

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY DE ORDENAMIENTO URBANO

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY 102/96 DE CÁMARA DE REPRESENTANTES, 52/95 SENADO “POR LA CUAL SE MODIFICAN LA LEY 9a. DE 1989 Y LA LEY 3a. DE 1991 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” , ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 40/96 DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES” POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RECTORES Y SE EXPIDEN LAS NORMAS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN Y ELABORACION DE POLÍTICAS Y PLANES NACIONALES DEL SECTOR URBANO, SE DESARROLLA EL ARTICULO 320 DE LA CONSTITUCION POLÍTICA, SE ADICIONA PARCIALMENTE LA LEY 136 DE 1994 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS”.

En cumplimiento del mandato constitucional consignado en el Título XII, Capítulo V de la Constitución Política, y atendiendo el encargo del Señor Presidente de la Comisión, presentamos a consideración de la Comisión III de la Cámara de Representantes ponencia favorable a los Proyectos de Ley arriba enunciados, con algunos ajustes que se precisan en el correspondiente Pliego de Modificaciones.

Desde el pasado mes de septiembre cuando se recibió el encargo, se comenzó un amplio proceso de análisis de los contenidos del proyecto de ley aprobado por el Senado, enriquecido con los intercambios de ideas con el Ministerio de Desarrollo, entidad que a nombre del gobierno presentó el Proyecto 95/95 que constituye el eje central de los proyectos acumulados y con instancias de los gobiernos locales, además de los comentarios escritos de algunos gremios y asociaciones de los sectores vinculados al desarrollo urbano.

El Pliego de Modificaciones que hoy se pone a consideración de los Honorables Representantes recoge favorablemente muchas de las inquietudes que recibimos durante este amplio proceso de participación, básicamente relacionadas con elementos que en el proyecto aprobado por el Senado aparecían confusos o de difícil aplicación, en los términos inicialmente propuestos. Igualmente, plantea una reorganización parcial de su estructura temática, mas acorde con los objetivos del Proyecto de Ley, así como un mayor énfasis en los principios jurídicos que lo sustentan. El Pliego incluye además una propuesta sobre la incorporación de los contenidos básicos del Proyecto de Ley No.40/96 de la Cámara, el que por decisión del Presidente de la Comisión, se acumuló a los proyectos en estudio.

En nuestra opinión, el Proyecto de Ley objeto de la presente ponencia, con las modificaciones propuestas, constituye un indudable avance en la actualización del marco normativo para el desarrollo urbano, herramienta fundamental que permitirá, en combinación con otros instrumentos y bajo la orientación de administraciones locales eficientes, orientar la

consolidación de una cultura de lo urbano, en la cual prevalezca el interés colectivo sobre el individual y se diriman los conflictos por la ubicación en el espacio a través de procesos de concertación democráticos.

II. Consideraciones acerca del proyecto de ley

- ***Importancia del Proyecto:***

Los ponentes comparten el propósito central de esta ley, cual es el dotar a las administraciones locales de una base normativa que complemente la Ley de Reforma Urbana, con una serie de herramientas de planificación y gestión dirigidas a lograr una mas eficiente organización del territorio municipal, en armonía con el desarrollo regional y rural.

Es indudable la necesidad de actualizar la base legislativa para el ordenamiento urbano en Colombia, no solo en virtud de los desarrollos que requieren los principios constitucionales sobre la materia, sino como resultado del análisis de nuestra situación urbana, claramente detallado en el documento “Ciudades y Ciudadanía” que constituye la “Política Urbana” del actual gobierno: el carácter esencialmente urbano del país, las carencias y desequilibrios en cuanto a las oportunidades de los ciudadanos de gozar de los beneficios de la urbanización, el gasto público ineficiente por inadecuada planificación, las desventajas para la inversión, en una economía globalizada, dadas las insuficiencias de las infraestructuras urbanas, en fin, la condición de ciudades inacabadas, como la mayoría de los grandes centros urbanos de los países de América Latina, que se “desarrollaron” sobre la marcha, como resultado de una urbanización en cierto modo “intempestiva”, al contrario de las ciudades europeas que se consolidaron como tales mediante lentos procesos de ocupación y maduración.

La ley, es claro, no resuelve estos problemas, como de hecho no lo hizo la Ley 9a. de 1989., ni lo hará ninguna ley por sí sola. Su propósito es abrir espacios con mecanismos de planificación y gestión del suelo, que, conjuntamente con las bases filosóficas y los instrumentos contemplados en la referida Ley de Reforma Urbana, constituyan una especie de “caja de herramientas” para que las autoridades locales, con la participación de la sociedad canalizada a través de sus organizaciones, la utilice según el tipo de problemática o situación, sumando al marco legal, la voluntad política y una eficiente administración de los recursos humanos y financieros.

Es este punto es necesario hacer hincapié acerca del porque modificar y adicionar la Ley 9a. de 1989, no obstante lo reciente de su adopción y la importancia de sus contenidos, tema que en todo su detalle analizó en H. Senador Caicedo Ferrer en su ponencia ante el Senado, razón por la cual sólo haremos una breve referencia.

Estudiosos en la materia han concluido que algunos de los mas importantes mecanismos contemplados en la Ley de Reforma Urbana adolecen de una adecuada instrumentación para su aplicación, no susceptible de suplir por la vía de la reglamentación, como ocurre con la actuación urbanística asociada, ó presentan limitaciones operativas que dificultan su puesta en marcha, como son los casos de la Contribución de Desarrollo Municipal o la

Expropiación. En otros casos, se ha considerado la necesidad de replantear su concepto, como es el relacionado con la Extinción de Dominio producto del incumplimiento de la función social de la propiedad urbana.

En particular sus contenidos de planeación urbana, como marco para las actuaciones urbanísticas públicas y privadas, requieren de ajustes frente a la noción de planes de desarrollo que se desprende de la Constitución y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. La incorporación de la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento del territorio local, y la armonización de éste con el tema ambiental, constituyen igualmente principios constitucionales que deben ser abordados por la legislación urbana.

Es de resaltar en todo caso, que los objetivos y principios de la Reforma Urbana se mantienen intactos, al igual que su contenido básico, en cuanto propuestas de instrumentos de gestión del suelo, en particular el tratamiento del Espacio Público, los principios generales de la Expropiación Judicial, los Bancos de Tierras y el Derecho de Preferencia, sus instrumentos financieros, etc. Otras figuras se modifican frente a las actuales disposiciones de la Ley 9a. de 1989, como el Desarrollo y la Construcción Prioritaria, cuyos efectos se modifican, y la Contribución de Desarrollo Municipal que se reorienta como Participación en Plusvalía para ajustarla al texto constitucional.

- **Principales contenidos:**

Si bien la ponencia acoge la totalidad de contenidos del Proyecto de Ley aprobado por el Senado, considera conveniente resaltar aquellos que a su juicio, constituyen sus ejes fundamentales, como son:

1. La noción de ordenamiento territorial como concepto que supera lo político administrativo:

El Proyecto de Ley incorpora la noción de ordenamiento del territorio como una función pública relacionada con la transformación física en el uso y ocupación del espacio, diferente pero complementaria de su concepción político - administrativa de organización del territorio resultante del proceso histórico y político. En efecto, esta complementariedad es clara si observamos que desde el punto de vista del ordenamiento político - administrativo es indispensable contar con entidades territoriales con capacidad de gobierno que les permita gestionar la acomodación territorial de las diversas actividades derivadas de la evolución de la sociedad, procurando el desarrollo socio - económico, lo cual será posible en la medida en que tales entidades cuenten con apropiadas herramientas de planificación y gestión territorial.

2. La conceptualización del ordenamiento territorial como función pública, participativa y política:

El proyecto de ley tiene como uno de sus ejes estructurantes la consideración de que la organización del territorio local sólo puede ser una función pública, que se desprende, no

solo de los principios generales de la prevalencia del interés general sobre el particular y la función social de la propiedad, sino fundamentalmente del reconocimiento de que la ciudad es por excelencia el espacio de lo colectivo, en el cual compiten diversos intereses de localización y usos, donde las necesidades básicas de infraestructura y servicios solo pueden solucionarse de manera conjunta, y en la cual el funcionamiento de las diferentes actividades privadas supone la existencia y operación de redes de comunicación, equipamientos y espacio público en general.

El Estado, a través de sus diferentes autoridades y fundamentalmente las municipales y distritales, será entonces la instancia que por representar el interés general y dado su carácter de mediador de los intereses particulares en conflicto, es el llamado a orientar el uso y transformación del suelo, tal como se desprende de las normas constitucionales, en particular de los artículos 82 y 334.

Pero es claro que esta “función pública del urbanismo”, como la denomina el Proyecto de Ley, no implica una posición “estatista”, en el sentido de que las decisiones correspondientes se tomen a espaldas de la ciudadanía. Por el contrario, el proyecto es reiterativo en la participación democrática en la gestión y ejecución de los distintos instrumentos de ordenamiento. E igualmente define esta función como un proceso dinámico y político, que reconoce la rapidez de los cambios, y la consideración de la ciudad como expresión cultural espacial de diferentes grupos sociales, con historia, conciencia e intereses políticos diversos.

3. Tanto mercado como se posibilite, tanto Estado como se necesite

El proyecto de ley plantea en sus contenidos esta interesante concepción, toda vez que le apunta a reforzar el papel del Estado como orientador de las intervenciones y usos sobre el territorio municipal y fundamentalmente urbano, de tal manera que se produzca el espacio público y los equipamientos colectivos que soporten su funcionamiento, las diferentes actividades urbanas dispongan de adecuadas localizaciones y se posibiliten los usos menos rentables desde el punto de vista económico, como lo es la vivienda de interés social.

Es evidente y así lo prueba la realidad de la “construcción” de nuestras ciudades, sobre todo en los últimos 30 años, que el mercado o la sola iniciativa privada no ha producido ni el espacio público ni la vivienda de interés social ni los equipamientos y espacios verdes básicos para un equilibrado funcionamiento urbano, y que además de la problemática que generan estas carencias desde el punto de vista del bienestar ciudadano, incluyendo la creciente violencia urbana, es evidente la desorganización espacial que presentan muchas de nuestras ciudades, aún en los espacios relativamente dotados.

Pero igualmente es real en la mayoría de los casos, una mejor capacidad de gestión privada, esto es, de llevar a la práctica en forma mas eficiente algunos proyectos y programas. Sobre esta base, el proyecto de ley contiene interesantes disposiciones para combinar la planificación liderada por las autoridades con la gestión realizada por el sector privado,

como son las relacionadas con las asociaciones o consorcios urbanísticos, la fiducia mercantil para el desarrollo de programas de vivienda, y en general, la posibilidad de entregar a los particulares terrenos expropiados, para la ejecución de los correspondientes proyectos de utilidad común.

La propuesta de ajuste de la figura del “Desarrollo y la Construcción Prioritaria” precisamente va en tal dirección: se sustituye la extinción del dominio en favor del municipio de aquellos terrenos no desarrollados de acuerdo con las prioridades definidas en los planes de ordenamiento, por la “enajenación forzosa” de los mismos, mediante pública subasta, para que el sector industrial constructor o inmobiliario, sustituya los propietarios de la tierra ociosa, pagando una compensación al propietario que no cumplió con la función social de la propiedad, esto es, que no urbanizó o construyó su inmueble, dentro de los plazos señalados al efecto.

4. Actuación urbanística asociada

Teniendo en cuenta que dentro de los propósitos de la ley se encuentra el de mejorar la oferta de tierras para usos urbanos, es de vital importancia su propuesta de “Unidades de Actuación Urbanística”, que mediante la gestión asociada propenden por una mayor racionalidad en la expansión y redesarrollo de las ciudades, con urbanizaciones con espacios públicos acordes con los usos y intensidades de la ocupación privada, cuya infraestructura urbanística se financie con cargo a todos los propietarios de los predios que conforman la Unidad, garantizando su reparto equitativo, mediante la aplicación de diferentes mecanismos de compensación o equidistribución de cargas y beneficios.

A nuestro juicio es éste uno de los instrumentos que en la práctica logrará mejores resultados frente a la expansión o la renovación de nuestras ciudades, teniendo en cuenta las restricciones para gestión hoy existentes: incapacidad financiera municipal para costear las obras de infraestructura y posiciones individualistas de los propietarios de los predios frente a las cargas de la urbanización, entre otras, las cuales buscan solucionarse con disposiciones como la planificación integral del área delimitada como tal, su urbanización conjunta por parte de todos los propietarios, repartándose en forma equitativa las ventajas y cargas definidas en las normas, tales como usos mas o menos rentables, diferencias de intensidades y cesiones para espacio público.

5. Participación en las plusvalías urbanas.

El proyecto desarrolla parcialmente el mandato contenido en el artículo 82 de la Constitución Política sobre la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística, al disponer que los municipios y distritos se beneficien de los incrementos en los valores de la propiedad inmueble producidos en razón de la normativa urbanística o de las operaciones urbanas públicas.

El sustento que soporta el mandato constitucional y sus desarrollos legales es claro desde el punto de vista del Derecho y la Economía Política: En desarrollo de los principios de la

función social de la propiedad y del urbanismo como función pública, es evidente que los precios o valores de cambio de la propiedad urbana tengan una alta correspondencia con su localización respecto al suelo urbano, su destino económico y las intensidades de su uso, parámetros regulados por la normativa urbanística adoptada por los municipios y distritos en ejercicio de sus competencias de ordenamiento del territorio. Es igualmente transparente la relación entre este valor de la tierra y las infraestructuras que le sirven, tales como la disponibilidad de servicios públicos, y la mejor accesibilidad vial, entre otros. Y dadas estas interdependencias es apenas equitativo que la sociedad, representada por sus entidades de gobierno, participe en los incrementos producidos por su acción urbanística, expresada en actos jurídicos y operaciones materiales.

Es necesario en todo caso clarificar que la participación en las plusvalías producidas por las obras públicas sólo operaría en los casos en los que las mismas no se financien a través del mecanismo de la valorización, el cual se mantiene como instrumento básico para la ejecución de la infraestructura vial urbana.

6. Autonomía local en un marco de desarrollo regional, en un proyecto de nación.

La totalidad de los contenidos del Proyecto de Ley apuntan en la dirección de los principios de competencias señalados por la Constitución: el municipio es el responsable de su propio ordenamiento, pero teniendo en cuenta que en éste se involucran temas de interés supramunicipal, tales como los relacionados con la protección del patrimonio cultural y natural, el desarrollo metropolitano y las relaciones funcionales con el sistema de centros urbanos y el ordenamiento regional, se dispone la concertación y acción coordinada entre los diferentes niveles territoriales y funcionales.

Atendiendo esta premisa y desarrollando los principios de complementariedad y subsidiariedad, el proyecto plantea las acciones urbanas integrales como mecanismo de gestión que involucra los diferentes niveles territoriales, y en particular determina de manera general el rol que al gobierno central corresponde, cual es el de apoyar técnica y financieramente estas actuaciones. Acorde con este propósito, en el Pliego de Modificaciones se incorporan las propuestas básicas del proyecto acumulado No. 40/96 de la Cámara, acerca de que la Política Urbana se incorpore a los Planes de Desarrollo y se definan los mecanismos para su implementación. Sobre éstos se acoge la propuesta de dicho Proyecto, de formar un "Expediente Urbano", que permita contar con una mejor información de diagnóstico de los centros urbanos, así como sistematizar y evaluar diferentes experiencias de intervención urbana.

EXPLICACION AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

INTRODUCCIÓN

Como se expresó en las consideraciones generales, la ponencia acoge en su totalidad los contenidos del Proyecto de Ley aprobado por el H. Senado de la República, y en tal sentido se precisa que el pliego de modificaciones que se pone a consideración de la Comisión, se orienta a clarificar ciertos apartes que parecían confusos en el referido texto, a complementar el desarrollo normativo de algunos instrumentos, tendiente a facilitar su aplicación, así como a enfatizar los soportes jurídicos en una forma mas explícita.

Igualmente, el pliego de modificaciones propone una reorganización parcial de la estructura del Proyecto de Ley, para facilitar su comprensión en armonía con los ejes estructurantes del mismo, e incorpora las propuestas básicas del Proyecto acumulado No. 40C /96 y en cuanto mantiene unidad de materia con los contenidos del Proyecto objeto de la ponencia.

En tal sentido, los ajustes que se proponen en el presente pliego de modificaciones, se refieren fundamentalmente a:

- La reorganización parcial de su estructura, con un nuevo orden de capítulos y artículos en algunos casos.
- La determinación explícita de los principios jurídicos que soportan los contenidos básicos del proyecto, los cuales estaban implícitos o dispersos en el texto anterior.
- Aclarar las nociones de ordenamiento del territorio y de acción urbanística, como expresión de la función pública del ordenamiento.
- Concretar los aspectos operativos de las unidades de actuación urbanística y a eliminar algunos conceptos susceptibles de definir por la vía de la reglamentación, tales como construcción, urbanización, renovación urbana, etc.
- Determinar en la propia ley los plazos para el cumplimiento de las prioridades de desarrollo y construcción, en relación con los efectos de su incumplimiento, en la figura del Desarrollo y la Construcción Prioritaria.
- Precisar ciertos puntos de los procesos de expropiación, tales como la jurisdicción competente, los términos para su iniciación y ajustes de procedimiento.
- Articular la participación en la plusvalía con la contribución de valorización, para evitar interpretaciones equívocas que den lugar a la doble tributación por los mismos hechos generadores, así como a precisar algunos contenidos en materia de Derechos Adicionales de Construcción y Desarrollo.
- Precisar los alcances de los instrumentos de ordenamiento territorial en relación con la vivienda de interés social
- Acoger las propuestas básicas del Proyecto de Ley No. 40C/96, en cuanto se articulen con el marco propuesto en el Proyecto analizado, acerca de la gestión del gobierno nacional en el desarrollo urbano, así como a aclarar algunos puntos del capítulo correspondiente, que se prestaban a equívocos frente a la autonomía municipal en esta materia.

El Pliego de Modificaciones incluye además normas en relación con los curadores urbanos, para ajustar su marco regulatorio con base en la experiencia actual, así como ciertas precisiones tendientes a mejorar la operatividad de los mecanismos de enajenación voluntaria y expropiación. Finalmente el Pliego incorpora un procedimiento para el ejercicio de la acción de cumplimiento y ajusta algunas disposiciones de la Ley 9ª. de 1989 sobre renovación urbana y legalización.

A continuación se explican brevemente los ajustes básicos que se han introducido en el pliego de modificaciones, subrayando las partes de los textos objeto de modificación por el Pliego.

1. NUEVA ESTRUCTURA DEL TEXTO DEL PROYECTO

Se propone una nueva organización de la estructura de la ley proyectada, con el propósito de adecuarla a los objetivos de la misma, en cuanto a las herramientas básicas propuestas para el ordenamiento del territorio municipal: planes, instrumentos para promover la actuación privada, mecanismos de gestión de tierras y participación en plusvalías; además de lo concerniente a la vivienda de interés social y a la participación de la Nación en el desarrollo urbano. La estructura planteada se describe en detalle en el anexo a la presente ponencia.

2. EXPLICACION TEMATICA DE LOS PRINCIPALES AJUSTES DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES.

A continuación se explican con algún detalle las principales modificaciones propuestas en el Pliego de Modificaciones para el tercer debate, resaltando los textos correspondientes, luego de precisar en forma breve la apreciación de los ponentes acerca de cada uno de los instrumentos y contenidos propuestos:

CAPITULO I. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS GENERALES

Como ya se expresó, la ponencia comparte los objetivos de la proyectada ley, en cuanto complementar la Ley de Reforma Urbana y adecuarla al nuevo contexto constitucional e institucional del país.

Se considera, empero, que el soporte jurídico de los contenidos propuestos en cuanto a intervención en los usos del suelo y limitaciones a la propiedad puede mejorarse, y en tal sentido se propone la incorporación de una norma que señale de manera precisa los principios que sustentan la función del ordenamiento del territorio, los cuales se desprenden directamente del texto de la Constitución, o constituyen una derivación de otros, como es el caso del “reparto equitativo de las cargas y beneficios del ordenamiento territorial”, que no es otra que la aplicación concreta del principio de la igualdad de los ciudadanos ante las leyes. El texto propuesto en el Pliego de Modificaciones es el siguiente:

“ARTÍCULO 2º. PRINCIPIOS. El ordenamiento del territorio fundamenta en los siguientes principios:

- 1. La función social y ecológica de la propiedad.***
- 2. La prevalencia del interés general sobre el particular***
- 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios”.***

Para cumplir el mismo objetivo de precisar los soportes jurídicos de los contenidos de la proyectada ley, se consideró conveniente incluir dentro de este capítulo inicial la noción y fines de la intervención del Estado en materia de ordenamiento del territorio, utilizando la expresión “función pública del urbanismo”, tomada de la legislación española, que ha venido incorporándose al repertorio de nuestra doctrina y jurisprudencia urbanísticas. Su contenido corresponde a una adaptación parcial del texto del artículo 5º. del proyecto aprobado por el Senado, y obedece a nuestra apreciación acerca del contenido más amplio del “ordenamiento” en relación con la “acción urbanística”, que no es otra cosa que la expresión de esta función pública a través de actos jurídicos y operaciones materiales del Estado. El texto propuesto en el Pliego es el siguiente:

“ARTÍCULO 3º. FUNCION PÚBLICA DEL URBANISMO. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

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

Se plantea igualmente situar el texto del artículo sobre la “participación democrática”, de gran contenido conceptual, en este capítulo, en razón de que se trata del complemento necesario de la función pública del ordenamiento. Se proponen algunos ajustes a la redacción de los incisos 2º. y 3º. para evitar la reiteración de principios ya expresados, y para incluir el ejercicio de la acción de cumplimiento dentro de los mecanismos de participación. Los ajustes propuestos se resaltan así:

“ARTÍCULO 4º. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.

...

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

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, **el ejercicio de la acción de cumplimiento**, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento **y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.**

Finalmente, los contenidos de los artículos 2º. y 3º. del proyecto aprobado por el Senado se pasan al capítulo II, por tratarse de temas relativos al ordenamiento del territorio.

CAPÍTULO II ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO MUNICIPAL.

Tal como se señaló en la parte general de esta ponencia, a nuestro juicio la consideración de la dimensión espacial del ordenamiento territorial, como complementaria a la noción político administrativa es de trascendental importancia, al igual que lo contundente de la consideración del rol público como orientador del ordenamiento del territorio local, frente a la práctica del sector privado definiendo la forma de organización urbana, de acuerdo con sus propios intereses particulares.

Para lograr una comprensión mas sistemática de esta función, sus alcances, determinantes y competencias, se propone una reorganización de los contenidos sobre la materia definidos en el texto aprobado por el Senado, sin cambiar su sentido en lo fundamental.

1º. La denominación del capítulo se sustituye, toda vez que como se anotó, se considera mas comprensiva la noción amplia del ordenamiento del territorio que la de “acción urbanística”, que no es otra cosa que la expresión de aquella función mediante actos jurídicos y operaciones materiales.

2º. Si bien se mantiene la noción de la “acción urbanística”, el Pliego de Modificaciones plantea un ajuste de redacción en la parte inicial de la norma correspondiente, para clarificar su concepto en cuanto manifestación o expresión de la función del ordenamiento del territorio, así:

ARTÍCULO 8o. ACCIÓN URBANÍSTICA. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

3º. Las normas acerca de las competencias en materia de ordenamiento del territorio contenidas en los artículos 2º. y 3º. del proyecto se unifican en un solo, se adicionan en relación con los departamentos y se ajustan en materia metropolitana, para evitar eventuales colisiones de competencias entre las Areas Metropolitanas y los Municipios en lo relacionado con la regulación de los usos del suelo. La propuesta de ajuste se resalta a continuación:

“ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

De acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales, las competencias en materia de ordenamiento del territorio se distribuyen así:

2. Al nivel departamental le corresponde ... ***definir una política de centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio...***;
3. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano y el señalamiento ***de los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994 y sus reglamentos.***

CAPITULO III PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1º. En general las modificaciones planteadas al contenido de este capítulo, además de su denominación, que sustituye la anterior “del ordenamiento del territorio”, son de forma, toda vez que se refieren al cambio de algunos términos, como el “planes generales de ordenamiento territorial” al mas simple de “planes de ordenamiento territorial”, o al contenido “urbano” de los planes en lugar del “urbanístico”. Igualmente el texto de sus artículos se ajusta en algunos casos para precisar detalles de los instrumentos de gestión como parte de los contenidos de los planes de ordenamiento, ajustes menores que no es del caso resaltar en este texto.

2º. En el aparte de normas urbanísticas se propone la adición de un párrafo para señalar que éstas no pueden afectar o impedir el desarrollo de programas de vivienda de interés social, pues como es conocido de muchos parlamentarios y constituye preocupación fundamental del gobierno nacional, varios municipios del país torpedean la ejecución de este tipo de proyectos mediante el establecimiento de una normatividad urbanística que con sus exigencias de áreas mínimas de lotes y viviendas, cesiones gratuitas y especificaciones de urbanismo, impiden su desarrollo. La propuesta es la inclusión de este sencillo párrafo:

ARTICULO 15. NORMAS URBANISTICAS ...

....

PARÁGRAFO: Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.

3º. En el artículo 18 se proponen ajustes al texto de los Programas de Ejecución del Plan de Ordenamiento, para resaltar su necesaria armonía y correspondencia con el plan de inversiones del municipio, en lo que se refiere a los proyectos y programas a cargo de la correspondiente entidad municipal. En igual forma se precisan algunos puntos del inciso 2 y

se elimina el contenido del inciso 3º. por ser redundante. La propuesta de redacción es la siguiente:

ARTÍCULO 18. PROGRAMA DE EJECUCIÓN.

....

El Programa de Ejecución se **integrará al** Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

Dentro del Programa de Ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. **Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el Plan de Ordenamiento.**

4º. En lo relacionado con la adopción de los planes de ordenamiento, único instrumento que la ley proyectada determina como obligatorio, el pliego de modificaciones propone la adición del artículo 20, con el propósito de determinar la imposibilidad de otorgar licencias para actuaciones urbanísticas de urbanización o construcción, si una vez se cumpla el período previsto en el proyecto para su formulación y adopción, el respectivo municipio o distrito no contare con este fundamental instrumento de ordenamiento. Efecto que se suma a la imposibilidad de aplicar los demás instrumentos previstos en la ley. En tal sentido, se propone incorporar el siguiente inciso en el texto del artículo 20:

ARTÍCULO 20. OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO. Cumplido el período de transición previsto en la presente ley para la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, las autoridades competentes sólo podrán otorgar licencias urbanísticas una vez que dicho Plan sea adoptado.

....

5º. Para viabilizar el funcionamiento del Consejo Consultivo de Ordenamiento de que habla el proyecto aprobado, el Pliego de Modificaciones propone la incorporación de una norma que concrete su carácter y funciones generales, así como los parámetros para su conformación, dejando ésta a criterio de las propias entidades locales, como corresponde a su autonomía, en la siguiente forma:

ARTÍCULO 29. CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO. El Consejo Consultivo de Ordenamiento será una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial. Estará conformado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano.

Serán funciones de este Consejo, además de las previstas en esta ley y su reglamento, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea del caso.

PARÁGRAFO: Los miembros de este consejo podrán ser parte del Consejo Territorial de Planeación.

CAPITULO IV. CLASIFICACION DEL SUELO.

Las modificaciones que se plantean en el texto de este capítulo se orientan a precisar los alcances del suelo urbano en cuanto que puede comprender los centros poblados de los corregimientos del respectivo municipio. Igualmente se propone una redacción mas precisa en relación con las limitaciones de usos urbanos en el suelo suburbano. En tal sentido las modificaciones propuestas se resaltan de la siguiente forma:

ARTÍCULO 31. SUELO URBANO. Constituyen el suelo urbano, ...

Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.

ARTÍCULO 34. SUELO SUBURBANO. Constituyen esta categoría ..

Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo.

CAPITULO V. ACTUACION URBANISTICA

1º. Con el propósito de resaltar los contenidos básicos que en esta materia propone el proyecto de ley, cuales son las unidades de actuación urbanística como mecanismos para una gestión mas eficiente del suelo, la aplicación del principio de reparto equitativo de los costos y beneficios del ordenamiento y la compensación como elemento básico para la operación de dicho principio, el pliego de modificaciones propone eliminar los contenidos relacionados con las definiciones de las actuaciones y tratamientos urbanísticos de adecuación, urbanización, construcción, conservación, renovación urbano y mejoramiento integral, por corresponder a conceptos técnicos que bien podrían ser objeto de decretos reglamentarios, en el evento de requerirse una noción legal de los mismos. En su lugar, el pliego propone un nuevo artículo, que en forma simple determine las obligaciones

relacionadas con estas actuaciones, como son la obtención de licencia previa, las cesiones gratuitas y la ejecución de las correspondientes obras de urbanismo, así:

ARTÍCULO 37. ACTUACIONES DE PARCELACIÓN, URBANIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN. *La ejecución de los proyectos y obras de parcelación, urbanización y construcción previstas o autorizadas en los planes de ordenamiento y en los instrumentos que los desarrollen, se realizará de acuerdo con los procedimientos previstos en las reglamentaciones municipales o distritales, las cuales garantizarán el cumplimiento de los deberes de cesión de los terrenos destinados al espacio público y la ejecución de las obras de urbanización, cuando a ello hubiere lugar*

2º. Dada la importancia de las unidades de actuación urbanística como mecanismo que además de garantizar un uso mas racional del suelo, facilitará el desarrollo de grandes porciones de terreno en la medida que se determina su gestión asociada por parte de la totalidad de sus propietarios, con la ventaja de que las cargas correspondientes, como lo son las cesiones urbanísticas, los usos menos rentables, etc., se reparten entre aquellos en forma equitativa, se consideró de la mayor importancia la incorporación de un marco jurídico que con el nivel de detalle necesario, sin caer en desarrollos puntuales, permita llevar a la práctica este tipo de actuaciones, el cual se determina en los artículos 41, 42 y 43, en la siguiente forma:

ARTÍCULO 41. DELIMITACIÓN DE LAS UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA. *Los planes de ordenamiento territorial delimitarán las unidades de actuación tanto en suelo urbano como en suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto, determinarán los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación y aprobación posterior.*

Las unidades de actuación se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de su superficie, mediante el reparto equitativo entre sus propietarios.

El proyecto de delimitación se realizará por las autoridades competentes, de oficio, o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros previstos en el plan de ordenamiento.

Una vez revisado por la autoridad de planeación municipal o distrital, el proyecto de delimitación se pondrá en conocimiento de los titulares de derechos reales sobre la superficie de la unidad de actuación propuesta y sus vecinos, en la forma que determine el reglamento, quienes gozarán de un término de treinta (30) días para formular objeciones u observaciones.

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

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

En ningún caso se aplicará el silencio administrativo positivo, si la propuesta de delimitación no se acoge a las determinaciones del plan de ordenamiento.

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

ARTÍCULO 42. PLAN PARCIAL. Una vez delimitadas las unidades de actuación, se procederá a la formulación del correspondiente plan parcial, el cual deberá determinar las previsiones relacionadas con la dotación de las infraestructuras y los equipamientos, las cesiones correspondientes, la subdivisión, si fuere del caso, en áreas de ejecución y las fases y prioridades de su desarrollo, señalando los sistemas e instrumentos de compensación para la distribución de las cargas y beneficios entre los partícipes. En los casos de renovación y redesarrollo, el plan parcial incluirá además las previsiones relacionadas con la habilitación y el mejoramiento de las infraestructuras, equipamientos y espacio público necesario para atender las nuevas densidades y usos del suelo asignados a la zona.

ARTÍCULO 43. EJECUCIÓN DE LAS UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA. El desarrollo de las unidades de actuación implica la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación, según lo determine el correspondiente plan parcial.

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

En los casos de unidades de actuación de desarrollo prioritario, si en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la aprobación del plan parcial no se hubiese logrado el acuerdo de que trata el aparte anterior, la administración podrá optar por la expropiación administrativa de los terrenos correspondientes o por la enajenación forzosa de los mismos, de conformidad con lo previsto en el capítulo VIII de la presente ley

3º. El mecanismo del reajuste de tierras o el reintegro inmobiliario contemplado en la Ley 9ª. de 1989 constituye sin duda una de las formas mas claras para llevar adelante la ejecución de este tipo de unidades. No obstante no es el único, pues es posible que mediante sistemas de compensación de cargas y beneficios y participación en los costos de desarrollo del proyecto propuestos por los propios partícipes, dentro del campo de la iniciativa privada y la libre asociación, se convengan otros mecanismos. En tal sentido el Pliego de Modificaciones propone la incorporación de un texto en tal sentido.

De otra parte, dada la conexidad instrumental entre el reajuste de tierras como mecanismo para la ejecución de unidades de actuación, el Pliego de Modificaciones incorpora sus contenidos dentro del mismo capítulo. Tal es el sentido de los artículos 44, 45 y 46, del Pliego de Modificaciones, los cuales disponen:

ARTÍCULO 44. EJECUCIÓN MEDIANTE REAJUSTE DE TIERRAS Siempre que el desarrollo de la unidad de actuación requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno que la conforma, o cuando ésta se requiera para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios, la ejecución de la unidad de actuación urbanística se realizará mediante el mecanismo de reajuste de tierras o integración inmobiliaria previstos en la Ley 9a.de 1989, según se trate de urbanización en suelos de expansión o renovación o redesarrollo en suelo urbano, respectivamente, con los ajustes que se determinan en el presente artículo.

Para tales efectos, una vez se acuerden las bases de la actuación asociada según lo previsto en el artículo precedente, se constituirá la entidad gestora, mediante contratos de asociación o encargos fiduciarios, según lo convengan los interesados, la cual elaborará el proyecto urbanístico correspondiente, de conformidad con las determinaciones del plan parcial.

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

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

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

ARTÍCULO 45. TRÁMITE DEL REAJUSTE O LA INTEGRACIÓN. *Una vez se apruebe el proyecto de reajuste o de integración inmobiliaria, se otorgará la escritura pública de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, en la cual se indicarán cada uno los partícipes de la actuación, los terrenos e inmuebles aportados y su englobe. A continuación se señalarán las cesiones urbanísticas gratuitas y el nuevo loteo, de conformidad con el proyecto de urbanización, y finalmente se describirán las restituciones de los aportes en nuevos lotes, señalando su valor y la correspondencia con el predio aportado. Esta escritura pública será registrada en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los predios e inmuebles aportados, los cuales se subrogarán, con plena eficacia real, en los predios e inmuebles restituidos.*

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

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

ARTÍCULO 46. COOPERACIÓN ENTRE PARTÍCIPES. *Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.*

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

Los propietarios de los predios que conforman la unidad de actuación urbanística deberán constituir una sociedad o celebrar los encargos de gestión que garanticen el desarrollo conjunto la unidad. En todo caso los predios que la conforman estarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización

4º. Finalmente el Pliego de Modificaciones en relación con este capítulo, plantea un tratamiento para la realización de obras de infraestructura viales y de redes de servicios públicos que beneficien los terrenos localizados en el suelo de expansión. Si bien se comparte el principio de que “quien se beneficia de la expansión de la ciudad debe pagar los costos correspondientes”, como corresponde al espíritu del parágrafo del artículo 52 del proyecto aprobado por el Senado, se considera mas conveniente definir un marco mas flexible, que eventualmente no entorpezca la ejecución de programas y proyectos de infraestructura previstos por las entidades públicas competentes, sin perjuicio de que éstas

recuperen sus costos mediante la aplicación de instrumentos como la contribución de valorización, la participación en la plusvalía correspondiente, cuando a ello hubiere lugar, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de la población beneficiada con las mismas. El texto propuesto es el siguiente:

ARTÍCULO 50. URBANIZACIÓN EN SUELO DE EXPANSIÓN. La adecuación de terrenos en suelo de expansión que no formen parte de unidades de actuación, con infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, podrá ser realizada por las entidades públicas competentes o por los propietarios correspondientes, según las previsiones de los planes de ordenamiento, pero en todo serán a cargo de sus propietarios las cesiones gratuitas de los terrenos necesarios para la localización de dichas infraestructuras.

Los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen podrán determinar que las inversiones municipales y distritales realizadas para estos fines sean recuperadas a través de la aplicación de los instrumentos tales como la valorización, participación en plusvalía o compensaciones.

CAPITULO VI DESARROLLO Y CONSTRUCCION PRIORITARIA

Para los ponentes, el instrumento del Desarrollo y la Construcción prioritaria constituye sin duda el mas potente para una gestión eficaz del suelo urbano, en la medida en que conservando la propiedad de los terrenos o inmuebles correspondientes en cabeza de sus titulares, se dispone su desarrollo de conformidad con las estrategias de desarrollo y reordenamiento definidas en los planes de ordenamiento. Es una clara expresión de la función social de la propiedad, esto es, como instrumento al servicio de la sociedad.

Igualmente compartimos en su integridad la propuesta contenida en el proyecto de ley analizado, en cuanto se sustituye la “extinción del dominio” como efecto del incumplimiento de dicha función social , por su “enajenación forzosa” a través de pública subasta. Es claro que la extinción del dominio es una forma de “confiscación”, a nuestro juicio vedada por la nueva Carta Política, que la establece para el enriquecimiento ilícito, bajo la consideración jurídica de que en tales eventos no existe el “justo título” que constituye elemento necesario para la consolidación del dominio, de conformidad con la tradición romana de nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo demás, se considera que una parte del sector constructor e inmobiliario, el que pone y arriesga su capital en la generación de empleo y riqueza, puede ser mas productivo frente al desarrollo de terrenos ociosos que no cumplieron su función social en manos de sus propietarios iniciales, que muchos municipios del país que tienen grandes extensiones de terrenos sin desarrollar, si se tiene en cuenta que el factor “capacidad de gestión” puede ser tanto o mas relevante que el de la propiedad de la tierra misma.

Acorde con las consideraciones generales expresadas, el Pliego de Modificaciones plantea algunas precisiones en cuanto a la operatividad de este instrumento, en orden a: i) Determinar plazos para

el desarrollo o la construcción, teniendo en cuenta la dimensión de las operaciones a realizar en cada una de las actuaciones urbanísticas. ii) Señalar de manera expresa que los terrenos o inmuebles vinculados a este mecanismo bien pueden ser de propiedad pública, con el propósito de “poner en movimiento” grandes bolsas de terrenos fiscales. iii) Incluir de manera explícita la posibilidad de aplicar este mecanismo al desarrollo de unidades de actuación urbanística., iv) Aseverar las condiciones del adquirente del inmueble en la pública subasta que a su vez no lo desarrolle o construya en los términos previstos. Las propuestas correspondientes se resaltan a continuación:

ARTÍCULO 51. DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN PRIORITARIA. A partir de la fecha de vigencia de esta ley, ***habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad*** sobre:

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, ***de propiedad pública o privada***, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen ***dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.***
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, ***de propiedad pública o privada***, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen ***dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.***
3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, ***de propiedad pública o privada***, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan ***dentro del año siguiente a su declaratoria.***

“Lo anterior sin perjuicio de que tales inmuebles pueden ser objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación de que trata la presente ley.”

PARÁGRAFO: La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria estará contenida en el Programa de ejecución, de conformidad con las estrategias, directrices y parámetros previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial. En todo caso esta declaratoria podrá preverse directamente en el contenido del Plan de Ordenamiento.

ARTÍCULO 52. DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN PRIORITARIA EN UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA. ***En los casos en que la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria se refiera a terrenos o inmuebles que conforman unidades de actuación urbanística, los plazos establecidos en el artículo anterior se incrementarán en un cincuenta por ciento (50%). En los mismos eventos la enajenación forzosa se referirá a la totalidad de los inmuebles que conforman la unidad de actuación.***

ARTÍCULO 56. INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCION SOCIAL POR EL PARTE DEL COMPRADOR. ***El incumplimiento por parte del adquirente en el desarrollo o la construcción de los terrenos o inmuebles adquiridos mediante la pública subasta,***

dará lugar a la iniciación del proceso de expropiación por vía administrativa por parte del municipio o distrito. En este caso el precio indemnizatorio no podrá ser superior al monto pagado por el adquirente en la pública subasta, actualizado según el índice de precios al consumidor: La forma de pago será un cuarenta por ciento (40%) de cuota inicial y el saldo en ocho (8) contados anuales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble.

Sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al ochenta por ciento (80%) del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los seis meses inmediatamente anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestre vencido.

CAPITULO VII ENAJENACION VOLUNTARIA Y EXPROPIACION JUDICIAL.

El capítulo correspondiente del proyecto aprobado por el Senado plantea interesantes modificaciones al tratamiento legal de estos mecanismos de adquisición de tierras para el desarrollo de proyectos de utilidad pública previstos en la Ley de Reforma Urbana, los cuales se orientan a agilizar dicha adquisición, estableciendo estímulos a la enajenación voluntaria, en cuanto al valor comercial, como variable determinante del precio de adquisición y a su fijación por parte de peritos privados, al tiempo que se plantea la agilización de los términos previstos en la Ley 9ª. Pero sin duda una innovación de trascendencia es la que se refiere a la posibilidad de que los particulares desarrollen por su propia cuenta y riesgo, los respectivos programas de utilidad pública, mediante la transferencia de los inmuebles adquiridos o expropiados para tales efectos por la entidad pública. En esta forma se facilita la participación privada en proyectos de renovación urbana, unidades de actuación a través de reajuste de tierras, programas de vivienda de interés social, equipamientos e instalaciones para los servicios públicos domiciliarios, etc. sin que el Estado se despoje de sus atribuciones en materia de expropiación, que constituyen sin duda alguna una de las expresiones de su función pública como representante del interés general y mediador de los conflictos o intereses particulares. No es posible pensar en que la facultad de expropiar se otorgue a particulares, pues además de estas consideraciones, es claro que los mecanismos de oferta y demanda constituyen su forma natural de adquirir o intercambiar bienes.

Como se deduce de lo expresado, la ponencia comparte el contenido básico del proyecto de ley aprobado por el Senado acerca de este tema, por lo cual el Pliego de Modificaciones en este punto se limita a proponer ajustes básicos para precisar puntos de procedimiento o clarificar aspectos menores de redacción, que no se justifican transcribir aquí,

CAPITULO VIII EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA.

Al igual que en el mecanismo analizado en el aparte precedente, los ponentes consideran que el marco propuesto en el proyecto aprobado por el Senado como desarrollo legal de la norma constitucional se ajusta a las condiciones de equidad y la doctrina sobre la materia. Se destaca la necesidad de contar con este instrumento, como mecanismo para agilizar la adquisición de terrenos o inmuebles que se requieren con prontitud, según las condiciones de urgencia previstas, asegurando en todo caso, como a nuestro juicio lo dispone el texto aprobado, la justa compensación económica a sus propietarios, así como la garantía de la transparencia de la actuación de las autoridades administrativas competentes, en la medida en que la misma es objeto de revisiones por la justicia contenciosa, de acuerdo con procedimiento ampliamente detallado.

De acuerdo con lo anterior, las modificaciones que al respecto se proponen en el texto son mas de forma que conceptuales, las cuales se orientan a incluir los proyectos de renovación dentro de los motivos de utilidad pública para aplicar este tipo de expropiación, a precisar los parámetros para la determinación de la instancia local que en todos los casos que definirá la ocurrencia de las causales de urgencia correspondientes, así como a incluir una norma de carácter fiscal que, al igual que en el procedimiento regulado por el capítulo precedente, estimule la enajenación directa del inmueble, además de las correspondientes a precisiones menores de tipo procedimental.

CAPITULO IX PARTICIPACION EN LA PLUSVALÍA.

Desde el punto de vista filosófico y conceptual, la incorporación de este mecanismo de redistribución de los beneficios generados por el ordenamiento urbano tiene todo el soporte, además de la propia consagración constitucional. Ya en la parte inicial de la ponencia se hizo el análisis relacionado con las variables de uso y aprovechamiento urbanos como determinantes del valor de la tierra, así como la relación de estos aprovechamientos de los instrumentos de ordenamiento del territorio, de competencia de las autoridades públicas. Por ello es evidente la necesidad de incorporar el desarrollo legal de la norma contenida en el artículo 82 de la Carta Política, que ordena la participación de las entidades públicas en la plusvalía generada por su acción urbanística, la cual incluso se encuentra ya consagrada en la Ley 9ª. de 1989 con la denominación de “Contribución de Desarrollo Municipal”.

Las modificaciones que en relación con este instrumento contiene el Pliego se orientan básicamente a precisar la forma de calcular el efecto plusvalía en la incorporación de suelo de expansión, hecho que en el proyecto aprobado por el Senado no tiene una solución específica, a ampliar algunos plazos para el cumplimiento de las distintas etapas de cálculo y liquidación del efecto, así como así como a organizar mejor sus contenidos para evitar reiteraciones que en lugar de precisar puedan confundir. Especial hincapié se hace en el punto de la plusvalía por obras públicas, definiendo de manera explícita el carácter subsidiario de la misma frente a la contribución de valorización. En relación con los Derechos Adicionales de Construcción y Desarrollo, se mantiene el propósito de los

mismos, planteando para su regulación un texto mas simple y corto. Los principales ajustes propuestos se resaltan a continuación:

ARTÍCULO 74. EFECTO PLUSVALÍA RESULTADO DE LA INCORPORACIÓN DEL SUELO RURAL AL DE EXPANSIÓN URBANA. *Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

- 1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.*
- 2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.*
- 3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.*

ARTÍCULO 85. INDEPENDENCIA RESPECTO DE OTROS GRAVÁMENES. *La participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a la propiedad inmueble y específicamente de la contribución de valorización que llegue a causarse por la realización de obras públicas, salvo cuando la administración opte por determinar el mayor valor adquirido por los predios conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de esta ley, caso en el cual no podrá cobrarse contribución de valorización por las mismas obras.*

PARÁGRAFO: *En todo caso, en la liquidación del efecto plusvalía en razón de los hechos generadores previstos en el artículo 73 de la presente ley, no se podrán tener en cuenta los mayores valores producidos por los mismos hechos, si en su momento éstos fueron tenidos en cuenta para la liquidación del monto de la contribución de valorización, cuando fuere del caso.*

ARTÍCULO 86. PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA POR EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS. *Cuando se ejecuten obras públicas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya*

utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana, conforme a las siguientes reglas:

- 1. El efecto de plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras. Para este efecto, la administración, mediante acto que no podrá producirse después de seis (6) meses de concluidas las obras, determinará el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado y definirá las exclusiones a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la presente ley.**
- 2. En todo cuanto sea pertinente, se aplicarán las disposiciones de liquidación, revisión y valor de la participación de que trata la presente ley.**
- 3. La participación en la plusvalía será exigible en los mismos eventos previstos en el artículo 82 de la presente ley.**
- 4. Se aplicarán las formas de pago reguladas en el artículo 83 de la presente ley.**

PARÁGRAFO: Además de los municipios y distritos, las áreas metropolitanas podrán participar en la plusvalía que generen las obras públicas que ejecuten, de acuerdo con lo que al respecto definan los planes de desarrollo metropolitano, aplicándose, en lo pertinente lo señalado en este capítulo sobre tasas de participación, liquidación y cobro de la participación.

ARTÍCULO 87. DERECHOS ADICIONALES DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO. Las administraciones municipales y distritales, previa autorización del concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, podrán emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 73 de esta ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada.

La unidad de medida de los derechos adicionales es un metro cuadrado de construcción o de destinación a un nuevo uso, de acuerdo con el hecho generador correspondiente.

ARTÍCULO 88. TÍTULOS DE DERECHOS ADICIONALES DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO. Los títulos de que trata el artículo anterior, representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, serán transables en el mercado de valores, para lo cual se sujetarán a las normas previstas para los títulos valores, y su

emisión y circulación estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Valores.

A efectos de darles conveniente utilización para la cancelación de derechos adicionales de construcción y desarrollo en cualquier zona o subzona sujeta a la obligación, los títulos serán representativos en el momento de la emisión de una cantidad de derechos adicionales, expresada en metros cuadrados, y se establecerá una tabla de equivalencias entre cada metro cuadrado representativo del título y la cantidad a la cual equivale en las distintas zonas o subzonas. Dicha tabla de equivalencias deberá estar claramente incorporada en el contenido del título junto con las demás condiciones y obligaciones que le son propias. A la unidad de equivalencia se le denominará Derecho Adicional Básico.

ARTÍCULO 89. EXIGIBILIDAD Y PAGO DE LOS DERECHOS ADICIONALES. Los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en la cantidad requerida por cada predio o inmueble, se harán exigibles en el momento del cambio efectivo o uso de la solicitud de licencia de urbanización o construcción. En el curso del primer año, los derechos adicionales se pagarán a su precio nominal inicial; a partir del inicio del segundo año, su precio nominal se reajustará de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor. Si por cualquier razón no se cancela el valor de los derechos adicionales en el momento de hacerse exigibles, se causarán a cargo del propietario o poseedor intereses de mora sobre dicho valor a la tasa bancaria vigente, sin perjuicio de su cobro por la jurisdicción coactiva.

CAPÍTULO X VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

1º. Los contenidos de este capítulo propuestos en el proyecto aprobado se conservan en términos generales, con determinadas precisiones en relación con el área de influencia de una ciudad en relación con los costos de la misma, el momento en el cual rigen los valores topes de la misma. En tal sentido se plantean los siguientes ajustes al texto que desarrolla su concepto legal, así:

ARTÍCULO 90. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL: El artículo 44 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

PARÁGRAFO 1o. : Las disposiciones expedidas por el Gobierno nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria del presente artículo, que hagan referencia a ciudades con más de quinientos mil (500.000) habitantes, **serán aplicables a los municipios que conforman su Area Metropolitana, y a aquellos que dentro de su área de influencia evidencian impactos directos en la demanda de suelo e inmuebles urbanos, derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales.**

PARÁGRAFO 2o. : *El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación.*

2º. Con el propósito de viabilizar el desarrollo de programas de vivienda de este tipo se plantea de manera concreta la forma como los instrumentos de gestión de los planes de ordenamiento deben determinar que una parte del nuevo suelo de expansión se destine a estos fines, lo mismo que cuando se definan parámetros para el reordenamiento de la ciudad. Es absolutamente claro que la actividad básica de una ciudad es la vivienda y que un gran número de sus habitantes tiene una capacidad adquisitiva limitada que en condiciones de mercado a lo sumo le permite viviendas básicas que son precisamente las que conforman el gran universo de la vivienda de interés social. Por ello, cuando la ciudad se expande o se reorienta su desarrollo, una actividad de primer orden es la determinación de parámetros para la localización de viviendas de este tipo en zonas con adecuadas infraestructuras, lo cual no implica la segregación a la que aluden algunos urbanísticos cuando se trata este tópico, sino todo lo contrario, determinar terrenos que posibiliten su desarrollo, a través de normas urbanísticas de localización y usos, en desarrollo de la función social de la propiedad.

En armonía con estos principios, el Pliego propone la incorporación de un nuevo artículo, en la siguiente forma:

ARTÍCULO 91. PLANES DE ORDENAMIENTO Y PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentaje del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana. Lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.

Los planes parciales correspondientes determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados, así como los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes, cuando a ello hubiere lugar.

En todo caso las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas deberán desarrollarse de conformidad con este uso, por sus propietarios o por las entidades públicas competentes, en los casos en los que se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente.

CAPÍTULO XI. LICENCIAS Y SANCIONES URBANÍSTICAS

1º. Los contenidos de este capítulo propuestos en el proyecto aprobado se conservan en términos generales, con algunas modificaciones al régimen del curador urbano que fue establecido mediante el decreto Ley 2150 de 1995, con el propósito de precisar dicho régimen. En tal sentido se le introducen ajustes al texto que desarrolla su concepto legal:

ARTÍCULO 99. CURADOR URBANO.

.....

1. Para ser designado curador urbano se requiere poseer título profesional **y no haber sido objeto de sanciones en razón de su ejercicio.**
2. **Acreditar experiencia profesional mínima de diez años en planificación o gestión urbana**
3. **Dentro del concurso para la designación de curadores, se evaluará tanto al postulante a curador como al personal que integra el grupo interdisciplinario de apoyo.**
4. **Las inhabilidades e incompatibilidades definidas para el curador urbano se extienden a todos los integrantes del grupo interdisciplinario de apoyo.**
5. **El alcalde municipal o distrital definirá la instancia de su administración encargada del seguimiento, vigilancia y control de las actividades de los curadores urbanos.**
6. **Los municipios con población inferior a los cien mil (100.000) habitantes podrán designar curadores urbanos, acogidos a las normas previstas en el Decreto Ley 2150 de 1995, la presente ley y sus reglamentos.**

2º Con el propósito de desanimar a los infractores urbanos se establecen unos topes más altos en las multas que se imponen como sanción y se precisa que éstas podrán ser sucesivas. En tal sentido se le introducen ajustes al texto que desarrolla su concepto legal:

ARTÍCULO 102. SANCIONES URBANÍSTICAS.

.....

1º. Multas **sucesivas** que oscilarán entre cien (100) y **quinientos (500)** salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra **y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.**

.....

2º. Multas **sucesivas** que oscilarán entre setenta (70) y **cuatrocientos (400)** salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos

aptos para estas actuaciones, sin licencia, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra **y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.**

.....

3º. Multas **sucesivas** que oscilarán entre cincuenta (50) y **trescientos (300)** salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando ésta haya caducado, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra **y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.**

.....

4º. Multas **sucesivas** entre treinta (30) y **doscientos (200)** salarios mínimos legales mensuales, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.

5º . La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia.

3º. Se introduce un nuevo artículo con el propósito de orientar a los concejos municipales y distritales sobre la necesidad de asignar a una instancia de la administración, la obligación de ejercer las actividades de vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de viviendas. En tal sentido, el pliego propone el siguiente texto:

ARTÍCULO 107. VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN Y ENAJENACIÓN DE VIVIENDAS. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley y en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución Política, el concejo municipal o distrital definirá la instancia de la administración municipal encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

CAPÍTULO XI PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO URBANO.

1º. En relación con esta temática el Pliego de Modificaciones incorpora las propuestas básicas previstas en el Proyecto de Ley 40 C/96 que se acumula al mismo, cuyo contenido se orienta a la formulación de instrumentos por parte de la Nación tendientes promover el desarrollo equilibrado de los centros urbanos del país, fundamentados en una

Política Nacional Urbana que deberá integrarse o incorporarse como componente del Plan Nacional de Desarrollo.

Para los ponentes, esta iniciativa parlamentaria reviste la mayor importancia, si se tiene en cuenta que las estrategias de descentralización y autonomía de las entidades territoriales no pueden adolecer de unas políticas nacionales que les den coherencia y las articulen a un proyecto de Nación, en armonía con las necesidades e intereses regionales. Podría pensarse que las limitaciones del proceso de descentralización se relacionan, en alguna medida, con estas falencias, dado que ante la falta de instrumentos de acción marco, definidos en políticas y planes para la acción concertada y armónica, se establecen instrumentos de coadministración y control por parte de las entidades nacionales que atropellan las propias posibilidades de gestión descentralizada

En el caso de las propuestas para el sector urbano planteadas por el proyecto acumulado, se recoge una realidad que hoy existe, en cuanto se cuenta con una Política Urbana claramente definida, pero que obedece a razones de coyuntura, por lo que de no plasmarse la necesidad de su adopción formal, mañana puede eliminarse o no actualizarse. Igualmente es pertinente la propuesta de instrumentar los objetivos y metas de la Política Nacional Urbana, mediante la definición de los planes correspondientes, con la determinación de los parámetros para definir los programas y proyectos que se constituyan en mecanismos de acción efectiva.

Adicional a estos mecanismos, y como instrumento de apoyo para su identificación, así como para la formulación de políticas sectoriales urbanas, el Proyecto plantea, y el Pliego acoge, el “Expediente Urbano”, que no es otra cosa que la sistematización de la información relacionada con los atributos urbanos y la correspondiente a los aspectos macroeconómicos y de coyuntura. El Pliego propone adicionalmente la formalización del “Sistema de Información Urbano”, que hoy opera el Ministerio de Desarrollo Económico como parte de los programas de la Política Urbana.

Los demás elementos de los contenidos del Proyecto acumulado pueden ser objeto de desarrollos reglamentarios, por lo cual el Pliego de Modificaciones no los acoge. Teniendo en cuenta lo expuesto, a continuación se resaltan los contenidos específicos del Pliego de Modificaciones en esta materia:

ARTÍCULO 108. POLÍTICA URBANA Y PLAN DE DESARROLLO DE LA NACIÓN.- Como parte del Plan de Desarrollo, el gobierno nacional formulará la Política Nacional Urbana, tendiente a garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos, la cual incluirá directrices, orientaciones, objetivos y estrategias, así como los parámetros para la determinación de los planes tendientes a su cumplimiento, lo mismo que las fuentes de financiación del componente nacional.

Para tales efectos, el Ministerio de Desarrollo Económico formulará la Política Nacional Urbana y los planes tendientes a su ejecución, en armonía con los intereses regionales y locales.

PARÁGRAFO: *En todo caso los planes correspondientes, en especial su componente financiero, deberá estar acorde con los contenidos del Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.*

ARTÍCULO 109. PROGRAMAS Y PROYECTOS. *Dentro de los planes para la ejecución de la Política Nacional Urbana, el gobierno nacional incluirá los parámetros y directrices para determinación de los programas y proyectos objeto de su apoyo, para lo cual tendrá en cuenta entre otros aspectos, la localización geográfica de las ciudades, la categorización municipal, la dinámica demográfica, la situación socioeconómica, las ventajas relativas de competitividad y el esfuerzo fiscal.*

En todo caso, los programas y proyectos que se desarrollen con participación de la nación deberán promover el fortalecimiento de los corredores urbanos, su apoyo se dirigirá de manera prioritaria a la cooperación técnica para la aplicación de la política urbana y de los instrumentos contenidos en esta ley y en la Ley 9ª de 1989, así como caracterizarse de conformidad con lo dispuesto en los artículos 111 y siguientes de la presente ley. .

ARTÍCULO 110. EXPEDIENTE URBANO. *Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georeferenciada, acerca de su organización territorial y urbana.*

Igualmente, el Ministerio de Desarrollo Económico organizará y mantendrá en debida operación, un sistema de información urbano que datos sobre suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos, en el cual se incluirá un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos en la presente ley y en la Ley 9ª de 1989

2º. Con el objeto de evitar equívocos que puedan condicionar interpretaciones erróneas acerca de las competencias y capacidades de las entidades nacionales en la ejecución de "Actuaciones urbanas Integrales y macroproyectos urbanos, el Pliego de Modificaciones propone algunos ajustes en torno a estos conceptos y reduce algunos de sus contenidos que igualmente pueden ser objeto de decretos reglamentarios, en la siguiente forma:

ARTÍCULO 111. ACTUACIONES URBANAS INTEGRALES. *Se entiende por actuaciones urbanas integrales el desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias.*

Cuando se solicite el concurso de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de su Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable será la entidad encargada de determinar en forma específica y precisa las condiciones de participación de las entidades nacionales.

Las actuaciones urbanas integrales son aquellas que reúnen las siguientes características:

- 1. Estar contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial, o en los planes parciales debidamente aprobados.**
- 2. Garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, debidamente evaluados a través de los estudios técnicos correspondientes.**
- 3. Integrar siempre un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos otros dos componentes de la acción sectorial del municipio o distrito sobre la estructura espacial de la ciudad.**
- 4. Contemplar mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado.**

PARÁGRAFO 1º. ∴ Para los efectos de la presente ley, se entiende como componentes de la acción sectorial del municipio o distrito, las decisiones administrativas, los programas o proyectos atinentes a la regulación de los usos del suelo y a su incorporación al desarrollo urbano; a la vivienda de interés social; al espacio público; al mejoramiento integral de asentamientos y a la renovación urbana; al saneamiento básico y el manejo ambiental; a la construcción de infraestructuras para redes de servicios públicos, redes viales primarias, sistemas de transporte y construcción de otras infraestructuras o equipamientos de impacto urbano o metropolitano.

PARÁGRAFO 2º. ∴ El Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable determinará la forma de participación de la nación, después de realizar una evaluación que establezca el impacto espacial y urbano de los proyectos que solicitan el apoyo.

3º. Finalmente, el Pliego de Modificaciones precisa algunos aspectos de la norma proyectada acerca de la reestructuración del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, que en adelante se denominaría con la expresión generica de “Desarrollo Urbano”, como parte del reajuste institucional que debe acompañar el ordenamiento jurídico objeto del proyecto de ley, que asegure una adecuada implantación y cumplimiento de la misma, así como el seguimiento y evaluación correspondientes. Texto que quedaría así:

ARTÍCULO 113. FORTALECIMIENTO DEL VICEMINISTERIO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE. Para asegurar el cumplimiento de las

funciones de apoyo y cooperación técnica a las entidades territoriales en la implementación de los instrumentos y mecanismos de ordenamiento del territorio municipal, así como para fortalecer su papel planificador, coordinador y promotor de la Política Nacional Urbana del Plan Nacional de Desarrollo, concédense facultades extraordinarias al gobierno nacional para que en un término de seis (6) meses reestructure al Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable del Ministerio de Desarrollo Económico, que en adelante se llamará Viceministerio de Desarrollo Urbano, el cual contará con una planta global y tendrá cuatro Direcciones: i) vivienda, suelo y construcción; ii) servicios públicos domiciliarios; iii) transporte urbano; y iv) Espacio Público, Ordenamiento Territorial y Urbano.

Dentro de esta reestructuración se deberán redefinir las funciones del Consejo Superior de Desarrollo Urbano, Vivienda y Agua Potable de que trata el Decreto 2152 de 1992, que en adelante se llamará Consejo Superior de Desarrollo Urbano, ampliando el papel que desempeña como instancia de coordinación y de seguimiento de la política urbana del Plan Nacional de Desarrollo.

ANEXO

ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY, DE ACUERDO CON LO PLANTEADO EN EL PLIEGO DE MODIFICACIONES.

CAPÍTULO I: OBJETIVOS Y PRINCIPIOS.

- Objetivos de la Ley, corresponde al mismo artículo 1º. del proyecto .
- Principios del ordenamiento: artículo nuevo -2º.- en el cual se determinan los principios jurídicos que soportan la intervención del Estado en la ocupación y usos del suelo, esto es, en el ordenamiento del territorio.
- Función pública del urbanismo y sus fines: con base en las disposiciones del texto anterior en materia de ordenamiento.
- Participación democrática: recoge el anterior artículo 6º.

CAPÍTULO II: ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO MUNICIPAL

⇒ Se propone una organización diferente del capítulo, si su contenido se mantiene en términos generales. Se plantea como título del mismo la denominación mas amplia de “ordenamiento” en relación con la “acción

urbanística” que en realidad constituye una expresión de la función pública del ordenamiento.

- Concepto de ordenamiento: corresponde al artículo 7º. anterior.
- Objeto del ordenamiento: texto del artículo 8º. anterior
- Competencias en materia de ordenamiento: adaptación de los artículos 2º. y 3º. anteriores.
- Acción urbanística: como expresión de la función pública del ordenamiento, se incorpora dentro de este capítulo, precisando su concepto.

CAPÍTULO III PLANES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

⇒ La estructura del capítulo corresponde casi en su totalidad a la del texto del proyecto aprobado por el Senado, lo mismo que su contenido, con las precisiones que a continuación se señalan de manera general:

- Concepto y tipos de planes: Igual al texto anterior.
- Determinantes de los planes: Idem.
- Componentes de los planes: se cambia la denominación de “urbanístico” por “urbano”
- Componente General: igual, con algunas precisiones de redacción.
- Componente Urbano: Idem.
- Componente Rural: igual, cambiando su ubicación, para colocarlo a continuación del componente urbano:
- Normas Urbanísticas: por organización su texto se ubica a continuación de los diferentes componentes de los planes. Se adiciona un párrafo en relación con la vivienda de interés social.
- Planes Básicos: corresponde al escrito anterior, con ajustes de redacción.
- Esquemas de Ordenamiento: idéntico al texto aprobado.
- Programa de Ejecución: se propone una redacción mas sencilla, eliminando algunos apartes no necesarios.
- Planes Parciales: el mismo contenido del la versión del Senado, con ligeras precisiones temáticas.
- Obligatoriedad de los planes: se adiciona con una disposición para definir efectos de su no adopción.
- Formulación y adopción de los planes: similar contenido al texto del proyecto aprobado, con ligeras modificaciones para precisar algunos aspectos operativos.
- Planes parciales: idéntico al texto anterior.
- Vigencia y revisión: se proponen ajustes en los períodos correspondientes, para adecuarlos a los períodos de las administraciones locales, sin definir un término preciso.

- Consejo Consultivo de Ordenamiento: se define el alcance de esta instancia, creada en el proyecto anterior, pero sin parámetros para su conformación y funciones.

CAPÍTULO IV CLASIFICACIÓN DEL SUELO

⇒ La organización y denominación del capítulo se ajusta al texto del proyecto anterior, con determinados ajustes temáticos para precisar sus contenidos en algunas de sus disposiciones, así:

- Clases de suelo: se elimina la frase inicial del artículo correspondiente.
- Suelo urbano: se propone la adición de un párrafo para incluir las áreas centrales de los corregimientos
- Suelo rural: idéntico al texto anterior.
- Suelo suburbano: se plantea una redacción alternativa de su inciso 2º. para concretar la forma de incorporación de éste al suelo urbano.
- Suelo de protección: igual contenido al texto anterior.

CAPÍTULO V: ACTUACIÓN URBANÍSTICA

⇒ Este capítulo se reestructura y reordena completamente, con el propósito de precisar el alcance y efectos del mecanismo de gestión a través de las “unidades de actuación urbanística” propuestas en el proyecto aprobado por el Senado; precisar la noción y efectos del principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios del ordenamiento urbano y clarificar los sistemas para llevar a cabo el principio, uno de los cuales es el reajuste de tierras, razón por lo cual las disposiciones relativas al mismo, que se encontraban en un capítulo independiente en el proyecto aprobado por el Senado, se incorporan a este capítulo.

⇒ Otras de las disposiciones que aparecían en el texto anterior se eliminan, por considerarse mas conveniente su desarrollo a través de decretos reglamentarios, como son las nociones de las Actuaciones de urbanización, construcción, etc.

⇒ De conformidad con lo expresado, a continuación se describe la nueva organización propuesta para este capítulo, con las referencias generales sobre el contenido de sus disposiciones:

- Actuación urbanística pública: corresponde a una adaptación del artículo 38 anterior.

- actuaciones de parcelación, urbanización y construcción: versión resumida en un solo artículo, que recoge los objetivos de las definiciones de estas actuaciones en el texto anterior.
- Reparto equitativo de las cargas y beneficios: propone una redacción ampliada del artículo 38 anterior.
- Unidades de actuación urbanística: recoge el texto del anterior artículo 40, sobre “unidades mínimas de actuación urbanística”, con ligeros ajustes.
- Desarrollo prioritario de unidades de actuación: nueva disposición tendiente a concretar la posibilidad de desarrollo prioritario a través de este mecanismo de gestión.
- Delimitación de las unidades de actuación, plan parcial y mecanismos de ejecución de las mismas: nuevos contenidos que precisan la forma de operación de estas unidades.
- Ejecución mediante reajuste de tierras: Desarrolla y precisa las disposiciones sobre su operación previstas en el proyecto aprobado.
- Ejecución mediante cooperación entre partícipes: plantea una alternativa para el desarrollo de unidades de actuación, no precisada en la versión anterior.
- Compensación en tratamientos de conservación: corresponde al contenido del artículo 51 anterior.
- Fondos de Compensación: Idem.
- Indices de Edificabilidad: Idem.
- Urbanización en suelo de expansión: propuesta para precisar los alcances y brindar una mayor flexibilidad, en relación con el contenido del párrafo del artículo 52 del texto aprobado.

CAPÍTULO VI

DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN PRIORITARIA

⇒ Corresponde al capítulo IX del proyecto aprobado por el Senado. Se propone su cambio de ubicación para visualizarlo como uno de los instrumentos de gestión urbanística privada y al mismo tiempo, resaltar su importancia.

⇒ Su contenido en términos generales se ajusta al del referido proyecto, con precisiones en cuanto a los plazos para el cumplimiento de las prioridades y el señalamiento explícito de que los terrenos e inmuebles objeto del mismo pueden ser públicos o privados. La propuesta de estructura y contenido del capítulo es la siguiente, en términos generales:

- Desarrollo y Construcción Prioritaria: corresponde al texto del anterior artículo 70, con las precisiones señaladas.
- Desarrollo y Construcción Prioritaria en Unidades De Actuación: nuevo texto para armonizarlo con propuesta en sentido análogo en el CAPÍTULO de unidades de actuación, ya reseñado.

- Prórrogas de los plazos previstos para el cumplimiento de la prioridad: Se adecua a lo previsto sobre el tema en el artículo 71 de la versión aprobada.
- Iniciación del proceso de enajenación forzosa y procedimiento: adaptación del contenido de los artículos 72, 73 y 74 del texto referido.
- Incumplimiento de la función social por parte del adquirente en la pública subasta: se propone un tratamiento mas severo cuando se de este evento.

CAPÍTULO VII ENAJENACIÓN VOLUNTARIA Y EXPROPIACIÓN JUDICIAL

⇒ Se trata del contenido del anterior capítulo VII, con algunos ajustes relacionados con detalles de procedimiento, cuya estructura es idéntica a la del proyecto anterior, así:

- Motivos de Utilidad Pública: Igual al contenido del texto anterior, con mínimas precisiones de redacción.
- Entidades Competentes: idéntico.
- Conformidad de la expropiación con los planes de ordenamiento: Idem.
- Modificaciones al procedimiento de la enajenación forzosa: igual al texto anterior, con precisiones temáticas.
- Procedimiento de expropiación: Idem.

CAPÍTULO VIII EXPROPIACIÓN POR VIA ADMINISTRATIVA

⇒ Al igual que el capítulo precedente, el contenido de este se mantiene, al igual que su estructura. Se proponen algunas modificaciones de composición:

- Motivos de utilidad pública: Corresponde al texto anterior, agregando la renovación urbana y el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en los procesos de enajenación forzosa.
- Condiciones de Urgencia: Se propone determinar la instancia que las determina.
- Criterios para la declaratoria de urgencia: Igual contenido, con parámetros para la precisión de la causal 1.
- Determinación del carácter administrativo; indemnización y forma de pago; decisión y efecto de la expropiación: son materias con semejante tratamiento al del proyecto aprobado, con ligeros ajustes de operación y la inclusión de una disposición de carácter fiscal para estimular la enajenación voluntaria.
- Proceso Contencioso Administrativo: Idéntico al texto anterior.

CAPÍTULO IX PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA

⇒ Su contenido corresponde al capítulo X del proyecto de ley aprobado por el Senado. El Pliego de Modificaciones propone ajustes en las disposiciones que lo conforman, para resumir algunas que aparecían como reiterativas, así como precisar sus alcances en cuanto al efecto plusvalía en la incorporación del suelo de expansión y sus relaciones e independencia con la contribución de valorización. La estructura propuesta es la siguiente:

- Noción : corresponde de manera general al texto aprobado por el Senado.
- Hechos Generadores: Idem.
- Efecto plusvalía en la incorporación de suelo de expansión urbana: artículo nuevo, dado que esta situación no estaba claramente tratada en el texto anterior.
- Efecto plusvalía por cambio de uso: propuesta de texto muy semejante al previsto en el proyecto aprobado.
- Efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo: Idem.
- Area objeto de la participación: artículo nueva que concentra disposiciones dispersas sobre el tema.
- Monto de la participación: igual al texto anterior, con precisiones de redacción en sus párrafos.
- Procedimiento de cálculo: corresponde al contenido general del proyecto aprobado, con modificaciones en los plazos.
- Liquidación del efecto plusvalía: Igual contenido al aprobado en el proyecto, incluyendo un párrafo que en el mismo aparecía como artículo independiente.
- Revisión de la Liquidación: Igual al texto anterior.
- Exigibilidad y cobro: Corresponde al texto de varios artículos del proyecto aprobado, que se agrupan por razones de unidad temática.
- Formas de pago y destino de la participación: semejantes al texto anterior, con ajustes de redacción.
- Independencia respecto de otros gravámenes: se clarifica la norma de la versión anterior.
- Plusvalía en razón de obras públicas: igualmente se precisa su contenido para determinar la prevalencia de la contribución de valorización para estos casos.
- Derechos Adicionales de Construcción y Desarrollo: se reorganiza en unos pocos artículos el contenido sobre esta materia, dado que la versión anterior presentaba reiteraciones que se prestaban a equívocos en su interpretación.

⇒ Se cambia a ubicación del capítulo correspondiente al anterior XII, con el propósito de incluir sus disposiciones en la parte sustantiva del proyecto y resaltar la importancia de sus contenidos.

⇒ Se desarrolla con algún detalle, mediante la propuesta de un nuevo artículo, los contenidos de los planes de ordenamiento en relación con la vivienda de interés social.

⇒ Se proponen algunas precisiones temáticas en los diferentes contenidos del capítulo, cuya estructura quedará de la siguiente forma:

- Concepto de vivienda de interés social.: semejante al texto anterior, delimitando algunos aspectos específicos.
- Planes de Ordenamiento y vivienda de interés social: artículo nuevo
- Ajustes en los procedimientos de prescripción: se propone una pequeña adición al contenido del artículo para facilitar el desarrollo de los procesos de pertenencia.
- Expropiación por motivos de equidad: se plantea igualmente a complementar su contenido en aspectos procedimentales.

CAPÍTULO XI LICENCIAS Y SANCIONES URBANÍSTICAS.

⇒ Corresponde al mismo capítulo del proyecto aprobado por el Senado, con idéntica estructura. Las propuestas de ajustes se refieren a ciertos ajustes en el marco normativo de los curadores urbanos y en el monto de las sanciones urbanísticas, cuya síntesis se describe a continuación:

- Licencias urbanísticas: Igual al texto anterior, con precisiones mínimas.
- Principios del régimen normativo: idéntico a la versión anterior.
- Curador Urbano: Se plantean modificaciones teniendo en cuenta la operación actual de esta instancia. Por igual razón se eliminan algunos artículos del proyecto aprobado.
- Infracciones urbanísticas: Igual al texto aprobado.
- Sanciones urbanísticas: se proponen ajustes en sus montos.
- Adecuación a las normas, obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación y restitución de elementos del espacio público son temas que mantienen idéntico contenido al texto aprobado por el Senado.

CAPÍTULO XII PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO URBANO

⇒ El Pliego de Modificaciones recoge las propuestas básicas que sobre el tema contempla el proyecto aprobado, con algunas modificaciones para evitar equívocos frente a la autonomía local. Igualmente incorpora los

contenidos básicos del proyecto de ley 40 C/96, acumulado a los proyectos objeto de la ponencia. La estructura y contenidos básicos planteados para este capítulo son los siguientes:

- Política Nacional Urbana y Plan Nacional de Desarrollo: artículo nuevo tomado del proyecto acumulado .
- Programas y Proyectos: Idem
- Expediente Urbano: Idem.
- Actuaciones Urbanas Integrales: Corresponde al texto de la versión anterior con una redacción mas simple y con precisiones en torno a la posibilidad de su ejecución autónoma por parte de los municipios.
- Macroproyectos Urbanos: Igual al texto anterior
- Fortalecimiento del Viceministerio de Desarrollo Urbano: Se precisan los propósitos del fortalecimiento.

CAPÍTULO XIII DISPOSICIONES FINALES

⇒ Además de las contenidas en el proyecto aprobado por el Senado, el Pliego de Modificaciones propone algunas normas adicionales relacionadas con la incorporación del procedimiento para la acción de cumplimiento, así como algunos ajustes o ligeras reformas a algunas normas de la Ley 9ª. de 1989, y ciertas precisiones al alcance del subsidio en especie previsto en la Ley 3ª. de 1991. El contenido del capítulo propuesto es el siguiente:

- Procedimiento para la acción de cumplimiento: propuesta de artículo nuevo.
- Incorporación del espacio público: contenido semejante al del texto del proyecto anterior, con ajustes de redacción.
- Bancos Inmobiliarios: propuesta de nueva disposición, adaptando y ampliando un contenido parecido del la versión anterior.
- Renovación urbana: artículo nuevo que propone modificaciones a los contenidos de la Ley 9ª. de 1989.
- Areas de riego recuperadas: idéntico contenido al del proyecto aprobado.

CAPÍTULO XIV DISPOSICIONES TRANSITORIAS

⇒ Nueva propuesta del Pliego de Modificaciones, para regular aquellas situaciones resultantes de procesos iniciados con anterioridad a la vigencia de la ley, que puedan verse afectadas por la transición normativa.