, integración de la estructura vial de las nuevas áreas a la red vial existente en la ciudad, destino de un mínimo del 30% del área para vivienda de interés social, entre otras exigencias.

Vivienda de Interés Social: el PORTE identifica de manera clara, que la debilidad en la gestión pública del suelo, es una de las razones que explica los crecientes índices de subnormalidad urbana: “...la falta de una adecuada gestión del suelo urbano destinada a vivienda de interés social en Pereira, ha producido, por una parte el incremento de precios del suelo, factor que encarece la vivienda. Por otro lado, ante distorsiones presentes en la oferta y en los precios pero con una demanda muy activa, dicha situación se ha resuelto a través de procesos urbanísticos subnormales, reforzados por las acciones irresponsables de decisiones políticas y administrativas que han

modificado el perímetro urbano para legalizar hechos cumplidos, generando la dispersión y fragmentación del mapa urbano y socioeconómico de la ciudad...”

Entre las **Políticas de Vivienda** que propone el PORTE, algunas de ellas evidencian un interés por asumir el tema de la gestión del suelo:

- Generar, mediante la actuación pública, oferta masiva de suelos urbanizados para la construcción de vivienda de interés social y especialmente vivienda de interés social prioritaria.
- Generar mecanismos que permitan la gestión asociada entre el sector público y el sector privado de proyectos urbanísticos integrales que produzcan suelo apto para el desarrollo de Vivienda de Interés Social.

Las anteriores referencias al PORTE, permiten afirmar que aún cuando éste no identificó de manera concreta el Macroproyecto de Vivienda de Interés Social, que después se llamará “Ciudadela GVR”, las previsiones y condiciones que estableció en relación con:

- El manejo de los suelos de expansión y dentro de esta clase de suelo, las especificaciones sobre los planes parciales,
- La función de la escala intermedia de planeación,
- Los objetivos y características de los macroproyectos y,
- Los objetivos de la política de vivienda, constituyen importantes antecedentes para la identificación del macroproyecto “Ciudadela GVR” y para la definición de sus objetivos, características, e instrumentos esenciales.

3.2 Estudios de revisión del PORTE

En el año 2003, la Alcaldía de Pereira inició los trabajos de revisión del PORTE. Una reglamentación del Gobierno Nacional había establecido unos plazos en los cuales debería reglamentarse y precisarse los instrumentos que permitirían ejecutar las decisiones de ordenamiento, así como, revisarse las decisiones que el municipio, sobre la base de conceptos técnicos, considerara debían realizarse.

Para avanzar en el proceso de revisión del PORTE, la Alcaldía de Pereira suscribió un convenio con la Universidad Tecnológica de Pereira, con el fin de estudiar y hacer propuestas de revisión en ocho temas:

1. Suelo y vivienda.
2. Servicios públicos domiciliarios.
3. Usos del suelo.
4. Espacio público.
5. Patrimonio cultural.
6. Vías, transporte y tránsito.
7. Equipamientos y centralidades.
8. Medio ambiente.

Para efectos del Macroproyecto “Ciudadela GVR”, interesan los resultados de la consultoría que desarrolló el tema de Suelo y Vivienda.¹⁹ El objeto de esta consultoría, consistió en proponer una programación en el tiempo para incorporar los suelos de expansión al desarrollo urbano, adoptando como criterio central su “real” capacidad de albergar usos urbanos, específicamente en relación con los requerimientos de la vivienda de interés social.

La capacidad para albergar usos urbanos se realizó mediante el llamado “método de umbrales”, por medio del cual se “calibraron” algunas variables que miden condiciones territoriales, para las 7 áreas que el PORTE estableció como suelos de expansión: i) sur, ii) occidental, iii) oriental, iv) sur oriental, v) norte A, vi) norte B y, vii) Pimpollo.

Para cada una de estas áreas se determinó el porcentaje de suelo neto urbanizable, es decir, aquel que puede ser efectivamente utilizado en usos urbanos, y al que se le ha descontado el suelo que debe destinarse a:

- Suelo de protección por su calidad ambiental o eventualmente por constituir una zona de riesgo no mitigable.
- Suelo para actividades recreativas de escala urbana
- Vías de la malla vial arterial o principal.
- Suelos con pendientes superiores a 60% que no pueden ser urbanizados.

En términos generales, en la ciudad de Pereira el área neta urbanizable promedio es muy baja en relación con otras ciudades; este hecho se explica porque en la topografía de Pereira predominan las fuertes pendientes. Así, mientras en Bogotá es frecuente que el área neta urbanizable, equivalga a entre 50% y 60% del área bruta, en Pereira esa proporción es del 35% aproximadamente.

El resultado de este análisis, permitió concluir que el suelo más apto para albergar en el corto plazo vivienda para la población de más bajos ingresos, era el área de expansión sur, área en la que está localizado el Macroproyecto “Ciudadela GVR”: “... la capacidad física de la zona occidental y la zona sur, es prácticamente la misma; la zona occidental cuenta con la limitante del saneamiento básico en el corto plazo para albergar una propuesta masiva de vivienda; las zonas norte tienen muy poco suelo urbanizable; la zona oriental está condicionada para darle cabida a los estratos altos; la zona que presenta la mayor posibilidad a corto plazo para su desarrollo es la zona sur...”²⁰

En la zona de expansión sur “...el área neta a urbanizar y su posibilidad de dotación de acueducto y alcantarillado principalmente, son las determinantes que condicionan la elección, para la profundización del estudio en la zona de expansión sur, ya que la propuesta está orientada a dar una solución de viviendas masiva y como tal, esta zona se posiciona como la mejor y mas viable opción a corto plazo para responder a esta necesidad”.

Una vez identificada el área de expansión sur, como la más propicia para ser desarrollada en el corto plazo, se hizo una nueva priorización de áreas dentro de esta zona sur. El total de las aproximadamente 484 has, se subdividió en 12 zonas en razón a ciertas condiciones de homogeneidad. A cada una de estas zonas, se le hizo un nuevo análisis territorial, con base en las

¹⁹ Esta consultoría se desarrolló bajo la coordinación de la Ingeniera Liliana Toro. Los documentos técnicos, bases de datos y anexos se encuentran en: Convenio Alcaldía de Pereira-UTP. Toro, Liliana. *Consultoría sobre suelo programado y vivienda*. Pereira, 2003.

²⁰ Laboratorio Urbano para Planes de Expansión. Presentación en *power point* de la Secretaría de Planeación Municipal. Determinantes para el Macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Economista María del Pilar Torres, consultora.

siguientes variables: i) porcentaje de aprovechamiento, ii) “cabida” real de vivienda, iii) densidad (viv/ha), iv) costo de urbanismo por metro cuadrado y, v) costo de urbanismo por vivienda.

El área correspondiente al Macroproyecto “Ciudadela GVR” fue la zona que después de la aplicación de las cinco variables mencionadas, demostró tener las mejores condiciones para el desarrollo urbano en el corto plazo. Este mismo estudio realizado por la UTP, propuso incluir en esta área de expansión una parte del suelo suburbano colindante, con el fin de mejorar la capacidad de uso urbano del área. Esta decisión debe ser adoptada en la revisión del PORTE actualmente en curso, y parece haber tenido buen recibo en el Concejo Municipal.

El estudio de Programación de Suelo y Vivienda elaborado mediante el convenio Alcaldía de Pereira – Universidad Tecnológica de Pereira, fue el que permitió a la actual Administración Municipal tomar la decisión de localización del Macroproyecto de Vivienda de Interés Social, cuya realización había sido establecida en el Plan de Desarrollo del Alcalde.

3.3 Plan de Desarrollo Municipal “Trabajando Unidos con la Gente y para la Gente” (Acuerdo 09 de 2004)

El Plan de Desarrollo está estructurado sobre la base de tres ejes estratégicos:

1. Pereira Incluye,
2. Pereira Compite,
3. Pereira Convive.

El eje estratégico **Pereira Incluye**, tiene como política “... proporcionar el acceso de las personas de los grupos sociales y de las comunidades menos favorecidas o vulnerables, a condiciones mínimas para una existencia con dignidad, prestando atención prioritariamente en salud, nutrición, alojamiento, y formación, de tal manera que se generen las condiciones para el desarrollo de sus capacidades y su inclusión social”.

Este eje incluye dentro de sus políticas específicas, una política de vivienda de interés social, que tiene como objetivo “...liderar la construcción y el mejoramiento de Vivienda en Pereira para los estratos 1 y 2 y facilitar la gestión de proyectos particulares a partir del estrato 3”.

Entre las estrategias definidas para lograr los objetivos de la política, se han establecido las siguientes:

- Actualización de la información del sector vivienda.
- Desarrollo de los instrumentos de gestión del POT.
- Promoción de la asociatividad y la cohesión social en las comunidades.
- Incentivo para la construcción de VIS en el municipio.
- Subsidio municipal para facilitar el acceso de los más pobres a vivienda de interés social.

El eje estratégico **Pereira Compite**, desarrolla una política en materia de hábitat, cuyos objetivos están esencialmente relacionados con el espacio y el entorno urbano: movilidad, competitividad de los servicios públicos y posibilidades de pago por parte de los habitantes, medio ambiente, equipamiento y espacio público.

El cumplimiento de las estrategias y programas correspondientes a este eje estratégico, en los suelos de expansión, está asignado a la formulación y aprobación de planes parciales.

El eje estratégico **Pereira Convive**, estableció entre sus estrategias:

- La socialización de los instrumentos de planificación.
- La implementación del Plan de Ordenamiento en el municipio de Pereira.
- La formulación de políticas públicas en ordenamiento territorial.

De manera específica, la Política de Buen Gobierno, Tejiendo Ciudad con la Gente, dentro de este eje, estableció entre otras, las siguientes metas:

- Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial en todos sus contenidos y tiempos de ejecución.
- Formular siete políticas –que son de alcance territorial–: vivienda. Medio ambiente, patrimonio, equipamientos, atención de desastres, movilidad y servicios públicos.
- Formular un Macroproyecto de Vivienda.

En relación con la Estrategia Financiera del Plan y en materia de fortalecimiento y generación de nuevos ingresos, el Plan de Desarrollo se compromete a reglamentar y hacer efectivo el cobro de la plusvalía.

Si bien el Plan de Desarrollo de una Administración Municipal, tiene objetivos más amplios y diversos que los del Plan de Ordenamiento Territorial, en el Plan de Desarrollo de la actual Administración de Pereira están claramente identificados y asumidos como política, estrategias, programas y metas, los temas que posteriormente serán el objeto del Macroproyecto “Ciudadela GVR”: vivienda con prioridad para la población de más bajos ingresos, entornos urbanos de calidad, es decir, con el cumplimiento de los estándares en materia de espacios públicos y equipamientos colectivos y, la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial y el PORTE –reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano y recuperación de la plusvalía.

De esta manera, en el caso de Pereira se encuentra alrededor del Macroproyecto “Ciudadela GVR”, una importante secuencia de decisiones y compromisos de dos diferentes Administraciones Municipales, de partidos políticos no coincidentes, y la articulación de dos procesos diferenciados, aún cuando complementarios, de planeación municipal: el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal. No hay duda de que estos antecedentes han sido un factor importante para concretar el interés de la actual Administración en el diseño y ejecución del Macroproyecto.

3.4 Proyecto Operación Urbanística Nuevo Usme desarrollado de manera conjunta entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital / *Lincoln Institute of Land Policy* / Fedevivienda/ CIDER Universidad de los Andes

El equipo del proyecto Operación Urbanística Nuevo Usme está integrado por algunas de las personas que participaron en el proceso de formulación de la Ley de Desarrollo Territorial y otras que se han vinculado posteriormente y que han continuado, a lo largo de los 8 años de existencia de la misma, desarrollando desde diversas disciplinas –economía, derecho, urbanismo–, argumentaciones teóricas y procedimientos prácticos y operativos, con el fin de consolidar los conceptos y prácticas urbanísticas instaurados por la Ley.

El trabajo de este equipo ha sido muy importante, pues con el apoyo del LILP, se ha dado continuidad a lo largo de estos años, a la fundamentación teórica de los principios de la Ley y a la puesta en práctica de una serie de iniciativas, en situaciones y escenarios concretos, que no han

estado limitadas ni condicionadas por los tiempos políticos y burocráticos de la Administración Pública Nacional y Municipal.

De esta manera el mencionado equipo ha promovido entre otros, los siguientes proyectos e iniciativas, además de la Operación Urbanística Nuevo Usme:

- Acuerdo Distrital de Bogotá de adopción de la Participación en la Plusvalía.
- Capítulo de Estrategia Integral de Aplicación de los Instrumentos de Gestión del Suelo previstos en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.
- Apoyo a diversas ciudades intermedias en la elaboración de los proyectos de Acuerdo Municipal de Plusvalías, de las cuales ya lograron la aprobación del mismo Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Pereira, entre otras.
- Realización de tres foros internacionales en Bogotá sobre los siguientes temas: Reforma Urbana y Desarrollo Territorial, Región, Gestión del Suelo y Participación en la Plusvalía y, Hábitat y Suelo, retos de las políticas de suelo para la producción social de vivienda.

La “Operación Urbanística Nuevo Usme” es el antecedente que ha tenido mas incidencia en el diseño del Macroproyecto “Ciudadela GVR”. El contenido técnico del Macroproyecto, que se presenta en este trabajo –anuncio de proyecto, avalúos, reparto equitativo de cargas y beneficios– se deriva directamente de la experiencia de Nuevo Usme.

4. El Macroproyecto – avances actuales

El Macroproyecto “Ciudadela GVR” involucra una superficie total de 185 ha, que se descompone de la siguiente manera:

CUADRO 2
SUPERFICIE MACROPROYECTO “CIUDADELA GVR”

Condición suelo	Área específica	Superficie (ha.)
Plan parcial en diagnóstico	Plan parcial San Joaquín	31,3
Plan parcial aprobado	Plan parcial Sur Occidental	23,8
Preexistencias	Barrio El Recreo	4,8
	Parque San Joaquín	7,3
	Barrio Bello Horizonte	5,2
		59,8
Suelo de expansión		52,8
Suelo que pasa de suburbano a expansión		
Total		185,0^a

Fuente: Elaboración propia.

^a El diagnóstico elaborado por el equipo consultor, hizo una precisión de estas superficies. El total de área involucrada es de 190,7 ha., de las cuales, 129,2 corresponden a suelo urbano y de expansión y, 61,5 ha. a suelo suburbano que será reclasificado como de expansión.

La Alcaldía Municipal de Pereira manifestó en el Anuncio de Proyecto (Decreto 755 de noviembre 23 de 2004), que los objetivos del Macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” son los siguientes:

- Regular los precios del suelo para permitir el acceso a viviendas a las familias de más bajos ingresos.
- Operar como estrategia para enfrentar la urbanización ilegal y la ocupación de zonas de riesgo.
- Orientar la inversión de recursos públicos y privados.
- Facilitar la distribución equitativa de costos y aprovechamientos urbanísticos (obtención de suelo para fines colectivos y sociales).
- Mejoramiento de la calidad de vida.

En la actualidad –abril 2005– además de los avances obtenidos en materia de: i) anuncio de proyecto, ii) solicitud de avalúos, iii) cálculo preliminar del reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización, iv) conformación de equipo de trabajo, v) evaluación preliminar de la estructura predial y de los propietarios, se realizó durante los meses de diciembre a marzo un diagnóstico del área del Macroproyecto.

Para realizar este Diagnóstico la secretaría de Planeación Municipal, contrató con sus recursos y por intermedio de la ONG Vida y Futuro, un equipo de consultores. De acuerdo con los términos de referencia con los que fueron contratados, este equipo de profesionales debió asumir las siguientes actividades:

- a. Describir el uso, forma de ocupación y características socioeconómicas de los inmuebles que comprenden el área del Macroproyecto.
- b. Evaluar las políticas y estrategias del POT, de acuerdo con el objeto del Plan Parcial.
- c. Hacer el análisis ambiental de la zona que permita dar respuestas en la etapa de formulación a las resoluciones de la CARDER N° 1.245, Por la cual se fijan lineamientos para orientar el desarrollo de las áreas urbanas y de expansión urbana y cuyo contenido general tiene en cuenta la correcta intervención del medio ambiente, la protección de cauces naturales, las zonas de protección ambiental, la intervención de cauces permanentes, el estudio de zonas inestables, criterios para los llenos en tierra, el uso de las áreas de lleno, los descapotés, para lo cual será necesario realizar un inventario de la flora existente, el manejo de materiales de construcción y desechos sólidos, los servicios públicos domiciliarios, el uso de las zonas residenciales, y la asesoría de la CARDER en los procesos de participación ciudadana.
- d. Demarcar con exactitud los suelos de protección correspondientes a las áreas forestales protectoras de las corrientes hídricas permanentes y a los suelos expuestos a amenaza por inundación y deslizamiento, sobre un plano topográfico detallado a escala adecuada.
- e. Incluir la delimitación del Plan Parcial, las vías y las construcciones existentes, el perímetro urbano y de expansión, que se encuentren dentro de la zona del proyecto, sobre el plano referido en el punto anterior.
- f. Diagnóstico de los sistemas estructurantes y atributos urbanos, según el acuerdo 18 del año 2000 PORTE.
- g. Estudiar detalladamente la formación predial teniendo en cuenta la situación jurídica de los predios.
- h. Iniciar el trabajo social con los propietarios de la tierra involucrándolos en el proyecto.
- i. Considerar los instrumentos de gestión del suelo que se tendrán en cuenta en el momento de la formulación.

El diagnóstico confirma de manera general, la factibilidad del terreno para realizar el Macroproyecto, que había sido establecida en la consultoría sobre Programación de Suelo y Vivienda, realizada en el marco del convenio Alcaldía – Universidad Tecnológica de Pereira. Desarrolla con importante detalle el diagnóstico ambiental, dentro del cual especifica el estado de los recursos naturales (geología y geomorfología, sistema hídrico y usos del suelo y coberturas vegetales), aptitud del suelo para el uso urbano, amenazas, riesgos, impactos ambientales, y suelos de protección.

De este análisis se concluye que no hay riesgos ni obstáculos para el desarrollo del Macroproyecto provenientes de las condiciones físicas naturales del área. Se obtuvo además información suficientemente detallada, en relación con los recursos naturales en el área y en general con las condiciones geográficas –cursos de agua, pendientes, usos del suelo, etc–, que facilitará la adopción de decisiones de diseño urbanístico.

En relación con los servicios públicos domiciliarios –acueducto, alcantarillado, energía, gas, teléfono–, el diagnóstico confirma la posibilidad técnica de prestación de estos servicios en el corto plazo; es decir, las redes maestras que constituirán el vínculo entre el área del Macroproyecto y la red general de la ciudad, se encuentran en localizaciones muy próximas al área del plan parcial.

Se identifican unos hechos urbanos preexistentes, que requerirán un tratamiento especial en el diseño del Macroproyecto y en el sistema de reparto equitativo de las cargas y los beneficios: i) tres barrios de origen informal asentados en el área, ii) un barrio construido como parte de los proyectos de reconstrucción motivados por el terremoto de 2000 también dentro del área, iii) un plan parcial recientemente aprobado localizado en el área del Macroproyecto (límite noroccidental), iv) un plan parcial que se encuentra en fase de diagnóstico, y, v) el proyecto de una vía nacional –Autopista del Café– que atraviesa el área del Macroproyecto por su parte media en sentido noroccidente – suroriente (o viceversa) y en el que una proporción importante de los predios ya ha sido adquirida por la entidad nacional responsable del proyecto.

Los anteriores proyectos y preexistencias hacen parte del común denominador que se va a encontrar en la realización de los planes parciales de expansión. Será necesario hacer claridad sobre el manejo que deba dárseles, especialmente en relación con el tratamiento a las personas asentadas en estas áreas, la posible relocalización de ellas en la misma área del proyecto, la asunción de cargas y la distribución de beneficios.

El diagnóstico no pudo avanzar suficientemente en el estudio de los predios. Si bien se consiguió la información necesaria (certificados de tradición y libertad de los predios e información catastral), en las fuentes de información pertinentes (Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Geográfico Agustín Codazzi), aún es necesario trabajar más sobre estos datos para obtener información que permita hacer análisis y síntesis. Por ahora los datos obtenidos son incompletos y dispersos.

El paso siguiente en el proceso del Macroproyecto, es el de iniciar el diseño definitivo del mismo, tanto desde el punto de vista urbanístico como del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios. Esta tarea la debe iniciar un equipo contratado por el municipio (con profesionales que participaron en la elaboración del diagnóstico), bajo la coordinación de la Secretaría de Planeación Municipal, y el acompañamiento del equipo del proyecto en Colombia del LILA.

III. Anuncio de Proyecto

1. Objetivo general

El objetivo general del Anuncio del Proyecto en un Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social, es establecer una fecha a partir de la cual, la Administración Municipal deberá ordenar para los predios localizados dentro del área delimitada en el Anuncio del Proyecto,²¹ la realización de avalúos comerciales a los cuales se les descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del Plan Parcial.

En el caso de un Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social, los diferentes componentes que integran el Plan, constituyen infraestructuras y/o espacios considerados como de utilidad pública o interés social, en los términos establecidos en el artículo 58 de la Ley de Desarrollo Territorial.

El avalúo comercial será la referencia para establecer el precio de una eventual adquisición de los predios por enajenación voluntaria o expropiación (administrativa o judicial) por parte de las entidades competentes²² y para estimar el aporte en terrenos de los propietarios, al sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del Plan Parcial.

A partir del Anuncio del Proyecto, y dentro de un plazo de cinco días hábiles, se debe establecer para los predios involucrados en el Anuncio, un precio de adquisición o de estimación de aportes al Plan Parcial, que no puede incorporar las expectativas de precio que adquirirían como suelo urbano, expectativas que se derivarían del anuncio del Plan Parcial por parte de la administración pública. En el momento del Anuncio del Proyecto y de elaboración de los avalúos, los predios aún tienen todas las características de predios rurales.

²¹ Más adelante se explica las razones por las cuales, el área delimitada en el Anuncio del Proyecto, puede ser más amplia que el área correspondiente al Plan Parcial.

²² Art. 59, Ley de Desarrollo Territorial.

2. Principios del ordenamiento jurídico que respaldan la elaboración del Anuncio del Proyecto

El Anuncio del Proyecto para un Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social, constituye el primero de los procedimientos de una secuencia de varios, que permite dar una aplicación práctica a los principios constitucionales y del ordenamiento jurídico colombiano, que desarrollan el contenido del derecho de propiedad y por lo tanto, aplican al ordenamiento del territorio.

Entre estos principios y especificación del contenido del derecho de propiedad en Colombia, se mencionan los siguientes:

- La propiedad es una función social y ecológica que implica obligaciones.
- Prevalece el interés general sobre el particular.
- Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.
- La propiedad es un derecho–deber.
- Debe haber una distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, por lo tanto, a la propiedad no le es inherente el derecho a urbanizar.
- Construir: estos derechos se obtienen en la medida en que se asumen las cargas de la urbanización y exista una autorización específica que concrete a favor del propietario el ejercicio de estos derechos: licencia de urbanización.
- No se admite el enriquecimiento sin justa causa.

Algunos de los anteriores principios están expresamente consignados en la Constitución y en la ley de Desarrollo Territorial; otros han sido producidos mediante jurisprudencia en diversas instancias.

El conjunto de ellos, expresa que en Colombia en materia del contenido del derecho de propiedad, se han abandonado los principios del derecho civilista que defiende un concepto de propiedad absoluta –cuya aplicación en la práctica, y contrario a la pretensión de quienes defienden este concepto, siempre tiene restricciones– y se han adoptado principios que provienen del ámbito del medio ambiente y del derecho urbano, algunos de cuyos postulados se acaban de mencionar.²³

De manera específica el Anuncio del Proyecto en un Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social, atiende a los principios de prevalencia del interés general sobre el individual, la función pública del urbanismo, la propiedad como un derecho–deber y algunos corolarios de éste principio, como el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano y la no admisión del enriquecimiento sin justa causa.

²³ Se puede ampliar este análisis en Maldonado María Mercedes «Propiedad y territorio en la Constitución de 1991», en “Utopía para los excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina”, Arocha Jaime (compilador), Facultad de Ciencias Humanas UN, Colección CES, Bogotá, 2004, Páginas 347-364.

Se trata de que en el caso que interesa a este documento²⁴ –Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social–, no podrá considerarse como precio del suelo no urbanizado o lo que es lo mismo, precio del suelo rural, el correspondiente al de un suelo en el que ya se hubieran hecho inversiones para su adecuación al uso urbano vías, infraestructuras de servicios públicos, equipamientos colectivos, protección medioambiental y otras infraestructuras urbanas y se han asignado usos y edificabilidad–. En la práctica, estas inversiones aún no se han hecho y por lo tanto, objetivamente no hay razones para reflejar en el precio el plusvalor que producirían estas inversiones aún no realizadas. Este constituiría un comportamiento especulativo.

Lo anterior sería aceptar principios contrarios a los establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano, con las implicaciones jurídicas y legales que estos comportamientos pueden generar: reconocer el enriquecimiento sin justa causa, lo cual puede llevar a los funcionarios que lo permiten a acusaciones por detrimento patrimonial; la propiedad es un derecho que no acarrea deberes y por lo tanto no se asumen las cargas de la urbanización; prevalece el interés individual sobre el general, por lo tanto, no se asume la propiedad con una función social que implica obligaciones.

El Anuncio de Proyecto en un Plan Parcial de Expansión, cumple la función de determinar un momento en el tiempo para la realización de los avalúos de los predios involucrados en el Anuncio, cuyo referente para establecer el avalúo comercial es el correspondiente a suelos rurales: no se han asumido cargas, no hay derecho a beneficios.

El suelo de expansión urbana, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Desarrollo Territorial, es el “... que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento...”, es decir, deberá ser dotado de infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Si el suelo de expansión aún no se ha dotado de estas infraestructuras –que es el estado en que se encuentra cuando se hace el Anuncio del Proyecto–, lo cual se hará mediante planes parciales y el reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización y la construcción, su precio solamente podrá reflejar el de un suelo sin urbanizar; no se podrán incluir las expectativas de urbanización que todavía no se han realizado y que le implicará al propietario del suelo, asumir los costos de este proceso.

3. La ley de Desarrollo Territorial y el Anuncio del Proyecto

El Anuncio del Proyecto como parte del procedimiento de enajenación voluntaria, está definido en el párrafo 1º del artículo 61: Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria, que hace parte del Título VII: Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, de la Ley de Desarrollo Territorial:²⁵

“Artículo 61. Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. ... El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico

²⁴ No debe entenderse que se están excluyendo otras situaciones urbanísticas consideradas como de utilidad pública o interés social, en las que claramente aplican los mismos principios y procedimientos. Es sólo una delimitación particular al tema que constituye el objeto específico del Laboratorio de Gestión Urbana para Planes Parciales de Expansión.

²⁵ Se incluye como anexo sobre este tema, el documento de trabajo “Documento justificativo del Decreto de Anuncio del Proyecto”, elaborado por el abogado Juan Felipe Pinilla, integrante del equipo del proyecto LILP en Colombia sobre “Provisión de suelo urbanizado para vivienda social y redistribución social de plusvalías”.

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 2.150 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 su destinación económica...

Parágrafo 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 el caso”.

El decreto 1.420 de 1998, que reglamenta entre otros temas la realización de los avalúos relacionados con diversos procedimientos de la Ley de Desarrollo Territorial –enajenación voluntaria, expropiación, cálculo de plusvalías–, establece en el artículo 2º, que “se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien”.

De las anteriores normas se pueden extractar las siguientes precisiones:

1. En el caso de un Plan Parcial de Expansión con énfasis en Vivienda de Interés Social y que es promovido por la Administración Pública, en el que para su ejecución ésta deberá recurrir eventualmente a procesos de enajenación o expropiación de algunos de los predios, la Administración debe contar con avalúos comerciales de los predios para establecer el precio de adquisición,
2. Estos avalúos comerciales se harán –de acuerdo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial y el Decreto 1.420/98–, teniendo en cuenta la normativa urbanística municipal o distrital vigente, las condiciones físicas y jurídicas de los predios y el descuento o no consideración de las expectativas de mayor valor, generadas por la manifestación de la Administración de emprender un programa, proyecto u obra. Tanto la normativa municipal vigente, como las condiciones jurídicas de los predios, en el caso de suelos de expansión, deben considerar en el avalúo comercial, el costo futuro de las cargas de la urbanización que deberán asumir esas propiedades o lo que es lo mismo, expresado de otra manera, excluir la expectativa de plusvalía o mayor valor, generado por el anuncio del proyecto, programa u obra.
3. Por lo tanto, al avalúo debe hacerse bajo la consideración de que los predios son físicamente todavía predios rurales. A pesar de que tienen la clasificación como de expansión, aún no se han habilitado para el uso urbano; aún no se han invertido recursos en ninguna obra de urbanización, que legitime un avalúo por encima del avalúo rural. Adoptar un avalúo por encima de este precio, es propiciar en los propietarios el enriquecimiento sin justa causa.

En el caso de Pereira, el POT o PORTE (Acuerdo 18 de 2000), el parágrafo del Artículo 20, Adopción de Clases y Categorías de Suelo, establece explícitamente esta condición: “hasta tanto se incorpore el suelo de expansión al perímetro urbano mediante planes parciales, este suelo tendrá usos agropecuarios y forestales”.

Con el fin de dar cumplimiento y desarrollar lo establecido en el parágrafo 1º del Artículo 61 de la ley de Desarrollo Territorial, en materia del establecimiento de un valor comercial al cual se le ha descontado la plusvalía generada por la intención manifiesta de la Administración de

desarrollar un Proyecto u Obra, se considera necesario formalizar el Anuncio del Proyecto, mediante Decreto del Alcalde Municipal.

Este Decreto tiene varias finalidades:

- Informar a la ciudadanía, mediante publicación oficial y en un diario de amplia circulación, sobre la intención concreta de la Administración Municipal de realizar un Programa, Proyecto u Obra, que debió quedar identificado de manera general en el Plan de Desarrollo Municipal y/o en el POT.
- Hacer una delimitación oficial específica del área que estará involucrada en el Proyecto, mediante inclusión como parte del Decreto de un plano con la delimitación del área, para información de los interesados y con el fin de definir el área en la que se ordenará la realización de los avalúos.
- Dar aviso a los propietarios y eventuales compradores de los predios involucrados en el Proyecto, sobre las implicaciones que tiene la decisión de la Administración en relación con el avalúo de los predios.
- Dar información para que ante eventuales transacciones con algunos de los predios involucrados en el Proyecto, los interesados adopten los criterios necesarios para establecer los precios de compraventa.
- Responsabilizar a los representantes de las entidades municipales para que se de cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley de Desarrollo Territorial y,
- Ordenar la realización de los avalúos comerciales de los predios.

4. Decreto de Anuncio de Proyecto – contenido

El Decreto expedido por el Alcalde Municipal, por medio del cual se anuncia por motivos de utilidad pública e interés social, un Proyecto Urbano (Actuación Urbana Integral, Macroproyecto Urbano, Proyecto Urbanístico Integral), tiene como es norma en todo Decreto, una parte dedicada a los considerandos o justificaciones o expresión de argumentos que respaldan y amplían la información acerca de las decisiones que se adoptan en la parte decisoria del Decreto y, las decisiones que se adoptan a partir de la firma e inicio de vigencia del Decreto.

1. **Considerandos del Decreto:** Se propone y de esta manera quedó consignado en el Decreto de Anuncio de Proyecto del Macroproyecto de Vivienda en Pereira (Decreto 755 de 23 de noviembre de 2004), que la parte de considerandos incluya los siguientes temas:
 - a) Responsabilidades que la Constitución Nacional establece a los Alcaldes y a los municipios en materia de desarrollo social y económico con efectos en el ordenamiento territorial:
 - Art. 311: responsabilidades del municipio en materia de servicios públicos, obras, ordenamiento urbano, participación comunitaria, mejoramiento social y cultural de los habitantes.
 - Art. 315: atribuciones del Alcalde en materia de cumplimiento en su municipio del orden jurídico colombiano, así como de administración de su municipio.

- b) Referencias explícitas de la Constitución Nacional en materia del concepto de propiedad:
 - Art. 58: la propiedad es una función social que implica obligaciones y, demás contenido de este artículo.
 - Art. 82: las entidades públicas participarán de las plusvalías que genere su acción urbanística y, demás contenido de este artículo.
 - c) Referencias explícitas de la Ley de Desarrollo Territorial en materia de:
 - Principios del ordenamiento territorial.
 - Concepto de propiedad, actuaciones urbanas integrales, macroproyectos urbanos.
 - Motivos y procedimientos para la enajenación voluntaria y la expropiación
 - Descuento del mayor valor generado por el anuncio de un proyecto, cuando se trate de adquirir los predios por parte de la Administración Municipal mediante enajenación voluntaria o expropiación (parágrafo 1º, artículo 61).
 - d) Referencias oportunas para el objeto del Proyecto que se anuncia mediante el Decreto, provenientes del Plan de Desarrollo Municipal y del POT del municipio, que pueden incluir los siguientes temas:
 - Objetivos generales del ordenamiento territorial.
 - Referencias explícitas al concepto, objetivos de manejo y características del suelo de expansión, en particular del área en la que ubica el Proyecto.
 - Referencias al contenido, objetivos e instrumentos de la política de vivienda de interés social.
 - Contenido, objetivos y tipo de suelo en que se exige la elaboración de planes parciales (macroproyectos urbanos, actuaciones urbanas integrales), con referencia explícita al suelo de expansión.
 - Instrumentos de gestión del suelo.
2. **Decisiones del Decreto:** las decisiones que se adoptan en el Decreto deben ser las siguientes:
- a) Anunciar la puesta en marcha del Macroproyecto objeto del Decreto, con alguna referencia a su consideración en el POT.
 - b) Comunicar la anterior decisión mediante la publicación del anuncio de manera oficial en el medio correspondiente (Gaceta Municipal en el caso de Pereira) y en un periódico de amplia circulación en el municipio, como mecanismo de información generalizado a la ciudadanía en el momento del anuncio y, posteriormente, cuando se realicen los avalúos.

En un párrafo de este artículo, se hará referencia a la norma que establece el Anuncio del Proyecto. En el caso de Pereira se hace referencia al párrafo 1º del artículo 61 de la Ley de Desarrollo Territorial y al inciso 12.2.1.2.1 del Documento Técnico de Soporte, parte integrante del Acuerdo 18 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira, se aprueba el documento técnico de soporte, los planos generales y se dictan otras disposiciones.

- c) Establecer los objetivos generales del Macroproyecto y, precisar su contenido técnico y de gestión.
- d) Definir las entidades municipales responsables del diseño y puesta en marcha del Macroproyecto, así como aquellas otras que deberán estar en coordinación y prestar su apoyo.
- e) Delimitar el área incluida en el Anuncio del Proyecto, mediante inclusión del plano oficial de delimitación, en el Decreto. Esta delimitación puede no coincidir con los límites del Macroproyecto.

Es necesario prever, algunas adquisiciones de suelo para obras requeridas para el Macroproyecto, pero localizadas por fuera del área de éste, por ejemplo, para la ejecución de vías de conexión del macroproyecto con el resto de la ciudad, la construcción de alguna otra infraestructura, etc. Como el anuncio del proyecto tiene efectos directos en la realización de avalúos comerciales a los que se les descuenta la plusvalía generada por el mero anuncio, es muy importante tener en cuenta esta precaución.

- f) Responsabilizar a los representantes legales de las diversas entidades municipales, ya sean del nivel central o descentralizado, de hacer cumplir las condiciones técnicas que se deben tener en cuenta para la elaboración de los avalúos, con el fin de no incluir en éstos la plusvalía generada por el Anuncio del Proyecto.
- g) Establecer que si bien la adquisición de los predios por la vía de la enajenación voluntaria o la expropiación en los términos en los que lo establece el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley de Desarrollo Territorial, constituye un mecanismo indirecto de recuperación de la plusvalía,²⁶ el Macroproyecto objeto del Anuncio del Proyecto, empleará los otros instrumentos contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial y la Ley de Desarrollo Territorial, artículos 73 y siguientes.

Es decir, los avalúos que realizarán las entidades competentes o peritos que cumplan con las debidas condiciones de idoneidad, se emplearán para eventuales adquisiciones de los predios por la vía de la enajenación voluntaria o la expropiación. En los casos en que no sea necesario recurrir a estos procedimientos, en el momento de obtención de las licencias para las diversas etapas o unidades de actuación del Macroproyecto, habrá lugar al cobro de la participación en la plusvalía, que deberá haber sido calculada, así como observados todos los procedimientos para su debida tramitación.

- h) Ordenar la elaboración de los avalúos de los terrenos y construcciones localizados dentro del área que es objeto del Anuncio del Proyecto, en un plazo de cinco (5) días hábiles a partir de la expedición del Decreto. Se hacen algunas

²⁶ También se puede entender como un mecanismo que inhibe la generación de la plusvalía. Este es el principal objetivo de la aplicación del instrumento de participación en la plusvalía en el largo plazo. Se busca que cuando el propietario evalúe que al precio de expectativa que él está acostumbrado a exigir, deberá adicionar el pago de la participación en la plusvalía y el costo de todos las cargas de la urbanización, su producto inmobiliario estará restringido por lo precios de venta. El insumo de todo el proceso constructor del que puede reducir el precio, es justamente del suelo. En lugar de que se genere plusvalía y la Administración Pública participe en el 50% de estos recursos, es más deseable que no sea necesario recurrir a este instrumento, porque el propietario ya no está interesado en especular con el precio del suelo.

especificaciones técnicas sobre el método de avalúo: zonas geoeconómicas, avalúos maestres, entre otros.

- i) Establecer la fecha a partir de la cual se inicia la vigencia de lo dispuesto en el Decreto, así como derogar todas las normas que sean contrarias a las contenidas en el Decreto.

5. Aspectos políticos, técnicos y operativos que se deben tener en cuenta con anterioridad a la expedición del Decreto de Anuncio del Proyecto

En los documentos anteriores ya se ha hecho referencia a algunas condiciones muy favorables que se han encontrado en el municipio de Pereira, para la puesta en marcha del Macroproyecto. La determinación y claridad del señor Alcalde, respecto al reto que ha asumido, es el primer y mejor respaldo que ha permitido que el Macroproyecto continúe avanzando. La decisión política del Alcalde en procesos como el de esta operación urbanística, es el primer requisito insustituible y no canjeable por alguno otro. La primera implicación directa de la determinación del Alcalde, es la de asignarle al proyecto un lugar en la Administración –Área de Planes Parciales, Secretaría de Planeación Municipal–, un equipo técnico de trabajo²⁷ y recursos económicos para que el proceso de diseño y gestión se pueda desarrollar.

Entre los requisitos técnicos y operativos específicos para el proceso de elaboración del Anuncio del Proyecto, se han identificado los siguientes:

- a) **Cartografía del área del proyecto:** es necesario contar con adecuada cartografía en medio digital, en escalas adecuadas según el área (extensión) que se delimita como área del Anuncio del Proyecto. Se considera necesario que el Anuncio del Proyecto, incluya dos planos: i) uno general de toda el área urbana, en la que se determine la ubicación del área del Macroproyecto y, ii) otro específico del Área del Macroproyecto. La información técnica que deben tener los planos, se relaciona con la información de carácter estructurante del POT: clasificación del suelo, estructura vial, elementos estructurantes de espacio público, etc. El plano específico del área del Macroproyecto, debe tener la delimitación de esta área, dibujada de manera clara e inconfundible. Debe incluirse los rótulos correspondientes a la cartografía oficial del municipio, las convenciones necesarias y el espacio para la firma del Alcalde y del Secretario de Planeación.
- b) **Certificados de tradición y libertad de los inmuebles que hacen parte del área de Anuncio del Proyecto:** es necesario comprar estos certificados en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de ir estudiando temas relacionados con la propiedad de los inmuebles involucrados en el Anuncio del Proyecto, así como para disponer de esta información para su entrega a los evaluadores.

Entre los temas que el equipo técnico de trabajo debe ir analizando en relación con la propiedad y cuya información se encuentra o se puede derivar de los certificados de tradición y libertad, se encuentra la siguiente:

²⁷ Ha sido necesario contratar un equipo técnico, debido a que la capacidad de trabajo de los funcionarios de planta de la Secretaría de Planeación está completamente agotada en las actividades corrientes de esa entidad.

- **Número de propietarios y de predios**, información que permite dar una idea de la complejidad de la estrategia que será necesario desarrollar con éstos para informarlos del Macroproyecto y lograr su participación mediante procesos de concertación, ó en su defecto, acudir a los procesos expropiatorios.
 - Concentración alta, mediana o baja de la propiedad.
 - Áreas de los predios, recurrencia de áreas extensas, fragmentación del tamaño de la propiedad y relación con fuerte presión para la urbanización.
 - Existencia de compraventas recientes y precios de compraventa.
 - Identificación de procesos no resueltos en relación con la propiedad de los inmuebles (sucesiones, daciones en pago, hipotecas).
 - Es necesario prever el costo de adquisición de los certificados de tradición y libertad, que hasta el año 2004, era de \$ 7.000 c/u.
- c) **Avalúos**: es necesario estimar el costo de realización de los avalúos y contar con la certificación de disponibilidad presupuestal y la disponibilidad de los recursos, con el fin de solicitar su realización en un plazo de sólo cinco (5) días hábiles después de expedido el Decreto.

En el caso de Pereira, el momento de expedición del Decreto de Anuncio del Proyecto, dependió completamente de la disponibilidad presupuestal para los avalúos. Hasta tanto los recursos no estuvieron disponibles, no se hizo el Anuncio del Proyecto, cuyo texto estaba listo con un mes de antelación.

La realización de avalúos para el Macroproyecto “Ciudadela GVR”, que tiene un área inicial de 130 ha., se contrató con la Lonja de Camacol, después de un proceso de invitación a presentar propuestas a las dos Lonjas Inmobiliarias con domicilio en Pereira. El presupuesto disponible para esta contratación es de quince millones de pesos (\$ 15.000.000).

- d) **Términos de referencia para la contratación de los avalúos**: Igualmente importante como la garantía de disponibilidad de los recursos para contratar los avalúos, es la elaboración oportuna de los términos de referencia que establecen las condiciones técnicas que se deben tener en cuenta para la realización de los mismos.

Estos términos de referencia harán parte de los documentos con los que se hará la invitación o el concurso para que presenten sus propuestas las Lonjas o la entidad catastral local si existe o el IGAC. El contenido de estos términos de referencia se presentará en la parte del documento que trata de los avalúos.

- e) **Equipo técnico a cargo del diseño y gestión del Macroproyecto**: Para el momento en que se está elaborando el Anuncio del Proyecto, debe estar ya operando el equipo técnico a cargo del Macroproyecto, que deberá elaborar un diagnóstico territorial ambiental, urbanístico, socioeconómico, predial del área del Macroproyecto.

En el caso de Pereira este equipo fue contratado de manera expresa para el Macroproyecto. Hasta el momento el grupo está integrado por: dos arquitectos, un ingeniero geólogo, dos ingenieros civiles, un ingeniero geodesta, un abogado y profesionales de apoyo.

- f) **Relación entre la Secretaría de Planeación Municipal y el despacho del Alcalde**: la elaboración del texto del Decreto será responsabilidad de un abogado que haga

parte integrante del equipo técnico del Macroproyecto y con relación directa con el despacho del señor Alcalde.

En el caso del Macroproyecto de Pereira, el abogado responsable de la elaboración del Decreto, ha estado vinculado a todas las discusiones conceptuales y técnicas del Macroproyecto, por lo tanto conoce muy bien el tema y puede traducir el contenido esencial de lo que requiere un Anuncio del Proyecto, a los términos jurídicos apropiados. Esta condición es muy importante, pues cualquier interpretación insuficiente o confusa de los conceptos básicos, pueden generar complejas dificultades al proceso o incluso invalidarlo.

IV. Avalúos

1. El avalúo de los predios, como instrumento de gestión pública del suelo

El contenido de la Ley de Desarrollo Territorial está constituido esencialmente por un conjunto de normas para la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial urbano y, de gestión pública del suelo, dentro del marco establecido por principios constitucionales y legales.²⁸

El planteamiento que impone la Ley, implica la directa articulación y mutuo condicionamiento entre los instrumentos de planeamiento y los de gestión pública del suelo, enfoque conceptual y técnico muy acertado, teniendo en cuenta las complejas características del mercado del suelo y de la actividad del ordenamiento urbano, en materia de la relación entre el interés colectivo y los intereses individuales y, por lo tanto, en su expresión en el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano.

Entre el amplio conjunto de los instrumentos de gestión pública del suelo,²⁹ **el avalúo de los predios debe ser considerado en el primer nivel de importancia** –sin restarle alcance y valor a los demás–, por su carácter definitorio de las condiciones en que deben operar los demás instrumentos. El avalúo de los predios, constituye información básica y determinante que actúa de manera transversal a los demás instrumentos de gestión pública del suelo.

²⁸ Función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular, distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística, el urbanismo es una función pública.

²⁹ Clasificación del suelo, reajuste de tierras, derecho de preferencia, desarrollo y construcción prioritaria, reparto equitativo de cargas y beneficios, contribución de valorización, participación en la plusvalía, enajenación voluntaria, expropiación por la vía judicial o administrativa, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, etc.

No es posible hacer uso de los demás instrumentos, sin establecer el precio que puede atribuirse a un predio en un momento determinado.³⁰

En Colombia, el avalúo de los predios para efectos de ordenamiento territorial urbano y cuando se trata de una relación entre el Estado y los particulares, debe expresar de manera inequívoca, en términos de precio del suelo, el contenido del derecho – deber de propiedad que rige en Colombia y que aplica para el predio o predios de que se trate.

Los criterios para la determinación de ese precio, están claramente establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial y las normas que han reglamentado esta Ley en materia de avalúos: Decreto 1.420 de 1998 y Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2. Los avalúos de acuerdo con el concepto de propiedad que impera en Colombia

La definición común del diccionario sobre el verbo avaluar (valuar) es: “señalar precio a una cosa”. Por lo tanto, la tarea que deben realizar los evaluadores, para el tema que nos interesa, es establecer el valor comercial para los predios pertenecientes a un área localizada en suelo de expansión, que serán desarrollados mediante un plan parcial cuyo énfasis es la provisión de vivienda para la población de mas bajos ingresos, uso y objetivo que constituyen un interés social o son considerados de utilidad pública.

La determinación de este valor, se hace con el fin de desarrollar el procedimiento establecido en la Ley de Desarrollo Territorial, en el evento de que para lograr los objetivos del plan parcial, la administración pública deba recurrir a procesos de expropiación de carácter administrativo o judicial.

En Colombia el valor comercial de un inmueble, cuando se trata de una negociación entre el Estado y un propietario privado, requerida para cumplir con objetivos del ordenamiento territorial urbano, es un concepto cuyos parámetros técnicos deben cumplir las directrices constitucionales, legales y las derivadas de la jurisprudencia, en relación con el concepto de propiedad que rige en el país.

El principio esencial es que en Colombia, la propiedad es una función social, que implica obligaciones, principio del cual se impone otro concepto, la propiedad como un derecho–deber, que se expresa en una diversidad de consideraciones fundamentales:

- Prevalece el interés general sobre el individual.
- Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística.
- Debe haber una distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano.

³⁰ El análisis que aparece aquí y más adelante sobre el papel de los avalúos como instrumentos de gestión del suelo se apoya en los siguientes artículos: «Los avalúos como herramienta de gestión del plan de ordenamiento territorial y el principio de distribución de cargas y beneficios», en Lonja de propiedad raíz de Bogotá, Memorias VI Simposio Internacional de Avalúos, «Los avalúos como instrumentos de gestión urbana en la ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial», Bogotá, Octubre de 2000, págs. 65 a 84 y «La expresión patrimonial de las cargas o limitaciones derivadas del ordenamiento territorial: los avalúos de inmuebles ante el principio de función social y ecológica de la propiedad» en Lonja de propiedad raíz de Bogotá, Memorias del IX Simposio Internacional de Avalúos “La ciudad y su suelo de protección. Métodos valuatorios aplicables a zonas afectadas por protección ambiental o por utilidad pública”, Bogotá, 2003.

- A la propiedad no le son inherentes el derecho a urbanizar y construir; estos derechos se obtienen en la medida en que se asumen las cargas de la urbanización y exista una autorización específica que concrete a favor del propietario el ejercicio de estos derechos: licencia de urbanización.

El avalúo que deben realizar los evaluadores, debe por lo tanto, expresar de manera nítida la observancia de los anteriores principios. No se trata de un avalúo que de manera simple, consulta ofertas o transacciones de inmuebles realizadas entre agentes privados.

Se transcriben a continuación, algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional³¹ consideradas esenciales y muy esclarecedoras, en relación con el contenido del derecho de propiedad que rige en Colombia y del establecimiento de algunas directrices para la realización de los avalúos en los procesos de expropiación, y que determinan la aplicación de los parámetros técnicos generales utilizados por los evaluadores:

1. En relación con el principio constitucional de la propiedad como una función social y ecológica y de la prevalencia del derecho general sobre el individual (C.P. artículo 58), la Corte Suprema de Justicia – Sala Plena se expresó de la siguiente manera (sentencia N° 56, septiembre 14 de 1989):

“No cabe duda pues de que las decisiones básicas sobre el fenómeno del urbanismo se han disociado también, cuando menos parcialmente, del concepto tradicional del derecho subjetivo de propiedad y que la administración ha recogido como función pública ineludible, atender normativa y operativamente sus problemas. **El legislador ha decidido abordar el dinámico y complejo problema social urbano, y dispuso en consecuencia que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes, y su configuración, no sean en absoluto asuntos de naturaleza privada sino de eminente proyección pública**³² en el sentido que no pertenezcan al arbitrio exclusivo de los intereses abstractos y subjetivos de los propietarios del suelo”.

2. En relación con el principio constitucional de que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística (C.P., artículo 82) y por lo tanto, que en el caso de procedimientos de enajenación voluntaria o expropiación, “ ... se descontará (al valor comercial) ... 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 ...” (Ley 388/97, art. 61, parágrafo 1), la Corte Suprema de Justicia respondió lo siguiente a una demanda de inconstitucionalidad sobre el avalúo administrativo especial establecido en el artículo 18 la Ley de Reforma Urbana y que es el equivalente al Anuncio del Proyecto (Sentencia Corte Suprema de Justicia sept. 14 de 1989, exp. 1920):

“la norma impugnada al señalar a manera de ejemplo, las acciones e intenciones manifiestas y recientes del Estado que pudiendo ser susceptibles de producir valorización, determinó la finalidad de dicha prohibición: evitar un enriquecimiento sin causa. Significa lo anterior a “*contrario sensu*” que si el incremento de valor es justificado debe quedar fijado en la pericia respectiva (...) Pretender fundar un perjuicio en la parte de consideración valorativa de una obra estatal o una simple intención manifiesta de éste que realmente no justifique dicho mayor valor, es hacer de la expropiación una fuente injusta de ganancia y ello no encuadra en la preceptiva

³¹ La identificación y sistematización de estas sentencias hacen parte del siguiente trabajo: Pinilla, Juan Felipe, Recopilación Jurisprudencia Colombiana- Derecho Urbanístico. 1991- 2004. Publicación interactiva con información clasificada y motor de búsqueda (formato CD ROM), Bogotá, noviembre de 2005.

³² Resaltados fuera de texto.

del art. 30 de la C.C. (Sentencia Corte Suprema de Justicia sept. 14 de 1989, exp. 1.920).

3. En relación con la expropiación y con la indemnización debida, la Corte Constitucional se pronunció de la siguiente manera en 1994 (C– 153/94):

“La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño, y no un precio, se satisface mediante indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual y extracontractual, y se indemniza al expropiado el daño que para él implica esta forma de expropiación que opera contra su voluntad pero en provecho público”.

4. En relación con el monto de la indemnización, decisión que se relaciona directamente con lo establecido en el artículo 58 de la CP, que determina que la indemnización se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado, se transcriben dos sentencias de la Corte Constitucional (153/94 y 1.074/2002):

“De tal manera que el requisito constitucional de que la indemnización sea justa, lleva necesariamente a no exigir que siempre responda integralmente a los intereses del afectado. En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante y, ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizarle efectividad de derechos (Sentencia CC C– 153/94, C–1.074/2002).

“La fijación del valor de la indemnización difícilmente puede hacerse de manera abstracta y general, sin tener en cuenta el contexto de cada caso, sino que requiere la ponderación de los intereses concretos presentes en cada situación, para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo. Esta característica puede llevar a que el juez, luego de ponderar los intereses en cada caso, establezca una indemnización inferior al total de los daños ocasionados por la expropiación, pero sin que pueda, dado que el Acto Legislativo No. 1 de 1999 excluyó la posibilidad de expropiación sin indemnización, llegar a la conclusión de que no hay lugar a indemnización adecuada, como ya se dijo.

La ponderación de los intereses enfrentados en cada caso la hace el juez. Se trata de un requisito que también impide que el monto de la indemnización finalmente fijado, y las condiciones de su pago, sean arbitrarios, por violar los parámetros legales, por obedecer a prejuicios o a un *animus* discriminatorio, por carecer de razonabilidad en las circunstancias en que colisionaron el interés del afectado y el interés de la comunidad, o por ser evidentemente desproporcionados” (Sentencia C–1.074/2002).

Todas las referencias específicas consideradas en el presente aparte del documento, relacionadas con el concepto de propiedad que rige en Colombia y que por lo tanto, deben tener expresión nítida e inequívoca, en la metodología empleada por los evaluadores y en los avalúos resultantes de su aplicación, cuando se trate de establecer el valor comercial de inmuebles que serán solicitados por el estado mediante procesos de enajenación voluntaria o expropiación, han constituido la plataforma conceptual esencial en la solicitud de avalúos hecha por el municipio de Pereira, para la ejecución del Macroproyecto “Ciudadela GVR”.

3. Normas específicas que rigen en Colombia para la realización de avalúos para los fines establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial y el Ordenamiento Urbano en general

Las normas específicas que rigen en Colombia para la realización de avalúos para procesos entre el Estado y los particulares, relacionados con adquisición de inmuebles: i) mediante enajenación voluntaria o forzosa, ii) por expropiación judicial o administrativa, iii) para la determinación del efecto de plusvalía y su eventual pago mediante entrega de una porción de terreno, iv) determinación del monto de la compensación en tratamientos de conservación, entre otros motivos, son las siguientes:

- i) Ley de Desarrollo Territorial, artículo 61, parágrafos 1 y 2,³³
- ii) Decreto 1.420 de 1998,³⁴ Por el cual se señalan las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles, para la ejecución de los eventos mencionados en el encabezamiento de esta parte del documento (enajenaciones, expropiaciones, cálculo del efecto plusvalía, compensaciones, etc).
- iii) Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por la cual se establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados en la Ley 388 de 1997.

De las mencionadas normas, además de todos los principios, aclaraciones y ampliaciones provenientes de la Constitución, las leyes y las sentencias de las Altas Cortes, se debe resaltar y especificar, por su carácter determinante, el **concepto de valor comercial**, que es el definido por estas normas para el establecimiento de los avalúos, que interesan para efectos de ordenamiento territorial, con énfasis en proyectos y programas de utilidad pública o interés social y en los que por lo tanto, está implicado el Estado.

- a) **Valor comercial:** para el establecimiento del precio en una eventual adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por parte del Estado, de un inmueble requerido por la Administración Municipal (en este caso), el artículo 61 de la Ley 388/97, establece que éste será igual al valor comercial determinado por la entidad competente.³⁵

³³ Artículo 61. Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. “ ... 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 2.150 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. Parágrafo 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 el caso.

³⁴ Por el cual se señalan las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles, para la ejecución de los eventos mencionados en el encabezamiento de esta parte del documentos (enajenaciones, expropiaciones, cálculo del efecto plusvalía, compensaciones, etc).

³⁵ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones o, peritos privados inscritos en las Lonjas o asociaciones correspondientes, de acuerdo con los requerimientos legales establecidos para estos últimos.

El mismo artículo determina que el **valor comercial** tendrá en cuenta la **reglamentación urbanística municipal o distrital vigente** al momento de la oferta, y en particular, **su destinación económica**.

El párrafo 1° del artículo 61, obliga a que al valor comercial **se le descuente** el monto correspondiente a la **plusvalía generada por el anuncio del proyecto u obra** que constituye motivo de utilidad pública para la adquisición.

El Decreto 1.420 de 1998 en su artículo 2°, define el valor comercial de un inmueble como el precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afecten al bien.

El artículo 30 de este Decreto precisa que “cuando el inmueble objeto del avalúo cuente con obras de urbanización o construcción adelantadas sin el lleno de los requisitos legales, éstas no se tendrán en consideración para la determinación del valor comercial y deberá dejarse expresa constancia de tal situación en el avalúo”.

Y el artículo 25 del mismo Decreto autoriza a aplicar, de manera específica, algunos métodos para la realización de los avalúos: i) método de comparación o mercado, ii) de renta o capitalización por ingresos, iii) de costo de reposición y, iv) residual.

- b) **Valor comercial de los inmuebles** localizados en el área del Macroproyecto “Ciudadela GVR”:

De acuerdo con todos los argumentos que se han expuesto en este documento, la Alcaldía de Pereira tiene certeza de que el valor comercial resultante de los avalúos solicitados a la Lonja de Camacol – Risaralda –único proponente que respondió a la invitación a las dos Lonjas con domicilio en Pereira, para los inmuebles localizados en el área del Macroproyecto “Ciudadela GVR”–, deberá ser el correspondiente a un suelo rural o como lo establece el PORTE, en el párrafo del artículo 20, el correspondiente a un suelo con usos agropecuarios y forestales.³⁶

Veamos las razones por las cuales, el valor comercial de los predios involucrados en este Macroproyecto debe ser el correspondiente a suelos rurales, en cumplimiento de toda la normatividad constitucional, nacional y municipal, en el marco de la esencia de la propiedad en Colombia, es una función social y ecológica que implica obligaciones.

- Reglamentación urbanística municipal vigente, en particular la destinación económica: ya se estableció que de acuerdo con la reglamentación urbanística municipal vigente en Pereira, Acuerdo 18 de 2000, “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira, se aprueba el Documento Técnico de Soporte, los planos generales y se dictan otras disposiciones”, específicamente en lo establecido en el párrafo del artículo 20, se determina que el área en la que se desarrollará el Macroproyecto “Ciudadela GVR”, que está clasificada como suelo de expansión, tiene usos agropecuarios y forestales, hasta que no sea incorporada al perímetro urbano mediante un plan parcial.
- Descuento de la plusvalía generada por el anuncio del proyecto: en el caso de Pereira, esta disposición del párrafo del artículo 61 de la Ley 388/97, refuerza la directriz establecida en el párrafo del artículo 20 del PORTE. Cualquier mayor valor de los predios, por encima del precio que éstos pueden presentar si se tiene en cuenta que

³⁶ Artículo 20. Adopción de Clases y Categorías de Suelo. Párrafo: Hasta tanto se incorpore el suelo de expansión al perímetro urbano mediante planes parciales, este suelo tendrá usos agropecuarios y forestales”.

sus usos son agropecuarios y forestales, debe ser considerado como plusvalía originada en el anuncio del proyecto y por tanto, se deberá descontar del valor comercial, "... salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea el caso".

- Precio más probable por el cual se transarían los predios en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afecten al bien.

En el evento en que se realizara alguna transacción en los predios localizados en el área del Macroproyecto "Ciudadela GVR", la siguiente sería la información que tanto el vendedor como el comprador deberían conocer, para establecer el precio de la transacción y para que cada uno de ellos, sobre todo el comprador pudiera actuar libremente:

Información de carácter jurídico

- Clasificación del suelo como suelo de expansión, y condicionamiento en uso para este suelo –agropecuario y forestal–, derivado de lo establecido en el parágrafo del artículo 20 del PORTE.
- Existencia del Decreto 755/2004, por medio del cual se anuncia el Macroproyecto para la "Ciudadela GVR", en los términos del parágrafo del artículo 61 de la Ley 388/97.
- Aplicación del descuento de la plusvalía generada por el anuncio del proyecto.
- Principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano.
- Obligación de participar de manera equitativa respecto a otros beneficiados, en la asunción de las cargas de la urbanización de la "Ciudadela GVR", en los términos planteados por los artículos 37, 38, 39 de la Ley de Desarrollo Territorial.
- Obligación de participar a la Administración Municipal, de la plusvalía que se generará por la acción urbanística de ésta, específicamente por autorizar el destino de los inmuebles a usos más rentables e incrementar el aprovechamiento del suelo, mediante las decisiones que se adopten en el diseño del plan parcial de la "Ciudadela GVR", de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 65 de 2004.³⁷

Información de carácter físico

Aún cuando sería deseable que el comprador y el vendedor tuvieran información sobre las características concretas en materia de usos, edificabilidad y condiciones de calidad ambiental y urbanística que tendrá el área una vez aprobado y ejecutado el Macroproyecto, por ahora, es suficiente que conozcan, que para poder obtener estos beneficios, el propietario deberá asumir las cargas o responsabilidades del ordenamiento urbano, que se derivan de la información de las condiciones jurídicas del predio.

Por lo tanto, en el momento de realizarse una transacción con un inmueble localizado en el área del Macroproyecto, la información física necesaria para que comprador y vendedor

³⁷ "Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la Participación en Plusvalías en el Municipio de Pereira y se autoriza al Alcalde Municipal para reglamentar, emitir, colocar y mantener en circulación certificados Representativos de derechos de Construcción y Desarrollo, y Certificados Representativos de Derechos 'adicionales' de Construcción y Desarrollo".

realicen la operación de manera informada y libre, es la información referente a las condiciones físicas del predio en razón a su condición de suelo rural, con usos agropecuarios y forestales.³⁸

- Clasificación de los suelos según su capacidad de uso, manejo y aptitud.
- Presencia o no de fuentes de agua natural o artificial y disponibilidad efectiva de ellas, en forma permanente o transitoria.
- Vías: internas y de acceso.
- Topografía.
- Clima: temperatura, precipitación pluviométrica y su distribución anual.
- Posibilidades de adecuación.
- Cultivos: tipo, variedad, densidad de siembra, edad, estado fitosanitario, y cuando se refiera a bosques es necesario determinar claramente si éste es de carácter comercial cultivado o protector.

Una última referencia, que debe ser tenida en relación con los avalúos, es la proveniente del artículo 30 del Decreto 1.420 de 1998: “cuando el inmueble objeto del avalúo cuente con obras de urbanización o construcción adelantadas sin el lleno de los requisitos legales, éstas no se tendrán en consideración para la determinación del valor comercial y deberá dejarse expresa constancia de tal situación en el avalúo”.

4. Métodos para la realización de los avalúos en áreas rurales

El artículo 25 del Decreto 1.420 de 1998, establece que para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las leyes 9ª de 1989 (Reforma Urbana) y 388 de 1997 (Desarrollo Territorial), se deberá aplicar uno de los métodos o si el caso lo amerita varios de ellos: i) el método de comparación o de mercado, ii) el de renta o capitalización de ingresos, iii) el de costo o reposición o, iv) el residual.

La resolución 762 de 1998 del IGAC, en su artículo 27º define que los métodos que se identifican en el párrafo anterior –comparación, de renta, de reposición y residual–, también se aplican a la zona rural, pero con la consideración o teniendo en cuenta algunas particularidades propias de las áreas rurales:

- Clasificación de los suelos según su capacidad de uso, manejo y aptitud.
- Fuentes de agua natural o artificial y disponibilidad efectiva de ellas, en forma permanente o transitoria.
- Vías: internas y de acceso.
- Topografía.
- Clima: temperatura, precipitación pluviométrica y su distribución anual.
- Posibilidades de adecuación.

³⁸ Se toma la información necesaria para realizar avalúos de predios rurales, según lo establecido en el artículo 27º de la Resolución 762 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

- Cultivos: tipo, variedad, densidad de siembra, edad, estado fitosanitario, y cuando se refiera a bosques es necesario determinar claramente si éste es de carácter comercial cultivado o protector.

Si se observan las definiciones de cada uno de los cuatro métodos de avalúos planteados en el Decreto 1.420 de 1998 y la Resolución 762 de 1998, se entiende que para predios rurales solamente es posible aplicar los métodos de comparación o de mercado y el de renta o capitalización de ingresos. En los dos casos, la aplicación del respectivo método, deberá hacerse considerando todos los parámetros jurídicos, físicos y técnicos ya mencionados.

En particular el método de comparación o de mercado, no podrá ser en ningún caso, limitarse a utilizar información proveniente de transacciones o de ofertas realizadas. Es necesario tener en cuenta que en Colombia, el comportamiento acostumbrado por lo propietarios de suelo en áreas que aún siendo rurales tienen la expectativa de adquirir el carácter de urbanas, es el de incorporar esas expectativas en el precio de venta de los inmuebles. La misma Administración Pública ha sido permisiva con este comportamiento; aún mas, como comprador de predios ha operado con la misma lógica.

La aplicación esquemática o inadecuada del método de comparación, puede consultar transacciones que se hayan hecho a precios especulativos, es decir, involucrando la expectativa de urbanización. Por esta razón este tipo de tipo de transacciones no podrá ser utilizada en aplicación del método de comparación.

Los otros dos métodos, de reposición y residual, son adecuados para avalúos comerciales en áreas urbanas. El de reposición busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo, a partir de estimar el costo total para construir a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo y restarle la depreciación acumulada. Se trata de avaluar un predio construido; éste no es el caso que interesa cuando se requiere establecer el valor comercial de un predio en suelo de expansión, aunque éste eventualmente tenga algunas construcciones.

El método residual, es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible en el terreno objeto de avalúo. Como en el método de reposición, la información básica se origina en un inmueble al que se supone construido o en el que se conocen los datos de la futura construcción, razón por la cual, tampoco es pertinente, para establecer el valor comercial de unos predios con uso agropecuario y forestal. Este método es muy útil para el cálculo del efecto plusvalía, en particular para establecer el nuevo precio de referencia resultado de la incorporación de suelo rural al de expansión urbana mediante planes parciales (artículo 75, Ley de Desarrollo Territorial) y resultado de mayor aprovechamiento del suelo (artículo 77, Ley de Desarrollo Territorial).

5. Solicitud de avalúos para el área del Macroproyecto de Vivienda que fue objeto de Anuncio, mediante Decreto 755 de 23 de noviembre de 2004

En el caso del Macroproyecto “Ciudadela GVR”, una vez decretado oficialmente el anuncio del proyecto, mediante Decreto del Alcalde Municipal N° 755 del 23 de noviembre de 2003, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 8°, la Secretaría de Planeación Municipal, dentro del plazo de los cinco (5) días hábiles, solicitó la realización de los avalúos, mediante invitación a presentar propuesta técnica y económica, a las dos Lonjas con domicilio en el municipio de Pereira –Lonja de Risaralda y Lonja de Camacol.

En la actualidad, mes de marzo de 2005, la Lonja de Camacol–Risaralda se encuentra realizando los avalúos.

6. Términos de Referencia para la elaboración de los avalúos

La Secretaría de Planeación Municipal de Pereira, específicamente el Área de Planes Parciales, elaboró los términos de referencia que constituyen la guía que debe ser utilizada por la Lonja seleccionada para hacer los avalúos. El contenido de estos términos de referencia se ciñe estrictamente a los requisitos establecidos en las normas ya mencionadas: i) Ley de Desarrollo Territorial en todo el contenido de sus principios y procedimientos generales, en particular lo establecido en el artículo 61 y su parágrafo 1º, ii) el Decreto 1.420 de 1998 y, iii) la Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Los términos de referencia, para el proceso de contratación de avalúos con identificación de zonas geoeconómicas homogéneas, de acuerdo con lo ordenado por el anuncio del plan parcial de expansión “Macroproyecto de Vivienda” a realizarse en la zona suroccidental del municipio de Pereira, tienen el siguiente contenido:

a) Antecedentes

En este aparte se incluyen algunas de las decisiones de la Constitución Política, de la Ley de Desarrollo Territorial y del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pereira, que constituyen respaldo técnico y legal para los objetivos del Macroproyecto “Ciudadela GVR”, y para la realización de los avalúos, objeto de los términos de referencia.

Se hace referencia a: i) el artículo 82 de la CP –participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística–, ii) los artículos 1º, 3º y 61º de la Ley de Desarrollo Territorial –función pública del urbanismo para el logro de amplios objetivos de política territorial urbana y social y, avalúos para procesos de expropiación con el descuento de la plusvalía que genere el anuncio del proyecto– y, iii) Plan de Ordenamiento Territorial de Pereira y su decisión de desarrollar actuaciones urbanas integrales.

b) Objeto

Se especifica el tipo de avalúos que deben hacerse, el área en que deben practicarse de acuerdo con la delimitación definida en el plano que hace parte del Decreto de Anuncio del Proyecto, y el objetivo de los avalúos, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 61 de la Ley de Desarrollo Territorial.

c) Normativa aplicable

Se precisan las normas que deberán tenerse en cuenta para la realización de los avalúos: i) el parágrafo del artículo 20 del PORTE, que establece que el **suelo de expansión**, hasta tanto se incorpore al perímetro urbano mediante planes parciales, **tendrá usos agropecuarios y forestales**, ii) el artículo 21 del Decreto 1.420 de 1998, que define los parámetros –normativos, de destinación económica y otros– que se deberán tener en cuenta para la determinación del valor comercial de un inmueble y, iii) el artículo 22 del mismo Decreto, que especifica las características de los terrenos y las construcciones, que deberán ser tenidas en cuenta para determinar el avalúo.

d) Área de estudio

Remite al plano de delimitación del área del Macroproyecto, que hace parte del decreto de Anuncio del Proyecto.

e) Metodología

Con base en las precisiones técnicas establecidas por el Decreto 1.420 de 1998 y la Resolución 762 del IGAC, para la realización de avalúos comerciales para el Estado para los eventos de que habla el artículo 1 del Decreto mencionado³⁹ en este aparte de los términos de referencia, se retoman algunas de las indicaciones establecidas en estas normas:

- Información que se debe utilizar para la delimitación de zonas geofísicas (homogéneas físicas).
- Determinación de zonas geoeconómicas, mediante precisión de puntos de investigación económica (tamaño mínimo de la muestra que se debe investigar) e información que debe estudiarse para la zona en general y/o para cada punto de la muestra (explotación de tierras, topografía, condiciones de la tierra, productividad de la tierra, uso, existencia de cultivos, servidumbres, aguas, vías de acceso, cercanía a puntos de consumo, zonas de invasión, zonas con mutación reciente y dinámica de la propiedad).
- Procedimientos de homogeneización de los primeros resultados de precios, actualización en el tiempo de estos precios, criterios para utilizar como alternativa el método de renta o capitalización de ingresos del negocio agropecuario.
- Diversos requerimientos para procesamiento de los datos, posibilidad de utilización de un método diferente de avalúo, debidamente sustentado desde el punto de vista técnico y con aprobación del interventor.

f) Calidad de los proponentes

Se remite a las exigencias establecidas en el Decreto 1.420 de 1998, capítulo segundo, para las personas naturales o jurídicas que realizan avalúos y para las Lonjas de Propiedad Raíz.

g) Memorias

Se define el contenido de las Memorias de los Avalúos que debe entregar a la Secretaría de Planeación Municipal de Pereira la Lonja contratante, y que es el producto central del trabajo, con el cual se cumple el objeto del contrato.

h) Interventoría de los avalúos

Como se ha planteado de manera fuerte en estos documentos, el avalúo inicial de los predios que harán parte de un plan parcial de expansión, constituye el primero y muy determinante instrumento de gestión pública del suelo que debe emplear la Administración Municipal.

Por esta razón, la Administración de Pereira, con el fin de garantizar que estos avalúos se hagan con todo el rigor conceptual y técnico que se requiere, tomó la

³⁹ Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o forzosa, por expropiación voluntaria o judicial, para determinar el efecto de plusvalía, el monto de compensaciones en tratamientos de conservación y otros eventos.

decisión de contratar una interventoría, que acompañara y ejerciera específicas funciones de vigilancia y autorización del proceso de realización de los avalúos.

En este aparte de los términos de referencia, definen el alcance mínimo de la interventoría:

- Dar el visto bueno al diseño de la muestra
- Discutir y aprobar si lo considera pertinente, la modificación de la metodología tanto para establecer el avalúo comercial del suelo y/o para las construcciones –cuando las haya–, ante una eventual propuesta del contratista en este sentido.
- Discutir y aprobar los procedimientos de homogeneización y procesamiento de los datos.
- Revisar los avalúos antes de ser entregados a la Administración Municipal, por parte del contratista.

Aprobación de los avalúos: de acuerdo con los términos previstos por la Ley, específicamente según lo establecido en el capítulo tercero del Decreto 1.420 de 1998: Procedimiento para la elaboración y controversia de los avalúos (artículos 15 a 18).

Los demás aspectos que hacen parte de los términos de referencia, constituyen temas comunes al contenido de cualquier contrato: forma del contrato, plazo para la ejecución del contrato, plazo para la cotización, adjudicación, fecha de iniciación del contrato, presupuesto oficial, forma de pago y, garantías.

V. Reparto equitativo de las cargas y los beneficios generados por el Macroproyecto “Ciudadela GVR”

1. Objetivo general

La distribución o reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, uno de los tres principios en los que se fundamenta el ordenamiento del territorio en Colombia,⁴⁰ conjuntamente con el que establece la propiedad como una función social y ecológica y, la prevalencia del interés general sobre el particular, tiene varios objetivos interconectados y difícilmente deslindables:

Desde un punto de vista específicamente territorial o urbanístico, la aplicación de este principio tiene como objetivo, garantizar que el proceso de urbanización produzca, además de los inmuebles para actividades lucrativas, todos los soportes de la vida colectiva en la ciudad, entre ellos: i) el suelo de protección medio ambiental, para que éste sea efectivamente un suelo protegido, que no solamente no debe ser urbanizado, sino en el que se deben mantener sus condiciones naturales y/ o desarrollar procesos para revertir el deterioro ya existente, ii) las infraestructuras de servicios públicos básicos domiciliarios –acueducto, alcantarillado, energía, telefonía, gas, etc–, que conjuntamente con la infraestructura vial, garantizan condiciones básicas de salubridad y funcionalidad en la ciudad, iii) la infraestructura vial, iv) los equipamientos colectivos y de uso público, requeridos por la ciudadanía para desarrollar actividades que social y culturalmente son reconocidas como esenciales para propiciar una vida individual y colectiva mas democrática e incluyente –educación, salud, bienestar social, recreación, deporte, cultura.

La producción de la generalidad de estos espacios, infraestructuras y equipamientos no constituyen actividades rentables desde el punto de vista económico; sin embargo, no es posible imaginar una ciudad que carezca de ellos; su adecuada localización, suficientes estándares cuantitativos y cualitativos y calidad estética son connaturales a la ciudad y a la vida urbana y son determinantes de una mejor calidad de vida en la ciudad.

El instrumento técnico que desde el punto de vista urbanístico, propicia el adecuado dimensionamiento, diseño y distribución de los elementos que componen la estructura urbana o que constituyen el soporte de la vida colectiva de la ciudad, es el diseño urbanístico, que se concreta mediante la figura de planeamiento conocida como plan parcial.

⁴⁰ Ley de Desarrollo Territorial, art. 2º Principios.

Aún cuando no resulta apropiado su nombre, las anteriores infraestructuras, suelos y equipamientos constituyen –dentro del concepto de reparto equitativo de las cargas y los beneficios–, las cargas de la urbanización o dicho de mejor manera, las responsabilidades de la urbanización.⁴¹

Desde un punto de vista económico, el principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios, tiene como objetivo eliminar la inequitativa asignación de contenido económico o beneficios, a los diferentes lotes y predios, que produce inevitablemente el ejercicio del urbanismo.

El diseño concreto del espacio urbano, conduce a la necesidad de prever y proveer equipamientos de uso público y colectivo, de asignar a determinados suelos el uso para vías u otras infraestructuras públicas, de calificar áreas para viviendas de diversas densidades y para los diferentes grupos socioeconómicos y de disponer de suelo para las actividades económicas urbanas comercio, servicios, industria. Todos los anteriores requerimientos, producen necesariamente una inequitativa y desigual asignación de contenido económico a los diferentes predios urbanos.

Dicho de otra manera, la asignación de diversos usos y edificabilidades a los predios que son objeto de acciones de ordenamiento urbano por parte de la Administración Pública, añade a estos predios, de manera diversa y desigual, rentas inmobiliarias y aún en algunos casos, ninguna renta o rentas muy bajas, si se comparan con las generadas por los usos más rentables.

En aplicación del principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley (Ley 388/97, Art. 38), le corresponde al urbanismo corregir este tratamiento desigual. Es decir, garantizar a cada propietario de suelo involucrado en un plan parcial, la asignación de un contenido económico equitativo y proporcional al de los demás propietarios, a cambio de la asunción por parte de este propietario, de unas responsabilidades, deberes o cargas urbanísticas, también proporcionales a las de su aporte en suelo y equitativas en relación con las de los demás propietarios y/o inversionistas involucrados en el plan parcial.

Como se presenta mas adelante en el texto, los instrumentos técnicos mas adecuados para promover el cumplimiento de los objetivos económicos del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios del ordenamiento urbano en un plan parcial, los constituyen: 1) el reajuste de tierras y, 2) el cálculo y puesta en práctica del aprovechamiento urbanístico medio que se otorga a todos los predios con derecho a aprovechamiento,⁴² de manera proporcional a su superficie y a su participación en los costos de la urbanización.

El diseño del reajuste de tierras y el cálculo y asignación de un aprovechamiento urbanístico, que resulte equitativo con todos los propietarios, a cambio de que éstos asuman también de manera equitativa y proporcional sus responsabilidades en la urbanización, están indisolublemente referidos y en una determinación de doble vía, con el diseño urbanístico del área del plan parcial, al que ya se hizo referencia. No son procedimientos, técnicas ni momentos diferentes.

Se toman decisiones de diseño urbano, de morfología urbana, de tipos edificatorios, estructura de espacios y equipamientos colectivos, estructura y distribución de usos y, simultáneamente se constata el comportamiento económico de estas decisiones, en términos de costos y beneficios.

⁴¹ Términos tomados de la referencia que sobre el tema hace en diversos escritos y conferencias la abogada urbanística María Mercedes Maldonado.

⁴² No tienen derecho a aprovechamiento las rondas de los cuerpos de agua, ni los predios que ya haya adquirido la Administración Pública o haya recibido en calidad de cesión obligatoria gratuita, para usos públicos (vías, equipamientos, parques, afectaciones de infraestructuras públicas).

Es un proceso de ajuste entre categorías y decisiones de diseño del espacio urbano y su expresión en términos de costos y beneficios económicos, hasta establecer la alternativa que cumpla con el principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios y constituya una acertada propuesta urbanística y arquitectónica.

De esta manera, los suelos que según el diseño urbanístico deberán destinarse a las vías o a los equipamientos colectivos, serán aportados por todos los propietarios del plan parcial –reparto equitativo de cargas– y el aprovechamiento urbanístico medio que les corresponde a estos suelos y a sus propietarios, podrá concretarse en otras áreas del plan parcial –reparto equitativo de beneficios–.

Así mismo, los diferentes usos rentables –residencial, comercial, servicios, industrial– no serán asumidos de manera individual por los predios a los que el diseño urbanístico se los atribuya. También en este caso, operará la asignación del aprovechamiento urbanístico medio, que permitirá calcular para cada propietario un beneficio o aprovechamiento (uso y edificabilidad) proporcional al porcentaje de su aporte en suelo y a la asunción de costos de urbanización, que será por lo tanto equitativo en relación con el de los demás propietarios.

Como dice 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...”.

Desde el punto de vista jurídico, el principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización, tiene como objetivo y le corresponde acatar y concretar el contenido del derecho de propiedad que rige en Colombia:

- La propiedad es un derecho–deber.
- La propiedad no le es inherente el derecho a urbanizar y construir; estos derechos o beneficios se obtienen en la medida en que se asumen las cargas o responsabilidades de la urbanización.

Como ya se expresó en el documento sobre Avalúos, una aplicación muy concreta del contenido del derecho de propiedad en Colombia, le corresponde al proceso de asignación del avalúo inicial de los predios. Asignar a estos predios, en un plan parcial de expansión, un avalúo correspondiente al de suelo rural, es la concreción específica del concepto de propiedad como derecho–deber. Aún no se han asumido los deberes de urbanizar, aún no se tiene el derecho de involucrar en el precio del predio, el contenido económico añadido que produce la urbanización. Se tiene el derecho derivado de la propiedad básica, que es el de la propiedad rural.

En el caso de un plan parcial de expansión, tema de este documento, el avalúo inicial de los predios, constituye además de lo ya expresado en relación con la concreción del concepto de derecho de propiedad (derecho–deber), “la clave” del proceso de reparto equitativo de las cargas y los beneficios de la urbanización. Si se asigna desde el inicio de manera debida, el avalúo que concreta el concepto de derecho–deber, es decir, si no se asumen precios de expectativa, habrá todo el espacio económico financiero necesario para la aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano. Es decir, es a cargo del contenido económico añadido que podrán adquirir los predios por efecto de la asignación de las normas de uso y edificabilidad, que se asumirá tanto el suelo necesario como todos los costos de la urbanización que requiere el área del plan parcial. Asumida esta responsabilidad, habrá para los propietarios el derecho a obtener los beneficios económicos de la operación.

Uno de los grandes cambios desde el punto de vista urbanístico territorial, que la aplicación de este principio debe empezar a producir en nuestras ciudades, es el de la producción de áreas urbanas, adecuadamente urbanizadas, equipadas y construidas, a las que les corresponda

sin duda su consideración y reconocimiento como ciudad, sin distinguir de la capacidad económica de sus habitantes o cualquier otra consideración sobre las características de estos.

No deberá haber ya lugar, en relación con las responsabilidades del propietario en materia de urbanización, a la exigencia por parte de la Administración Pública, de unos porcentajes de suelo definidos con base en parámetros arbitrarios, para parques, equipamientos colectivos y para la red vial secundaria, como ha sido la norma de la práctica urbanística en las ciudades colombianas.

La aplicación de estos porcentajes, comprobadamente insuficientes y extrañamente diferentes según la ciudad de que se trate, no obedece a criterio alguno de equidad ni entre los propietarios entre sí, ni entre el conjunto de ellos y la ciudad. La evidencia concreta de esta condición de infraurbanización producida por el modelo inequitativo de reparto de las cargas y los beneficios de la urbanización en las ciudades colombianas, la constituye el diagnóstico acerca del déficit generalizado en todas las ciudades del país, de los soportes de la vida colectiva urbana.

Mediante la aplicación del reparto equitativo de cargas y beneficios del ordenamiento urbano, la provisión de espacio público, infraestructura de servicios, red vial y equipamientos de uso colectivo, se deberá producir con cargo a la propiedad del suelo, en la dimensión, localización y con la calidad requerida por el número de habitantes que residirá en un área urbana. No deberá ser más en una proporción arbitraria (p.e. 8% de área neta urbanizable para equipamientos colectivos y 17% de esta misma área para zonas verdes) que ha demostrado ser insuficiente y que no responde al principio de reparto equitativo.

2. Respaldo y exigencias legales en relación con el reparto o distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano

El reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, está expresa y categóricamente establecido en la Ley de Desarrollo Territorial. Es uno de los tres principios en los que se fundamenta el ordenamiento del territorio en Colombia, tal como está establecido en el Art. 2º de la Ley.⁴³

Teniendo en cuenta la presentación que ya se hizo sobre los objetivos de este principio y sobre su indudable pertinencia y coherencia dentro y con el sistema de planeamiento urbano y regulación pública del suelo establecido en la ley de Desarrollo Territorial –además del carácter de obligatorio cumplimiento que le corresponde, no optativo ni discrecional por parte de los funcionarios públicos–, resulta evidente que a este principio y específicamente, a los instrumentos técnicos que concretan su aplicación, les corresponden responsabilidades de importante alcance, que es necesario tener en mente, no olvidar, cuando se desarrollan los diversos instrumentos de planeación en una ciudad.

Entre estas complejas responsabilidades, se mencionan las que la Ley 388/97 se plantea como sus objetivos, así como la especificación de lo que significa la función pública del urbanismo:

⁴³ Una primera referencia a este principio, aunque confusa en su redacción y que pasó completamente desapercibida, se encuentra en la Ley 61 de 1978 o Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, Art. 1º: “Se entiende por ley orgánica de desarrollo urbano un conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas, de las ciudades, de suerte que sus habitantes, **mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad**, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona ...”.

- a) Garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Desarrollo Territorial (Art. 1º), entre los que se encuentra: promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, garantizar la función social de la propiedad, hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, velar por la creación y la defensa del espacio público.
- b) Garantizar el cumplimiento de la función pública del urbanismo, para el cumplimiento de los siguientes fines (art. 3º): posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función social; propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Hacer concreta referencia a las indeclinables y complejas exigencias, retos y demandas del ordenamiento urbano, expresados en los objetivos de la ley de Desarrollo Territorial y en el contenido de la función pública del urbanismo, refresca los argumentos a favor y la legitimidad y coherencia que desde el punto de vista urbanístico, social y económico tiene el principio del reparto equitativo de cargas y beneficios del ordenamiento urbano, además de su condición de exigencia legal, innegociable.

El capítulo V de la ley de Desarrollo Territorial sobre Actuaciones Urbanísticas, en particular en los artículos 37, 38 y 39 de este capítulo, se hace expresa referencia a la aplicación del reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano.

El artículo 37, cuyo encabezado es sobre Espacio Público en Actuaciones Urbanísticas, además de hacer precisiones sobre la obtención del suelo para elementos de espacio público –vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general–, especifica que en las actuaciones urbanísticas que se desarrollen en los suelos de expansión y en los proyectos de renovación urbana, deberá especificarse la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la respectiva actuación urbanística y relaciona esta exigencia con la garantía de que en estas actuaciones o proyectos, se extenderán o ampliarán las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación de espacio público.

Hace expresa referencia a la asunción de cargas o responsabilidades en los procesos de urbanización en suelo de expansión y en proyectos de renovación urbana, para producir los espacios e infraestructura de soporte de la vida colectiva urbana –redes de servicios públicos, vías y espacio público–, de tal forma que se garantice la factibilidad de prestación de estos servicios y que esa garantía esté respaldada mediante la identificación de los instrumentos que se utilizarán.

La referencia textual al tema en este artículo de la Ley, se encuentra en el segundo párrafo del mismo: “... 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”.

El contenido del artículo 38, refrenda la exigencia de dar aplicación concreta al principio de Reparto Equitativo de las Cargas y los Beneficios derivados del ordenamiento urbano: “ 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”.

Este artículo define que el reparto equitativo de cargas y beneficios deberá quedar establecido en el POT y en todas las normas urbanísticas que los desarrollen. Por lo tanto, en cada ciudad se deberán precisar las diversas normas urbanísticas que desarrollan el POT, según las varias denominaciones con que se nombran en cada ciudad –planes parciales en suelo de expansión, en suelo urbano, de renovación, decretos reglamentarios de unidades de planeación zonal o sus equivalentes, planes de escala intermedia, planes maestros, etc–, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en este artículo.

El artículo 39, Unidades de Actuación Urbanística, define estas unidades como un instrumento que podrá ser utilizado en los procesos de urbanización y construcción en diversos tipos de territorios urbanos –suelos de expansión, suelos urbanos, de renovación urbana, de redesarrollo–. Se definen como áreas conformadas por uno o más inmuebles, que deberán ser planificadas y desarrolladas como una unidad de diseño, para promover un uso racional del suelo y la dotación de los elementos de soporte de la vida colectiva, los cuales serán responsabilidad de los propietarios, mediante la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Establece este artículo que tanto las cargas locales o de carácter secundario, como las correspondientes a las infraestructuras principales y redes maestras, deberán ser objeto de reparto equitativo entre todos los propietarios de inmuebles beneficiarios de estas obras. Para las redes e infraestructuras de escala principal o maestra, define la posibilidad de que el reparto equitativo se haga mediante instrumentos específicos para obtener este fin, o mediante la aplicación de tarifas, contribución de valorización, participación en la plusvalía e, impuesto predial.

En el caso del macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, se tomó la decisión de que las cargas generales o de carácter principal –suelo y costos de construcción–, sean distribuidas de manera proporcional entre los propietarios, posibles inversionistas y el Estado, recibiendo cada uno de estos agentes por lo tanto, una proporción equitativa de los beneficios de la Operación.

Esta decisión se tomó, por cuanto aún cuando la Ley autoriza expresamente la utilización de herramientas financieras como el cobro de las tarifas, de la contribución de valorización, o del impuesto predial, estos instrumentos, debido a que en el momento del cobro correspondiente, el propietario del suelo ya ha salido de la escena, conducen a que la asunción de las cargas no recaiga ni sea asumida por los propietarios de los terrenos, sino por los compradores finales de los inmuebles construidos.

En estas condiciones ya no se cumple el principio de equidad; los propietarios del suelo, que es en quienes debe recaer la responsabilidad, no la asumen y ésta es trasladada al usuario final. La adopción de los instrumentos mencionados, no permite dar aplicación a lo establecido en el mismo artículo 39, con relación a que quienes deben asumir estas cargas son los propietarios de los inmuebles (predios) beneficiados con las infraestructuras.

En síntesis de lo expuesto en esta parte del documento, y con base en el contenido específico de la Ley de Desarrollo Territorial, se ha desarrollado la argumentación que conduce a afirmar que la aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano en las ciudades colombianas, debe cumplir con dos condiciones básicas:

- a) Ser considerada y aplicar tanto en la escala general del Plan de Ordenamiento Territorial, como en todas las normas urbanísticas que lo desarrollan y,

- b) Responsabilizar a los propietarios de los inmuebles beneficiados por las decisiones de ordenamiento urbano, de asumir las cargas correspondientes a las redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales, equipamientos comunitarios, infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos.

3. Distribución equitativa de cargas y beneficios en un Plan Parcial de Expansión Urbana – desarrollo y aplicación técnica

El avance actual del macroproyecto “Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo” en Pereira, aún no ha llegado al cálculo definitivo del reparto equitativo de cargas y beneficios.

Se han hecho cálculos preliminares, realizados con base en información ajustada a condiciones reales: precios de construcción y ventas actuales, información urbanística proveniente del PORTE, estándares de vivienda correspondientes al objetivo del macroproyecto, que es el de producir vivienda para la población de mas bajos ingresos, con adecuadas condiciones de habitabilidad para las familias y un entorno urbano digno en razón de sus características cuantitativas y cualitativas, etc.

Estos primeros ejercicios, dan como resultado que la operación urbanística Ciudadela GVR, planteada y desarrollada de acuerdo con los objetivos sociales y urbanísticos ya expresados y dando aplicación concreta a los principios de la Ley de Desarrollo Territorial, en materia de avalúos y de reparto equitativo de cargas y beneficios, es completamente viable desde el punto de vista económico financiero.

No obstante, como los datos disponibles para el macroproyecto Ciudadela GVR no son todavía definitivos, no resultan de adecuada utilidad para ser presentados como ejemplo de la aplicación del método de reparto.

Por lo tanto, en esta sección se presentará a manera de ejemplo para la aplicación de esta metodología, un ejercicio abstracto que simula para un área de 100 ha. las condiciones urbanísticas generales y las decisiones del plan parcial. La información sobre precios (suelo, construcción, ventas) es real para una ciudad colombiana de tamaño grande e intermedio, para el año 2005.

El ejercicio debe permitir un entendimiento general y básico, pero comprensivo en relación con la complejidad de los factores que están en juego en un ejercicio real de cálculo del reparto de cargas y beneficios en un plan parcial en suelo de expansión.

Este ejercicio ha sido preparado por el arquitecto urbanista Juan Francisco Rodríguez, para la Especialización en Ordenamiento Territorial del Cider de la Universidad de los Andes. El arquitecto Rodríguez es miembro del equipo de trabajo del Proyecto LILP/ Cider/ Fedevivienda/ DAPD que desarrolla el proyecto demostrativo “Operación Urbanística Nuevo Usme”.

3.1 Consideraciones previas

La Ley de Desarrollo Territorial, introdujo en la práctica del urbanismo en Colombia, no solamente los principios teóricos y conceptos fundamentales, que deben guiar esta actividad hacia el cumplimiento de objetivos sociales, económicos, éticos y por supuesto urbanísticos, sino que para el logro de estos objetivos, propone el uso de unos instrumentos técnicos, cuyo empleo exige

a los funcionarios públicos municipales a cargo de responsabilidades en materia de urbanismo, una importante modificación de sus métodos de trabajo.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, los funcionarios de las Secretarías o Departamentos de Planeación Municipal, concentraron su práctica como urbanistas en la elaboración de Códigos o Estatutos de Usos del Suelo y Normas Urbanísticas, con la ilusión de estar propiciando con estas normas, adecuadas condiciones de habitabilidad y funcionalidad urbanas. Ha sido una modalidad de trabajo eminentemente administrativa y normativa, con un nivel de operatividad escaso o prácticamente nulo.

Se asignaron a los suelos y predios, mediante clasificaciones creciente e innecesariamente complicadas, usos del suelo y edificabilidades, con muy poca comprensión del contenido económico que estas normas añadieron a los respectivos predios y por lo tanto, con muy poca conciencia de las exigencias que deberían haberse hecho a los beneficiarios, en contraprestación del privilegio económico otorgado.

No es de extrañar que un arquitecto urbanista de una entidad de planeación municipal de cualquier ciudad colombiana, no tenga conocimiento de variables esenciales para ejercer sus funciones de asignación de normas urbanísticas, como las relacionadas con los costos de construcción de infraestructuras públicas –acueducto, alcantarillado, teléfono, gas, energía eléctrica–, costos de construcción de vías, precios de venta por metro cuadrado de inmuebles según el uso –vivienda de diversos estratos, comercio, oficinas, industria–, repercusión en el suelo del precio de venta de un metro cuadrado de construcción según uso, criterios básicos e información general sobre métodos para hacer avalúos, entre otra información relevante.

El adecuado dominio de la técnica de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano y su aplicación para un plan parcial de expansión, implica que los funcionarios con responsabilidad en su diseño y/o, revisión y aprobación, deberán adquirir habilidad y suficiencia en el manejo de esta información y en general de los procedimientos y cálculos que se derivan de la técnica del reparto.

Por lo demás, la información necesaria es de fácil obtención, y los procedimientos y cálculos que es necesario desarrollar para hacer el reparto son sencillos, no revisten complejidad alguna.

3.2 Simulación de un plan parcial de expansión – reparto equitativo de cargas y beneficios

a) Información inicial

El caso que se va a desarrollar presenta las siguientes condiciones iniciales:

El área del plan parcial tiene una superficie de 100 ha. ó 1.000.000 de mts² y pertenece a 4 diferentes propietarios, los propietarios A, B, C y D. Cada uno de ellos es propietario de un lote cuya superficie es de 25.000 mts²; los cuatro lotes tienen la misma área.

En su estado previo a la elaboración del plan parcial, es decir todavía como suelo rural, pasa una quebrada que atraviesa los predios B y D en dirección sur norte aproximadamente. Dos caminos veredales, permiten la comunicación en sentido norte sur y oriente occidente y su trazado atraviesa los predios A, C y D. En cada uno de los predios A, B y C hay una casa y el predio A tiene adicionalmente un galpón.

b) Especificación de superficies (mts²) involucradas en el estado original del predio y avalúos iniciales: (cuadro 1, anexo).

Una de las primeras informaciones que es necesario desarrollar, es aquella que describe las condiciones iniciales del área que se va a intervenir, en relación con:

- El área del predio de cada propietario.
- El área que ocupan los territorios que ya son de propiedad pública –cauce y ronda de cuerpos de agua y caminos públicos–.
- Construcciones existentes y cuyo precio debe ser compensado.
- Avalúos iniciales de cada uno de estos elementos que tienen presencia en el área que va a ser objeto del plan parcial.

Para obtener esta información es necesario tener a disposición la ficha catastral de los predios, los certificados de tradición y libertad, cartografía del área involucrada en el plan parcial –preferiblemente en medio digital– y los avalúos iniciales, que han debido obtenerse del proceso de solicitud de avalúos a que se hizo referencia en los documentos anteriores.

Para el plan parcial del ejemplo, la síntesis de esta información predio a predio es la siguiente:

CUADRO 3 INFORMACIÓN PREDIO A

Área total inicial (mts ²):	250 000
Área que ocupa camino veredal (mts ²)	5 000
Suelo con derecho a aprovechamiento urbanístico – SCDA (mts ²)	245 000
Suelo sin derecho a aprovechamiento urbanístico – SSDA (mts ²)	5 000
Avalúo del SCDA ^{a/} (\$/mts ²)	\$ 4 000
Avalúo total del SCDA	\$ 980 000 000
Avalúo del SSDA ⁵ (\$/mt ²)	\$ 4 000
Avalúo total del SSDA	\$ 20 000 000
Área de la construcción existente(mts ²)	120
Precio mt ² construcción (\$/mt ²)	\$ 150 000
Precio total construcción existente	\$ 18 000 000
Área de galpón existente (mts ²)	400
Precio mt ² construcción (\$/mt ²)	\$ 40 000
Precio total galpón existente	\$ 16 000 000
Precio total construcciones existentes	\$ 34 000 000

Fuente: Elaboración propia.

^{a/} La resolución 762 de 1998 del IGAC, artículo 27, define la información que deberá ser tomada en cuenta para hacer avalúos en zonas rurales: clasificación de los suelos según su capacidad de uso, manejo y aptitud, fuentes de agua natural o artificial y disponibilidad efectiva de ellas, en forma permanente o transitoria, vías: internas y de acceso, topografía, clima: temperatura, precipitación pluviométrica y su distribución anual, posibilidades de adecuación, cultivos: tipo, variedad, densidad de siembra, edad, estado fitosanitario, y cuando se refiera a bosques es necesario determinar claramente si éste es de carácter comercial cultivado o protector.

CUADRO 4 INFORMACIÓN PREDIO B

Área total inicial (mts ²):	250 000
Área que ocupa la ronda de la quebrada (mts ²)	15 000
Suelo con derecho a aprovechamiento urbanístico – SCDA (mts ²)	235 000
Suelo sin derecho a aprovechamiento urbanístico – SSDA (mts ²)	15 000
Avalúo del SCDA ⁵ (\$/mt ²)	\$ 4 000
Avalúo total del SCDA	\$ 940 000 000
Avalúo del SSDA ⁵ (\$/mt ²)	\$ 4 000

Avalúo total del SSDA	\$ 60 000 000
Área de la construcción existente (mts ²)	130
Precio mt ² construcción (\$/mt ²)	\$ 150 000
Precio total construcción existente	\$ 19 500 000

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5 INFORMACIÓN PREDIO C

Área total inicial (mts ²)	250 000
Área que ocupa camino veredal (mts ²)	12 500
Suelo con derecho a aprovechamiento urbanístico – SCDA (mts ²)	237 500
Suelo sin derecho a aprovechamiento urbanístico – SSDA (mts ²)	12 500
Avalúo del SCDA ⁵ (\$/mt ²)	\$ 4 000
Avalúo total del SCDA	\$ 950 000 000
Avalúo del SSDA ⁵ (\$/mt ²)	\$ 4 000
Avalúo total del SSDA	\$ 50 000 000
Área de la construcción existente (mts ²)	150
Precio mt ² construcción (\$/mt ²)	\$ 150 000
Precio total construcción existente	\$ 22 500 000

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6 INFORMACIÓN PREDIO D (este predio no tiene construcciones)

Área total inicial (mts ²):	250 000
Área que ocupa camino veredal (mts ²)	10 000
Área que ocupa la ronda de la quebrada (mts ²)	7 500
Suelo con derecho a aprovechamiento urbanístico – SCDA (mts ²)	232 500
Suelo sin derecho a aprovechamiento urbanístico – SSDA (mts ²)	17 500
Avalúo del SCDA ⁵ (\$/mt ²)	\$ 4 000
Avalúo total del SCDA	\$ 930 000 000
Avalúo del SSDA ⁵ (\$/mt ²)	\$ 4 000
Avalúo total del SSDA	\$ 70 000 000
Resumen para toda el área	
Total SCDA (mt²)	950 000
Avalúo total SCDA	\$ 3 800 000 000
Total SSDA (mt²)	50 000
Avalúo total SSDA	\$ 200 000 000
Total avalúo construcciones	\$ 76 000 000

Fuente: Elaboración propia.

De todos estos datos iniciales, es muy importante guardar en la memoria el cálculo del avalúo inicial del suelo con derecho a aprovechamiento urbanístico, que se estima en \$3.800.000.000 de pesos. Más adelante se verá la muy importante incidencia económica que va a tener la mera asignación de las normas, es decir, el muy importante contenido económico que añade la norma a los predios (incremento en el precio del suelo), sin que el propietario haga esfuerzo alguno.

c) Adopción de decisiones de Ordenamiento Urbano (anexo 2):

Por normas de carácter ambiental y decisiones preliminares de diseño urbanístico, al área que es objeto del plan parcial, se le han asignado las siguientes decisiones en

materia de red vial, infraestructuras de servicios públicos, equipamientos colectivos, parques, usos del suelo y edificabilidad:

- Delimitación de una zona de manejo y preservación ambiental del cauce de la quebrada.
- Tres vías de carácter arterial, dos de ellas planteadas sobre el trazado de los dos caminos veredales.
- Un puente vehicular sobre la quebrada.
- Un equipamiento zonal (colegio).
- Un parque zonal.
- A las 7 porciones de suelo delimitadas por la red vial y la quebrada y su ronda y zona de manejo y preservación ambiental, que corresponden con las áreas netas urbanizables (ANU) se les asignó a cada una de ella un uso del suelo, entre las siguientes dos categorías: vivienda, en uno de dos tipos: unifamiliar y multifamiliar y, comercial.
- Se adoptó la convención existente en Bogotá acerca de los suelos para parques y equipamientos locales: 8% para equipamientos colectivos, 17% para parques y zonas verdes y 12% para red vial local.
- En el ejercicio preliminar de ajuste de decisiones de ordenamiento, se consideró que un índice de edificabilidad de 1,2 era adecuado, para los tipos edificatorios previstos (vivienda unifamiliar y multifamiliar y comercio).

Con base en las anteriores decisiones urbanísticas preliminares, en esta parte del proceso se harán los siguientes cálculos:

- a) Áreas y costos de la infraestructura vial y de redes de servicios públicos domiciliarios de escala primaria o matriz y secundaria.
- b) Áreas y costo de urbanización de las áreas para parques y equipamientos de escala urbana y local.
- c) Área y costo de adecuación de las zonas de manejo y protección ambiental.
- d) Los metros cuadrados vendibles totales, según uso y tipología edificatoria, de acuerdo con la asignación de usos del suelo, los índices de ocupación y construcción autorizados en el POT.

Para el plan parcial del ejemplo, la síntesis de esta información es la siguiente:

1. Tres primeros ítems: áreas y costos de la infraestructura vial y de redes de servicios públicos domiciliarios de escala primaria o matriz y secundaria, áreas y costo de urbanización de las áreas para parques y equipamientos de escala urbana y local, área y costo de adecuación de las zonas de manejo y protección ambiental (anexo 3):
 - **Superficie total** que debe destinarse a infraestructura primaria o cargas generales: 233.715 m². En esta área están considerados los suelos correspondientes a la Zona de Manejo y Protección Ambiental de la quebrada (32.323 m²; esta área no incluye ni puede incluir el cauce ni la ronda hidráulica, por cuanto el suelo correspondiente es de propiedad pública; por sus condiciones como suelo de protección de propiedad pública no tiene derecho a aprovechamiento urbanístico), la malla vial principal (141.675 m²), un puente

sobre la quebrada (3.600 mt²), un equipamiento zonal (10.172 mt²) y un parque zonal (45.945 mt²).

- **Superficie total** que debe destinarse a infraestructura secundaria o cargas locales: 274.002 mt². En esta área están considerados los suelos correspondientes al 8% para equipamientos (59.243,7 mt²), a parques y zonas verdes 17% (125.892,8 mt²) y para red vial local (88.865,5 mt²).
 - **Costo total de la infraestructura primaria** o cargas generales: \$36.645.875.655. Para llegar a la suma total de los costos de las cargas generales, se consultaron los precios de construcción unitarios para cada uno de los ítems y se hizo el cálculo con base en el área de cada uno de ellos: i) zona de manejo y preservación ambiental (\$161.613.440, suponiendo un costo de adecuación del terreno de \$5.000/mt²), ii) malla vial principal (\$33.765.357.795), iii) puente (\$1.800.000.000), iv) equipamiento zonal (no se incluyó un costo de construcción, pues éste lo asume la Secretaría de Educación) y v) parque zonal (\$918.904.420). Para la malla vial principal, se diferenciaron los costos de acuerdo con el tipo de vía (sección de la misma). El costo por mt² de vía, ya incluye el costo de las redes de servicios públicos.
 - **Costo total de la infraestructura secundaria** o cargas locales: \$25.290.919.376. Lo mismo que en el caso de las cargas generales, se consultaron los precios de construcción unitarios para cada uno de los ítems y se hizo el cálculo con base en el área de cada uno de ellos: i) red vial (\$23.402.527.186, el costo por mt² de vía, ya incluye el costo de las redes de servicios públicos), ii) parques y zonas verdes (\$1.888.392.190). No se contabilizó el costo de construcción de los equipamientos.
 - **Costo de indemnizaciones, correspondientes a las construcciones existentes y a los suelos sin derecho a aprovechamiento: \$276.000.000.** Esta información proviene del cuadro 1. Hace referencia a los \$76.000.000 en que se valoraron las construcciones existentes y a los \$200.000.000 correspondientes al avalúo de los 50.000 mt² de los suelos sin derecho a aprovechamiento.
 - **Cargas totales del plan parcial: \$62.212.795.031.** Hasta este momento se han tenido en cuenta decisiones de diseño urbanístico relacionados con las infraestructuras públicas, red vial y equipamientos colectivos (elementos de soporte de la vida colectiva urbana) y se han establecido los costos de proveer estas infraestructuras y espacios. Lo que en el reparto equitativo de las cargas y los beneficios corresponde a las cargas.
2. Metros cuadrados vendibles totales, según uso y tipo edificatorio, de acuerdo con la asignación de usos del suelo, los índices de ocupación y construcción autorizados en el POT. En esta parte del ejercicio se van a estimar los precios de venta de todos los metros cuadrados vendibles, información que posteriormente permitirá hacer cálculos esenciales para precisar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, como: i) la forma como el mayor precio que adquiere el suelo, tiene la capacidad para asumir todas las cargas de la urbanización, ii) la asignación de un aprovechamiento urbanístico equitativo (medio) para todos los participantes en la operación en proporción al aporte que cada uno de ellos hace, iii) el cálculo del efecto plusvalía.

El procedimiento que se va a seguir para determinar los precios de venta de todos los metros cuadrados vendibles, es el siguiente:

- a) Determinar para cada uno de los usos establecidos, el área neta urbanizable que le corresponde. A cada ANU (1–7) se le asignó un solo uso. El cálculo da los siguientes resultados:
- A las ANU 1 y 6, les correspondió comercio y la suma de su área neta urbanizable es 80.864 m². La medición de esta superficie se hizo en *ArcView* sobre el plano digital. Área Neta Urbanizable en comercio: 80.864 m².
 - A las ANU 2, 3 y 7 les correspondió vivienda multifamiliar y la suma de su área neta urbanizable es 423.068 m². Área Neta Urbanizable en vivienda multifamiliar: 423.086 m².
 - A las ANU 4 y 5 les correspondió vivienda unifamiliar y la suma de su área neta urbanizable es 236.613 m². Área Neta Urbanizable en vivienda unifamiliar: 236.613 m².
- b) Determinar para cada tipo de uso autorizado, el número total de metros cuadrados que se podrá construir. Este dato se obtiene adicionando a la información anterior – área neta urbanizable– el índice de ocupación que resulta y es frecuente en cada uno de los tipos edificatorios en los que se pueden albergar cada uno de los usos, así como el número de pisos en los que operan de manera adecuada estos usos.

Los datos de índice de ocupación considerados en el ejercicio, son los siguientes: comercio 0,45, vivienda unifamiliar 0,33 y vivienda multifamiliar 0,28. Estos índices fueron tomados de los establecidos en el POT de Bogotá.

En relación con el número de pisos adecuado para cada uso, se adoptaron las siguientes decisiones: el comercio opera de manera adecuada en un piso; para la vivienda multifamiliar se adoptó 5,5 pisos considerando que hasta cinco pisos se genera un rango de rentabilidad atractivo para los constructores por el ahorro en costos de ascensor y generalmente se hace altillo y, para la vivienda unifamiliar el número de pisos varía entre 2 y 3, por lo tanto se adoptó 2,5 pisos.

Con base en los anteriores indicadores e información, se obtienen los siguientes datos sobre metros cuadrados vendibles por uso:

Comercio: 36.389 m² vendibles. Este dato resulta de aplicar a 80.864 m² de ANU en comercio, el índice de ocupación 0,45. El resultado de esta operación es que en primer piso se podrán ocupar 36.389 m². Esta ocupación en primer piso multiplicada por un piso, da el total de 36.389 m² de construcción y vendibles en comercio.

Vivienda multifamiliar: 657.060 m² vendibles. Este dato resulta de aplicar a 423.068 m² de ANU en vivienda multifamiliar, el índice de ocupación 0,28. El resultado de esta operación es que en primer piso se podrán ocupar 118.459 m². Esta ocupación en primer piso multiplicada por 5,5 pisos, da el total de 657.060 m² de construcción y vendibles en vivienda multifamiliar.

Vivienda unifamiliar: 195.206 m² vendibles. Este dato resulta de aplicar a 80.864 m² de ANU en vivienda unifamiliar, el índice de ocupación 0,33. El resultado de esta operación es que en primer piso se podrán ocupar 78.082 m². Esta ocupación en primer piso multiplicada por 2,5 pisos, da el total de 195.206 m² de construcción y vendibles en vivienda unifamiliar

Metros cuadrados vendibles de usos lucrativos:

Comercio:	36.389 m ² .
Vivienda multifamiliar:	657.060 m ² .
Vivienda unifamiliar:	195.206 m ² .
Total:	888.655 m ² .

- c) Cálculo de cargas y cálculo de beneficios derivados de las decisiones de ordenamiento urbano del plan parcial

La siguiente etapa del proceso incluye los siguientes cálculos: a) estimar el precio de venta del total de los metros cuadrados vendibles de los usos lucrativos, b) derivar de este precio el monto de la repercusión del suelo urbanizado, c) deducir o restar del precio del suelo urbanizado el costo de las cargas totales del plan parcial para obtener el valor residual del suelo, d) determinar el efecto plusvalía total generado por la decisión de la Administración Pública Municipal de clasificar este suelo que era rural, como suelo de expansión y asignarle mediante el plan parcial, usos y edificabilidades según los indicadores que ya indicaron y, e) determinar el efecto plusvalía para cada uno de las propiedades iniciales (A, B, C, D).

- Estimación de precios de venta totales de los metros cuadrados vendibles de los usos lucrativos: \$858.048.087.506 pesos.

Este precio de venta total resulta de aplicar a los metros cuadrados vendibles totales según uso, los siguientes precios de venta por m^2 que corresponden a estrato medio.

Uso comercial	\$ 1 500 000 / m^2	X	36 389 m^2 = \$ 54 583 313 400
Vivienda multifamiliar	\$ 1 000 000 / m^2	X	657 060 m^2 = \$ 657 060 278 025
Vivienda unifamiliar	\$ 750 000 / m^2	X	195 206 m^2 = \$ 146 404 496 081
Total			\$ 858 048 087 506

- Repercusión de los precios de venta totales de los usos lucrativos en el precio del suelo urbanizado total: \$131.237.454.544 pesos.

Este dato se obtiene de aplicar un porcentaje convencional y aceptado entre los constructores y propietarios del suelo, que representa el precio que un constructor le asigna al suelo urbanizado. Ese porcentaje es de 25% para proyectos comerciales, 15% para proyectos de vivienda multifamiliar y 13% para proyectos de vivienda unifamiliar.

Los cálculos que se hicieron fueron los siguientes:

Para comercio	\$ 54 583 313 400	x 0,25 =	\$ 13 645 828 350
Para vivienda multifamiliar:	\$ 657 060 278 025	x 0,15 =	\$ 98 559 041 704
Para vivienda unifamiliar:	\$ 146 404 496 081	x 0,13 =	\$ 19 032 584 491
Repercusión ventas en suelo urbanizado:			\$ 131 237 454 544

- Valor residual del suelo, calculado como la diferencia entre el precio del suelo urbanizado (repercusión de las ventas en el suelo urbanizado) menos las cargas totales de la operación: \$69.024.659.513 pesos.

Este valor se obtiene de restar a \$131.237.454.544 pesos el costo total de las cargas calculado en 3.2.3. a) \$62.212.795.031.

$$\$131.237.454.544 - \$62.212.795.031 = \$69.024.659.513.$$

- Cálculo del efecto plusvalía total generado por la decisión de la Administración Pública Municipal de clasificar este suelo que era rural, como suelo de expansión y asignarle mediante el plan parcial, usos y edificabilidades según los indicadores que ya indicaron: \$65.224.659.513 pesos.

Este valor se obtiene de restar al precio residual del suelo, es decir al precio del suelo bruto, el avalúo determinado en el momento inicial de la operación, establecido en 3.2.2.

$\$69.024.659.513 - \$ 3.800.000.000 = \$65.224.659.513$ pesos.

- Cálculo del efecto plusvalía para cada uno de las propiedades iniciales (A, B, C, D):

Propiedad A:	\$ 16 821 096 400,71
Propiedad B:	\$ 16 134 521 037,42
Propiedad C:	\$ 16 306 164 878,24
Propiedad D:	\$ 15 962 877 196,59

Para hacer el cálculo de plusvalía para cada una de las propiedades iniciales, y tomando siempre como referencia para cada predio el porcentaje de su participación en el total del suelo con derecho a aprovechamiento, se tuvieron en cuenta los siguientes datos para cada propiedad: i) las cargas correspondientes a cada una de ellas, ii) los beneficios obtenidos por el suelo urbanizado en cada una de ellas, iii) los beneficios obtenidos por el suelo bruto en cada una de ellas, iv) el avalúo inicial para cada una de ellas (ver cuadro 4).

Los porcentajes de participación de cada una de las propiedades para todos los efectos es la siguiente:

Propiedad A:	245 000 mt ² de SCDA	0,26%
Propiedad B:	235 000 mt ² de SCDA	0,25%
Propiedad C:	237 500 mt ² de SCDA	0,25%
Propiedad D:	232 500 mt ² de SCDA	0,24%

- Cálculo del aprovechamiento medio para cada metro cuadrado con derecho a aprovechamiento urbanístico, indicador que garantiza la equidad entre todos los propietarios,
- Aprovechamiento medio, tomando como unidad de medida el uso de vivienda multifamiliar: 0,903209.

Para realizar el cálculo del aprovechamiento medio, se realizan las siguientes operaciones: i) el total de mt² que se pueden vender en el proyecto (888.655 mt²) en los diferentes usos, se ponderan con base en el precio de un solo uso, generalmente el uso preponderante (vivienda multifamiliar), ii) el resultado de esta ponderación que incluye uso y precio, es obtener un número total de mt² vendibles expresados en un solo uso (vivienda multifamiliar), que servirá de base para determinar por cada mt² de suelo con derecho a aprovechamiento, los mt² de construcción de vivienda multifamiliar que le corresponden.

El aprovechamiento medio que está expresado en precio de vivienda multifamiliar, puede fácilmente ser convertido en aprovechamiento en uso (y precio) de vivienda unifamiliar o en uso (y precio) comercial, aplicando nuevamente el factor de ponderación.

Para el caso del ejemplo, los datos que hacen referencia al cálculo del aprovechamiento medio son los siguientes:

- **Total de mt² vendibles en la operación:** 888.655 mt² (36.389 comercio, 195.206 vivienda unifamiliar, 657.060 vivienda multifamiliar),
- **Precio de venta/ mt² de cada uso:** **comercio** \$1.500.000, vivienda unifamiliar \$750.000, vivienda multifamiliar \$1.000.000,
- **Ponderación del mt² de vivienda multifamiliar en los demás usos:** vivienda multifamiliar = 1, comercio = 1,5 y vivienda unifamiliar = 0,75,
- **Mt² de comercio expresados en vivienda multifamiliar:** 36.389 x 1,5 = 54.583 mt²,

- ***M² de vivienda unifamiliar expresados en vivienda multifamiliar:*** $195.206 \times 0,75 = 146.404 \text{ mt}^2$,
- ***Total m² vendibles en la operación expresados en m² de vivienda multifamiliar:*** $54.583 + 657.060 + 146.404 = 858.047 \text{ mt}^2$,
- ***Aprovechamiento medio:*** $0,903209 \text{ mt}^2 \text{ construcción/ mt}^2 \text{ de suelo}$.

Este cálculo se obtiene de dividir el número de m² vendibles en la operación expresados en m² de vivienda multifamiliar (858.047) entre el número de m² con derecho a aprovechamiento (950.000) = 0,903209.

Aprovechamiento al que tiene derecho cada propiedad, expresado en m² de vivienda multifamiliar

Con el fin de determinar el aprovechamiento urbanístico a que tiene derecho cada propiedad, se debe aplicar el aprovechamiento medio 0,903209 al área con derecho a aprovechamiento urbanístico de cada propiedad:

- **Propiedad A, SCDA:** $245.000 \text{ mt}^2 \times 0,903209 = 221.286,20 \text{ mt}^2 \text{ de vivienda multifamiliar}$ o sus respectivos equivalentes en vivienda unifamiliar o en comercio,
- **Propiedad B, SCDA:** $235.000 \text{ mt}^2 \times 0,903209 = 212.254,11 \text{ mt}^2 \text{ de vivienda multifamiliar}$ o sus respectivos equivalentes en vivienda unifamiliar o en comercio,
- **Propiedad C, SCDA:** $237.500 \text{ mt}^2 \times 0,903209 = 214.512,13 \text{ mt}^2 \text{ de vivienda multifamiliar}$ o sus respectivos equivalentes en vivienda unifamiliar o en comercio,
- **Propiedad D, SCDA:** $232.500 \text{ mt}^2 \times 0,903209 = 209.996,09 \text{ mt}^2 \text{ de vivienda multifamiliar}$ o sus respectivos equivalentes en vivienda unifamiliar o en comercio,
- **Aprovechamiento total (A+B+C+D) = 858.048,53 m² de vivienda multifamiliar** o sus equivalentes en vivienda unifamiliar 195.206 m^2 , vivienda multifamiliar 657.060 m^2 y comercio 36.389 m^2 .

Reparto equitativo de las cargas y los beneficios para los predios involucrados en el plan parcial

Mediante la aplicación de la técnica descrita, se hacen evidentes y se concretan los argumentos esenciales del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, establecido en la legislación colombiana como principio rector del ordenamiento territorial.

Es importante recordar algunos de estos argumentos, para lo cual se hace mención, entre otros, a algunas referencias del arquitecto Javier García Bellido.⁴⁴

- En Colombia, la propiedad es un derecho–deber,
- El avalúo comercial tendrá en cuenta la reglamentación urbanística municipal vigente al momento de la oferta ... en particular, su destinación económica... es el precio más probable por el cual (un inmueble) se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y

⁴⁴ García Bellido, García. La equidistribución, base del urbanismo español: síntesis de un proceso técnicamente sofisticado, económicamente ventajista y urbanísticamente especulativo.

jurídicas que afectan al bien ... al valor comercial se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía generada por el anuncio del proyecto u obra ...

- “...los valores diferenciales que el plan necesariamente añade a cada porción espacial deben repartirse igualitariamente entre todos los iguales en el mismo ámbito jurídico–espacial; y viceversa, si son beneficios desiguales podrá exigirse en cada caso una redistribución equitativa mediante la ingeniosa técnica de la reparcelación precuativa...”
- “...el incremento de valor añadido por la urbanización debe costearlo íntegramente quien se beneficia de él, se hace que sean no los empresarios urbanizadores profesionales que deseen urbanizar, sino los mismos propietarios del suelo rústico a los que se encomienda la función pública de urbanizar la ciudad futura y ceder al dominio público los terrenos de las calles, plazas, zonas verdes y deportivas y espacios de dotaciones públicas...”
- Se ha conseguido la “... imposición legal a la propiedad fundiaria ... a cambio o como contrapartida de la atribución patrimonial de un quantum de valor urbanístico y de derechos ciertos, toda suerte de cargas, obligaciones y deberes, cesiones, plazos y sanciones...”
- “... en el urbanismo español, no es posible diferenciar las dos fases del proceso: elaboración del Plan y gestión de los costes y medios de financiación de las obras de urbanización...”. La Ley de Desarrollo Territorial, establece la misma condición para la práctica del urbanismo en las ciudades colombianas,
- Lo anterior “... ha permitido ir incrementando el principio de seguridad jurídica y económica de los propietarios, ante el planeamiento, No mas el planeamiento físico y la gestión jurídico económica de los suelos, operando en dos planos distintos, tratables por separado en momentos sucesivos de la elaboración y ejecución del plan...”
- “...la equidistribución de beneficios y cargas en el planeamiento urbanístico español: verdadera institución jurídica, piedra angular del urbanismo español, que se ejecuta mediante la reparcelación urbanística ... técnica universal jurídico económica para redistribuir las cargas y beneficios económicos creados por el planeamiento y necesariamente desiguales (el espacio es y debe ser heterogéneo) sólo entre los propietarios del suelo implicados, Gracias a esta técnica, los beneficios y derechos generados desigualmente por el diseño físico, son redistribuidos, juntamente con las cargas, obligaciones y deberes, entre todos los propietarios de un espacio cerrado determinado...”

Bibliografía

Documentos oficiales

- República de Colombia, Congreso de la República, Ley de Desarrollo Territorial – Ley 388 de 1997.
- República de Colombia, Municipio de Pereira, Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pereira, Acuerdo 18 de 2000.
- República de Colombia, Municipio de Pereira, Plan de Desarrollo Municipal 2004 – 2008 “Trabajando unidos con la gente y para la gente”, Acuerdo 09 de 2004.
- Convenio Alcaldía de Pereira–UTP, Toro Liliana (2003), Consultoría sobre suelo programado y vivienda, Pereira, 2003, en Plan de Ordenamiento de Pereira, primera revisión, Rodríguez Gladys, Arango Oscar, Gaviria Andrés, editores, Pereira.

Textos

- Candela Celestino (1996), Soporte normativo del planeamiento urbanístico en España, en: “La práctica del planeamiento urbanístico”, Moya González Luis, editor, Colección Espacios y Sociedades, Editorial Síntesis, Madrid.
- Ezquiaga José María (1996), El planeamiento municipal, en: La práctica del planeamiento urbanístico, Moya González Luis, editor, Colección Espacios y Sociedades, Editorial Síntesis, Madrid.
- García Bellido Javier, La equidistribución, base del urbanismo español: síntesis de un proceso técnicamente sofisticado, económicamente ventajista y urbanísticamente especulativo, Documento N° 13, XI Master en Política Territorial y Urbanística (Curso 2000/2001), Universidad Carlos III de Madrid, España.
- _____ (2002), La “reparcelación” española equidistributiva y su relativa singularidad comparativa, *Conference on Land Readjustment, Lincoln Institute of Land Policy*, 21–22 marzo.
- _____ (1998), El sistema español en el panorama europeo, Documento N° 14, XI Master en Política Territorial y Urbanística (Curso 2000/2001), Universidad Carlos III de Madrid, España.
- _____ Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura, en “Desarrollo Urbano en Cifras”, N° 5, Cenac – Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá.
- López de Lucio Ramón (1996), Programas de actuación urbanística, planes parciales y proyectos de urbanización, en: “La práctica del planeamiento urbanístico”, Moya González Luis, editor, Colección Espacios y Sociedades, Editorial Síntesis, Madrid.
- Maldonado Copello María Mercedes, Smolka Martim O (2003), «Using value capture to benefit the poor, the Usme project in Colombia» *Land Lines, Newsletter of de Lincoln Institute of Land Policy*, julio, Vol 15 N°3, consultable en <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=833>.
- Maldonado Copello, María Mercedes (2004), «Operación Nuevo Usme Provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social, a partir de la redistribución social de las plusvalías», en Brain Isabel y

- Paz, Victoria (editoras), Publicación Programa de Apoyo a las Políticas urbanas y de suelo en Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile en convenio con *Lincoln Institute of Land Policy*, Imprenta MMG, Santiago de Chile.
- _____ (2004), «Propiedad y territorio en la Constitución de 1991», en Arocha Jaime (compilador), “Utopía para los excluidos, El multiculturalismo en África y América Latina”, Facultad de Ciencias Humanas UN, Colección CES, Bogotá.
- Maldonado Copello María Mercedes (Editora) (2003), «Reforma urbana y desarrollo territorial, Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9a de 1989 y 388 de 1997» Alcaldía Mayor de Bogotá, *Lincoln Institute of Land Policy*, CIDER, Universidad de los Andes, Fedevivienda, Bogotá, Octubre. En la misma publicación: «Los Principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia».
- _____ (2003), “La expresión patrimonial de las cargas o limitaciones derivadas del ordenamiento territorial: los avalúos de inmuebles ante el principio de función social y ecológica de la propiedad” en Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, Memorias del IX Simposio Internacional de Avalúos “La ciudad y su suelo de protección, Métodos valuatorios aplicables a zonas afectadas por protección ambiental o por utilidad pública”, Bogotá.
- _____, (2000), “Los avalúos como herramienta de gestión del plan de ordenamiento territorial y el principio de distribución de cargas y beneficios”, en LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTA, Memorias VI Simposio Internacional de Avalúos, «Los avalúos como instrumentos de gestión urbana en la ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial», Bogotá, octubre.
- Pinilla Juan Felipe (2003), Documento justificativo del proyecto de decreto de anuncio del proyecto, Informe de Consultoría N° 2, Gerencia para la Operación Nuevo Usme – Fase de estructuración, Cider / Universidad de los Andes – Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, enero.
- _____ (2005), Recopilación Jurisprudencia Colombiana– Derecho Urbanístico, 1991– 2004, Publicación interactiva con información clasificada y motor de búsqueda (formato CD ROM), Bogotá, noviembre.
- _____ (2003), Evolución Legal y Jurisprudencial del Derecho Urbanístico Colombiano, en Maldonado María Mercedes (editora) “Reforma Urbana y Desarrollo Territorial– Experiencias y Perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997”, Alcaldía Mayor de Bogotá, *Lincoln Institute of Land Policy*, CIDER, Universidad de los Andes, Fedevivienda, Bogotá, octubre.
- _____ (2003), Evolución del Sistema Urbanístico Colombiano, Reflexión Pendiente desde el Derecho, Serie Documentos de Investigación “Nuevos Estudios Socio– Jurídicos”, Ediciones Uniandes Facultad de Derecho, Bogotá, julio.
- Smolka Martim O (2003), “*Informality, Urban Poverty and Land Market Prices*” *Land Lines*, enero.
- _____ (2003), “La Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema”, versión en español de artículo publicado en portugués en Fernandes Edesio, Alfonsin Betania “A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano”, Del Rey, LILP, Belo Horizonte (La versión en español fue tomada de: *Lincoln Institute of Land Policy* “Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano”, noviembre de 2002, Cambridge, Mass, CD–ROM).

Anexos

ANEXO 1
CONDICIONES INICIALES DEL ÁREA DEL PLAN PARCIAL

Avalúo inicial del suelo

	Área inicial del predio	Área ronda	Área caminos veredales	Suelo con derecho a aprovechamiento aip-(ar+acv)	Avalúo rural ^{(1)*}	Suelo sin derecho a aprovechamiento (ar+acv)	Avalúo rural	Avalúo total del suelo con derecho a aprovechamiento	Avalúo total del suelo sin derecho a aprovechamiento
	(m ²)	(m ²)	(m ²)	(m ²)	(\$/ m ²)	(m ²)	(\$/ m ²)	(\$/ m ²)	(\$/ m ²)
Propiedad A	250 000		5 000	245 000	\$ 4 000	5 000	4 000	980 000 000	20 000 000
Propiedad B	250 000	15 000		235 000	\$ 4 000	15 000	4 000	940 000 000	60 000 000
Propiedad C	250 000		12 500	237 500	\$ 4 000	12 500	4 000	950 000 000	50 000 000
Propiedad D	250 000	7 500	10 000	232 500	\$ 4 000	17 500	4 000	930 000 000	70 000 000
	1 000 000			950 000		50 000		3 800 000 000	200 000 000

Costo indemnización construcciones existentes

	Área construcción	Avalúo construcción	Área galpón	Avalúo galpón	Indemnización construcciones
	(m ²)	(\$/ m ²)	(m ²)	(\$/ m ²)	
Propiedad A	120	\$ 150 000	400	\$ 40 000	34 000 000
Propiedad B	130	\$ 150 000			19 500 000
Propiedad C	150	\$ 150 000			22 500 000
Propiedad D	0	\$ 150 000			0
	400				76 000 000

(1)* Consideraciones que se deben tener en cuenta para la elaboración de avalúos rurales (Resolución 762 de 1998, IGAC, Art, 27)

- * Clasificación de los suelos según su capacidad de uso, manejo y aptitud
- * Fuentes de agua natural o artificial y disponibilidad efectiva de ellas, en forma permanente o transitoria,
- * Vías: internas y de acceso,
- * Topografía
- * Clima: temperatura, precipitación pluviométrica y su distribución anual,
- * Posibilidades de adecuación
- * Cultivos: tipo, variedad densidad de siembra, edad, estado fitosanitario, y cuando se refiera a bosques es necesario determinar claramente si éste es de carácter comercial cultivado o protector.

ANEXO 2 DECISIONES DE ORDENAMIENTO

Cargas generales, asignación de usos, índices de ocupación, metros cuadrados edificables según uso

A. Sistema primario – cargas generales	
	m ²
Área total plan parcial	1 000 000
Zona de manejo y protección ambiental	32 323
Malla vial principal	141 675
Puente	3 600
Equipamiento zonal	10 172
Parque zonal	45 945
Cargas generales	233 715

B. Sistema secundario – cargas locales					
	Área neta urbanizable (AUN)	Porcentaje de AUN	Área	Costo de urbanización	Costo total
		%	m ²	m ²	m ²
Red vial principal	740 545,96				
Equipamientos		0,12	88 865,51	263 347,68	23 402 527 186
Zonas verdes		0,08	59 243,68		
Costo total secundaria		0,17	125 892,81	15 000,00	1 888 392 190
					25 290 919 376

C. Asignación de usos y edificabilidad

	Área Neta Urbanizable		Uso		Índice de ocupación	Densidad (Viv*Ha neta)	Tamaño vivienda m ²	Total viviendas	Personas por vivienda	Total m ² Vivienda	Total Personas
	m ²	Ha	Principal	Compatible							
ANU-1	43 096	4,31	Comercio	Ninguno	0,45	0	0		0		
ANU-2	128 513	12,85	Multifamiliares	Ninguno	0,28	180	70	2 313,23	4	161 926,32	9 252,93
ANU-3	124 749	12,47	Multifamiliares	Ninguno	0,28	180	70	2 245,48	4	157 183,78	8 981,93
ANU-4	153 790	15,38	Unifamiliares	Ninguno	0,33	90	120	1 384,11	5	166 093,26	6 920,55
ANU-5	82 823	8,28	Unifamiliares	Ninguno	0,33	90	120	745,41	5	89 449,13	3 727,05
ANU-6	37 768	3,78	Comercio	Ninguno	0,45	0	0		0		
ANU-7	169 806	16,98	Multifamiliares	Ninguno	0,28	180	70	3 056,52	4	213 956,16	12 226,07
Total ANU	740 546	74,05						9 744,75		788 608,66	41 108,53

(continúa)

ANEXO 2 (Conclusión)

D. Asignación índice de edificabilidad		
	Área neta	Área bruta
Area neta urbanizable	740 546	1 000 000
Índice de construcción	1,20	0,89
M ² edificables totales	888 655	

E. Metros cuadrados edificables por tipo de uso				
	ANU	Primer piso	Nº Pisos	Total m ² edificables
Comercio	80 864	36 389	1,0	36 389
Unifamiliar	236 613	78 082	2,5	195 206
Multifamiliar	423 068	118 459	5,5	657 060
Total	740 546	232 930		888 655

ANEXO 3
COSTOS DE CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA
(Cargas generales + Cargas locales)

A. Infraestructura primaria – cargas generales					
	m ²	Costos por m ²	Costo total		
Zona de Manejo y Protección Ambiental	32 323	5 000	161 613 440		
Malla Vial Principal	141 675		33 765 357 795		
Puente	3 600	500 000	1 800 000 000		
Equipamiento Zonal	10 172		0		
Parque Zonal	45 945	20 000	918 904 420		
Costo infraestructura primaria (subtotal 1)			36 645 875 655		
B. Detalle costos de construcción vías malla vial principal					
		Tipo	Valor x m ²	Costo total	
MVP-1	16 709	2	238 271	3 981 267 378	
MVP-2	45 000	3	247 324	11 129 582 028	
MVP-3	22 279	1	230 840	5 142 808 746	
MVP-4	26 266	2	238 271	6 258 410 715	
MVP-5	25 421	1	230 840	5 868 250 081	
MVP-6	6 000	1	230 840	1 385 038 846	
Total vías				33 765 357 795	
C. Infraestructura secundaria – cargas locales					
	Área neta urbanizable (AUN)	Porcentaje de AUN %	Porcentaje de AUN m ²	Costo de urbanización m ²	Costo total m ²
Red Vial Principal		0,12	88 865,51	263 347,68	23 402 527 186
Equipamientos	740545,96	0,08	59 243,68		
Zonas verdes		0,17			1 888 392 190
Costo infraestructura secundaria (subtotal 2)			125 892,81	15 000,00	25 290 919 376
D. Costo pago de indemnizaciones					
	m ²	Costo total			
Construcciones	400	76 000 000			
Suelos sin derecho a aprovechamiento	50 000	200 000 000			
Costo Indemnizaciones (subtotal 3)		276 000 000			
E. Costo total cargas generales + cargas locales					
Costo infraestructura primaria	Subtotal 1	36 645 875 655			
Costo infraestructura secundaria	Subtotal 2	25 290 919 376			
Costo indemnizaciones	Subtotal 3	276 000 000			
Costo total cargas del plan parcial		62 212 795 031			
Costo infraestructura primaria	Subtotal 1	36 645 875 655			

ANEXO 4
PRECIOS DE VENTA TOTALES DE LOS M² VENDIBLES DE USOS LUCRATIVOS
REPERCUSIÓN DE LOS PRECIOS DE VENTA TOTALES DE USOS LUCRATIVOS, EN EL PRECIO DEL SUELO URBANIZADO TOTAL

Tipo de uso	Área neta urbanizable	M ² construcción en primer piso	Nº pisos	Total m ² construidos vendibles	Precio m ² de venta según uso	Precios de venta totales según uso	Porcentaje repercusión en el suelo de los precios de venta	Monto total repercusión en suelo urbanizado del total precios de venta
Comercio	80 864	36 389	1,0	36 389	1 500 000	54 583 313 400	0,25	13 645 828 350
Unifamiliar	236 613	78 082	2,5	195 206	750 000	146 404 496 081	0,13	19 032 584 491
Multifamiliar	423 068	118 459	5,5	657 060	1 000 000	657 060 278 025	0,15	98 559 041 704
	740 545					858 048 087 506		131 237 454 544

ANEXO 5
CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA DEL PLAN PARCIAL

1	Repercusión de precios de venta en el precio urbanizado (área total)	131 237 454 544
2	Costo total cargas del plan parcial	62 212 795 031
3	Valor residual del suelo (1-2)	69 024 659 513
4	Valor inicial del suelo	3 800 000 000
5	Efecto plusvalía total (3-4)	65 224 659 513
6	Área total suelo con derecho a aprovechamiento	950 000
7	Valor inicial promedio m ² suelo con derecho a aprovechamiento	4 000
8	Valor final m ² suelo con derecho a aprovechamiento (3 / 6)	72 658
9	Efecto plusvalía por m ² (8-7)	68 658
10	Participación en plusvalía neta	
	50%	32 612 329 756
	40%	26 089 863 805
	30%	19 567 397 854

**ANEXO 6
CÁLCULO DEL EFECTO PLUSVALÍA POR CADA PROPIEDAD**

	Suelo con derecho a aprovechamiento	Porcentaje participación cargas y beneficio	Cargas	Repercusión precios de venta en precios del suelo urbanizado	Suelo con derecho a aprovechamiento		
					Valor residual	Valor inicial	Efecto plusvalía
Propiedad A	245 000	0,26	16 044 352 403	33 845 448 804	17 801 096 401	980 000 000	16 821 096 401
Propiedad B	235 000	0,25	15 389 480 876	32 464 001 914	17 074 521 037	940 000 000	16 134 521 037
Propiedad C	237 500	0,25	15 553 198 758	32 809 363 636	17 256 164 878	950 000 000	16 306 164 878
Propiedad D	232 500	0,24	15 225 762 995	32 118 640 191	16 892 877 197	930 000 000	15 962 877 197
TOTAL	950 000		62 212 795 031	131 237 454 544	69 024 659 513	3 800 000 000	65 224 659 513

**ANEXO 7
CÁLCULO DEL APROVECHAMIENTO MEDIO**

	Precios de venta según uso	Total m ² construidos vendibles	Precio m ² de venta según uso	Factor ponderación	Total m ² construidos vendibles ponderados con base en precio de venta m ² vivienda multifamiliares
Comercio	54 583 313 400	36 389	1 500 000	1,50	54 583
Unifamiliar	146 404 496 081	195 206	750 000	0,75	146 404
Multifamiliar	657 060 278 025	657 060	1 000 000	1,00	657 060
Total	858 048 087 506	888 655			858 048
Suelo con derecho a aprovechamiento	950 000				
Aprovechamiento medio (858 048 / 950 000)	0,903209				
Valor en \$ del aprovechamiento	903 209				

ANEXO 8
REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS DEL PLAN PARCIAL

	Suelo con derecho a aprovechamiento	Participación cargas y beneficio	Cargas	Aprovechamientos totales (aprovechamiento medio x SCDA)	Efecto plusvalía total
		Porcentaje	\$	m ²	\$
Propiedad A	245 000	0,26	16 044 352 403	221 286,09	16 821 096 401
Propiedad B	235 000	0,25	15 389 480 876	212 254,00	16 134 521 037
Propiedad C	237 500	0,25	15 553 198 758	214 512,02	16 306 164 878
Propiedad D	232 500	0,24	15 225 762 995	209 995,98	15 962 877 197
TOTAL	950 000		62 212 795 031	858 048,09	65 224 659 513