

**LA IMPORTANCIA DEL FIDEICOMISO INMOBILIARIO EN PROCESOS DE
RENOVACIÓN URBANA: CASO MACROPROYECTO DEL RÍO - MEDELLIN**

Santiago Vélez Restrepo

Trabajo de grado para optar por el título de

Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor:

Juan Camilo Mejía Walker

Abogado, Magíster en Derecho

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Especialización en Derecho Urbanístico

Medellín

2019

LA IMPORTANCIA DEL FIDEICOMISO INMOBILIARIO EN PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA: CASO MACROPROYECTO DEL RÍO - MEDELLIN

Santiago Vélez Restrepo*

Resumen: El presente artículo tiene como propósito exponer la importancia del Fideicomiso Inmobiliario en los procesos de Renovación Urbana. Como estudio de caso, se examinará el Macroproyecto del Río en Medellín. El Método empleado para el desarrollo del presente artículo es el cualitativo; Por esto, se partirá del estudio de las diferentes fuentes legales, doctrinales y bibliográficas para el desarrollo del trabajo. El objetivo es brindar a la comunidad académica y a la población de las Áreas de Intervención Estratégica del Macroproyecto del Río-Centro, un texto educativo acerca de cómo esta figura cobra especial importancia en los procesos de Renovación Urbana; con este se protegen los derechos patrimoniales de las personas afectadas y beneficiadas por dichos procesos de Renovación Urbana. Se concluye que la figura del Fideicomiso Inmobiliario es el principal instrumento para la administración de recursos y el desarrollo inmobiliario dentro de los procesos de Renovación Urbana y el crecimiento futuro de las ciudades; más concretamente, para el desarrollo del Macroproyecto del Río-Centro en Medellín.

Palabras clave: Actividad del Operador Urbano, Fideicomiso Inmobiliario, Macroproyectos Urbanos, Plan de Ordenamiento Territorial, Procesos de Renovación Urbana.

*Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNALA). Se desempeña en la actualidad como abogado consultor y representante legal de la sociedad Arqbogados Consultores S.A.S. Dirección de Correo electrónico: santiagovelez1701@gmail.com. Este artículo es presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN – I. LA FIDUCIA INMOBILIARIA EN COLOMBIA – II. PROCESOS DE RENOVACION URBANA – III. CASO MACROPROYECTO DEL RÍO (MED RÍO) EN MEDELLIN – IV. CONCLUSIÓN – V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUCCIÓN

Según Monroy y Barón (2018), la fiducia mercantil en Colombia tuvo sus primeros acercamientos al mercado financiero del país a mediados del siglo XX a través de los operadores bancarios, pero no fue hasta el año 1971 con la expedición del Código de Comercio colombiano y posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley 45 de 1990, que el sector fiduciario creció de una manera exponencial. Esta figura se erigió como la más importante figura jurídica para la administración de bienes de terceros y el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios bajo la figura de preventas o venta sobre planos.

La fiducia inmobiliaria, por su parte, se constituye en la actualidad como el instrumento financiero más seguro y regulado de administración de recursos patrimoniales que tienen los desarrolladores de un proyecto inmobiliario. Tanto por parte de los compradores de vivienda nueva, como para el gremio constructor, se crea un blindaje adicional en pro de proteger el patrimonio de ambos.

Esta figura, asegura el desembolso controlado de recursos con la finalidad de completar su objeto que no es otro que concretar un proyecto inmobiliario y entregar a cada una de las personas que confiaron en su producto, el inmueble al cual se suscribieron como “Beneficiarios de Área” aun cuando solo existía una mera expectativa futura en la etapa de preventas del proyecto.

La implementación de la fiducia inmobiliaria en Colombia, es producto de la necesidad creciente de organizar la administración de recursos económicos de los proyectos inmobiliarios, dado el crecimiento exponencial de la población que habita las ciudades, que a su vez exige, una mayor confianza en los procesos de compra de inmuebles nuevos o “proyectos sobre planos”.

A raíz de dichas dinámicas inmobiliarias, en el último siglo, los centros históricos y económicos de las urbes colombianas han sufrido un grave proceso de deterioro social y

arquitectónico debido, en parte, al olvido institucional, al traslado de las grandes corporaciones a los nuevos centros de comercio privado y a la falta de preocupación y ausencia de control del espacio público en la ciudad por parte de los entes territoriales y la ciudadanía.

En la ciudad de Medellín, esta problemática no ha sido diferente, a partir de finales del siglo anterior, el centro tradicional de la ciudad se ha estado deteriorando. Por tanto, dicho proceso de “decadencia urbana”, ha generado un exceso de focos de inseguridad, la degradación del estado arquitectónico de las edificaciones existentes, sumado al hecho de que se percibe un indebido y poco controlado uso del espacio público.

Los procesos de renovación urbana, según la ley 9ª de 1989, se enfocan precisamente en “redesarrollar” y “reactivar” los centros urbanos de las ciudades, con el fin de detener los procesos de deterioro físico y ambiental de esas centralidades históricas y tradicionales de las urbes. Lo anterior, con el único objetivo de lograr mejorar las condiciones de vida de los comerciantes y moradores de estas áreas afectadas por el prolongado uso industrial durante años.

La ley 388 de 1997, introdujo la figura de los Macroproyectos Urbanos Integrales como un instrumento de gestión y planificación urbana; especialmente, diseñado para ser utilizado en dichos procesos de renovación urbana. Pero, hasta ahora, a más de 20 años de su integración a la normativa nacional, dicha figura ha sido escasamente utilizada. La ciudad de Medellín es una de las pioneras en la implementación de este instrumento a través del denominado Macroproyecto del Río (MEDRío), establecido en el último Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín de 2014.

Debido a la dificultad para ejecutar los procesos de renovación urbana con dineros públicos por parte de los municipios, dichos macroproyectos deben desarrollarse a través de los denominados “operadores urbanos” y “entidades gestoras”. El primero de estos, desarrollado por medio de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, establecimientos públicos o sociedades de economía mixta de conformidad con lo establecido en el Decreto municipal 893 de 2017 (art. 3). El segundo, respectivamente, basado en alianzas público-privadas, a través de Entidades Gestoras de naturaleza pública, privada o mixta, que surgen a partir de la gestión mancomunada de los “diferentes agentes privados de la gestión urbana e inmobiliaria” (Decreto municipal 893, 2017, art. 4), en el caso concreto de la ciudad de Medellín. Lo anterior, “con el fin de llevar a cabo la implementación de los instrumentos de planificación, actuaciones

urbanísticas u operaciones urbanas en porciones del territorio previamente definidas en los instrumentos de planificación”. (Decreto Municipal 893, 2017, art. 4).

Según Arboleda (2017), por mandato legal, los procesos de renovación urbana, desarrollados a través de dichas alianzas público privadas, deben ejecutarse a través de la constitución de una fiducia o fideicomiso inmobiliario. Lo anterior, se traduce en la necesidad de crear una doble protección legal. Por una parte, para proteger el patrimonio de los inversionistas, compradores o beneficiarios de área del proyecto; por otro lado, brindar una seguridad adicional al desarrollador del proyecto o constructor de tener la suficiente solvencia económica para concretar la obra, según los dineros o recursos aportados por los mencionados anteriormente.

El presente texto está organizado de la siguiente manera: se comenzará por explicar qué es la Fiducia Inmobiliaria y cómo opera en Colombia, para luego, exponer que son los procesos de renovación urbana, y como han sido aplicados a través del territorio nacional para el mejoramiento integral de los centros poblados urbanos. En su tercera parte, este artículo presentará un caso concreto de Renovación Urbana en Colombia, denominado Macroproyecto de Río - Centro (MedRio) en la ciudad de Medellín y como este se articula con la fiducia inmobiliaria, instrumento fundamental para la correcta ejecución de este gran proyecto.

El artículo concluye con unas reflexiones acerca de cómo el Fideicomiso Inmobiliario cumple un papel de suma importancia en la estructuración y desarrollo de los procesos de renovación urbana en Colombia. Especialmente, en el caso concreto del Macroproyecto del Río - Centro en Medellín; ambicioso proyecto que cambiará la perspectiva habitacional y comercial del centro tradicional de la ciudad para el año 2030; perfilándose, así como uno de los mejores sectores para la habitación en el Valle de Aburrá. Éste es el proceso de construcción más ambicioso de la ciudad en los últimos 50 años, consolidándose así el denominado “Crecimiento hacia adentro”, modelo de ciudad escogido por el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín para el futuro de la urbe y sus años venideros.

1. La Fiducia Inmobiliaria en Colombia

En términos del Código de Comercio colombiano, la Fiducia Mercantil es entendida como:

[...] un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a

administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. (Decreto 410, 1971, Art. 1226)

Es de gran importancia manifestar que, según Monroy y Barón (2018), la fiducia mercantil tiene en gran parte su origen en la fiducia civil o propiedad fiduciaria. La fiducia civil es definida por el Código Civil colombiano (1887), como un tipo de limitación a la propiedad, en la cual los bienes transferidos a un tercero, denominado fideicomisario, que puede ser una persona natural o jurídica sin ninguna calidad especial, están sujetos al gravamen de pasar a otra persona por el simple hecho de verificarse una condición establecida por el constituyente. Dicho bien transferido pasa a parte del patrimonio del fiduciario mientras no se haya cumplido la condición establecida por el constituyente. Cumplida dicha condición el fiduciario deberá transferir la titularidad del dominio a un tercero denominado fideicomisario.

Por su parte, en la fiducia mercantil, la cual es una figura perteneciente al derecho comercial, los bienes transferidos por el constituyente o, más específicamente, el fideicomitente, no pasan a ser parte del patrimonio del fiduciario, que, según lo dispuesto en el Código de Comercio colombiano, debe ser una persona jurídica denominada sociedad fiduciaria, que es autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) para tal fin, sino que se debe constituir un Patrimonio Autónomo (en adelante P.A.) independiente, el cual debe ser administrado por dicha sociedad fiduciaria hasta tanto se cumpla la condición o plazo establecido por un acuerdo de voluntades determinado a través de un contrato de fiducia, para posteriormente transferir el conjunto de bienes protegido por el P.A. al fiduciario o beneficiario quien puede ser el mismo constituyente del fideicomiso por expresa disposición legal del artículo 1226 del Código de Comercio colombiano.

Según lo anterior, se debe tener en cuenta que el Patrimonio Autónomo es en sí, una ficción legal o como lo define Palacios (2015), es una individualidad jurídica propia, que no logra el estatus de persona jurídica, de conformidad con lo expresado por el inciso 1° del artículo 2.5.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010, aunque este, si puede ser “receptores de derechos y obligaciones legales y convencionalmente derivados de los actos y contratos celebrados y ejecutados por el fiduciario en cumplimiento del contrato de fiducia” (Decreto 2555, 2010, art. 2.5.2.1.1). A pesar de que el P.A. es en sí mismo sujeto de derechos y deberes emanados a partir de una obligación contractual, es la sociedad fiduciaria la que funge como vocera y

administradora del mismo, por lo que es esta, según el Decreto 2555 de 2010, es quien debe celebrar y ejecutar directamente todos los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad establecida en el contrato de fiducia.

El Patrimonio Autónomo como sujeto de derechos y obligaciones, también puede ser, según Palacios (2015), “sujeto procesal”; esto significa que, ante una eventual demanda por incumplimiento en la obligación contractualmente pactada, este debe ser llamado a ser parte del proceso, pero, todas esas actuaciones administrativas o procesales en donde el P.A. actué directamente, deben ser ejecutadas a través del vocero o administrador, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2555 de 2010, que, en todos los casos, siempre será la sociedad fiduciaria contratada para tal fin.

Es importante reforzar la idea anterior, exponiendo cuales son las características principales que hagan entender por qué el patrimonio autónomo guarda esa emancipación económica y legal del fiduciario, hay que manifestar, según el Consejo de Estado (2016), que ese conjunto de bienes que son transferidos a la sociedad fiduciaria o mejor, al P.A. administrado por ella:

i) salen real y jurídicamente del patrimonio del fideicomitente –titular del dominio-, ii) no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario, sino que sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida y, iii) están afectos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el acto constitutivo, tal como lo disponen los artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio. (Consejo de Estado, 2016, Sentencia con radicado 19972)

Dicho patrimonio autónomo y los bienes que ingresan en éste, tienen como objeto principal mantenerse separados del resto de activos de la sociedad fiduciaria y de los que correspondan a otros negocios fiduciarios. Esto es de gran importancia para el fideicomitente y beneficiario dado que, ante una eventual liquidación de la sociedad fiduciaria, los bienes en cabeza del Patrimonio Autónomo serán protegidos, dado que existe la facilidad de cambiar de administración de dicho Patrimonio Autónomo a otra sociedad fiduciaria. Según lo dispuesto por la Superintendencia Financiera (2006), al patrimonio autónomo también se le denomina fideicomiso.

Toda vez que los bienes que son transferidos al P.A. salen jurídicamente del patrimonio del fideicomitente o beneficiario que realiza la transferencia, estos bienes dentro del fideicomiso se representan por medio de un porcentaje de “derechos fiduciarios”, que son otorgados a los

mismos. Estos porcentajes que a su vez se entienden como la proporción de participación de los fideicomitentes dentro del P.A., deben representar en todos los casos un número total al 100% que serán equivalentes al valor de los activos, sean bienes muebles o inmuebles, transferidos a este; de igual forma, estos derechos fiduciarios podrán estar en cabeza de varios fideicomitentes. Es importante aclarar, que, entre mayor sea el porcentaje de derechos fiduciarios que ostente un fideicomitente, mayor será la influencia de su participación para la toma de decisiones dentro del fideicomiso.

Vale la pena mencionar que las obligaciones de las sociedades fiduciarias son de medio y no de resultado, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto 663 de 1993. Ahora bien, el artículo 1243 del Código de Comercio (1971), establece que “El fiduciario responderá hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su gestión”; esto, según Mantilla (2007, p. 147), “no significa que todas las obligaciones que nacen del contrato para el profesional sean de medios”, dado que en cierto tipo de obligaciones “como las de información y consejo y la de transferir los derechos al beneficiario una vez terminado el encargo, bien parecen obligaciones de resultado” (Mantilla, 2007).

Si bien no se comparte la idea de que la obligación de consejo pueda entenderse como una obligación de resultado por parte del fiduciario, ya que, como se ha expresado anteriormente, las sociedades fiduciarias solo se deben limitar a cumplir la finalidad ordenada por el fideicomitente a través del contrato de fiducia; los deberes de información y de transferencia de derechos al beneficiario una vez terminado el encargo determinado, si pueden convertirse en una obligación de resultado, toda vez que se exige, que la sociedad fiduciaria como entidad financiera, guarde la “devida diligencia” corporativa verificando rigurosamente la información de riesgos SARLAFT o “Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo”, de los bienes que ingresen al P.A., además de los fideicomitentes y beneficiarios que se vinculan a dicha sociedad fiduciaria.

Por otra parte, en cuanto a la obligación de transferir los derechos al beneficiario una vez terminado el encargo, es deber de la fiduciaria realizar la transferencia de dichos bienes, siempre que se hayan cumplido los requisitos determinados en el contrato de fiducia para tal fin. Por tanto, dicha obligación si puede considerarse de resultado, dado que, mientras se encuentre bajo su administración, la sociedad fiduciaria en ningún caso puede retener dicho

patrimonio arbitrariamente, so pena de incurrir en actividades contrarias a la protección del consumidor financiero que a la postre pueden derivar en delitos penales.

En Colombia, existen múltiples clases de fideicomisos mercantiles, entre otros se encuentran: el Fideicomiso de administración y pagos, el Fideicomiso de administración simple o parqueo, Fideicomiso de Garantía, Fideicomiso de Administración Inmobiliaria. Según la Circular Básica Jurídica 29 de 2014 expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia la Fiducia Inmobiliaria:

Es el negocio fiduciario que, en términos generales, tiene como finalidad la administración de recursos y bienes afectos a un proyecto inmobiliario o a la administración de los recursos asociados al desarrollo y ejecución de dicho proyecto, de acuerdo con las instrucciones señaladas en el contrato. (Circular externa, 2014, p. 2, tit. 2, cap. 1, num. 8º, subnum. 8.2.1).

El presente texto se enfocará específicamente en la modalidad de Fideicomiso de Administración Inmobiliaria, denominada, Fiducia Inmobiliaria de Administración y Pagos, que se puede definir como el negocio fiduciario:

En virtud del cual se transfiere un bien inmueble a la sociedad fiduciaria, sin perjuicio de la transferencia o no de otros bienes o recursos, para que administre el proyecto inmobiliario, efectúe los pagos asociados a su desarrollo de acuerdo con las instrucciones señaladas en el acto constitutivo y transfiera las unidades construidas a quienes resulten beneficiarios del respectivo contrato. En desarrollo de este negocio, la fiduciaria puede asumir la obligación de efectuar la escrituración de las unidades resultantes del proyecto inmobiliario (Circular externa, 2014, p. 2, tit. 2, cap. 1, num. 8º, subnum. 8.2.1).

La fiducia de administración inmobiliaria se desarrolla a través de dos fases principales, la primera denominada “fase de preventas” y la segunda comprendida como la “fase de ejecución” o constructiva del proyecto. La primera fase de Preventas, según la Circular Básica 024 expedida por la SFC (2014), es entendida como, la etapa de promoción de un proyecto inmobiliario que se encuentra sobre planos, en la que la fiduciaria, administradora del patrimonio autónomo, se encarga de la captación y administración de dichos recursos hasta tanto se acrediten ciertos aspectos legales y económicos que garanticen la viabilidad del proyecto, sin que, el constructor o promotor del proyecto capte los dineros de los interesados directamente.

Vale la pena aclarar que los dineros depositados por los compradores o beneficiarios de área vinculados al proyecto inmobiliario, podrán ser invertidos por parte de la sociedad fiduciaria a través de cartera colectiva del mercado monetario que administre la respectiva

sociedad fiduciaria o de cartera colectiva abierta, de conformidad con lo establecido en la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 expedida por la SFC, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (1993) y el decreto 2175 de 2007, esto aplica de igual forma para los otros tipos de fideicomisos en los que se reciban recursos dinerarios.

Posteriormente, existe una segunda fase, propiamente de ejecución del proyecto o fase constructiva que solo puede iniciar siempre y cuando se hayan cumplido los siguientes requisitos, mejor denominados “Condiciones de Giro de Recursos”. Según la Circular externa 029 de 2014, esto son, entre otros, los siguientes:

- Que el punto de equilibrio establecido por parte del fideicomitente o partícipe no comprometa la viabilidad del proyecto.
- Que se encuentren dadas las condiciones técnicas, financieras y jurídicas para que el proyecto llegue a término, antes de permitir que los constructores dispongan de los recursos de los futuros compradores.
- Que se cuente con las licencias de construcción y permisos necesarios para el desarrollo de la obra, la cual deberá estar en cabeza del Constructor o enajenador de vivienda
- Que los terrenos en los cuales se va a desarrollar el proyecto se hayan adquirido o hayan sido aportados de manera definitiva al patrimonio autónomo y que se haya cumplido con el lleno de las formalidades que la ley exige para este tipo de negociaciones.
- Que se cuente, durante todas las etapas del proyecto inmobiliario según aplique, con pólizas de seguro que amparen, por los menos, los riesgos de daños a la obra y los riesgos en la construcción, los daños a la maquinaria de la obra, los daños a terceros y los riesgos de responsabilidad civil. (Circular externa 029, 2014, p. 2, tit. 2, cap. 1, num. 5º subum. 5.2.)

Además, debe requerirse:

- La Constancia de radicación ante la Autoridad Municipal competente de los documentos necesarios para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de conformidad con el Artículo 185 del Decreto 019 de 2012.
- Certificación de haber alcanzado la viabilidad financiera del proyecto, esto se completa por haber alcanzado, en la mayoría de los casos, el punto de equilibrio financiero después de haber vendido un porcentaje de inmuebles necesarios para financiar la totalidad del proyecto, de igual forma se deben establecer las condiciones que se deben verificar para el cumplimiento del punto de equilibrio, según lo dispuesto en la Circular Básica Jurídica 029 de 2014.

El cumplimiento de los aspectos previamente mencionados es necesario para iniciar la fase constructiva del proyecto. De ahí que, esto puede considerarse como una gran garantía de protección del patrimonio del comprador de vivienda nueva. Toda vez que lo que se busca, es

que siempre y cuando la constructora o el enajenador de vivienda cumpla con los requisitos anteriormente mencionados, solo hasta ese momento pueda comenzar a iniciar las actuaciones físicas necesarias para adelantar la ejecución del mismo. En caso de no cumplirse con la totalidad de los requisitos obligatorios para tal fin, dentro del periodo determinado para la fase de preventas del proyecto, la sociedad fiduciaria no le quedará más salida que devolver los dineros recibidos a cada uno de los compradores de vivienda nueva o mejor denominados beneficiarios de área vinculados al proyecto inmobiliario específico, de conformidad con lo dispuesto en las instrucciones y acuerdos pactados en los encargos fiduciarios de vinculación y en el contrato de fiducia respectivo.

Finalmente, una vez se haya culminado el proceso constructivo del proyecto inmobiliario, la sociedad fiduciaria se encargará de realizar la escrituración de cada una de las viviendas a los compradores o beneficiarios de área vinculados al proyecto, siempre y cuando se expida la “Certificación Técnica de Ocupación de vivienda nueva” a la que se refiere la ley 1796 de 2016, misma que se deberá protocolizar en Notaría junto a la escritura de transferencia a título de beneficio en fiducia mercantil del inmueble. Por consiguiente, se liquidarán los activos y pasivos generados por la construcción y, por último, se entregarán los rendimientos o utilidades económicas generadas por el proyecto al constructor o enajenador de vivienda.

El uso de la fiducia como herramienta para la administración de recursos dentro de un proyecto inmobiliario, no debe delimitarse solo a su aplicación dentro del gremio privado de la construcción, toda vez que, como lo expresa Arboleda (2017) citando los artículos 121 de la ley 1450 de 2011 y 36 de la Ley 388 de 1997, “la fiducia mercantil es el mecanismo jurídico por el cual los municipios, los distritos, las áreas metropolitanas, los departamentos y la Nación, pueden participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana”; lo anterior es de amplia importancia para el presente texto, dado que refuerza la idea acerca de que la fiducia mercantil es una herramienta de amplia importancia para el desarrollo de dichos procesos de renovación urbana, se debe comprender, que finalmente dichos proyectos, como se verá más adelante, requieren de una inversión bastante amplia que no puede ser solo sufragada con dineros públicos sino que además requiere de alianzas con particulares para poder alcanzar el éxito en este tipo de obras.

2. Procesos de Renovación Urbana

Para comprender los proyectos de renovación urbana debemos referirnos a la definición establecida por la ley 9 de 1989:

Son planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad (Ley 9, 1989, art. 39).

Se puede afirmar que dichos planes de renovación urbana, como lo expresa la ley, se centran en la idea de recuperar y renovar los centros históricos o tradicionales de las ciudades, es necesario comprender que son múltiples las causas que han generado el alto deterioro de la infraestructura existente y la tendencia a la desaparición de estas centralidades urbanas. Dicho desaparecimiento del núcleo urbano, no solo ha permeado las ciudades de Colombia; este problema se ha extendido a lo largo de toda Latinoamérica. Existen varios motivos que soportan esta idea; entre ellos podemos encontrar los siguientes:

la reubicación de ciertas funciones mercantiles a través del traslado de las casas matrices a las nuevas centralidades (en algunos casos se mantienen en el centro sus sucursales), de la creación de las firmas económicas de punta por fuera del centro histórico y de la precarización del comercio, la industria y los servicios mediante la informalización de las actividades económicas en el centro histórico. (Carrión, 2005, p. 40)

Por lo anterior, es necesario incentivar este tipo de renovaciones urbanas con el fin de recuperar ese espacio tan importante dentro de la urbe actual, tal y como afirma Carrión (2005):

El centro histórico no debe pensarse como el regreso a lo que antiguamente fue o a lo que es en la actualidad. El centro histórico debe ser concebido con un sentimiento dirigido hacia un fin predeterminado; es decir, debe convertirse en un proyecto que asuma el sentido del futuro deseado (p. 49).

Para alcanzar dicho cometido no solo se debe tener voluntad por parte del Estado, las entidades territoriales, el sector privado o la comunidad en general, también deben existir herramientas e instrumentos normativos que permitan generar las condiciones necesarias para ejecutar este tipo de proyectos de enormes dimensiones.

La ley 388 de 1997 brinda múltiples tipos de instrumentos de gestión del suelo aptos para desarrollar procesos de renovación urbana; entre ellos se encuentran, los Planes Parciales y los Macroproyectos Urbanos Integrales, el primero de estos definidos por la ley como:

[...] los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley. (Ley 388, 1997, art. 19)

Este instrumento de gestión, tiene como objeto principal el desarrollo integrado de un proyecto por medio de Unidades de Actuación Urbanística (UAU), que consisten en un área conformada por uno o varios inmuebles delimitada por las normas urbanísticas, Macroproyectos o Planes Parciales. Estos deben ser urbanizados y construidos a partir de un debido planeamiento urbanístico; siempre teniendo en cuenta el “uso racional del suelo”. Con el propósito de dotarlo de infraestructura y equipamientos necesarios, mediante el principio de “reparto equitativo de las cargas y beneficios” de manera mancomunada entre todos los propietarios de los predios que integran la UAU, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997.

Uno de los objetivos principales de las Unidades de Actuación Urbanística dentro de los proyectos de renovación urbana, es facilitar la tarea a los distintos propietarios de los predios que la conforman, de desarrollar conjuntamente un proyecto urbanístico mediante la denominada integración predial, teniendo en cuenta el reparto equitativo de cargas y beneficios urbanísticos, con el fin de redistribuir y redensificar el territorio donde habitan, por medio de la debida planificación urbana. Las cesiones de suelo y dotaciones de infraestructura, son entendidas como cargas urbanísticas que según la Ley 9ª de 1989 (art. 39), deben ser objeto de reparto entre los propietarios de los inmuebles de dicha área beneficiaria de las mismas.

Las Unidades de Actuación Urbanística que desarrollan a su vez los planes parciales y macroproyectos urbanos integrales, evitan el desarrollo predio a predio, que, en la mayoría de los casos, es dispendioso y comporta unos menores índices de desarrollo constructivo que el que pudiera realizarse a través del Plan Parcial, de conformidad con lo establecido en la norma.

Por su parte, el denominado Macroproyecto Urbano Integral, es definido como “el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una

operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad” (Ley 388, 1997, art. 114), tal como su definición legal lo expresa, debemos entender que la ejecución de un Macroproyecto Urbano Integral, repercutirá en alto grado en las dinámicas sociales existentes en la ciudad. Lo que se espera es generar un impacto urbano que a la postre repercutirá en la vida social y comunitaria de los ciudadanos.

Este instrumento, surge a raíz de la facultad de los entes municipales de realizar actuaciones urbanas integrales que generen, entre otros, “[...] un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad” (Ley 388, 1997, art. 113). Se deben tener siempre en cuenta, los diferentes lineamientos que se expondrán a continuación para ejecutar este tipo de proyectos a gran escala, estos son:

1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado.
2. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta.
3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta ley crea o modifica con dicho propósito. (Ley 388, 1997, art. 113)

Es importante manifestar, que, a pesar de la similitud de su nombre, también existen los denominados Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que en ningún momento se deben confundir con los Macroproyectos Urbanos (MU), objeto del presente texto. Los MISN, según el Decreto 4260 de 2007, son ese conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas directamente por el Gobierno Nacional que propenden por la ejecución de operaciones urbanísticas integrales de gestión enfocados a la creación de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

Tal como se expuso anteriormente, dichos Macroproyectos (MISN) son ejecutados directamente por el Gobierno Nacional, y tienen una destinación específica, la cual es la creación de viviendas VIS y VIP, diferentes a los MU, que como ya se mencionó, tiene como finalidad ejecutar obras tendientes a generar una transformación estructural de la urbe,

incluyendo entre otras, la creación de nuevas viviendas, entre las cuales se encuentran las denominadas VIS y VIP.

Estos procesos de renovación urbana requieren una intervención de carácter mixta del suelo, dado que, según la ley, lo que se pretende es “vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta” (Ley 388, 1997, art. 113). Lo anterior, se refuerza con la idea de Rojas (2004), en el entendido que, estos procesos de renovación y recuperación urbana “representan un difícil desafío institucional y financiero que sólo puede resolverse con la participación activa de todos los actores interesados: gobierno de la ciudad, comunidad organizada, propietarios, inversores inmobiliarios, empresas y familias, así como su apoyo activo a un proyecto urbano común.” (p. 22).

Esta relación simbiótica, es necesaria para alcanzar el éxito en este tipo de intervenciones, de nada sirve la intervención estatal si no hay inversionistas o compradores que soporten la idea de generar un cambio estructural en el territorio al cual se va a intervenir; debe entenderse también, que este cambio más que estético o arquitectónico, es una metamorfosis urbana que en gran medida generará unos profundos impactos en la vida cotidiana de los moradores y la población flotante del área renovada.

Por su parte, el sector de la construcción en general es apático a la idea de intervenir en este tipo de procesos de renovación, según Echeverri (2015, p 147), estos, “crean cierto nivel de rechazo y de falta de interés por parte de promotores, urbanizadores y constructores privados, dadas las condiciones de operación de estos agentes y el nivel de riesgo que este tipo de proyectos representa”. Debe entenderse, que la función de renovar, en cuestiones urbanísticas, incluye la idea de reemplazar la antigua infraestructura existente por una moderna que soporte la trama urbana y las nuevas construcciones que se van a desarrollar, que, en la mayoría de los casos, generan unos altos costos para el promotor que pueden derivar en un potencial peligro para la viabilidad económica del proyecto.

No obstante lo anterior, el sector privado está cada vez más interesado en este tipo de actuaciones, dado que, actualmente, en las urbes colombianas existe muy poco potencial de desarrollo en los suelos suburbanos o de expansión por la escases de suelo urbanizado o

urbanizable donde se puedan desarrollar estos proyectos a gran escala. Por eso, paulatinamente el sector de la construcción ha comprendido que:

Cada vez las ciudades necesitan más la renovación urbana como mecanismo para el desarrollo de las mismas y, en la medida en que se logre una armonización en el trabajo conjunto entre los entes privados y el distrito y/o municipios, se logrará una gestión ágil y con seguridad un interés mayor de los diferentes actores para participar en estos procesos (Echeverri, 2015, p 151).

Estos procesos de renovación solo son exitosos, si todos los actores que integran la ciudad, tanto los pertenecientes al sector público como al privado, consolidan una unión real que permita la correcta y concreta ejecución de este tipo de actuaciones, que a la postre, generaran en mayor medida un impacto positivo en la calidad de vida de los habitantes, desarrollando nuevos espacios de ciudad y así mejorando el entorno que los rodea.

A pesar de que han pasado más de 30 años desde la expedición de la ley 9 de 1989, han sido escasos los intentos por adelantar procesos de renovación urbana en Colombia. Algunos de ellos han sido efectivos a pequeña escala, a través de la conformación de Planes Parciales. Por otra parte, han sido nulos los intentos por desarrollar Macroproyectos Urbanos Integrales dada su complejidad y su desarrollo a gran escala. Estos últimos, necesitan perentoriamente del trabajo mancomunado entre el sector público, el privado y la comunidad en general. Debe entenderse que un proyecto de tal magnitud, acarrea un importante cambio en las dinámicas sociales, culturales y económicas de los ciudadanos de la urbe a la que impacta.

Actualmente en Colombia, existen varios ejemplos de proyectos de renovación urbana que se han ejecutado de manera exitosa a lo largo de los últimos 20 años, a continuación, se presentarán algunos de los más representativos para poder comprender el alcance de estos a la construcción de espacios públicos y la renovación de las ciudades en nuestro país:

- **San Victorino:** Los proyectos de renovación urbana del sector de San Victorino en la ciudad de Bogotá, según Vargas (2014), se han venido desarrollando desde finales de la década de 1990 hasta la actualidad, teniendo como principales referentes las intervenciones urbanas de Eje Ambiental - Avenida Jiménez, el parque Tercer Milenio, y la Carrera Decima. El principal objetivo de dicho plan de renovación urbana, es entre otros, la consolidación y renovación de la oferta comercial del sector de San Victorino (Caso Parque Tercer Milenio), recuperando así las zonas que, según Vargas (2014), otrora se habían convertido en un foco de criminalidad y tráfico de drogas.

El proceso de renovación urbana del espacio público de la Avenida Jiménez, por medio de la cual se creó el eje ambiental y se implementó la peatonalización en dicha zona, ayudo a promover, “la recuperación del espacio físico con la finalidad de manejar y detener los procesos deterioro y desaprovechamiento del suelo urbano.” (2014, p. 45), entre otras. Debemos mencionar que, no todas las intervenciones realizadas en el sector de San Victorino de la ciudad de Bogotá se han enfocado propiamente en la renovación urbana del sector, puesto que, tal como lo dice Vargas (2014, p. 63), “la mayoría de las intervenciones físicas atendieron condicionantes más amplios de la ciudad cómo la movilidad”, generando en este sector nuevas dinámicas sociales, dado que la integración del eje de movilidad publica genera

Desde principio del siglo XXI a la actualidad, estas intervenciones tuvieron como soporte la incorporación de las rutas articuladas del sistema integrado de transporte, denominado Transmilenio, que en gran medida contribuyeron a la generación de nuevos espacios y nuevas opciones de movilidad que cambiaron las perspectivas de la zona para siempre. Todas esas intervenciones de renovación del sector de San Victorino, según Vargas (2014), “muestran que son iniciativas que buscan mejorar los espacios físicos de la ciudad, con el propósito de fortalecer la productividad y competitividad del sector”.

- **Ciudad Victoria:** Situado en el centro tradicional de la ciudad de Pereira, Risaralda, el Plan Parcial Ciudad Victoria se ha consolidado como uno de los proyectos de renovación urbana más exitoso a nivel nacional. Una de las principales características de este proyecto de renovación es el trabajo mancomunado entre el sector público y privado de este epicentro urbano localizado en el corazón del eje cafetero.

Tal y como lo dice Valencia (2008, p. 91), “La mayor importancia de este Plan Parcial ha sido su mismo proceso, que implicó la creación de escenarios para el concurso de la inversión privada por medio de una gestión pública facilitadora de desarrollo urbano”.

Este importante proyecto ayudó a generar “beneficios físicos, sociales y económicos a una ciudad que ha ampliado su dinámica comercial de manera positiva” (Valencia, 2008, p. 94). Anteriormente, en dicha área de intervención del proyecto Ciudad Victoria, se situaba la antigua galería comercial de la ciudad que había un alto sufrido un alto deterioro a lo largo de los años, sumado al sufrimiento de los terremotos ocurridos en los años 1995 y 1999, que según Valencia (2008), terminaron por obligar a la administración municipal a ordenar la

demolición del inmueble y la posterior estructuración del Plan Parcial de renovación; instrumento de gestión que “permitió la aplicación de todos los instrumentos normativos de gestión de suelo que plantea la ley” (Valencia, 2008, p. 91).

A pesar de la existencia de estos instrumentos de gestión que facilitan al Estado y a sus entidades territoriales el proceso de implementación y ejecución de los proyectos de renovación urbana en Colombia, ni Plan Parcial ni el Macroproyecto Urbano Integral, proponen una fórmula legal que permita el recaudo y administración de recursos provenientes de ingresos diferentes a los generados por la “participación en la plusvalía urbanística” o la “contribución de valorización”; con miras, a que quedan ser recibidos entre otros, recursos provenientes de inversores privados y de la comunidad en general, interesados en el desarrollo de dichos procesos de renovación urbana. Es allí es donde entra a jugar un papel importante el antes mencionado Fideicomiso inmobiliario.

Éste, tiene como función principal el recaudo y administración por parte de la sociedad fiduciaria administradora del Patrimonio Autónomo, con el único fin de recaudar la cantidad necesaria de recursos destinados a emprender la construcción de un proyecto inmobiliario. Dentro de estos, se incluyen los desarrollos constructivos originados a partir de la conformación de un Plan Parcial de renovación urbana o un Macroproyecto Urbano Integral. Para entender lo anterior, se expondrá un caso concreto denominado Macroproyecto del Río-Centro, en la ciudad de Medellín, con el cual se podrá terminar de comprender cuanta importancia acarrea usar este tipo de herramientas legales para el beneficio futuro de las ciudades y sus habitantes.

3. Caso Macroproyecto del Río (MED Río) – Medellín

En la actualidad, existe un ambicioso proyecto de renovación urbana ubicado en la ciudad de Medellín, denominado Macroproyecto del Río, incorporado por medio del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad del año 2014, el cual continúa rigiendo en la actualidad. Este macroproyecto urbano, está pensado de tal manera que sirva como un medio para alcanzar el proyecto de ciudad futura o “Modelo de Ocupación” pensada para Medellín, que se denomina “Crecimiento hacia adentro”, teniendo como propósito final “desarrollar el modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del nuevo eje de conexión regional oriente-occidente” (Acuerdo municipal 048, 2014, art. 8).

Este modelo de ocupación territorial, está basado en el modelo de crecimiento urbano denominado “ciudad compacta”, que según Rincón y García (2009, p.24), “Bajo esta idea, en las últimas décadas, se ha promovido la recuperación, reciclaje y renovación de áreas obsoletas al interior de la ciudad como alternativa al crecimiento sobre o fuera de sus bordes”. Es importante mencionar en este último aspecto, y trayendo a colación lo contenido en el POT de Medellín, que lo que se pretende, es precisamente diseñar o desarrollar la urbe de tal forma que se evite la expansión urbana más allá de sus laderas por medio de la consolidación y delimitación de un borde limítrofe urbano - rural, teniendo en cuenta la topografía accidentada que posee la ciudad; esto solo se logra recuperando y redesarrollando los espacios de ciudad ya existentes, dicho de otra manera, creciendo hacia adentro.

En el mundo no son pocas las ciudades que han adoptado dicho modelo de crecimiento urbano compacto; ciudades como Barcelona, Bilbao, Londres o Buenos Aires, tal como lo menciona Rincón y García (2009), han adoptado dicho modelo con el fin de propiciar “la recuperación de áreas importantes de la ciudad que hayan decaído, para que a través de ello y de la inversión, se atraiga al sector privado que ha de continuar su desarrollo” (p. 25).

Para Rincón y García (2009), las ciudades actualmente, procuran por mejorar los centros urbanos de las mismas, buscando atraer a nuevos residentes, generando unas mayores densidades, para poder fortalecer las finanzas de la ciudad, y así, poder aprovechar esas áreas que anteriormente eran subutilizadas o que sufrieron un grave proceso de obsolescencia urbana.

Medellín no ha sido la excepción, toda vez que, desde finales del último siglo, el centro tradicional de la ciudad ha sufrido un alto grado de deterioro urbano que terminó por crear nuevas centralidades comerciales incrementando en alto grado el olvido tanto institucional como del sector privado de esta importante centralidad urbana.

Con el fin de desarrollar este Macroproyecto del Río en Medellín, teniendo en cuenta la actuación u operación urbana a gran escala que se debe realizar para alcanzar el éxito en este tipo de obras, se deben delimitar o definir las “Áreas de Intervención Estratégica” (en adelante AIE) que impactarán el proyecto, las cuales son definidas por el Acuerdo municipal 048 de 2014 (POT), así:

[...]son porciones del territorio municipal que presentan las mayores oportunidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales necesarias, que permitan concretar el modelo de ocupación. Por lo tanto, requieren de un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas y funcionales adecuadas, acompañadas de grandes apuestas sociales y económicas (art. 61).

Se debe mencionar que el Área de Intervención Estratégica denominada “MEDRío”, según el Acuerdo 048 (2014), “Corresponde al Corredor del Río Medellín y su área de influencia”. En dicha AIE, según lo dispuesto en la misma norma:

se concentran todos los suelos con tratamiento de renovación asociados a la recuperación del Río Medellín (Aburrá) como eje ambiental y de espacio público de la región y la ciudad, lo que hace de esta AIE el lugar para una nueva ocupación de los suelos próximos al río con el fin de alcanzar una ciudad compacta que propicie el urbanismo de proximidad y aproveche las infraestructuras existentes. (Acuerdo municipal 048, 2014, art. 62)

Dada la complejidad para desarrollar la totalidad de etapas que integran el Macroproyecto del Río en Medellín, este, se encuentra dividido en 3 zonas principales, denominadas “RíoNorte, RíoCentro y RíoSur”; el presente texto solo se enfocará en la etapa “RíoCentro”. A su vez esta área se encuentra dividida por varias subzonas entre la cual se encuentra la propia del “Centro Tradicional”, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 62 del POT de Medellín.

Esta zona, se centra principalmente en desarrollar el proceso de renovación urbana del denominado Centro Tradicional de la ciudad. A diferencia de las demás etapas del proyecto, esta, específicamente, propende por recuperar las zonas deterioradas de este importante espacio urbano, teniendo como objetivo principal:

a) “Re-habitar” el centro con el fin de adecuar los sistemas públicos y habilitar suelo apto para el desarrollo de nueva vivienda, dirigida a diferentes estratos e implementar políticas de reciclaje y subdivisión que recuperen los edificios existentes; b) mejorar el espacio público para la convivencia, la vitalidad, favoreciendo dinámicas de sana apropiación y control. c) Devolver la presencia de la institucionalidad por medio de dotaciones que favorezcan el surgimiento de redes de mercado, el retorno de la población al centro y la presencia institucional representada en servicios para la comunidad. d) Potenciar el “patrimonio cultural” del centro, desarrollando los Planes de Manejo y Protección para zonas patrimoniales como el Barrio Prado. e) Posibilitar nuevos desarrollos a partir de alianzas público/privadas –APP-, diseñando un nuevo sistema de incentivos y de gestión del suelo que armonicen ambas iniciativas en pro del objetivo transformador de ciudad. f) mejorar las condiciones ambientales, dando prioridad a la movilidad peatonal y no motorizada, a la presencia del transporte público en el Centro y potenciando el sistema ecológico presente en esta zona de la ciudad. [...] (Acuerdo municipal 048, 2014, art. 62).

Según lo anterior, una de las cualidades que presenta este macroproyecto urbano en su etapa RíoCentro, es la posibilidad de desarrollar proyectos a partir de alianzas público-privadas, que como se ha expuesto en anteriores capítulos son altamente necesarias para la ejecución de este tipo de proyectos a escala de ciudad. Para ejecutar este proyecto de renovación urbana, el POT de Medellín del año 2014, brinda una serie de herramientas dispuestas a facilitar la gestión de conformar y desarrollar las etapas necesarias para ejecutar dicho macroproyecto, incluyendo todas las subzonas que lo conforman, entre las cuales se encuentra, la implementación de las figuras de los “operadores urbanos” y las “entidades gestoras” que son ampliamente desarrolladas por el Decreto Municipal 893 de 2017.

Los Operadores Urbanos, pueden ser Empresas Industriales y Comerciales del Estado, establecimientos públicos o sociedades de economía mixta de capital mayoritariamente público, de orden municipal, que de conformidad con lo preceptuado en el Decreto municipal 893 de 2017, “son los encargados de liderar la ejecución de los procesos para los cuales sean designados en el área de planificación definida en el respectivo convenio de delegación” (art. 3). Dichos operadores urbanos son los responsables de realizar la debida gestión de la intervención netamente pública, teniendo dos objetivos de trabajo principales, los cuales son:

1. La Gestión Urbana e Inmobiliaria: Estará orientada a la implementación de los objetivos y estrategias de ocupación definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo vigente, el respectivo instrumento de planificación, la actuación urbanística u operación urbana, promoviendo la vinculación de agentes y entidades gestoras de naturaleza pública, privada o mixta, inversionistas y promotores inmobiliarios para la gestión asociada del suelo, la adquisición de los predios y ejecución de los proyectos, concretando así el modelo de ocupación definido. Para ello, tendrá a su cargo según el convenio de delegación, la ejecución de la operación urbana a gran escala, desde los proyectos estratégicos; la articulación interinstitucional necesaria para la implementación del instrumento o actuación urbanística y de los demás mecanismos de gestión del suelo habilitados en la Ley y en la normativa municipal vigente.
2. La Gestión Social: Encaminada a implementar y desarrollar la estrategia social que permita conciliar los diversos intereses y mitigar los impactos que se producen con las intervenciones urbanas, bajo la política y las estrategias de protección a moradores y actividades económicas. (Decreto municipal 893, 2017, art. 3).

Por otra parte, las Entidades Gestoras, según el Decreto municipal 0893 de 2017 (art.4), son las encargadas de “llevar a cabo la implementación de los instrumentos de planificación, actuaciones urbanísticas u operaciones urbanas en porciones del territorio previamente definidas en los instrumentos de planificación”. Las Entidades Gestoras pueden ser de naturaleza pública, privada o mixta, estas últimas, surgen a partir de la gestión mancomunada

de los “diferentes agentes privados de la gestión urbana e inmobiliaria” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto municipal 893 de 2017.

Las Entidades Gestoras, tienen como objetivo principal “llevar a cabo la implementación de los instrumentos de planificación, actuaciones urbanísticas u operaciones urbanas en porciones del territorio previamente definidas en los instrumentos de planificación”. (Decreto municipal 893, 2017, art. 4). Debe comprenderse, que dentro del desarrollo de un macroproyecto urbano, desarrollado a través de los planes parciales, que a su vez están conformados por las Unidades de Actuación Urbanística, el origen o conformación de estas UAU pueden ser por iniciativa pública o privada.

Toda vez que es uno de los objetivos del Macroproyecto del Río es conformar Alianzas Público Privadas para la ejecución del plan, como se expuso anteriormente, estas UAU que conforman las etapas y sub etapas del plan, pueden ser originadas a partir de iniciativa privada, teniendo los diferentes propietarios que integran dicha área o los mismos desarrolladores de proyectos inmobiliarios, la posibilidad de crear o designar una Entidad Gestora, cuando dicha UAU no cuente con operador urbano designado, con el fin de facilitar la tarea de coordinar sus actuaciones con la administración municipal, por medio de la denominada mesa técnica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto municipal 893 de 2017.

La mesa técnica, según el mismo decreto municipal mencionado anteriormente:

Es la instancia conformada por el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Gestión y Control Territorial y los operadores urbanos designados, que será la encargada de la coordinación y ejecución de los procesos estratégicos y sus actividades técnicas y administrativas derivadas, que deben desarrollarse de manera articulada para garantizar la implementación de los programas, proyectos, obras y mecanismos de gestión, definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sus instrumentos de planificación complementaria y las demás actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas. (Decreto municipal 893, 2017, art. 8).

Esta instancia técnica, conformada meramente por actores públicos o en su mayoría de participación pública, tiene como funciones, entre otras:

1. Diseñar los esquemas de participación en cuanto a inversiones, estructuración, gerencia inmobiliaria, promoción y ventas, asociados a los proyectos inmobiliarios del área de intervención.
2. Establecer una estrategia social y de comunicaciones unificada entre los asociados, para la implementación del instrumento de planificación, operación urbana y/o actuación urbanística. [...]
8. Direccionar y asesorar a los desarrolladores inmobiliarios en la estructuración y diseño de sus proyectos, asegurando la aplicación de las normas urbanísticas vigentes. [...]

13. Promover y apoyar los mecanismos de asociación entre propietarios y entre estos y las demás entidades públicas, a través de las Unidades de Actuación Urbanística, Unidades de reactivación, Unidades de Gestión y Alianzas Público-Privadas. [...]

14. Impulsar y/o participar en la creación de esquemas fiduciarios y demás esquemas y entidades gestoras de las integraciones inmobiliarias y los proyectos respectivos en las Unidades de Actuación, Unidades de reactivación y Unidades de Gestión del área de intervención. [...]

18. Impulsar la constitución de entidades gestoras que garanticen el desarrollo conjunto de las unidades de actuación urbanística, Unidades de reactivación o de proyectos de interés Municipal.

19. Participar en entidades gestoras o sistemas de cooperación entre partícipes para la promoción y ejecución de proyectos relacionados con el objeto de la entidad y aportar inmuebles a Unidades de Actuación Urbanística, cuando fuere el caso. [...] (Decreto municipal 893, 2017, art. 13).

Tal como se expuso anteriormente, dentro de dichas funciones, se encuentra, participar y cooperar junto con los partícipes de las UAU, entre ellas, las Entidades Gestoras, de la promoción y ejecución de los diferentes proyectos inmobiliarios que conformarán el Macroproyecto del Río en Medellín.

En este último punto es donde entra el fideicomiso a jugar un papel importante en este tipo de proyectos de renovación, puesto que por expresa disposición legal, la administración de los recursos generados como consecuencia del desarrollo de un proyecto inmobiliario realizado sobre un Área de Intervención Estratégica de renovación urbana, ejecutada por medio de los operadores urbanos y/o las entidades gestoras, en el caso de Medellín, debe realizarse por medio de la figura del fideicomiso inmobiliario, de conformidad con lo expresado en el decreto 893 de 2017:

ARTÍCULO 18. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PRIVADOS DE LA OPERACIÓN URBANA. Los recursos privados correspondientes a la gestión del suelo e inmobiliaria en el instrumento, la actuación urbanística u operación urbana, asociados a las cargas internas y externas que pagan propietarios y entidades gestoras, serán administrados a través de esquemas fiduciarios definidos en la Mesa Técnica.

En virtud de estos, los constituyentes transferirán a una entidad fiduciaria los recursos de la operación, con el fin de que esta conforme un patrimonio autónomo, con personería jurídica que tendrá el objeto señalado por las partes en su acto de creación, y que puntualmente, definirá su destinación en el marco de lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial y en el modelo de financiación contenido en el instrumento de planificación, la actuación urbanística u operación urbana. En el mismo sentido podrán implementar otros esquemas asociativos para la administración de los recursos.

Mencionado lo anterior, cabe resaltar que, la conformación de un fideicomiso contratado para tal fin, representa también, una seguridad adicional para la administración municipal puesto que se debe entender, que a pesar de que la mayoría de casos son de iniciativa privada, estos, se

van a ejecutar siguiendo unas disposiciones establecidas por medio de un Plan de Ordenamiento Territorial, en el que técnicamente interviene el Estado por medio de una entidad territorial de carácter municipal.

Por lo que depositar los recursos económicos en un tercero que funge como un administrador que sigue unas instrucciones impartidas en un contrato de fiducia, crea una garantía adicional con el fin de proteger tanto un posible daño reputacional de la administración municipal, como evita posibles hechos corruptivos producidos por un incorrecto manejo de capital ajeno, dentro de un proyecto constructivo que en principio es deber del Estado ejecutarlo, pero que según lo visto anteriormente, es necesaria la intervención mancomunada con el sector privado para poder alcanzar el éxito esperado en dichos procesos de renovación urbana.

En resumen, para el desarrollo de un proyecto inmobiliario dentro de una o múltiples Unidades de Actuación Urbanística que conforman el Macroproyecto del Río en Medellín, en su etapa RíoCentro, cuando sean originadas por iniciativa privada, y utilizando las herramientas dispuestas en la normativa municipal para tal fin, a grandes rasgos:

1. Se deberán conformar propiamente las Unidades de Actuación Urbanística por parte de los diferentes dueños de los predios que integran el área, para esto, dichos actores deberán plantear como se ejecutará el reparto equitativo de cargas y beneficios dentro de la UAU. En caso de que todos los propietarios que integren la UAU logren un acuerdo común en cuanto a dicha distribución de cargas y beneficios, se conformará la denominada Unidad de Gestión, de conformidad con lo establecido en el decreto 1077 de 2015, caso en el cual pueden solicitar una única licencia de urbanización para toda la UAU. Según Arboleda (2017):

[...] en caso de que no se logre una unidad de gestión integrada por la totalidad de los propietarios de los predios incluidos en el proyecto de delimitación de una unidad de actuación urbanística, la autoridad competente o los particulares interesados deberán iniciar el trámite administrativo de delimitación de la Unidad de Actuación ante las oficinas de Planeación Municipal o dependencia que haga sus veces [...]"

2. Una vez conformada la UAU, los propietarios que la integren podrán nombrar o crear una Entidad Gestora, que será la encargada de coordinar junto con los Operadores Urbanos el desarrollo y ejecución de los proyectos inmobiliarios que se vayan a desarrollar en dicha área, de conformidad con las reglas y lineamientos establecidos por el macroproyecto del Río para tal fin. Según Arboleda (2017):

Cuando la entidad gestora logre la conformación de unidades de gestión, no se requerirá la contratación de los servicios del operador urbano, incluso cuando el mismo se encuentre designado para el macroproyecto; sin embargo, deberá existir coordinación entre ambos a fin de adelantar programas de protección a moradores y concretar el modelo de ocupación con el cumplimiento de las cargas y las obligaciones urbanísticas. De no lograrse la unidad de gestión deberá acudir a la delimitación y la adopción de unidades de actuación urbanística que permitan una posterior adquisición de predios por enajenación voluntaria o expropiación, para lo cual deberá contarse con la gestión del operador urbano.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante mencionar que es una labor principal de los mismos propietarios que integran la UAU, tratar de alcanzar la concertación total en cuanto a la distribución de cargas y beneficios del proyecto, con el fin de alcanzar la Unidad de Gestión y así evitar un trabajo bastante más engorroso que puede derivar en tener que adelantar un proceso de enajenación voluntario o forzada por parte de la administración municipal.

3. Se deberá constituir un Patrimonio Autónomo (fideicomiso de administración inmobiliaria) por medio de una sociedad fiduciaria autorizada para tal fin. Como se explicó en anteriores capítulos, la primera etapa de preventas, sirve para recaudar los dineros de los “beneficiarios de área” (compradores) e inversionistas que se vincularán al proyecto por medio de un encargo fiduciario de vinculación, teniendo en cuenta el proyecto “sobre planos” ofrecido por el promotor o constructor del desarrollo constructivo en cuestión.

Es importante aclarar en este punto, que la constitución del Patrimonio Autónomo podría conformarse de manera concomitante con la conformación de la UAU, puesto que la duración de la etapa de preventas en muchos casos puede alcanzar los 18 meses, y no necesariamente asegura la viabilidad económica del proyecto también denominado “punto de equilibrio” financiero del proyecto, que se entiende cumplido una vez se alcance un porcentaje “x” de ventas que asegure el 100% de la construcción del proyecto inmobiliario.

Una vez se cumpla esta etapa de preventas, previamente asegurado el cumplimiento de los aspectos determinados en las “condiciones de giro” del proyecto, la sociedad fiduciaria, estará obligada a realizar los desembolsos necesarios para la correcta ejecución del proyecto constructivo hasta que se escrituren cada una de las unidades resultantes del proyecto a cada uno de los beneficiarios de área vinculados al proyecto, tarea que realizara la sociedad fiduciaria contratada. Para liquidar el fideicomiso como tal, se deben pagar los pasivos generados para por ultimo entregar los rendimientos financieros generados a los inversionistas o dueños del proyecto inmobiliario ejecutado.

Como ya se ha dicho, en caso de que no se logre el punto de equilibrio, no se logre expedir la licencia de urbanización y construcción o cualquiera de los aspectos determinados en las “condiciones de giro” del proyecto, la sociedad fiduciaria deberá retornar los recursos captados a cada uno de los beneficiarios de área e inversionistas en cada una de sus proporciones, incluyendo los rendimientos generados durante la gestión, protegiendo así el patrimonio de cada uno de los interesados del proyecto.

De igual forma, como ya se ha expresado, dichos predios que integren la UAU o Unidad de Gestión deben ser transferidos al P.A. con el fin de asegurar la titularidad jurídica de los inmuebles y evitar así que alguno de los propietarios pueda disponer de su inmueble a su arbitrio entorpeciendo la correcta viabilidad técnica del proyecto, por otra parte, esta transferencia de bienes inmuebles, sirve para realizar la integración predial por medio de la licencia urbanística dispuesta para tal fin, teniendo en cuenta que todo ese conjunto de bienes estará en cabeza de un solo “propietario”, el cual será el Patrimonio Autónomo conformado para tal fin.

4. Una vez ejecutado el proyecto, aparte de entregar a cada uno de los “beneficiarios de área” las unidades resultantes del proyecto, el constructor del proyecto, deberá realizar las cesiones obligatorias, de zonas verdes, vías, equipamientos y en general toda la infraestructura debida por concepto de cargas y obligaciones urbanísticas al municipio, de conformidad con lo dispuesto en la ley 388 de 1997, el Acuerdo 048 de 2014 (POT Medellín) y todos los instrumentos que lo complementen.

En este último punto, es importante mencionar, que el Decreto municipal 1006 de 2018, implementó una serie de beneficios para los desarrolladores de proyectos inmobiliarios de las Unidades de Actuación Urbanística, dentro de los Planes Parciales que integran el Área de Intervención Estratégica de RíoCentro, que entre otras, se encuentra la posibilidad de realizar el cumplimiento parcial o total de generación de viviendas tipo VIS y VIP; obligación que se encuentra contenida en el Decreto nacional 1077 de 2015, por medio de la compra o adquisición de derechos fiduciarios de proyectos adelantados por la Administración Municipal o sus entes descentralizados, entre los cuales se encuentra el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED).

La anterior, representa una novedosa y atractiva alternativa al cumplimiento de dicha obligación legal, que genera un gran beneficio para los potenciales inversionistas y

desarrolladores de proyectos dentro de dichas áreas de renovación, dado que, de algún modo, se entiende como una compensación de una carga urbanística que puede verse como un aporte social, puesto que, usualmente, este tipo de proyectos desarrollados por la Administración Municipal, tienen como objetivo la creación de vivienda nueva para la población de escasos recursos económicos y en la mayoría de casos la adquisición de este tipo de viviendas son de carácter subsidiado.

Expuesto el análisis previo, se demuestra la basta importancia de aplicar la fiducia mercantil para la correcta ejecución del proyectos de renovación urbana, y en general en todo tipo de proyectos urbanísticos en los cuales intervenga el sector privado, incluyendo la flexibilidad con la que se puede implementar esta figura fiduciaria con el fin de alcanzar los objetivos de ciudad propuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, y en general en todos los proyectos de renovación urbana que se puedan implementar en el país.

Conclusiones

A modo de conclusión, se debe entender que el desarrollo del Macroproyecto del Río en Medellín, generará un gran impacto en las dinámicas sociales, culturales y urbanísticas de la ciudad, especialmente su etapa Centro, dado que, según el análisis anteriormente expuesto, esta se enfocará principalmente en renovar la centralidad urbana, redensificándola y reconfigurando la perspectiva habitacional y comercial de este epicentro clásico de la urbe.

Esta intervención estratégica, no sería posible si no se forjaran alianzas público-privadas capaces de generar una integración económica y social que entrelace el sector publico junto con los inversionistas, interesados, actuales propietarios de los predios que integren el AIE MedRío Centro, moradores y en general todos los habitantes de la ciudad, teniendo en cuenta la dimensión de impacto proyectada para este macroproyecto.

La administración de recursos capaces de sufragar los gastos necesarios para la correcta ejecución del macroproyecto, que en su mayoría serán provenientes del sector privado, no sería posible si no fuera por la existencia de la Fiducia Inmobiliaria. Como se ha expuesto anteriormente, esta figura, se ha consolidado como el instrumento jurídico de mayor protección del patrimonio de los compradores de vivienda nueva o bajo la modalidad de oferta de proyectos inmobiliarios “sobre planos”; dado que, en el caso del Macroproyecto del Río en Medellín, el objetivo principal es blindar tanto el patrimonio de los inversionistas y “beneficiarios de área”

que se vincularan a los diferentes proyectos inmobiliarios que integrarán el AIE RíoCentro, puesto que se le deposita la administración de los recursos a un tercero, denominado sociedad fiduciaria que solo actuará conforme a las instrucciones dadas por los operadores urbanos o entidades gestoras que a su vez pueden ser integradas por los mismo dueños de los suelos de las diferentes áreas de intervención que conforman este macroproyecto urbano.

De igual forma, el uso de esta figura fiduciaria, indistintamente, aumenta la confianza en la conformación de Alianzas Público – Privadas (APP's), puesto que, la administración pública, a través de los operadores urbanos, tendrá injerencia en la toma de decisiones dentro del fideicomiso y podrá ejercer una correcta interventoría administrativa y financiera de los proyectos inmobiliarios que se realicen por medio de las UAU que integren el macroproyecto del Río-Centro, y que estas además sean desarrolladas por medio de la fiducia inmobiliaria.

La implementación de herramientas jurídicas tendientes a facilitar la gestión mancomunada de la conformación y ejecución de proyectos a través de las denominadas UAU, Planes Parciales y Macroproyectos, son herramientas de vanguardia que permiten la creación de espacios de ciudad destinados a mejorar la calidad de vida de los habitantes que residen en ella o se aprovechan de la misma.

A pesar de que la actualidad, la etapa RíoCentro, lleva más de cuatro años de ser implementada por parte del POT de Medellín, aún no se encuentra en etapa de ejecución, puesto que quedan aspectos pendientes por resolver, como la debida concertación del Plan con los propietarios de predios que integran los polígonos de Renovación Urbana determinados para ser ejecutados por medio del Macroproyecto del Río especialmente en su sub zona RíoCentro.

Se debe entender también, que a pesar de la basta importancia que juega el papel el fideicomiso inmobiliario en estos procesos de renovación urbana, para la correcta ejecución de este tipo de proyectos son necesarias una amplia gama de intervenciones y actividades tendientes a conformar y ejecutar las diferentes obras proyectadas, que solo serán posibles si todos los actores urbanos que integran la ciudad unen sus fuerzas, con el fin de buscar el éxito financiero y urbanístico para este ambicioso proyecto, dado que la implementación de dicho instrumento fiduciario es un piñón más del complejo engranaje que compone el Macroproyecto Urbano del Río-Centro, el cual cambiará la perspectiva habitacional y comercial de la urbe en los años venideros.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (24 de octubre de 2017) *Por el cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. [Decreto 893 de 2017]. GO: 4473 DE 2017
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *De la renovación a la revitalización: Desafíos para Bogotá*. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/Libro_Renovacion.pdf
- Araque Solano, Á. S. (2014). Un modelo de gestión de proyectos inmobiliarios de renovación urbana. *Cuadernos de Economía*, 33(62), (pp.61–89). <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v33n62.43666>
- Arboleda, Paula (2017). *Instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana en Colombia a partir de la Ley 388 de 1997* (Universidad EAFIT). Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina_ArboledaJimenez_2018.pdf?sequence=2
- Baena, L. G. (2017). *Fiducia Inmobiliaria: Tensión entre la autonomía privada, el derecho a la vivienda digna y el derecho del consumo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carrión, F., & Hanley, L. (2005). *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable*. Quito, Ecuador: FLACSO
- Concejo de Medellín. (17 de diciembre de 2014) *Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín*. [Acuerdo 048 de 2014]. GO: 4267 DE 2014
- Congreso de la Republica de Colombia. (11 de enero de 1989) *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. [Ley 9ª de 1989]. DO: 38.650
- Congreso de la Republica de Colombia. (18 de diciembre de 1990) *Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones*. [Ley 45 de 1990]. DO: 39.607
- Congreso de la Republica de Colombia. (18 de julio de 1997) *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091
- Congreso de la Republica de Colombia. (16 de junio de 2011) *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. [Ley 1450 de 2011]. DO: 48.102
- Consejo de Estado, Sección cuarta. (16 de marzo de 2016) Sentencia Exp. 19972. [MP Hugo Fernando Bastidas Barcenás]
- Echeverri, Pablo (2015). Riesgo e incertidumbre en Proyectos de Renovación Urbana. En Alcaldía Mayor de Bogotá (Ed.), *De la renovación a la revitalización: Desafíos para Bogotá*. (pp. 146-152). Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/Libro_Renovacion.pdf
- Mantilla, F. (2007). El principio general de responsabilidad por culpa de derecho privado colombiano. *Opinión Jurídica*, 6(11), 129–150. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v6n11/v6n11a8.pdf>

- Monroy, E., & Barón, C. (2018). La Fiducia mercantil inmobiliaria en el sector de la construcción en Colombia. *Revista Ingeniería de Obras*, 8(1), (pp.29–33). Recuperado de <http://www.rioc.cl/index.php/RIOC/article/view/29>
- Palacios, H. (2015). *Aspectos Conceptuales del Negocio Fiduciario*. Bogotá: Legis Editores S.A.
- Presidencia de la República de Colombia. (27 de marzo de 1971) Código de Comercio colombiano. [Decreto 410 de 1971]. DO: 33.339
- Presidencia de la República de Colombia. (2 de abril de 1993) Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. [Decreto 663 de 1993]. DO: 40.820
- Presidencia de la República de Colombia. (2 de noviembre de 2007) *Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007*. [Decreto 4260 de 2007]. DO: 46.800
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de julio de 2010) *Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones*. [Decreto 2555 de 2010]. DO: 47.771
- Rincón, P., & García, M. (2009). Revisión teórica modelo desconcentrado. En Rincón, Patricia (Dir.), *Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*, (pp.22–39). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Centro de Extensión Académica: Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/bogota_es_posible_un_modelo_regional_desconcentrado_0.pdf
- Rojas, E. (2004). *Volver al centro: La recuperación de áreas urbanas centrales* (1a ed.). Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Volver-al-centro-La-recuperación-de-áreas-urbanas-centrales.pdf>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (26 de julio de 2006) Concepto Rad. 2006023810-001.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (03 de octubre de 2014) *Circular Básica Jurídica/Circular Externa del sector financiero, aseguradoras y del mercado de valores*. [CE 024 de 2014].
- Valencia, A. L. (2008). Plan Parcial de Renovación para la zona de la antigua Galería de Pereira. Ciudad Victoria. *DEARQ - Revista de Arquitectura*, 1, (pp.88–95). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3416/341630310012.pdf>
- Vargas, L. F. (2014). *Análisis de procesos de renovación urbana en áreas centrales. Influencia de la estrategia de renovación urbana en la dinámica de consolidación del sector de San Victorino en Bogotá (1996 – 2010)* (Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario). Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10064/1.018.432.513-2015.pdf;sequence=2>