

GUION PEDAGÓGICO
FORMULARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CURSO/LECCIÓN

PRESENTACIÓN
CICLO DE FORMACIÓN:
NOMBRE DEL CURSO: FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN DE SUELO
<ul style="list-style-type: none">JUSTIFICACIÓN DEL CURSO: <p>El ordenamiento del territorio se materializa teniendo en cuenta una perspectiva interdisciplinaria e integral, tendiente al desarrollo equilibrado de las entidades territoriales y las regiones y a la organización física del espacio, de acuerdo con una estrategia de desarrollo económico y social (DNP, 2013).</p> <p>En Colombia, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.</p> <p>Es así como, en materia de ordenamiento territorial, uno de los grandes retos de las ciudades es lograr completar el ciclo de la planeación del territorio con una adecuada formulación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación que les permita el desarrollo de los planes que formulan para sus territorios.</p> <p>En Colombia, si bien el ordenamiento jurídico-urbanístico contempla un amplio portafolio de instrumentos para hacer posible el desarrollo territorial, en muchas ciudades del país aún domina la visión previa del urbanismo basado en la asignación de edificabilidades y usos muy generosas, en algunos casos ilimitada, sin previsión sobre cómo obtener suelos para los soportes urbanos o recuperar el valor generado, no obstante, lo ordenado por la ley.</p> <p>Es sintomático de esta situación que, por ejemplo, bajo el tratamiento de consolidación se escondan procesos de transformación o que solo el 20% de los municipios adoptó alguno de los instrumentos de gestión de suelo y financiación y sólo el 7% evidencian recaudos por concepto de los instrumentos de captura de valor como plusvalía o valorización (MVCT, 2021). Con lo anterior se evidencia el desaprovechamiento de los instrumentos de gestión y la necesidad por fortalecer las capacidades de los municipios respecto a estas herramientas.</p>

<p>Por tal motivo, se busca ofrecer un espacio para dar a conocer y debatir nuevas miradas jurídicas y prácticas sobre la gestión de suelo y la financiación del ordenamiento territorial, enfatizando la necesidad de hacer más visible el rol de las entidades territoriales en la construcción de la ciudad, con el fin promover una reflexión crítica sobre el tipo de planificación urbana que predomina en la región, los actores estratégicos y los instrumentos con que cuenta las administraciones municipales para llevar a cabo la gestión del suelo.</p>	
<p>• OBJETIVO GENERAL DEL CURSO: Comprender las bases jurídicas, técnicas y económicas que se necesitan para afrontar los retos de la gestión del suelo, en particular en la formulación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación vigentes en el ordenamiento jurídico del país.</p>	
<p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL ESCENARIO DE APRENDIZAJE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizar y desarrollar los conceptos básicos de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del ordenamiento territorial. • Comprender y describir el marco operativo de la gestión y adquisición predial. • Comprender y describir el marco operativo de la gestión asociada y los instrumentos para la gestión del suelo. • Comprender y describir el marco para la implementación de los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial 	
<p>Dirigido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretarios de planeación, hábitat/vivienda y hacienda y sus asesores. • Gerentes de agencias, empresas del estado y sociedades mixtas que desarrollen actividades asociadas a la gestión urbana y/o inmobiliaria. • Funcionarios públicos que desarrollen actividades relacionadas con formulación o seguimiento al POT, gestión del suelo, gestión predial o tributos y rentas con base suelo. • Profesionales como abogados, economistas, arquitectos, politólogos, trabajadores sociales y otros con especialidad o formación en temas de ordenamiento urbano, gestión urbana y finanzas públicas territoriales. 	<p>Intensidad horaria del escenario de aprendizaje:</p> <p>4 módulos cada uno de 3 horas</p>
<p>ESTRUCTURA TEMÁTICA:</p> <p>Módulo 1. Conceptos básicos.</p> <p>A. Evolución del ordenamiento y la planeación del territorio en Colombia.</p>	

- B. Marco jurídico general de la planeación territorial y de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.
- C. Competencias para el ordenamiento territorial.
- D. Determinantes de superior jerarquía.
- E. Instrumentos de planeación, gestión y financiación.

Modulo 2: Gestión y adquisición predial

- A. Gestión y adquisición predial
- B. Enajenación voluntaria, expropiación administrativa y judicial
- C. Anuncio de proyecto
- D. Bancos de tierra o inmobiliarios y el derecho de preferencia
- E. Gestión predial en la empresa de renovación y desarrollo urbano de Bogotá

Modulo 3: Gestión asociada, planes parciales y otros instrumentos de gestión

- A. Gestión asociada y planes parciales
- B. Reparto de cargas y beneficios, unidades de actuación y reajuste de terrenos en el marco de los planes parciales
- C. Banco Declaratoria de construcción y desarrollo prioritario
- D. Bancos de hábitat
- E. Ejemplo práctico

Modulo 4: Financiamiento del suelo

- A. Reparto equitativo de cargas y beneficios
- B. Participación en plusvalía
- C. Transferencia y ventas de derechos de construcción y desarrollo
- D. Contribución por valorización
- E. Valorización departamental en Antioquia

MENSAJE DE CIERRE DE LA PRESENTACIÓN Y DE MOTIVACIÓN A INICIAR EL ESTUDIO DE TODOS LOS CONTENIDOS

Las funciones que tiene a su cargo el Estado no es posible ejecutarlas íntegramente si los demás actores que también hacen parte de él se despreocupan del por qué, el para qué y el cómo se cumplen. Lo cual, requiere una participación activa y persistente en todos los escenarios, además, conocimiento de los temas y las funciones del Estado, para que no se reduzca a un ejercicio de intenciones elementales.

En este sentido, el presente curso pretende acercar a todos los interesados a los conceptos básicos del ordenamiento del territorio y de la gestión del suelo, de una manera práctica, para conocer cómo se construye el hábitat, cómo se piensa la ciudad, en dónde quedan identificados los proyectos y programas que se ejecutan, cómo se estructuran, financian y ejecutan las obras que se desarrollan en los territorios.

Con estos conceptos claros se fortalece el buen desempeño del Estado y se mejora la interacción que existe con los ciudadanos, desde los escenarios de participación a los que obliga la ley o a través de los mecanismos de veeduría y control.

Es motivo de alegría contar con herramientas digitales que permiten compartir esta información y disponerla en la red para consulta. Así, se espera que el curso de ***Fundamentos de la gestión del suelo*** sea de mucha utilidad en su ejercicio diario y que adelante el estudio juicioso de todos los módulos que se han diseñado desde la Subdirección de Información Sectorial, ¡Juntos seguimos construyendo ciudad!

MODULO 2: GESTIÓN Y ADQUISICIÓN PREDIAL	
Intensidad horaria	Intensidad horaria del módulo: 3 horas
Justificación	Entregar herramientas de análisis sobre el alcance de la administración pública en la gestión del suelo, la capacidad de anticipar y reaccionar de manera planeada ante las expectativas de los privados frente a sus predios y los desarrollos urbanísticos. Así como, la posibilidad de adelantar proyectos públicos de vivienda e infraestructura propiciando la optimización del suelo disponible.
Contenidos temáticos	<ul style="list-style-type: none"> A. Gestión y adquisición predial B. Enajenación voluntaria, expropiación administrativa y judicial C. Anuncio de proyecto D. Bancos de tierra o inmobiliarios y el derecho de preferencia E. Gestión predial en la empresa de renovación y desarrollo urbano de Bogotá
Objetivo general	Comprender y describir el marco operativo de la gestión y adquisición predial
DESARROLLO TEMÁTICO	
Tema 1: Gestión y adquisición predial	
MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL	
<p>Antes de desarrollar los contenidos asociados a la gestión y adquisición predial, es importante hacer referencia a los motivos de utilidad pública o interés social contenidos en la Ley 9 de 1989, modificados posteriormente por la Ley 388 de 1997 (artículo 58), toda vez que corresponde a las situaciones taxativamente definidas que permiten el uso de herramientas exclusivas para facilitar la gestión predial que requiere el Estado en la ejecución de los proyectos a su cargo.</p>	

LEY 9 DE 1989 ART. 10 (Literal)	LEY 388 DE 1997 - ART. 58
	a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;
B, LL, M	b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, la legalización de asentamientos informales con mejoras o construcciones con destino habitacional y la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin. (modificado por la Ley 2079 de 2021)
C	h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
D	i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
E	j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
K	c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
O	l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley.
G, L	d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
H	e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
F	f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
I	g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
N	k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;
M	m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.

GESTIÓN PREDIAL

La gestión predial es el proceso a través del cual se realiza el estudio social, económico, jurídico y técnico de los inmuebles requeridos para un programa o proyecto específico incorporado dentro del plan de ordenamiento territorial, plan básico de ordenamiento territorial o planes de desarrollo. El estudio se materializa en fichas con la información de los predios objeto de estudio, los registros topográficos, estudios de títulos y avalúos comerciales y demás documentos, con el fin de proveer los insumos necesarios para llevar a cabo el proceso de adquisición predial y garantizar la disponibilidad del suelo que se demande.

Su fase inicial es el resultado de los estudios de prefactibilidad y factibilidad de los inmuebles que se encuentran definidos en las alternativas del proyecto y, posteriormente, la adquisición predial se realiza a partir de los predios identificados dentro del polígono con la alternativa escogida en la etapa de factibilidad del proyecto que se quiere desarrollar, y para su efectiva adquisición existen instrumentos como el derecho de preferencia en favor de los bancos inmobiliarios, la enajenación y la expropiación, entre otros.

Para desarrollar con éxito el procedimiento de gestión predial, la entidad debe gestionar las siguientes actividades partiendo de la información contenida en los estudios y diseños de factibilidad del proyecto, elaborados por la entidad o los consultores contratados para el efecto:

1. Proceso de gestión predial
 - 1.1. Elaboración del registro topográfico
 - Análisis catastral
 - Visita a campo
 - Levantamiento topográfico
 - Registro topográfico
 - Certificación de cabida y linderos
 - 1.2. Estudio de títulos de los predios e identificación de los posibles casos que requieran saneamiento o gestiones administrativas en otras entidades como oficinas de administración de espacios públicos, oficinas ambientales, oficinas de gestión del riesgo, oficinas de servicios públicos, etc.
 - 1.3. Gestión para el restablecimiento de condiciones.
 - 1.4. Avalúos comerciales y expedición del acto administrativo de anuncio del proyecto.
 - 1.5. Inicio del proceso de adquisición predial
2. Proceso de adquisición predial

Para efectos del proceso de adquisición predial, la entidad a cargo debe seguir los procedimientos establecidos en el artículo 61 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997, la Ley 9 de 1989 y las demás normas aplicables o que las sustituyan o modifiquen.

Con el fin de dar inicio al proceso, es necesario contar con los siguientes actos administrativos e insumos técnicos, jurídicos y financieros, resultado de las actividades de la gestión predial:

1. Resolución de anuncio del proyecto.
2. Acto administrativo con la reserva, sí la normativa vigente en la materia lo exige.
3. Decreto que declare la existencia de las condiciones especiales de urgencia que habilitan la posibilidad de acudir a la expropiación por vía administrativa.
4. Registro topográfico.
5. Estudio de títulos.
6. Informe Técnico de Avalúo comercial vigente.
7. Certificado de Disponibilidad presupuestal.

Actividades formativas

De acuerdo con el proceso de gestión predial revisado, indique si las siguientes actividades hacen o no parte de este:

Elaboración del registro topográfico: SI

Estudio de títulos de los predios: SI

Avalúos comerciales: SI

Declaración y pago de la participación en plusvalía: NO

Elaboración del documento técnico de soporte del plan de parcial: NO

Avalúos catastrales: NO

CONCLUSIONES

El proceso de gestión predial a cargo del Estado es una acción fundamental que involucra una serie de etapas y consideraciones complejas, y que parte de los programas y proyectos incorporados en los diferentes instrumentos de planeación, pero que requiere de una rigurosa actuación que ejecute correctamente los recursos del Estado, asegure que todas las partes involucradas sean tratadas equitativamente, respete el derecho de propiedad privada, y tenga en cuenta los principios de sostenibilidad ambiental y social.

Así mismo, es muy importante que se adelante, de manera transparente, la entrega de cuentas a los organismos de control y a la sociedad en general, construyendo mayor confianza en los procesos y evitando a toda costa casos de corrupción que no lleven a feliz término los proyectos.

Tema 2: Enajenación voluntaria y expropiación administrativa y judicial

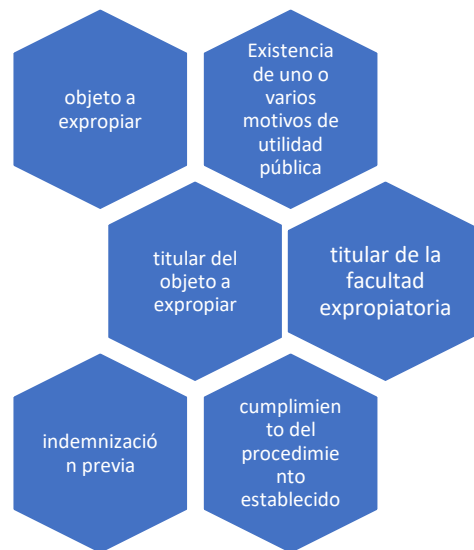
ENAJENACIÓN VOLUNTARIA

Dentro de las etapas del proceso de adquisición predial, la que podemos considerar como la primera y más expedita es la enajenación voluntaria, que contiene las siguientes actividades:

1. Oferta de compra.
2. Contrato de promesa de compraventa.
3. Pago de la indemnización.
4. Entrega y recibo de inmueble.
5. Escritura pública de compraventa con el acto de transferencia de dominio.
6. Registro en el folio de matrícula inmobiliaria (certificado de tradición y libertad).

Con base en el avalúo realizado para determinar el valor comercial del predio, se dirige al propietario la oferta de compra, la que aceptada en el término de 30 días posteriores a la notificación, conduce a la firma del contrato de promesa de compraventa y su posterior perfeccionamiento mediante la suscripción de la escritura pública de transferencia de dominio a favor de la entidad adquirente, se efectúa el pago de la indemnización al propietario y la entrega del bien por parte de éste a la administración.

Una vez agotada la etapa de enajenación voluntaria, es decir, si transcurrido el término para la aceptación de la oferta de compra para la adquisición del inmueble el propietario no acepta, se da paso al trámite expropiatorio, que se compone de los siguientes elementos esenciales:



EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Para tal fin, se debe proferir acto administrativo que ordene la expropiación del inmueble, que deberá ser notificado conforme lo establece el artículo 66 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Contra el referido acto, procede el recurso de reposición dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación. Una vez ejecutoriado el acto expropiatorio, se deben iniciar los trámites para realizar el respectivo pago.

Notificada la resolución de expropiación y debidamente ejecutoriada se solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la inscripción de dicha resolución de expropiación, adjuntando copia de la consignación y/o del pago, simultáneamente con la cancelación del acto administrativo de inscripción de la oferta de compra.

Realizado el pago del precio indemnizatorio, la entidad expropiante requerirá al titular del derecho de dominio o poseedor inscrito la entrega voluntaria del inmueble, señalando que de no realizar dicha entrega se acudirá al trámite de entrega a través de diligencia policiva con la Inspección de lugar de ubicación del inmueble, de conformidad con las normas vigentes, evento en el cual la titularidad del inmueble debe estar registrada en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de la entidad expropiante.

En la resolución de expropiación se ordenará la cancelación de los gravámenes, limitaciones y de ser el caso se invocará el saneamiento automático, cuando a ello haya lugar.

EXPROPIACIÓN JUDICIAL

Otra alternativa que le asiste a la administración para adelantar el proceso adquisición predial es la expropiación por vía judicial.

Una vez expedido y notificado el oficio de oferta de compra y transcurrido el término de (30) días dentro de la enajenación voluntaria, sin que se haya efectuado la negociación, se da inicio al proceso de expropiación judicial.

En consecuencia, corresponde al representante legal de la entidad titular de la facultad expropiatoria, dentro de los tres (03) meses siguientes al del agotamiento de la etapa de adquisición por enajenación voluntaria directa, expedir la resolución motivada que ordena la expropiación judicial, contra la que procede, únicamente, el recurso de reposición dentro de los diez (10) días hábiles siguientes contados a partir de su notificación.

El Código General del Proceso establece las reglas para el proceso de expropiación, específicamente en su artículo 399.

La demanda debe dirigirse contra los titulares de derechos reales principales, los tenedores con contratos que consten en escritura pública, acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de tradición y libertad.

El demandado, con la contestación de la demanda, puede aportar dictamen pericial elaborado por el IGAC o por un perito certificado por la lonja de propiedad raíz, cuando se encuentre en desacuerdo con el valor del avalúo del predio o considere que hay lugar a indemnizaciones no contempladas, del cual se corre traslado a la demandante por el término de tres (3) días.

En la liquidación de costas, si llegare a resultar un saldo de la indemnización (un mayor valor), la parte demandante deberá consignarlo, dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Para proceder con la inscripción de la sentencia que decreta la expropiación a favor de la institución, se debe solicitar copias auténticas de la sentencia al juzgado que la profirió, una vez se ordenen mediante auto del juzgado y se expidan, se procede a hacer la inscripción de la misma en el Folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente al bien expropiado; una vez se encuentre inscrita la sentencia finaliza el proceso de adquisición por expropiación judicial.

Dentro de la sentencia se ordena el levantamiento de los gravámenes existentes y la inscripción de la sentencia y el acta de entrega que sirven como título de dominio al demandante. Contra la sentencia de expropiación, procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo.

ADMINISTRACIÓN PREDIAL

En cualquiera de los procesos de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, surgen para la administración una serie de responsabilidades de sobre de los bienes:

- Demolición: celebrar los contratos de demolición de las construcciones.
- Limpieza: realizar la limpieza de los escombros.
- Cerramiento: construir los respectivos cerramientos a los lotes resultantes de las demoliciones.
- Mantenimiento y vigilancia: brindar las condiciones en los predios de seguridad y aseo para evitar situaciones que afecten la comunidad.

ACTIVIDADES FORMATIVAS

De acuerdo con la información del tema, responde si las siguientes afirmaciones son VERDADERO o FALSO, según corresponda:

La enajenación voluntaria es siempre la última etapa en el proceso de adquisición predial. Falso.

En la expropiación administrativa, el contrato de promesa de compraventa se firma después de realizar el pago de la indemnización. Falso.

En el proceso expropiatorio administrativo, la entidad debe realizar el respectivo pago de la indemnización. Verdadero.

En la expropiación administrativa, si el propietario no acepta la oferta de compra en el término de 30 días, se procede inmediatamente a la expropiación judicial. Falso.

Para iniciar la expropiación administrativa, es necesario proferir un acto administrativo que debe ser notificado conforme lo establece la ley. Verdadero.

En el proceso de expropiación judicial, si existe un desacuerdo con el valor del avalúo del predio, el demandado puede aportar un dictamen pericial por parte de un perito certificado. Verdadero.

En la expropiación judicial, el recurso de reposición contra la resolución que ordena la expropiación debe interponerse dentro de los tres meses siguientes a su notificación. Falso.

Después de la inscripción de la sentencia de expropiación en el folio de matrícula inmobiliaria, la administración asume responsabilidades como la demolición, limpieza y cerramiento del predio adquirido. Verdadero.

CONCLUSIONES

La enajenación voluntaria es la fase inicial y más ágil del proceso de adquisición predial, que comienza con una oferta de compra basada en el avalúo comercial del inmueble y puede culminar con la firma de un contrato de promesa de compraventa, el pago de la indemnización, y la transferencia de dominio a través de una escritura pública y su registro inmobiliario. Si el propietario rechaza la oferta dentro de los 30 días, se inicia el proceso expropiatorio, primero administrativo, que incluye la notificación de actos administrativos, la posibilidad de recursos, y el cumplimiento de requisitos formales hasta la inscripción de la sentencia que formaliza la expropiación. De ser necesario, se puede acudir a la instancia judicial, en la que es un juez quien admite una demanda de expropiación y da paso a un proceso donde hay opción de entrega anticipada del predio acompañado del depósito de la indemnización a órdenes del juez. En cualquier modalidad de adquisición, la administración tiene responsabilidades adicionales como la demolición, limpieza, cerramiento, y mantenimiento de los inmuebles adquiridos.

El primer antecedente normativo en el ordenamiento colombiano en el cual aparece regulado el instrumento de “Anuncio de Proyecto” fue la Ley 9 de 1989, pero por más de quince años no existió ni en la ciudad, ni en el país ningún antecedente de implementación de un instrumento con tales características. El artículo 18 de la Ley 9 de 1989 preveía la posibilidad de que en la determinación de los avalúos de inmuebles en los trámites de adquisición por motivos de utilidad pública o interés social se descontarán incrementos de valor producidos por el anuncio del respectivo programa, proyecto u obra.

Sin embargo, la Ley 388 de 1997 que modificó y actualizó la mencionada Ley 9, derogó el artículo 18 y estableció lo siguiente en su artículo 61:

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

Es evidente que esta disposición es muy amplia y general y no define la forma en la que se puede implementar u operativizar esta posibilidad. Por una parte, no indica nada sobre la forma en la que se puede calcular el incremento o mayor valor generado por el anuncio, ni tampoco cuándo, ni de qué forma se considera – para efectos de la aplicación del descuento – efectiva u oficialmente anunciado un proyecto u obra. Por tal motivo, en el año 2012, el gobierno nacional expidió el Decreto 2729 aclarando que el anuncio requiere de un acto de la administración que debe ser objeto de publicación y del cumplimiento de los siguientes requisitos:

“Artículo 1. Anuncio de proyectos, programas u obras que constituyan motivos de utilidad pública o interés social. Las entidades competentes para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para la ejecución de proyectos u obras de utilidad pública o interés social, harán el anuncio del respectivo programa, proyecto u obra, mediante acto administrativo de carácter general que deberá publicarse en los términos del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Sobre el alcance y objetivo del Anuncio el mismo decreto establece:

“Artículo 2. Efectos del anuncio del proyecto, programa u obra. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, con el anuncio del proyecto se descontará del avalúo comercial de adquisición, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto, programa u obra, salvo aquellos casos en que los propietarios hubieren pagado la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización, según sea del caso. Para el efecto, se elaborarán avalúos de referencia en los cuales se debe tener en cuenta las condiciones

físicas, jurídicas y económicas del suelo al momento del anuncio del proyecto, de acuerdo con la normativa vigente.”

CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo del anuncio del proyecto de tener como mínimo el siguiente contenido¹:

1. La descripción del proyecto, programa u obra que constituye el motivo de utilidad pública o interés social y, si es del caso, el instrumento normativo que lo contempla, decreta o aprueba.
2. La delimitación preliminar mediante coordenadas IGAC en planos a nivel predial (escala 1:2.000 o 1:5.000) de la zona en la cual se adelantará el proyecto, programa u obra que se anuncia.
3. Los avalúos de referencia correspondientes al área descrita en el numeral anterior que obrarán como anexo del acto administrativo de anuncio del proyecto, o indicar la condición que, en el evento de no contar con los mencionados avalúos de referencia, la administración deberá ordenar y/o contratar la elaboración de los avalúos de referencia dentro de los 6 meses siguientes a la expedición del acto administrativo de anuncio.

Asimismo, el acto administrativo del anuncio del proyecto no requerirá ser inscrito en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria y por tratarse de un acto de carácter general, no proceden recursos contra el mismo, de conformidad con lo previsto por el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

AVALÚOS DE REFERENCIA

Para que pueda operar el instrumento de anuncio es indispensable que existan los avalúos de referencia, valoración destinada a definir el valor del suelo antes del anuncio del proyecto.

Con el fin de determinar el valor comercial del suelo *antes del anuncio del proyecto*, el cual servirá de base para identificar los incrementos en el valor del suelo generado por el respectivo anuncio, las entidades públicas competentes deben solicitar la elaboración de avalúos de referencia por zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas de acuerdo con lo que establezca el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para las metodologías valuadoras. La entidad o persona encargada de elaborar los avalúos de referencia debe establecer el precio por metro cuadrado del suelo para las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, que resulten del estudio de valores de la zona donde se adelantará el programa, proyecto u obra, con arreglo a las condiciones físicas, jurídicas, económicas, de

¹ El contenido del acto administrativo está reglamentado en el artículo 3 del Decreto 2729 de 2012 (Compilado en el DUR 1077 de 2015).

mercado inmobiliario y en especial con la normativa vigente al momento del anuncio del proyecto.

El precio de adquisición será igual al valor del avalúo comercial, de conformidad con lo previsto por el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, por lo que los avalúos de referencia no sustituyen la obligación de elaborar los avalúos comerciales para definir el precio de adquisición de los inmuebles.

PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DEL MAYOR VALOR GENERADO POR EL ANUNCIO DEL PROYECTO

Para efectos de realizar el cálculo del mayor valor generado por el anuncio del proyecto se deberá adelantar el siguiente procedimiento:

1. Determinar el valor comercial del inmueble bajo las condiciones, físicas, económicas y normativas vigentes a la fecha de elaboración del avalúo comercial, en los términos que lo definan las normas vigentes para la fecha del cálculo.
2. Actualizar los avalúos de referencia ya mencionados, tomando en consideración la variación habitual del valor del suelo de acuerdo con el mercado inmobiliario para las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, tomadas en consideración para efectos de la elaboración de los avalúos de referencia, dentro del período comprendido entre el anuncio del proyecto y la fecha de elaboración del avalúo comercial de que trata el numeral anterior.

Para ello, el evaluador tendrá en cuenta, el índice de Precios al Consumidor (IPC), el índice de Valoración Predial (IVP), índice de Valorización Inmobiliario Urbano y Rural (IVIUR), estudios de mercado y demás información disponible que le permita establecer el comportamiento del mercado inmobiliario.

3. Determinar la diferencia entre los avalúos de referencia actualizados con los valores del suelo fijados en los avalúos comerciales.

Si el valor del suelo de los avalúos comerciales resulta superior al valor del suelo de los avalúos de referencia actualizados, el mayor valor corresponderá al incremento generado por el anuncio del proyecto.

Identificado el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, se procederá a su descuento del valor comercial del inmueble en los términos definidos por el parágrafo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y se determinará el precio de adquisición, salvo que el propietario haya pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea el caso, evento en el cual no se descontará el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, para fijar el precio de adquisición.

Actividades

Luego de lo aprendido en este tema, asocia el enunciado con la categoría correcta (Nota para el diseñador: los enunciados y categorías están organizados de manera correcta):

Enunciado	Categoría o fuente
Establece que los incrementos de valor por expectativas no influirán en la valoración final si hay contribuciones previas.	Regla de valoración
Se descontará del avalúo comercial el incremento de valor debido al anuncio del proyecto.	Ley 388 de 1997
El acto administrativo del anuncio no requiere inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria.	Decreto 2729 de 2012
Define los detalles técnicos y la ubicación precisa del desarrollo planeado.	Especificaciones del proyecto
El procedimiento incluye la actualización de los avalúos de referencia según el mercado inmobiliario.	Cálculo del mayor valor
El mayor valor generado por el anuncio del proyecto se deducirá a menos que se haya pagado la contribución correspondiente.	Efectos del anuncio del proyecto

Conclusión

En Colombia, la Ley 9 de 1989 fue la primera norma en regular el "Anuncio de Proyecto" para la adquisición de inmuebles por utilidad pública o interés social, permitiendo descontar de los avalúos cualquier aumento de valor causado por el proyecto. Esta disposición fue reemplazada por la Ley 388 de 1997, que especifica el descuento de la plusvalía generada por el anuncio de un proyecto, a menos que ya se haya pagado la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización para el proyecto anunciado. La reglamentación del anuncio se concretó en el Decreto 2729 de 2012, que definió los requisitos para el anuncio oficial de proyectos y estableció la necesidad de avalúos de referencia previos para determinar el valor del suelo antes del anuncio. Estos avalúos son cruciales para calcular cualquier incremento de valor resultante del anuncio y asegurar una compensación justa.

Tema 4: Banco de tierras o inmobiliario y el derecho de preferencia

BANCOS DE TIERRA O INMOBILIARIOS

Los bancos de tierra o bancos inmobiliarios son un instrumento de gestión del suelo que promueve la creación de entidades locales encargadas de adquirir por enajenación, expropiación o extinción de dominio los inmuebles necesarios para cumplir con los fines de ordenamiento territorial.

Estos instrumentos pueden ser aplicados por municipios, distritos y áreas metropolitanas y tienen por principio regular el alza de los precios del suelo mediante la oferta estatal de

tierras y anticiparse a la captura de plusvalías, todo ello mediante la creación de patrimonios o reservas públicas de tierra urbanizable o urbanizada, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y políticas de los planes de ordenamiento territorial, por ejemplo, la atención al déficit de vivienda.

¿Qué normas regulan los bancos inmobiliarios?

Su origen normativo se encuentra en el Capítulo VII, artículos 70 y siguientes de la Ley 9 de 1989, donde se denominan como bancos de tierra y se establecen las normas generales y condiciones para su creación, los tipos de inmuebles que podrán constituir su patrimonio, los lineamientos de enajenación en derecho de preferencia de los inmuebles y los negocios inmobiliarios a través del reajuste de tierras e integración inmobiliaria.

Posteriormente, el artículo 118 de la Ley 388 de 1997 añade que los bancos de tierras podrán optar por la denominación de bancos inmobiliarios y constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta, con la función de adquirir los inmuebles necesarios para cumplir con fines asociados con el ordenamiento territorial y el control del mercado del suelo.

Así mismo, establece la posibilidad de administrar los inmuebles fiscales del correspondiente municipio o distrito e incorpora la figura de la cooperación entre partícipes a la discusión de la gestión del suelo.

Dado que el objetivo de estas figuras es la de adquirir bienes por enajenación o expropiación, precedida de la etapa de negociación directa, es importante señalar que para ello se deben aplicar las normas del Capítulo III y Capítulo VII de la Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997, respectivamente, que se explican a lo largo de este módulo.

¿Cuál es la naturaleza de los bancos de tierras o inmobiliario?

Para la creación de un banco de tierras o inmobiliario es fundamental establecer la naturaleza jurídica que resulte más conveniente entre un establecimiento público, una Empresa Comercial e Industrial del Estado o una Sociedad de Economía Mixta, según las necesidades y capacidades de cada municipio o distrito. Por tal motivo, el cuadro a continuación señala las características generales de estos tipos de organismos:

	Establecimiento público	Empresa Comercial e Industrial	Sociedad de Economía Mixta
Definición	Organismos descentralizados y adscritos a la administración central encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos.	Organismos creados por la ley o autorizados por esta que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica. Vinculadas a la administración central.	Organismos autorizados por ley, bajo sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial. Vinculadas a la administración central
Régimen jurídico y laboral	Derecho público – Todos los funcionarios son empleados públicos	Mixto - Todos los trabajadores son funcionarios públicos.	Aplica derecho público o derecho privado según la participación de los aportes de capital del Estado.
Régimen contractual	Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	Derecho Privado – Respecto de las actividades normales de la empresa .	Derecho privado y código del comercio.
Régimen tributario	Régimen de entidades públicas en renta	Régimen ordinario de renta*	Régimen ordinario de renta*
Control	Sujetas al control, política y dirección de la administración a la que están adscritos.	<ul style="list-style-type: none"> • Debe existir coordinación con el nivel central. • Según la especificidad de sus funciones deben estar bajo el control de una Superintendencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • El grado de autonomía es proporcional a los aportes de capital del Estado • Supervisión de la SuperSociedades.

*Condición de predial importante en la norma de creación

¿Cómo crear los bancos de tierra o inmobiliarios?

Para la creación de un banco de tierras o inmobiliario el municipio o distrito debe elaborar los siguientes documentos:

1. Estudio demostrativo con el análisis y desarrollo de la necesidad pública para crear un Banco de Tierras a partir de los componentes económico, territorial, jurídico e institucional.
2. Proyecto de acuerdo con la autorización de creación de la entidad como un establecimiento público, una Empresa Comercial e Industrial del Estado (ECIE) o una Sociedad de Economía Mixta (SEM) y las respectivas delegaciones
3. Proyecto de decreto: con la reglamentación interna municipal
4. Estudio de cargas laborales
5. Proyecto de estatutos con el funcionamiento del Banco de Tierras

DERECHO DE PREFERENCIA

El derecho de preferencia es una figura, contenida en el artículo 73 de la Ley 9 de 1989, que tiene como finalidad facilitar la adquisición del suelo por parte de la administración pública para el desarrollo de proyectos enmarcados en algunos de los motivos de utilidad pública, y que puede ser empleada por aquellas entidades que operan como bancos de tierras o inmobiliarios, esto, por cuanto para el desarrollo de los proyectos las entidades públicas no siempre cuentan con la disponibilidad presupuestal para iniciar los procesos de adquisición.

La figura consiste en la inscripción de la medida en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios proyectados para el desarrollo de algún proyecto, cuyo propietario, en caso de iniciar un proceso de transferencia del dominio antes de ofertar su inmueble al mercado en general, deberá ofrecerlo, por una sola vez, al banco de tierras que realizó la inscripción

de la medida para que este decida si iniciará el proceso de adquisición o si el propietario puede disponer del predio.

1. Estructuración de un proyecto: una vez definidos los predios que se requieren, la entidad deberá evaluar en su fase de estructuración el costo y tiempos de adquisición, y analizar la conveniencia de inscribir la medida cautelar del derecho de preferencia en sus correspondientes folios de matrícula inmobiliaria.
2. Si del análisis se considera procedente la inscripción de la medida, la dependencia correspondiente deberá presentar la propuesta a la junta directiva del banco de tierras o inmobiliario, organismos que decidirá sobre la procedencia o no de la misma mediante acto administrativo motivado.
3. Si la junta directiva negó la medida, no se realizará ninguna actuación posterior.
4. Si la junta directiva aprueba la medida, se debe expedir un acto administrativo mediante el que se establece a favor del banco de tierras el derecho de preferencia, y que deberá ser comunicado a la oficina de registro de instrumentos públicos que corresponda para que se realiza la inscripción en el o los predios.
5. Una vez inscrita, si el propietario de un predio está interesado en transferir el dominio, deberá, en primer lugar y por una única vez ofertarlo al banco de tierras o inmobiliario.
6. Si la entidad está interesada en hacer uso del derecho de preferencia deberá informarlo al ciudadano e iniciar los trámites correspondientes para la adquisición del suelo.
7. Si la entidad no está interesada en hacer uso del derecho de preferencia deberá informarlo al ciudadano para que pueda disponer de su predio.
8. Finalmente, en este punto opera una revisión por parte de la Administración de los predios a los que le impone la medida porque, aun cuando la ley no le exige su levantamiento, cuando el banco de tierras rechaza la compra a un propietario, debe evaluarse la carga que se impone al propietario versus la real necesidad que existe de adquirirlo en un plazo razonable.

El derecho de preferencia procede para el desarrollo de proyectos relacionados con:

1. Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, reubicación de asentamientos humanos, rehabilitación de inquilinatos.
2. Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento de la ciudad.
3. Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.
4. Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento.
5. Ejecución de proyectos de integración o reajuste de tierras.

Actividad

REFLEXIÓN:

El derecho de preferencia a favor de los bancos de tierras o inmobiliarios es una herramienta legal en Colombia que facilita a las entidades públicas adquirir terrenos para proyectos de utilidad pública, como vivienda social y conservación ambiental. Al inscribir este derecho se garantiza el acceso al suelo, se previene la especulación inmobiliaria, se asegura precios justos y se apoya la planificación urbana eficiente. Este mecanismo prioriza la adquisición estatal de terrenos, equilibrando el desarrollo urbano con la protección de los intereses de los propietarios.

Conclusión

Los **bancos de tierra o inmobiliarios** son un instrumento de gestión del suelo que operan como entidades encargadas de adquirir o sacar del mercado tierras a efecto de ejecutar proyectos previstos en el ordenamiento territorial del municipio, evitar la apropiación indebida generada por el crecimiento y neutralizar las alzas en los precios de los inmuebles producidas por las expectativas generadas por las acciones urbanísticas, que vendría a encarecer el costo de la vivienda.

El **derecho de preferencia**, incorporado en la Ley 9 de 1989 facilita la compra de terrenos antes de que estén disponibles en el mercado abierto, controlando así el precio de la tierra y permitiendo la planificación estratégica del desarrollo urbano y rural. El proceso involucra la inscripción de una medida de decisiones administrativas por parte de los bancos de tierras y, finalmente, la obligación para el propietario de ofrecer la propiedad al banco antes de ofrecerla a otros actores, asegurando prioridad en la adquisición para proyectos planificados.

Tema 5: Ejemplo RenoBo

Olivos.

El proyecto Los Olivos es un proyecto de revitalización y de generación de vivienda de interés social, hoy reconocido por lograr superar las diferencias surgidas entre la comunidad, los actores privados y la administración pública, logrando la participación de los residentes originales y su permanencia.

El barrio Los Olivos se encuentra localizado al nororiente de la ciudad de Bogotá, entre la avenida de los cerros y la Carrera 1 A, contiguo a la Universidad Manuela Beltrán, barrio Los Olivos, de la localidad de Chapinero. Cuenta con una topografía inclinada por estar sobre los cerros además de contar con elementos ecológicos relacionados con las Quebradas Las Delicias y Los Olivos, cuyas rondas hidráulicas y zonas de manejo y protección ambiental corresponden a corredores ecológicos de ronda.

El barrio aparece en la ciudad hacia la década de los setenta como un asentamiento de origen informal, con viviendas construidas sin atender normas técnicas de arquitectura o sismo resistencia, lo que dada la topografía del terreno las hacía muy vulnerables e inseguras. Hacia 1996 el barrio obtiene su legalización urbanística.

Posteriormente, hacia el año 2009 y siguientes empiezan a aparecer en la zona desarrollos inmobiliarios destinados a personas con alto valor adquisitivo generando una segregación

social inmediata y hacia el año 2012, los actores privados inician procesos de adquisición del barrio, sin embargo, algunos propietarios con deseos de permanecer en la zona deciden no vender, frente a lo que denuncian a la Alcaldía Mayor presiones y amenazas para ceder en los procesos de venta.

En este momento, la corporación Corposéptima inicia un proceso con los residentes del barrio capacitando sobre el valor del suelo del que eran titulares y acompañando a la comunidad. La respuesta administrativa de la Alcaldía Mayor consistió en la expedición del Decreto 562 de 2014 (hoy derogado) de altura restringida en la zona, lo que desincentivaría a las constructoras de grandes proyectos inmobiliarios y, junto a ello, el barrio fue declarado zona de mejoramiento integral.

Para el año 2014, en desarrollo del plan de desarrollo denominado “Bogotá Humana”, la Secretaría de Hábitat y Metrovivienda, hoy RENOBO, suscriben un convenio interadministrativo con el objeto “Integrar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para adelantar el desarrollo y construcción de unidades de vivienda de interés social prioritaria.”, dando inicio a la gestión de las etapas definidas en la ley, como lo son el anuncio de proyecto, la declaratoria de condiciones de urgencia, la elaboración de los avalúos, y realiza una gestión y articulación entre todos los actores del proyecto que logró que:

*La administración distrital estructurara un proyecto de vivienda aplicando algunos de los instrumentos de planeación, gestión y financiación establecidos en la ley.

*Los residentes propietarios del suelo se convirtieran en asociados al proyecto y aportaran su suelo al valor comercial establecido por los avalúos oficiales.

*El privado desarrollador del proyecto construyera, a su costo, la totalidad del proyecto pagara compensaciones sociales, pagara arriendos transitorios e intervenciones en los cuerpos de agua.

Luego de todo lo anterior, se desarrolló un proyecto enfocado en el mejoramiento y la integración del barrio Los Olivos, generando vivienda digna, espacios urbanos de participación e integración social en la que la población se involucró y aprovechando los elementos naturales que lo circundan.

Actividades formativas

REFLEXIÓN:

El proyecto Los Olivos destaca la importancia de una urbanización inclusiva que armoniza el desarrollo inmobiliario con la conservación de las comunidades existentes y el medio ambiente. Al transformar un asentamiento informal en un espacio de vivienda social integrada, se demuestra cómo las políticas urbanas pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad mitigando la segregación y fortaleciendo el tejido social. Este enfoque multifacético, que incluye la participación de los residentes en la toma de decisiones y en los beneficios del desarrollo, no solo mejora la calidad de vida, sino que

también fomenta un sentido de pertenencia y preserva la diversidad urbana, esenciales en la construcción de ciudades sostenibles y equitativas.

Conclusiones

El proyecto de los Olivos tomó varios años en llegar al escenario final de implementación, y hoy, convertido en ejemplo, tiene el potencial de ser aplicado a otros procesos de estructuración de proyectos de vivienda social para los que resulta vital, desde un primer momento, tener en cuenta la participación de la comunidad residente para conciliar sus intereses con los de los actores privados o los de la misma administración pública.

Ahora bien, como en todo proyecto, Los Olivos, atravesó una serie de situaciones difíciles desde el punto de vista social, legal, económico, político y urbano que deja lecciones importantes para aplicar por parte de todos los involucrados, pero que evidencia que es posible el desarrollo de proyectos con capital privado que benefician no sólo a sus promotores sino a la comunidad original, a los nuevos residentes y en general, a la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2021). Ciudades 4.0: Política Urbana Nacional.

Proyectó

Nombre:

Cargo:

Firma:

Revisó

Nombre:

Cargo:

Firma:

Aprobó

Nombre:

Cargo:

Firma: