



**AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA
FONADE**

PERSPECTIVA URBANA -UNION TEMPORAL-

Plan de Desarrollo Metropolitano

**Componente Físico-
Territorial**

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE

TOMO III

GESTION URBANISTICA

Documento Final

MARZO DEL 2000

T

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1.

MARCO PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

- 1.1. Bases constitucionales y legales**
- 1.2. Bases conceptuales para la aplicación de los instrumentos de gestión.**

CAPÍTULO 2.

LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

- 2.1. Desarrollo y promoción de proyectos sectoriales relacionados con los hechos metropolitanos**
- 2.2. Fortalecimiento financiero e institucional del área metropolitana**
- 2.3. Fortalecimiento institucional de los municipios en planificación y gestión urbanística**
- 2.4. Seguimiento a la aplicación del componente de ordenamiento territorial metropolitano**

CAPÍTULO 3.

**LOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL COMPONENTE DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO**

- 3.1. Planificación complementaria**
- 3.2. Instrumentos para la adquisición de suelo**
- 3.3. Instrumentos para el reparto de cargas y beneficios**
- 3.4. Instrumentos para redefinir la estructura predial**
- 3.5. Instrumentos financieros**

INTRODUCCIÓN

Con la aprobación de la Ley 388 de 1997 se propone al país un nuevo modelo de planificación y gestión físico territorial para los municipios en general y para aquellos que constituyen las Áreas Metropolitanas especialmente, al concretar los aspectos de carácter regional (metropolitano) como lineamientos y condicionamientos del ordenamiento de los municipios que las conforman, logrando una adecuada articulación entre las decisiones de carácter municipal y metropolitano.

Lo anterior como un desarrollo de los principios y normas consagradas en la Ley 128 de 1994, que establece cierto nivel de “delegación” de competencias municipales en el Área Metropolitana como entidad de carácter administrativo y de planificación común para los municipios que la conforman, con el propósito de asegurar los objetivos de desarrollo y la ejecución de proyectos conjuntos, dadas las condiciones de estrecha relación física y funcional. Dicha delegación de competencias, en cuanto a ordenamiento físico se refiere a los denominados "hechos metropolitanos", es decir, aquellos asuntos que conciernen al menos a dos de los municipios que conforman el Área como entidad administrativa y que son de vital importancia para el buen funcionamiento del Área como territorio.

En tal sentido, el Componente de Ordenamiento Territorial del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano del Área de Bucaramanga se ha dirigido a definir los mencionados hechos metropolitanos y a establecer los lineamientos y criterios que deben acoger los municipios, para lograr el propósito de desarrollo que es convertirse en una tecnópolis y para asegurar la funcionalidad urbana - territorial que demanda el desarrollo físico del Área en los próximos ocho (8) años. Igualmente, este Componente propone una serie de instrumentos de gestión urbanística que pueden implementar los municipios y el Área para garantizar la ejecución de las acciones y actuaciones urbanísticas, así como de los planes y proyectos.

Para abordar el ordenamiento territorial del Área Metropolitana de Bucaramanga se partió de diferenciar el Área Metropolitana como región y como entidad de carácter administrativo. El objetivo de la planificación territorial, desde la óptica regional, es la definición del modelo de ocupación del territorio y la estrategia de actuación, que le permita a cada uno de sus municipios potenciar sus ventajas comparativas y minimizar sus debilidades, con el propósito de impulsar el desarrollo económico y social de la región y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El ordenamiento territorial, desde el punto de vista administrativo, se refiere a las competencias que en la materia tiene el Área como entidad de carácter supramunicipal y la forma de articular las decisiones municipales sobre el tema, para asegurar la implementación de las disposiciones, objetivos y proyectos estructurantes y estratégicos que requiere el Área entendida como región.

En tal sentido, el objeto del presente documento es presentar el sustento normativo y teórico que orientan las decisiones de ordenamiento territorial del Área Metropolitana de Bucaramanga, precisar las estrategias de gestión así como los instrumentos financieros y administrativos que deberá implementar el Área para garantizar la ejecución de planes y proyectos que concretan el modelo de ocupación del territorio propuesto.

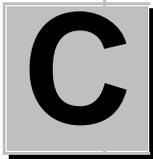
PRESENTACIÓN

El Tomo III contiene la definición y aplicación de los instrumentos de gestión que permitirán implementar las definiciones dadas en la formulación del componente físico territorial del Area Metropolitana de Bucaramanga.

Se parte de un análisis de los niveles de competencias metropolitano y municipal, con el fin de definir los mecanismos de articulación para el desarrollo de los lineamientos del Plan.

En segundo lugar se plantean los nuevos instrumentos definidos en la Ley 388 de 1997, los cuales constituyen el pilar de la gestión territorial y la forma en que podrán ser usados por el Area Metropolitana.

Por último, se establece la estrategia de gestión, que comprende las acciones que deberá acometer el Area para el logro de los objetivos y metas del Componente Físico Territorial.



APÍTULO I.

MARCO PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL

1.1 BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Ley 128 de 1994 establece la obligatoriedad que tienen las Áreas Metropolitanas de elaborar planes integrales de desarrollo que incluyen los componentes socioeconómico, físico y de inversión. El Ordenamiento Físico Territorial de los municipios fue autorizado por la Ley 152 de 1994 y desarrollado por la Ley 388 de 1997 que previó, para el caso de los municipios que conforman las Áreas Metropolitanas, la necesidad de articular y concordar el ordenamiento físico entre estos dos niveles a través de la formulación del Componente de Ordenamiento Físico del Territorio de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano.

En el Anexo I se presentan dos cuadros resúmenes sobre el marco constitucional y legal que orienta las decisiones de ordenamiento territorial en las Áreas Metropolitanas y posibilitan la gestión urbanística coordinada y

complementaria entre el Área y los municipios que la conforman. También incluye aquellas normas, de carácter constitucional y legal, que son aplicables al ámbito municipal con el fin de diferenciar claramente las competencias que en esta materia tienen el Área y los municipios.

No obstante existir el marco normativo para la expedición del Componente de Ordenamiento Territorial de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano de Bucaramanga, existen algunos vacíos reglamentarios, que se han tratado de llenar a través del Proyecto de Acuerdo que lo adopta. Para ello se ha tenido en cuenta la autonomía municipal establecida por la Constitución y las Leyes, así como los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tal como lo disponen el parágrafo del artículo 7o. de la Ley 388 de 1997 y el artículo 4o. de la Ley 136 de 1994.

- **Las competencias de las Áreas para fijar los usos del suelo:**

La competencia constitucional para la fijación de los usos del suelo es de los Concejos Municipales. Sin embargo, y con el propósito de garantizar coherencia en la planificación física - territorial en las Áreas Metropolitanas, el legislador previó que estas entidades pueden intervenir en la determinación de los usos, por parte de los municipios, fijando objetivos y criterios a los cuales deben sujetarse los Concejos, dictando normas obligatoriamente generales (art. 14 de la Ley 128 de 1994) referidas a los hechos metropolitanos (art. 6 de la Ley 128 de 1994). Estas normas obligatoriamente generales prevalecerán sobre los planes que adopten los municipios (art. 14 de la Ley 128 de 1994).

Por lo anterior, el Componente de Ordenamiento Territorial define la estructura de ocupación del territorio metropolitano, caracteriza las áreas funcionales que se incorporarán en el corto, mediano y largo plazo y da lineamientos y criterios generales sobre los usos del suelo que los municipios pueden asignar a cada una de ellas para asegurar el propósito de desarrollo del Área como una tecnópolis.

Corresponderá entonces a los municipios, dentro de sus Planes de Ordenamiento Territorial, asignar los usos específicos a las áreas funcionales.

- **Los hechos metropolitanos**

La Ley 128 establece que las Áreas sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos cuando en su Plan Integral de Desarrollo se incluyen decisiones sobre tales hechos metropolitanos.

Adicionalmente, y como desarrollo de estas normas contenidas en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, el segundo inciso del párrafo del artículo 7o. de la Ley 388 establece que "la autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por las entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal".

Por tanto, el Componente de Ordenamiento Territorial del Área se eleva a la categoría de Acuerdo Metropolitano, modificando parcialmente el Plan

Integral de Desarrollo Metropolitano (Acuerdo 0061 de 1994), para que se constituya en parte integral del mismo.

Adicionalmente se definen los hechos metropolitanos y las políticas que los orientan, así como los lineamientos, objetivos y criterios generales para su manejo por parte de los municipios al formular sus planes de ordenamiento territorial, dado que el objetivo del Área como entidad administrativa es planear, gestionar y desarrollar aquellos asuntos de carácter metropolitano sin suplantar las funciones que son propias de los municipios y que no inciden directamente sobre los mencionados hechos metropolitanos.

La determinación de los lineamientos, objetivos y criterios sobre los hechos metropolitanos garantiza la concurrencia y complementariedad entre la planificación metropolitana y la municipal.

- **El alcance y contenido normativo del Componente Territorial Metropolitano**

La Ley 388 de 1997 no establece el nivel normativo que tendrán las normas metropolitanas, relacionadas con los lineamientos y criterios obligatoriamente generales, dentro de los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Esta Ley y su Decreto Reglamentario 879 de 1998 no establecieron tampoco ninguna disposición sobre el contenido y documentos que forman parte del Componente de Ordenamiento Metropolitano.

Para asegurar el cumplimiento de las disposiciones sobre ordenamiento territorial metropolitano durante el largo plazo, de una manera homogénea para los municipios, se definió que las normas obligatoriamente generales sean incorporadas en los planes de ordenamiento territorial de los municipios como normas estructurales. (Ver Cuadro 2 del Anexo I).

Igualmente, con el propósito de hacer coherente la planificación territorial metropolitana con la municipal se considera pertinente que el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano conste de un diagnóstico, los lineamientos, estrategias territoriales y el modelo de ocupación, así como su estrategia de Gestión.

Los documentos que conforman del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano serán los mismos establecidos para los municipios en el Decreto 879 de 1998: el proyecto de Acuerdo Metropolitano, el Documento Técnico, con sus respectivos anexos y planos y un Documento Resumen para la difusión de las decisiones adoptadas.

- **La gestión del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano**

Uno de los avances significativos de la Ley 388 de 1997, en cuanto al ordenamiento territorial de los municipios, fue haber establecido que el Plan debe contener los aspectos propios de la planificación del territorio y los mecanismos de financiación y gestión de las operaciones que defina el Plan, así como los instrumentos de gestión del suelo que las viabilicen.

Con un carácter similar a lo dispuesto para los municipios, la Ley prevé que el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano defina su programa de ejecución. Es decir, la gestión y financiación para el corto plazo. En otros términos, el legislador no previó la determinación de una estrategia de gestión de mediano y largo plazo para el Componente Territorial Metropolitano.

No obstante lo anterior, para asegurar que las decisiones tomadas en el Componente de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Bucaramanga sean implementadas, en este documento se incluye la estrategia de gestión urbanística donde se definen las líneas de acción, los instrumentos y acciones a ejecutar por parte del Área, para la implementación de las decisiones y el desarrollo de los proyectos estratégicos.

La estrategia de gestión urbanística se dirige a establecer las responsabilidades y posibilidades del Área en materia de financiación, gestión y ejecución de proyectos, así como a las acciones de apoyo y fortalecimiento institucional que debe desarrollar hacia los municipios, para garantizar, en el largo plazo, la implementación de las decisiones que se adoptan.

De esta forma se asegurará la coordinación y concurrencia entre Área Metropolitana y los Municipio en la gestión urbana - territorial sin menoscabo de la autonomía municipal y procurando el posicionamiento del Área en los asuntos estratégicos que le permitan fortalecerse como una entidad promotora y facilitadora del desarrollo regional.

- **La vigencia y los procedimientos para la aprobación y modificación**

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 7o. de la Ley 388 al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128, así como en esta Ley y su reglamento.

La Ley 388 obliga a que los Planes de Desarrollo Metropolitano incluyan además un componente físico territorial que con base en objetivos de desarrollo socioeconómico metropolitanos de largo plazo "establecerán la estrategia de estructuración territorial metropolitana e identificarán las infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano a ejecutar en el largo, mediano y corto plazo".

El mismo artículo establece que "el componente de ordenamiento territorial de los planes de desarrollo metropolitano incluirá sus correspondientes programas de ejecución y deberá armonizar sus vigencias a las establecidas en la presente Ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios". Así, el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano, tendrá una vigencia mínima de tres períodos constitucionales para las administraciones municipales, contada la primera a partir del 1 de enero de 1998 de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 879 de 1998, reglamentario de la Ley 388.

De otra parte, la Ley 388 de 1997 previó que el Componente de Ordenamiento Territorial del Plan Metropolitano se formulará y aprobará a partir de un proceso concertado con las instancias de planeación que conforman los municipios del Área. El trámite de aprobación es el mismo establecido por la Ley 128 para el Plan Integral de Desarrollo, dado que forma parte del mismo.

En tal sentido, la iniciativa fue de la Dirección del Área Metropolitana, como su representante legal. El proyecto fue presentado y concertado con el Consejo Metropolitano de Planeación, como organismo asesor de las autoridades administrativas del Área. Dado que no hay términos específicos para esta instancia en la Ley 388 de 1997, se asumió un período de quince (15) días calendario para que el Consejo realizara las observaciones y sugerencias al mismo. La aprobación del Acuerdo es competencia de la Junta Metropolitana.

Pese a que la Ley 388 de 1997 tampoco previó a la autoridad ambiental como instancia de aprobación y consulta, el proyecto de Acuerdo fue puesto a consideración de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, para su concepto y observaciones, con el fin de evitar que los lineamientos y criterios de ordenamiento metropolitano sobre aspectos ambientales, que serán de obligatorio cumplimiento para los municipios, en el trámite de aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios sean rechazados por la Corporación, presentándose una colisión de competencias que tendría que dirimirse seguramente ante el Consejo de Estado o la Corte Constitucional.

Adicionalmente, la Ley 388 establece que se deberá formular el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano, conformidad con lo dispuesto en esa ley, sin definir el carácter normativo de las decisiones como tampoco un trámite especial para su modificación, tal como sí lo hace para los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios.

Por tanto, el Acuerdo Metropolitano que define el Componente de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Bucaramanga tendrá una vigencia mínima hasta el 31 de diciembre del año 2009. Sus revisiones requerirán del mismo procedimiento que surtió para la aprobación de este Acuerdo y se deben sustentar en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana, la dinámica de ajustes de los usos del suelo, la ejecución de macroproyectos de infraestructura nacional, regional o departamental que generen impacto sobre el ordenamiento del territorio metropolitano o la ocurrencia de un hecho sobreviniente o catástrofe en el territorio metropolitano.

1.2 BASES CONCEPTUALES PARA LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN.

En Colombia se ha presentado un cambio de paradigma sobre la planificación y la gestión urbana - regional, que se ha venido gestando desde el inicio del proceso de descentralización político - administrativa, a mediados de los años 80, la expedición de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9a de 1989) y la Constitución Política de 1991 y sus posteriores desarrollos legislativos, que han

planteado una transformación en la visión y el papel del Estado, así como en las relaciones Estado - Ciudadano y Estado - Sector Privado.

Estos desarrollos normativos han definido los mecanismos e instrumentos que permiten articular las acciones e inversiones de los diferentes niveles territoriales y administrativos del Estado, así como del Estado y el Sector Privado, buscando potenciar las ventajas de cada uno de los actores para asegurar un crecimiento económico con desarrollo social.

El nuevo modelo de planificación y gestión urbana definido por el Gobierno Nacional se ha establecido con base en las experiencias internacionales, especialmente las del urbanismo español, francés, inglés, japonés y norteamericano, de manera que se han tratado de retomar los principales aportes de cada modelo adaptándolas a las condiciones políticas, económicas y legales del país.

El nuevo modelo de planificación y gestión urbana está basado en cinco aspectos principales: funcionalidad urbana, integralidad en la gestión, fortalecimiento de las finanzas territoriales, el cambio en las relaciones estado-sector privado y un nuevo marco sobre los derechos de uso del suelo urbano.

Este nuevo modelo, con sus instrumentos de planificación y gestión, está apenas siendo introducido por parte de los municipios y áreas metropolitanas, a través de la expedición de planes de ordenamiento territorial por parte de los primeros y del Componente de Ordenamiento Territorial de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano. Por tanto, el Área Metropolitana de Bucaramanga deberá desarrollar acciones de difusión, información y

capacitación dirigidas a las administraciones municipales y a los demás actores urbanos para que conozcan el nuevo modelo de planificación y gestión urbana, las decisiones de planeación y los mecanismos de implementación definidos, e incidir así en un cambio en la cultura de los ciudadanos en el largo plazo.

- **Funcionalidad Urbana**

La forma en que tradicionalmente se han desarrollado los centros urbanos en Colombia, ha generado en el funcionamiento de las ciudades complejas situaciones asociadas a la producción de externalidades negativas que afectan directamente la calidad de vida de la población. Estas disfuncionalidades, pueden ser analizadas desde dos puntos de vista: al interior de los centros urbanos y en su periferia.

En la primera situación, sobresalen los problemas asociados a los bajos estándares en espacio público y equipamientos, los cambios de uso y los procesos de densificación, que ante la carencia de mecanismos adecuados producen la ineficiencia de las estructuras prediales e inmobiliarias, la reducción de estándares urbanos, la destrucción de centros históricos, el deterioro de áreas con pérdida de centralidad y la expulsión de la vivienda a la periferia, entre otros.

En la segunda, sobresalen, entre otros, la localización de nuevas zonas de vivienda alejadas de las centralidades urbanas que inciden en mayores desplazamientos, los requerimientos viales y de transporte, mayores costos para la ciudad, presiones para la ampliación de los perímetros de servicios y la utilización de nuevo suelo donde los propietarios se apropian de las

plusvalías que genera el crecimiento urbano. Adicionalmente, la incapacidad de generar oferta de suelo para vivienda de interés social, por los precios de especulación y los costos en los servicios, la infraestructura vial y los equipamientos, necesarios para atender a la población de más bajos ingresos, presiona la urbanización ilegal o clandestina que da origen a la segregación socioespacial de los ciudadanos y genera sobrecostos en la dotación posterior de estas zonas.

Si bien la primera situación se asocia principalmente a las ciudades grandes y medianas y a los centros urbanos que cumplen funciones como centros regionales o subregionales, la segunda se presenta en la gran mayoría de los municipios independiente de su tamaño.

El nuevo modelo de planificación y gestión urbana propende por la adopción de normas y definición de instrumentos de gestión que den respuesta a estas dos situaciones en el marco de las determinaciones y prioridades consignadas en el Plan de Ordenamiento Metropolitano y los respectivos planes municipales.

- **Integralidad en la gestión**

Parte del origen de las disfuncionalidades urbanas se debe, entre otras razones, a las intervenciones sectoriales y aisladas que realizan los actores públicos y privados sobre los atributos urbanos o las dimensiones del desarrollo, así como a la desarticulación entre los diferentes sistemas que conforman la estructura urbana, o a la prevalencia y mayor desarrollo de

unos atributos sobre otros; ésto se traduce en ineficiencias en el funcionamiento de la ciudad.

Para resolver esta situación, la Ley 388 de 1997 propone definir acciones sobre el territorio, a partir de la aplicación de los instrumentos de planificación complementarios al Plan de Ordenamiento, que aporten soluciones de forma integral a determinadas problemáticas urbanas y zonas de la ciudad, como son los planes parciales. Igualmente esta ley propende por la gestión asociada de propietarios voluntariamente o a través de las unidades de actuación urbanística, como alternativa al desarrollo predio a predio que ha caracterizado la gestión urbanística, para garantizar el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los propietarios y demás actores que participen en el desarrollo de las zonas.

En el Plan de Ordenamiento Territorial se definen las acciones y las intervenciones que se desarrollarán durante la vigencia de éste y se establece una priorización de la acción territorial para el corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, son los procesos de gestión los que realmente posibilitan la articulación entre los diversos componentes del desarrollo urbano y del territorio con los actores y recursos que intervienen, razón por la cual la gestión urbanística, que constituye parte integral del Plan, debe estar planteada como un conjunto articulado de estrategias, procesos, procedimientos e instrumentos tendientes a la definición de acciones y actuaciones de carácter integral en donde se posibilite la participación de actores públicos y privados aprovechando sus ventajas comparativas.

- **Fortalecimiento de las Finanzas Territoriales**

La Ley 388 de 1997, en desarrollo del artículo 82 de la Constitución Política constituye un aporte fundamental al fortalecimiento de las finanzas municipales, al reconocer que las decisiones sobre ordenamiento urbano que toma el Estado, en cabeza de los municipios, generan un mayor valor al suelo, es decir, que modifican la estructura de precios de este atributo, sin que hayan sido incorporadas actuaciones e inversiones por parte del propietario. Por tanto, esta Ley desarrolla el procedimiento que permite al municipio participar en las plusvalías que genera su acción urbanística.

De esta manera, el nuevo modelo de planificación y gestión urbana no se limita a establecer las decisiones administrativas, técnicas y normativas que definen la forma y el procedimiento de ocupación del territorio, sino que también articula el mecanismo para liquidar y cobrar el mayor valor que generan tales decisiones (acciones urbanísticas), las cuales deberán basarse en la dinámica del mercado inmobiliario y la dinámica socioeconómica de la ciudad y el Área Metropolitana y no sólo en criterios urbanísticos - arquitectónicos.

El nuevo modelo de planificación y gestión urbanística implica además que desde la planificación se incluyan los mecanismos para asegurar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, la forma de financiar y ejecutar los proyectos y los instrumentos a aplicar tales como la enajenación voluntaria, la expropiación judicial o administrativa, el derecho de preferencia, las compensaciones urbanísticas y la transferencia de derechos de

construcción y desarrollo, así como las estrategias y procedimientos para articular la participación del sector privado. Por tanto, la definición de los proyectos, la temporalidad de las acciones y su coordinación en términos de gestión se convierte en insumo fundamental para la gestión urbanística.

El nuevo modelo de planificación y gestión urbana busca asegurar el desarrollo de los proyectos definidos en el Plan garantizando su financiación a través de tres estrategias:

- ◆ Asegurar que un buen porcentaje de las intervenciones sea financiado y ejecutado por parte del sector privado, por lo cual el papel del Estado es facilitar el desarrollo de estas intervenciones, siempre y cuando estén dirigidas a los propósitos y prioridades establecidas en el Plan de Ordenamiento
- ◆ Posibilitar el desarrollo de proyectos en asocio con el sector privado, para garantizar su ejecución sin incurrir el municipio en altos costos que no pueda cubrir asegurando, por medio del reparto equitativo de las cargas y beneficios y la localización de un porcentaje de cesiones urbanísticas gratuitas en los proyectos estratégicos, que se obtengan de manera gratuita el espacio público y las áreas para la localización de equipamientos. Igualmente se busca la participación del sector privado para sufragar los costos que demandan las obras relacionadas con servicios públicos y la infraestructura vial.
- ◆ Garantizar nuevos recursos a los municipios para asumir sus funciones de proveedor de servicios públicos, infraestructura, transporte y vivienda de interés social, principalmente, a través del cobro de la participación en plusvalía y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo,

es decir, mediante recursos provenientes de los excedentes generados en otro sector de la ciudad.

- **El cambio en las relaciones público - privado**

La gestión urbana en el nuevo modelo de gestión parte de la necesidad de "hacer sinérgias" para asegurar el desarrollo lo cual implica la búsqueda de nuevos socios y la apertura de nuevos espacios para la construcción del espacio urbano donde participen activamente el Estado, el sector privado y las comunidades organizadas.

Para ello la Ley 388 de 1997, además de desarrollar los instrumentos propios de la intervención estatal para asegurar como prioridad la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad y la igualdad de los ciudadanos ante la Ley, incluye instrumentos novedosos de carácter jurídico, financiero y de gestión que facilitan la actuación del sector privado, dando al estado un papel más activo como promotor y facilitador de la gestión que desarrollan los particulares.

De esta forma, se rompe la tradicional cultura estatal de limitarse a fijar normas, definir prioridades y desarrollar las acciones de control urbanístico, para tener un papel proactivo y convertirse en agente de su propio desarrollo. Así pues, el nuevo modelo incluye la posibilidad de desarrollar zonas de la ciudad por iniciativa privada, utilizando para ello como figura de planificación complementaria los planes parciales, así como la ejecución a través de unidades de actuación urbanística que garantizan el reparto equitativo de las cargas y los beneficios.

También prevé este nuevo modelo que el municipio pueda expropiar terrenos e inmuebles a quienes no estén interesados en el desarrollo de proyectos importantes definidos en el Plan, para entregarlos mediante contrato a los verdaderos promotores urbanos, superando de esta forma los cuellos de botella que se han presentado por la baja capacidad de financiación que tiene el sector público y la imposibilidad de ejercer instrumentos coactivos que tiene el sector privado contra otro particular.

- **Un nuevo marco sobre los derechos de uso en suelo urbano**

La planificación y gestión urbana previstas en el nuevo modelo establece una serie de instrumentos de intervención en la propiedad del suelo, con base en los principios constitucionales de prevalencia del interés general sobre el particular y la función social y ecológica de la propiedad. Partiendo de estos principios corresponde al Estado, y en particular a la administración municipal, definir la forma de ocupación y el uso del territorio, además de las actividades y proyectos prioritarios y de utilidad pública que se realizarán en beneficio de la colectividad a quien representa. Es decir, es el Estado el que concede los derechos urbanísticos sobre el suelo urbano.

El nuevo modelo reconoce además que el valor del suelo urbano se adquiere a raíz de la dinámica propia del proceso de urbanización y en particular, de las decisiones que realiza el municipio como parte de su función pública relacionada con el urbanismo.

Por tanto, el suelo urbano per se no tiene derechos sobre la urbanización y uso, sino que por el contrario, son una concesión del Estado en ejercicio de la función pública del urbanismo que benefician a unos cuantos propietarios

al incrementar el valor de su propiedad ante nuevas expectativas de uso y explotación, por lo cual deben pagar una parte del mismo al municipio a través de la participación en plusvalía.

Esta nueva forma de definir los derechos urbanísticos, sin duda es una de las novedades más valiosas del nuevo modelo, sin embargo, no es fácil romper con una concepción arraigada de suponer derechos ilimitados y propios sobre un bien inmueble, aún sobre la posibilidad de explotarlos con usos urbanos. Corresponderá al Área Metropolitana dentro de su programa de divulgación, información y capacitación propender por arraigar esta nueva forma de valorar los derechos de uso en suelo urbano, en la cual se basan las decisiones de ordenamiento metropolitano.

C

APÍTULO II.

LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

La gestión urbanística del Componente de Ordenamiento Físico - Territorial del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano es el conjunto de estrategias, planes, programas, procedimientos e instrumentos que implementará el Área Metropolitana para garantizar que las decisiones de ordenamiento se puedan llevar a la práctica, superando la tradicional forma de planificación que se limitaba a la definición de normas y de proyectos sectoriales. La gestión urbanística tiene los siguientes objetivos:

- Fortalecer el papel planificador del Área Metropolitana, para que supere la tradicional gestión de proyectos de obras públicas y pueda mejorar su nivel de interrelación con los municipios que la conforman, con la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga y con el Departamento.
- Mejorar las relaciones entre el Área Metropolitana y los municipios que la conforman para garantizar gobernabilidad en el territorio, en lo referente al ordenamiento físico y a la gestión urbanística

- Articular los procesos de planificación sectorial y local, dentro de un marco de desarrollo y ordenamiento metropolitano.
- Fortalecer institucional y financieramente al Área para que pueda asumir el desarrollo de las acciones que requiere la gestión del Componente de Ordenamiento territorial.

Para el cumplimiento de estos objetivos se definen cuatro (4) líneas de acción relacionadas: el desarrollo y promoción de proyectos sectoriales relacionados con los hechos metropolitanos; el fortalecimiento financiero e institucional del Área Metropolitana; el fortalecimiento institucional de los municipios en planificación y gestión urbanística; el seguimiento a la aplicación del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.

2.1. LÍNEA DE ACCIÓN 1: DESARROLLO Y PROMOCIÓN DE PROYECTOS SECTORIALES RELACIONADOS CON LOS HECHOS METROPOLITANOS

Para ser desarrollados por el Área Metropolitana, en asocio con los municipios y con la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, de acuerdo con los lineamientos y criterios en las fichas de proyectos que se incluyen en el Documento de Formulación (Tomo II).

2.2. LÍNEA DE ACCIÓN 2: FORTALECIMIENTO FINANCIERO**E INSTITUCIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA**

El Área Metropolitana desarrollará acciones para fortalecer su capacidad de planificación y gestión urbanística para la implementación de los proyectos definidos, mediante la adecuación de las dependencias metropolitanas existentes, así como la creación y puesta en funcionamiento de nuevas empresas.

- **Adecuación de la Estructura Institucional del Área Metropolitana**

Teniendo en cuenta que el Área Metropolitana de Bucaramanga requiere desarrollar e implementar las decisiones contenidas en el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano y convertirse en un agente activo en su aplicación, se hace necesario adecuar la estructura institucional del Área para responder a los nuevos retos.

En tal sentido se propone modificar la estructura institucional actual, establecida por niveles y jerarquías, planteando una estructura más horizontal, donde se cuente con grupos de profesionales especializados y multidisciplinarios que se desempeñen por proyectos. En particular se proponen los siguientes ajustes:

- ◆ Adecuar y ampliar la Dirección de Planeación y Desarrollo Urbano, quien será la encargada de desarrollar los instrumentos de gestión urbanística y las acciones de información y asistencia técnica para la aplicación de las decisiones de ordenamiento territorial metropolitano,

además de asumir durante los próximos seis meses la modificación del Plan Integral de Desarrollo con el fin de adecuarlo al nuevo propósito de desarrollo: convertir al Área en una tecnópolis. También será la instancia que estudiará los proyectos de Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios.

Para adecuar esta dependencia se sugiere eliminar la División de Registro y Control, que administra el Fondo de Inmuebles y Control Territorial funciones que deberán ser asumidas por el Banco Inmobiliario. Las funciones de control urbanístico deberán ser asumidas por los municipios directamente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley (Decreto 2150 de 1995).

Se sugiere la conformación tres divisiones: planeación económica y social, planeación y gestión urbanística, y asistencia técnica. Estas Divisiones tendrán profesionales a cargo, sin departamentos, quienes trabajaran por proyectos.

- ◆ Adecuar y Ampliar la Dirección Técnica que será la encargada de realizar las acciones de coordinación con los municipios, la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga y el sector privado, para el desarrollo de los proyectos definidos en el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Así, además de las Divisiones de Proyectos y Construcciones que desarrollan las obras públicas que adelanta el Área, se requiere una división de coordinación institucional.

En este caso se sugiere también que cada división esté conformada por grupos de profesionales por proyecto.

- ◆ Asignarle a la Oficina de Coordinación del Plan Prospectivo la función de estudiar la posibilidad y los mecanismos requeridos para ampliar el Área Metropolitana, incluyendo otros municipios que ya están conurbados.
- ◆ Transformar al Centro de Información Geográfico Regional en el Observatorio Inmobiliario, tal como se precisa más adelante.
- ◆ Fortalecer al Consejo Metropolitano de Planeación para que asuma las funciones de seguimiento permanente a la implementación del Componente de Ordenamiento Territorial.
- ◆ Elevar el nivel profesional de los funcionarios del Área mediante la contratación de profesionales especializados en temas de planificación y gestión urbanística. También se sugiere desarrollar una estrategia de capacitación permanente a los funcionarios vinculados, mediante convenios con las Universidades.

- **Creación del Banco Inmobiliario Metropolitano**

El Área Metropolitana de Bucaramanga deberá conformar el Banco Inmobiliario Metropolitano, transformando el actual Fondo de Inmuebles Urbanos y constituyéndolo como una Empresa Industrial y Comercial del Estado con participación del Área y de los Municipios. El desarrollo de los

proyectos que adelante el Banco podrá contar con la participación del sector privado.

El objetivo de constituir el Banco Inmobiliario es conformar la reserva de suelo necesaria para adelantar los proyectos metropolitanos, en especial los de vivienda de interés social, los de reubicación de asentamientos localizados en zonas de riesgo no mitigable, el plan vial, las unidades de actuación urbanística utilizando los mecanismos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria y garantizar la protección ambiental.

El Banco Inmobiliario deberá adquirir prioritariamente los inmuebles clasificados como suelo rural para que su precio sea menor y una vez se clasifiquen como de expansión se apropie de las plusvalías y pueda desarrollar los proyectos metropolitanos a menores costos.

Los municipios podrán participar en el Banco aportando, entre otros, recursos financieros o los inmuebles que adquiera producto de la enajenación voluntaria o expropiación, así como de participación en plusvalía pagada en suelo.

- **Creación del Observatorio Inmobiliario Metropolitano**

El Área Metropolitana deberá poner en funcionamiento el Observatorio Inmobiliario Metropolitano, en asocio con el municipio de Bucaramanga y el sector privado, de forma tal que se cuente con un instrumento para el monitoreo del comportamiento del mercado inmobiliario y el seguimiento de

la aplicación del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano y de los planes de ordenamiento territorial de los municipios.

Para ello el Área transformará el Sistema de Información Geográfico Regional, incluyendo además del SIG el sistema de información del mercado inmobiliario y la oficina de análisis del comportamiento del mercado inmobiliario metropolitano.

- **Creación de la Empresa para el Manejo del Espacio Público**

El Área Metropolitana conformará una empresa para el manejo del espacio público, especialmente de los parques metropolitanos, con participación de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, los municipios y el sector privado.

La función de esta empresa será desarrollar esquemas novedosos de administración y mantenimiento de los parques metropolitanos con el fin de disminuir los costos que estas actividades implican. La participación de los municipios podrá estar dada en la transferencia de las zonas destinadas a parques metropolitanos para que esta empresa se encargue de la gestión.

- **Creación de la Empresa de Transporte Masivo Metropolitana**

El Área Metropolitana de Bucaramanga constituirá la empresa de transporte metropolitana, con participación de los municipios y del sector privado, quien será la encargada de la construcción y administración del sistema masivo de transporte "solo bus".

El desarrollo de esta empresa y sus funciones deberán ser definidos una vez el Área cuente con los estudios específicos sobre la materia.

- **Fortalecimiento del Consejo Metropolitano de Planeación**

El Área Metropolitana de Bucaramanga deberá adelantar acciones de capacitación a los miembros del Consejo Metropolitano de Planeación sobre los objetivos, contenidos, alcances y normas del Componente de Ordenamiento Territorial, para que se convierta en la instancia de seguimiento y evaluación permanente del mismo, de acuerdo con el sistema que se define más adelante.

Igualmente se propone fortalecer este Consejo al asignarle las funciones de instancia para conceptuar las condiciones de urgencia para utilizar la expropiación por vía administrativa.

- **Fortalecimiento del Consejo Consultivo de Ordenamiento Metropolitano**

El Área Metropolitana debe constituir de manera permanente el Consejo Consultivo de Ordenamiento Metropolitano, con participación de los miembros de los Consejos Consultivos de Ordenamiento Municipal, con el propósito de asegurar la participación ciudadana durante la fase de implementación del Componente de Ordenamiento Territorial y buscar la articulación entre las decisiones y actuaciones metropolitanas y municipales.

Este Consejo podrá sesionar por comisiones sectoriales: vivienda, servicios públicos, medio ambiente, parques metropolitanos, transporte metropolitano, etc.

- **Implementación de la Participación en Plusvalía**

El Área Metropolitana deberá desarrollar los mecanismos y procedimientos necesarios para implementar la participación en plusvalía por obra pública, con el fin de poder aplicarla cuando las obras no sean financiadas por el sistema de contribución de valorización.

- **Coordinación Institucional**

Para garantizar el desarrollo de los planes y proyectos definidos en el Componente de Ordenamiento Territorial el Área deberá desarrollar acciones de coordinación institucional con la Corporación para la Defensa de Bucaramanga y los municipios.

El objetivo de esta estrategia es asegurar que las decisiones municipales sobre ordenamiento territorial incorporen los lineamientos y criterios metropolitanos y la cofinanciación y gestión conjunta de los proyectos metropolitanos.

Adicionalmente, la coordinación institucional con otros municipios conurbados se dirigirá a concretar la ampliación del Área Metropolitana, así

como a concretar la participación del departamento en el desarrollo de proyectos metropolitanos.

2.3. LÍNEA DE ACCIÓN 3: FORTALECIMIENTO

INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS EN PLANIFICACIÓN Y

GESTIÓN URBANÍSTICA:

El Área Metropolitana desarrollará acciones para fortalecer la capacidad de planificación y gestión urbanística de los municipios que la conforman para asegurar que las decisiones metropolitanas se concreten en el nivel municipal y el desarrollo de los proyectos conjuntos.

El fortalecimiento institucional de los municipios en planificación y gestión urbanística implica para el Área la implementación de los proyectos de asistencia técnica y capacitación a los funcionarios municipales y a los agentes privados que participan en el desarrollo de proyectos.

- **Proyecto de capacitación**

El proyecto de capacitación está dirigido a funcionarios públicos de los municipios, los curadores urbanos y a los agentes privados interesados en desarrollar proyectos definidos en el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.

Este proyecto implica al interior del Área contar con un grupo de profesionales conocedor de las decisiones de Ordenamiento Metropolitano y de sus proyectos, así como una metodología para que el proceso de

información y capacitación sea sistemático, que se conviertan en el soporte técnico de los convenios con las Universidades, aseguren continuidad y profundidad en los contenidos y en la aplicación de instrumentos pedagógicos.

El proyecto de capacitación incluirá, entre otros, los siguientes contenidos:

- ◆ Objetivos, alcances y contenidos del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.
 - ◆ Proyectos del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.
 - ◆ Normas metropolitanas obligatoriamente generales y su aplicación en el ordenamiento municipal.
 - ◆ Instrumentos de gestión urbanística
 - ◆ Participación en plusvalía
 - ◆ Infracciones y sanciones urbanísticas.
 - ◆ Procedimientos e instrumentos para ejercer el control urbanístico.
- **Proyecto de asistencia técnica directa a los municipios**

El proyecto de asistencia técnica a los municipios está dirigido a funcionarios públicos de los municipios, especialmente de las oficinas de planeación, empresas de servicios públicos, fondos de vivienda, obras públicas y hacienda.

El objetivo de este proyecto es fortalecer a los municipios que conforman el Área en el desarrollo y aplicación de la Ley 388 de 1997 y del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.

Este proyecto implica al interior del Área contar con un grupo de profesionales conocedor de las decisiones de Ordenamiento Metropolitano, de sus proyectos y de los instrumentos de gestión urbanística, así como de una estrategia de trabajo conjunto para desarrollar actividades coordinadas con los funcionarios municipales.

El proyecto de asistencia directa incluirá, entre otros, los siguientes aspectos:

- ◆ Acompañamiento a las oficinas de planeación durante la formulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios para incorporar los lineamientos metropolitanos y sus normas obligatoriamente generales.
- ◆ Acompañamiento a las oficinas municipales para la aplicación de los instrumentos de gestión contenidos en la Ley.
- ◆ Acompañamiento directo a las oficinas de planeación y hacienda para implementar la liquidación y cobro de la participación en plusvalía municipal.
- ◆ Acompañamiento directo para el montaje de las oficinas de control urbanístico municipal y la definición de los procesos y procedimientos que deben implementar.

2.5. LÍNEA DE ACCIÓN 4: SEGUIMIENTO A LA APLICACIÓN

DEL COMPONENTE DE ORDENAMIENTO

TERRITORIAL METROPOLITANO

El Área Metropolitana conformará un sistema de seguimiento y evaluación permanente a la aplicación de las decisiones del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano, de tal forma que la Dirección pueda presentar reportes semestrales a la Junta Metropolitana para que se definan las medidas correctivas y propositivas de manera oportuna.

Para asegurar el desarrollo del sistema de seguimiento y evaluación permanente el Área Metropolitana deberá adelantar las acciones de ajuste institucional previstas en la línea de acción número 2 .

El sistema de seguimiento y evaluación deberá estar sustentado por un sistema de indicadores. "Los indicadores se deben considerar como un instrumento de modernización de la gestión urbana y social, que permitirá optimizar el empleo de los recursos y la calidad de los servicios y evaluar la acción de los mercados"¹. Los indicadores que defina el Área Metropolitana de Bucaramanga para monitorear la gestión del Componente de Ordenamiento Territorial deberán permitir:

- ◆ Medir el cumplimiento de los objetivos - cuantitativos y cualitativos- del Componente de Ordenamiento Territorial del Plan Integral de Desarrollo

¹ Principios Conceptuales del Sistema de Indicadores Urbanos para Colombia, Comité Nacional Preparatorio de Hábitat II, Subcomité de Indicadores Urbanos, Santa Fe de Bogotá, 1996.

Metropolitano, así como los particulares para cada hecho metropolitano y los proyectos definidos.

- ◆ Comparar periódicamente el avance en el desarrollo de las áreas funcionales, que son la concreción de la estructura de ocupación adoptada.
- ◆ Evaluar el avance de los proyectos y la participación de las entidades y particulares que se vinculan.
- ◆ Evaluar el desarrollo institucional del Área Metropolitana y de los municipios.
- ◆ Definir los factores críticos para la gestión urbanística.
- ◆ Medir los efectos negativos generados por las decisiones de planificación metropolitana.
- ◆ Tomar las decisiones de ajuste a las actividades y a los objetivos iniciales del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.

Además, para que el sistema de seguimiento y evaluación sea efectivo se deberán utilizar criterios, metodologías y lenguaje unificados para el Área y los municipios, teniendo en cuenta que este sistema estará alimentado por información proveniente de los municipios que la conforman.

Se consideran cinco áreas estratégicas para el seguimiento:

- ◆ Área institucional, donde se consideran aspectos relacionados con las actividades e inversiones realizadas por el Área, por los municipios y por la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.
- ◆ Área de desarrollo físico - espacial, considera aspectos relacionados con el desarrollo y consolidación del modelo de ocupación del territorio, en especial lo referente al desarrollo de las zonas funcionales y la ejecución de los proyectos que concretan los hechos metropolitanos.
- ◆ El área de gestión urbanística, que incluye aspectos relacionados con la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística y de financiación previstos en la legislación para dinamizar las intervenciones urbanas.
- ◆ Área social donde se establece el impacto del ordenamiento en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- ◆ Área económica y financiera en donde se miden los beneficios económicos generados por el ordenamiento territorial y el desarrollo de proyectos de manera planificada.

Se deben establecer indicadores que permitan la medición de los cambios a través de la comparación de la información generada antes, durante y después de las intervenciones previstas en el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.

- **Área institucional**

Como se planteó anteriormente la gestión urbanística del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano, implica una serie de acciones y actuaciones de ajuste institucional por parte del Área, así como desarrollar acciones de coordinación de esfuerzos y recursos para garantizar el desarrollo de los proyectos. Por tanto, el Área deberá definir indicadores que le permitan valorar el estado de avance y la participación de las entidades que intervienen en desarrollo de la estrategia general de gestión urbana y en cada uno de los proyectos que se adelanten.

Los indicadores que se incorporen para realizar el seguimiento de la estrategia general de gestión urbanística son:

- ◆ El mapa institucional, es decir, la definición de las obligaciones de las dependencias del Área, de las entidades municipales, departamentales y nacionales, las entidades privadas, gremios y asociaciones de ciudadanos que participen.
- ◆ El presupuesto general por componente definido en cada programa de ejecución.
- ◆ El cronograma general por componente definido en cada programa de ejecución y en los planes de acción, donde se detallen las actividades, la dependencia entre actividades y responsables.

Para cada entidad pública participante:

- ◆ El cronograma de las actividades que realicen directamente y aquellas que contraten con terceros o que exijan la participación de otras instancias.
- ◆ El programa de inversiones de acuerdo con el programa de ejecución, así como las respectivas apropiaciones y ejecuciones presupuestales.
- ◆ La inclusión de los lineamientos, objetivos, criterios y normas obligatoriamente generales en los planes de ordenamiento territorial de los municipios.
- ◆ La adecuación institucional del Área a los nuevos requerimientos y su consolidación para asumir las nuevas funciones, a través de los planes de acción de cada dependencia.
- ◆ La constitución y puesta en funcionamiento de las nuevas dependencias metropolitanas, donde se precisen el alcance y los objetivos, así como los planes de acción.
- ◆ La adecuación y puesta en funcionamiento de las oficinas de control urbanístico.
- ◆ El número de funcionarios capacitados por el Área en planificación y gestión urbanística por cada municipio.
- ◆ El número de proyectos conjuntos entre el Área y los municipios para concretar el proyecto de asistencia técnica directa.

Para las entidades privadas:

- ◆ Cronogramas de actividades y planes de acción.
- ◆ Presupuestos de inversiones y apropiaciones efectivas.
- ◆ Determinación de compromisos y actividades a desarrollar directamente o a través de terceros.

Los indicadores que se incorporen para realizar el seguimiento de los proyectos serán los siguientes, además de aquellos definidos en cada ficha de proyecto incluidas en el documento de formulación:

- ◆ El mapa institucional, en el que se definan las obligaciones de cada entidad participante.
- ◆ El presupuesto general del proyecto, por componentes, en el que se incluyan las inversiones requeridas durante el tiempo de duración del mismo.
- ◆ Las fases del proyecto y las actividades de cada fase con su respectivo cronograma y dependencia entre actividades.
- ◆ La ruta crítica del proyecto.
- ◆ La inscripción del proyecto en los bancos de proyectos municipales, departamental y metropolitano.

- **Área de desarrollo físico– espacial**

Se desarrollan indicadores que permiten medir el estado de las condiciones físicas del hábitat metropolitano, la articulación funcional entre los municipios, la disponibilidad de suelo para vivienda social y el estado y conservación de los recursos naturales que constituyen la base ambiental que orienta el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Todos éstos se constituyen en aspectos que estimulan o limitan la gestión urbanística y a su vez reflejan el dinamismo de los procesos económicos asociados con el desarrollo de las áreas funcionales y los proyectos definidos.

- ◆ Composición de los usos y tipos de actividades desarrolladas en las áreas funcionales, especificando los usos asociados a la tecnópolis así como aquellos que son deteriorantes y poluentes.
- ◆ Relación área urbanizada/ área de expansión urbana total.
- ◆ Área, clase y estado del espacio público en las áreas funcionales.
- ◆ Relación área de cesiones conformada/ área de expansión urbana total.
- ◆ Área verde por habitante.
- ◆ Relación área de parques metropolitanos desarrollada/ área de parques metropolitanos prevista.
- ◆ Relación área de protección constituida/ área de protección prevista.

- ◆ Expansión y reposición de redes de servicios públicos domiciliarios.
- ◆ Relación área construida/ área total.
- ◆ Número total de unidades prediales.
- ◆ Área promedio de las unidades prediales.
- ◆ Área de vivienda por habitante para el total metropolitano, por municipio y por áreas funcionales.
- ◆ Área construida por habitante para el total metropolitano, por municipio y por áreas funcionales.
- ◆ Relación de número de predios construidos y desocupados a número total de predios por áreas funcionales.
- ◆ Composición y estado de la infraestructura vial.
- ◆ Cobertura y rutas de transporte masivo
- **Área de gestión urbanística**

Se desarrollan indicadores que permiten medir la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística y financiación por parte del Área Metropolitana y de los municipios. Todos éstos se constituyen en aspectos

que estimulan o limitan la gestión urbanística y a su vez reflejan el dinamismo de los procesos económicos e institucionales asociados con la implementación del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano.

- ◆ Concordancia de normas obligatoriamente generales incluidas en los planes metropolitanos.
 - ◆ Planes de ordenamiento territorial municipales aprobados.
 - ◆ Planes parciales aprobados.
 - ◆ Unidades de actuación urbanística delimitadas.
 - ◆ Proyectos de reajuste de tierras aprobados.
 - ◆ Cálculo y recaudo de participación en plusvalía por parte del Área Metropolitana.
 - ◆ Cálculo y recaudo de participación en plusvalía por parte de los municipios.
 - ◆ Convenios y contratos suscritos por el Área Metropolitana con entidades públicas y privadas para el desarrollo de proyectos.
-
- **Área social**

El ordenamiento territorial tiene por objeto planificar el territorio y gestionarlo adecuadamente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Área Metropolitana en cuanto al manejo uso y disfrute de los elementos del sistema ambiental y el espacio público, la generación de mejores condiciones para el transporte, la vivienda, los servicios públicos, la recreación, entre otros. En tal sentido se definen indicadores para medir la eficacia de esta nueva forma de actuación pública.

- ◆ Número de habitantes y número de hogares.
- ◆ Número de hogares por vivienda.
- ◆ Número de personas por vivienda.
- ◆ Porcentaje de viviendas localizadas en zonas de riesgo.
- ◆ Porcentaje de hogares en hacinamiento crítico.
- ◆ Cobertura de servicios públicos domiciliarios.
- ◆ Metros cuadrados de zona verde por habitante.
- ◆ Metros cuadrados de parques de recreación pasiva por habitante.
- ◆ Metros cuadrados de parques de recreación activa por habitante.
- ◆ Cobertura de servicios de salud y educación.

- ◆ Acceso a equipamientos de salud y educación en la misma zona de residencia.
- ◆ Niveles de educación y formación especializada.
- ◆ Número de profesionales egresados de las especializaciones orientadas a la tecnópolis.
- ◆ Número de empresas orientadas a la tecnópolis.
- ◆ Número de empleos generados por las empresas orientadas a la tecnópolis.
- ◆ Tiempo de desplazamiento del lugar de residencia al trabajo o al estudio.
- ◆ Número de organizaciones sociales, comunitarias y ONGs que participan en el desarrollo de planes y proyectos previstos en el Componente Territorial Metropolitano.

- **Área económica y financiera**

La gestión urbanística del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano implica una serie de acciones e inversiones del Área Metropolitana, de los municipios y de otras entidades que participan directamente en los proyectos, así como la utilización de los nuevos

instrumentos de gestión urbanística que permite reducir costos a las entidades públicas.

Así, partiendo del presupuesto general que se defina en cada programa de ejecución, donde se definan los costos e inversiones del Área Metropolitana general y por proyecto, así como los beneficios económicos esperados (incremento en el recaudo de sus ingresos o disminución de costos). Con esta información se establecerá la relación costo beneficio esperada, que se constituye en el principal factor de evaluación económica.

Los beneficios económicos se medirán con indicadores como:

- ◆ Generación de empleo y cambios de usos en las áreas funcionales, así como en las zonas de alto riesgo ocupadas actualmente.
- ◆ Aumento en la base predial por la creación de nuevas unidades prediales, cambios de usos, densidades y estratos.
- ◆ Área licenciada en las zonas funcionales.
- ◆ Generación de nuevas inversiones en las áreas funcionales.
- ◆ Valor por metro cuadrado para los inmuebles en venta según uso en las áreas funcionales.
- ◆ Valor por metro cuadrado para inmuebles en arriendo según uso en las áreas funcionales.

- ◆ Número de transacciones inmobiliarias en las áreas funcionales.
- ◆ Aumento en el recaudo por predial.
- ◆ Disminución de pérdidas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- ◆ Cálculo y recaudo de participación en plusvalía por parte del Área Metropolitana.
- ◆ Cálculo y recaudo de participación en plusvalía por parte de los municipios.

C

APÍTULO III.

LOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL COMPONENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO

El nuevo modelo de planificación y gestión urbana en que se ha comprometido el Área Metropolitana de Bucaramanga, tiene una visión integral dirigida a orientar la construcción y consolidación del espacio urbano - regional

metropolitano, partiendo de la definición de los lineamientos de ordenamiento territorial para los cuatro municipios que la conforman e incluye los mecanismos e instrumentos de gestión relacionados con los hechos metropolitanos, que harán realidad la propuesta de ocupación y uso del territorio hacia la consolidación de la tecnópolis en el corto, mediano y largo plazo.

Los instrumentos de gestión urbanística se refieren especialmente a los mecanismos de intervención del suelo, de gestión asociada de proyectos y de financiación que puede utilizar el Área Metropolitana para adelantar, directamente o en asocio con los municipios, los proyectos que aseguran el modelo de ocupación territorial definido.

A continuación se presentan los distintos instrumentos de gestión del Componente de Ordenamiento Metropolitano que tratará de aplicar el Área, de conformidad con lo establecido en la Ley y en la propuesta de estructura territorial que se ha formulado, de tal forma que se viabilice su implementación por parte del Área, de los municipios y de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, según sus competencias. Estos instrumentos se han sido clasificados en cinco (5) categorías así:

3.1. PLANIFICACIÓN COMPLEMENTARIA

Los instrumentos de planificación complementaria al Componente de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Bucaramanga se refieren a aquellos que concretan y desarrollan las propuestas contenidas en él, es decir, los planes de ordenamiento territorial de los municipios y los planes parciales que se formularán posteriormente.

3.1.1. Planes de Ordenamiento Territorial Municipal

Las decisiones de ordenamiento territorial definidas por el Área Metropolitana sobre los hechos metropolitanos constituyen normas obligatoriamente generales que deberán estar contenidas en sus los planes de ordenamiento territorial de los municipios, dentro de su documento técnico y en el proyecto de Acuerdo como normas estructurales tal como se explicó anteriormente.

En tal sentido, durante el proceso de formulación de los planes de ordenamiento municipal el Área prestará asistencia técnica a los municipios sobre el contenido y alcances del Componente de Ordenamiento y la forma de concretar las propuestas metropolitanas en sus planes.

Durante la etapa de aprobación y consulta de dichos planes municipales, el Área revisará el cumplimiento de las normas obligatoriamente generales que se han definido en el Acuerdo Metropolitano, así como también la concordancia del modelo de ocupación municipal propuesto con la estructura territorial metropolitana para el corto, mediano y largo plazo.

3.1.2 Planes Parciales

Los Planes Parciales como instrumentos de planificación complementarios al Plan de Ordenamiento Territorial en una escala intermedia o zonal, deberán articular las decisiones de ordenamiento metropolitano y municipal con los mecanismos e instrumentos de gestión específicos que se utilizarán para viabilizar las propuestas de ordenamiento en determinadas zonas.

Los proyectos de planes parciales además de la propuesta urbanística deberán incluir las simulaciones financieras y la definición de los instrumentos de gestión del suelo y financiación, así como los actores e instituciones que participarán en su desarrollo. Cuando se trate de unidades de actuación urbanística, los planes parciales deberán contener adicionalmente, las previsiones para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los propietarios y demás actores que participen.

El Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano ha definido como condición para el desarrollo de los suelos de expansión, la utilización de este instrumento de planificación complementaria, los cuales se realizarán conforme a las directrices ambientales, de espacio público y de uso, con el propósito de asegurar, entre otros aspectos, el equilibrio ambiental y paisajístico que se desea y la destinación de los suelos para los usos que requiere la tecnópolis.

De acuerdo con lo dispuesto en el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano la aprobación de los planes parciales para las áreas de expansión deberá tener concepto previo y favorable de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 388 de 1997.

3.2 INSTRUMENTOS PARA LA ADQUISICIÓN DE SUELO

Los instrumentos para la adquisición de suelo por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, para el desarrollo de los proyectos y programas definidos en su Componente de Ordenamiento Territorial, son la enajenación voluntaria, la expropiación judicial y la expropiación por vía administrativa, instrumentos que concretan el mandato constitucional de "prevalencia del interés general sobre el particular" (Ver Anexo II).

Para el caso del Área Metropolitana de Bucaramanga, la utilización de estos instrumentos procederá para la adquisición de tierras e inmuebles requeridos para la ejecución del plan vial, la adquisición de terrenos para adelantar proyectos de vivienda de interés social y para el traslado de poblaciones localizadas en riesgo físico inminente, la construcción de parques metropolitanos, y la ejecución de proyectos de equipamientos de transporte, salud y educación, entre otros. En todo caso, para hacer uso de estos instrumentos, la Junta Metropolitana deberá declarar de utilidad pública o de interés social los inmuebles que va a adquirir.

La expropiación por vía administrativa para la adquisición de los inmuebles se utilizará especialmente para las obras prioritarias del plan vial, la construcción de vivienda de interés social para reubicación de asentamientos en zonas de riesgo y la ampliación del sistema de abastecimiento de agua potable. Con el propósito de viabilizar la aplicación de este instrumento, la Junta Metropolitana deberá expedir un Acuerdo definiendo la entidad competente para conceptuar sobre las condiciones de urgencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997; que podrá ser el Consejo Metropolitano de Planeación.

Con el propósito de garantizar el desarrollo de los proyectos estratégicos y requeridos dentro del ordenamiento metropolitano y teniendo en cuenta que la Ley 388 de 1997 autorizó la posibilidad de expropiar inmuebles para desarrollarlos en asocio con terceros, públicos o privados, utilizando los recursos financieros de éstos, el Área promoverá la vinculación de los municipios, la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga y el sector privado para el desarrollo de los proyectos de vivienda social, parques metropolitanos y sistema de transporte masivo.

3.3 INSTRUMENTOS PARA EL REPARTO DE CARGAS Y

BENEFICIOS

Son aquellos que permiten el desarrollo y redesarrollo más equilibrado de la ciudad al vincular a la totalidad de propietarios en la financiación de los costes que demanda el urbanismo así como en la financiación de las áreas de cesiones que se hayan definido, asegurando que "todos pongan y todos ganen".

Los instrumentos para el reparto equitativo de las cargas y beneficios tratan de disminuir los desequilibrios e inequidades que originan las decisiones de planificación, tomadas desde los Lineamientos Metropolitanos, pasando por los Planes de Ordenamiento Municipal y que se concretan en las propuestas de los planes parciales y en la delimitación de las unidades de actuación urbanística.

Los instrumentos que aseguran el reparto equitativo de cargas y beneficios son el aprovechamiento urbanístico, las compensaciones urbanísticas y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, los cuales deberán ser aplicados por los municipios que conforman el Área Metropolitana, de tal manera que se garantice la forma de ocupación del territorio propuesta y la rentabilidad de los propietarios e inversionistas.

Como mecanismo complementario para el reparto de cargas y beneficios, está la posibilidad que tienen los municipios de definir las áreas o zonas donde se localizarán las cesiones obligatorias gratuitas que se derivan del proceso de urbanización. En desarrollo de esta competencia, los municipios podrán definir que un porcentaje de las áreas destinadas a zonas verdes en todas las urbanizaciones que se desarrollen sea localizado en aquellas áreas que se convertirán en parques metropolitanos o en las zonas de conservación ambiental.

En todo caso, en el Acuerdo Metropolitano de Ordenamiento Territorial se prevé esta situación y se le da a los municipios la orientación obligatoriamente general de que al menos el tres por ciento (3%) de las cesiones sean localizadas en las zonas para parques metropolitanos.

Para concretar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, en los planes de ordenamiento municipal se deben incluir las directrices y lineamientos definidas en el Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano, que orientarán la urbanización de las zonas a desarrollar en suelo urbano y de expansión, que por sus altas cargas en espacio público y de

conservación ambiental o porque requiere de reserva de suelo para la localización de equipamientos de escala metropolitana implican una gestión asociada.

El Área, a través de sus acciones de asistencia técnica a los municipios, promoverá la inclusión de las directrices metropolitanas y municipales en los planes de ordenamiento que permitan el desarrollo de las unidades de actuación, en especial las correspondientes a la Mesa de Ruitoque y los Ríos Frío, Oro y Suratá. Igualmente el Área apoyará directamente a los municipios para asegurar la aplicación de los instrumentos para el reparto equitativo de las cargas y beneficios, para lo cual puede utilizar la información contenida en el Anexo II.

Con la implementación de estos instrumentos de gestión por parte de los municipios se logrará constituir en parte, las reservas del suelo de protección ambiental, así como aquél requerido para los parques metropolitanos sin incurrir en costos adicionales por parte del Área, de los Municipios o de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

3.4 INSTRUMENTOS PARA REDEFINIR LA ESTRUCTURA

PREDIAL

Son aquellos que permiten el desarrollo de unidades de actuación urbanística y el reparto equitativo de las cargas y beneficios, en los eventos en que se realiza una intervención, sin tener en cuenta los límites prediales, para garantizar la funcionalidad y morfología urbana más adecuada. Es decir, se aplican como

instrumentos complementarios en los procesos de gestión asociada para el desarrollo urbanístico en suelos urbanos y de expansión urbana.

Son instrumentos para la redefinición de la estructura predial el reajuste de tierras (en procesos de urbanización en suelo urbano o de expansión) y la integración inmobiliaria (en procesos de renovación y redesarrollo en suelo urbano). El Área Metropolitana prestará asistencia técnica a los municipios para la aplicación del reajuste de tierras, especialmente en las áreas funcionales de la Mesa de Ruitoque y los Ríos Suratá, Frío y Oro, para lo cual podrá utilizar los contenidos del Anexo II.

3.5 INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Son aquellos dirigidos a orientar la consecución de recursos que aseguren el desarrollo de los proyectos y programas estratégicos y prioritarios que define el Componente de Ordenamiento del Plan Metropolitano. Además de los recursos propios del Área Metropolitana destinados a inversión, puede utilizar la contribución de valorización, la participación en plusvalía por obra pública, los bonos y pagarés de Reforma Urbana.

Con el propósito de asegurar la igualdad de los ciudadanos ante la Ley y la recuperación de la totalidad de las inversiones en obra pública que realizará el Área Metropolitana, en los eventos en que las inversiones no se recuperen por el sistema de contribución de valorización el Área tratará de imponer y cobra la participación en plusvalía por obra pública.

Para definir el instrumento más eficiente y eficaz a utilizar para el financiamiento de obra pública, el Área realizará las simulaciones financieras, teniendo en cuenta la oportunidad y anticipación del recaudo, la población beneficiaria, la estructura impositiva en el momento y la disponibilidad inicial de recursos para desarrollar las obras.²

Para la toma de estas decisiones será de vital importancia la información que se produzca en el observatorio inmobiliario que se implementará en el Área, dado que le permitirá acercarse al precio de los inmuebles con mayor certeza con base en el comportamiento del mercado local.

Hasta tanto no se haya desarrollado suficientemente el sistema de financiación de obras públicas a través del cobro de la participación en plusvalía, el Área continuará financiando los proyectos relacionados con el plan vial y el sistema de transporte metropolitano con sus recursos actuales, tales como la sobretasa a la gasolina o aplicando el cobro de contribución de valorización.

De otra parte, dentro de las acciones de asistencia técnica del Área a los municipios para la formulación de sus planes de ordenamiento territorial promoverá y apoyará la inclusión de las normas que permitan la liquidación y cobro de las plusvalías por las decisiones de ordenamiento que definen los municipios, especialmente por la clasificación del suelo, es decir, la definición de las nuevas áreas de expansión. Igualmente el Área prestará asistencia técnica para desarrollar el procedimiento de liquidación y cobro de la participación en plusvalía por parte de los municipios, siempre y cuando el producto del recaudo se dirija a la financiación del sistema de transporte

² Es preciso recordar que la participación en plusvalía es un recurso incierto y no se cobra anticipadamente sino cuando el propietario realiza el beneficio: vende, cambia uso, pide licencias.

masivo y el desarrollo de planes y proyectos de vivienda social, que constituyen dos de los hechos metropolitanos definidos.

Adicionalmente, el Área Metropolitana de Bucaramanga, de acuerdo con la capacidad de endeudamiento que tenga, podrá financiar el desarrollo de los proyectos urbanísticos, incluyendo la compra de los inmuebles, a través de pagarés de reforma urbana, siempre y cuando se cuente con la autorización de endeudamiento de la Junta Metropolitana.

De otra parte, el Área Metropolitana de Bucaramanga, de acuerdo con la capacidad de endeudamiento que tenga y las autorizaciones emanadas de la Junta Metropolitana, podrá emitir títulos de deuda pública denominados Bonos de Reforma Urbana, para financiar los proyectos de desarrollo urbano previsto en el Componente de Ordenamiento Territorial, con el propósito de financiar el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, la construcción de equipamientos sociales y el desarrollo de proyectos mediante reajuste de tierras e integración inmobiliaria, tendientes a asegurar los usos requeridos para la tecnópolis.

Por último es preciso tener en cuenta, como se explicó anteriormente, la gestión de los proyectos y el desarrollo de las zonas definidas en el Componente de Ordenamiento Territorial del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano no implica necesariamente una erogación de recursos por parte del Área Metropolitana o de los municipios, sino que incluye una combinación de los instrumentos de financiación con los instrumentos de gestión.

En tal sentido, la estrategia de financiación del Componente de Ordenamiento Territorial Metropolitano incluirá los menores costos en que se incurre por la adquisición del suelo para parques metropolitanos, zonas de protección ambiental y terrenos para vivienda social la gestión asociada a través de la delimitación unidades de actuación urbanística y la utilización del reajuste de tierras y la integración inmobiliaria, así como la transferencia de derechos de construcción y desarrollo y la destinación de un porcentaje de las cesiones para zonas verdes en las áreas definida por el Plan.

El Área Metropolitana a través de la Dirección y del Banco Inmobiliario se convertirá en el promotor de proyectos a desarrollar en asocio con los municipios y el sector privado. Igualmente el Área desarrollará acciones de asistencia técnica a los municipios para asegurar la concurrencia de ellos en la gestión y financiación de los proyectos.