



Guía metodológica para la implementación de los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación urbana, plasmados en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Marinilla, Antioquia.

Presentado por
David Alejandro Ramírez Valencia

Informe final de Semestre de Industria para optar al título de:
Ingeniero Urbano

Asesor
Claudia Marcela Aldana Ramírez,
Magister en Ingeniería Infraestructura y Sistemas de Transporte

Universidad de Antioquia
Facultad de Ingeniería, Escuela Ambiental,
Ingeniería Urbana
Carmen de Viboral, Antioquia, Colombia

2022

Cita	(Ramírez Valencia, 2022)
Referencia	Ramírez Valencia, D (2022). <i>Guía metodológica para la implementación de los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación urbana, plasmados en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Marinilla, Antioquia.</i> 2022. Universidad de Antioquia, El Carmen de Viboral, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Empresa de Desarrollo Sostenible del Municipio de Marinilla “SUMAR”



Centro de Documentación Ingeniería (CENDOI)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: Jhon Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Jesús Francisco Vargas Bonilla.

Jefe departamento: Diana Catalina Rodríguez Loaiza.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Tabla de contenido

Contenido

Resumen	6
Abstract	7
Introducción	8
1 Objetivos	10
1.1 Objetivo general	10
1.2 Objetivos específicos.....	10
2. Marco teórico	11
2.1 Instrumentos de Planificación	11
2.1.1 Planes Parciales (PP).....	12
2.1.2 Unidades de Actuación Urbanística. (UAU)	12
2.2 Instrumentos de Gestión.....	13
2.2.1 Desarrollo y Construcción Prioritaria	13
2.2.2 Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria.....	13
2.2.3 Cooperación Entre Participes.....	14
2.2.4 Adquisición de Inmuebles por Enajenación Voluntaria, Expropiación Administrativa y Judicial	14
2.3 Instrumento de Financiación	15
2.3.1 Participación en Plusvalía.....	15
2.3.2 Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.....	15
2.3.3 Banco Inmobiliario	15
2.3.4 Contribución en Valorización.....	16
2.3.5 Operación Urbana	16
3 Metodología	17
4 Resultados	18

5 Conclusiones19

Referencias20

Siglas, acrónimos y abreviaturas

POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PP	Planes Parciales
SGP	Sistema General de Participación
SGR	Sistema General de Regalías
UAU	Unidades de Actuación Urbanística
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

Resumen

En la actualidad, las ciudades colombianas están teniendo un incremento acelerado en la población, generando que aumente considerablemente la demanda en infraestructura y servicios públicos. Es por esta razón, que el Congreso de la República de Colombia por medio de la ley 388 de 1997, habilitó una serie de instrumentos de planificación con el propósito de implementar nuevas fuentes de financiamiento para el recaudo de estos recursos.

La presente guía metodológica surgió bajo la necesidad de presentarle a las Entidades Territoriales, en este caso específico al municipio de Marinilla, una agenda de instrumentos de gestión, planificación y financiación, que le permitirán acceder a recursos nuevos para solventar los principales componentes de desarrollo del municipio.

La guía se encargó de presentar el estado actual de los instrumentos y una serie de recomendaciones que permitirán a la Entidad Territorial, encontrar aspectos técnicos y así puedan orientar el adecuado desarrollo regulando la utilización, transformación y ocupación del espacio público.

Palabras claves: Infraestructura, Servicios Públicos, Instrumentos, Financiación, Planificación, Gestión, Entidad Territorial.

Abstract

Nowadays, Colombian cities are having an increase in their population, generating an augmentation in the infrastructure and public utilities demand. For this reason, the Colombian Congress by means of the law 388, 1997, prepared some planning instruments with the purpose of implementing new funding sources for the collection of these resources.

This methodological guide emerged with the necessity of presenting to the Territorial Entities, in this specific case the municipality of Marinilla (Antioquia), a plan with management instruments, planification and financial sources, that allows to access new resources to resolve the main developmental components of the municipality.

The aim of this guide was to present the current state of the instruments being studied and a series of recommendations that allow the Territorial Entity to find technical aspects in order to guide the adequate development by regulating the utilization, transformation and occupation of the public space.

Keywords: infrastructure, public utilities, instruments, financing, planification, management, Territorial Entity.

Introducción

Como lo establece la Constitución Política de Colombia, los municipios en ejercicio de su función administrativa les compete prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, entre otros factores de trascendental importancia para el correcto funcionamiento de una región.

Esta disposición está recogida por la ley 388 de 1997, que es el principal referente normativo del ordenamiento territorial. Esta, permite habilitar instrumentos eficientes para orientar el adecuado desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio.

Los instrumentos de gestión, planificación y financiación que se habilitaron a partir de dicha ley, permiten, principalmente, que las administraciones municipales paguen o disminuyan el gasto público, además, evitan que los particulares se apropien de las plusvalías generadas en acciones del estado, como en el caso de la construcción de obras públicas. Por último, permite generar sus propios recursos para solventar los principales componentes de desarrollo del municipio.

Actualmente, las principales fuentes de financiación de los municipios como El Sistema General de Participaciones y El Sistema General de Regalías, no son suficientes para proveer los servicios públicos y la infraestructura que demanda el acelerado crecimiento de las ciudades, es por este motivo, que se hace inevitable incorporar a la ejecución de los proyectos urbanos fuentes de financiación alternativas, como lo son, los instrumentos de gestión del suelo y financiación, que permitan apalancar los costos de infraestructura urbana a partir de capturar un porcentaje de valor del desarrollo inmobiliario. (Banco Mundial, 2020).

Pero como lo expone Arboleda (2018) ya son varios los años desde que la ley habilitó el uso de estos instrumentos a los municipios y aún no se emplean adecuadamente. Por lo anterior, este trabajo surge bajo la necesidad de brindarle al municipio de Marinilla, una guía que les permita reconocer los instrumentos que están propuestos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), y así implementar de manera adecuada dichos instrumentos, con el fin de gestionar el territorio más eficientemente.

El resultado del presente trabajo es una guía metodológica, la cual permite tener un panorama completo de los principales instrumentos con los que cuenta el municipio de Marinilla, y aparte de esto, da a conocer el potencial que tienen dichos instrumentos para cubrir las problemáticas y retos que presenta el desarrollo urbano. Además, la guía metodológica resultante, permite orientar de mejor manera la gestión e implementación de los instrumentos para que se dé un eficiente manejo de los recursos públicos en la ordenación del territorio.

1 Objetivos

1.1 Objetivo general

Analizar los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación, plasmados en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Marinilla, Antioquia, mediante el desarrollo de una guía metodológica que permita el eficiente manejo de los recursos públicos y privados para la ordenación del territorio.

1.2 Objetivos específicos

Identificar los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación, plasmados en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Marinilla, Antioquia.

Describir las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación, mediante un análisis DOFA.

Diseñar una guía metodológica que oriente a la correcta gestión y aplicación de estos instrumentos dentro del municipio de Marinilla, Antioquia, para el eficiente manejo de los recursos públicos y privados en la ordenación del territorio.

2. Marco teórico

En Colombia, a mediados de los años noventa, se presentaron graves problemas de ordenamiento y planificación del territorio por varias razones. En primer lugar, faltaba un control que normatizara las actividades urbanísticas. En segundo lugar, la especulación en el precio del suelo impedía a la mayoría de las personas adquirir vivienda. En tercer lugar, se carecía de espacio público y de provisión de equipamientos. Agravaba la situación que el transporte urbano no contaba con una debida reglamentación del servicio. (Arboleda, 2018).

Según Arboleda (2018), para solucionar las problemáticas mencionadas anteriormente, se expidió la ley 388 de 1997, que otorgó a los municipios herramientas normativas que les permitían la consolidación de un modelo de ocupación, a partir de instrumentos de planificación, de gestión y de financiación del suelo (P.19).

Estos instrumentos y herramientas normativas, atienden al principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, encaminados a orientar el desarrollo del territorio regulando la utilización, transformación y ocupación del espacio. Lo anterior, acatando las estrategias de desarrollo socioeconómico y ambiental. (Acuerdo 048, 2014).

A continuación, se mencionarán los instrumentos de planificación, gestión y financiación que se reglamentarán en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Marinilla según lo estipulado en el documento de Provincia del Agua Bosques y Turismo (2021):

2.1 Instrumentos de Planificación

Son actos administrativos que desarrollan y complementan el PBOT, orientados a planificar una zona específica del municipio, la cual demanda un proceso adicional de planeamiento,

precisando o asignando norma urbanística, estando de la mano con los instrumentos de gestión y financiación y previendo cuando sea necesario mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios que se derivan del desarrollo urbano. (Alcaldía de Bogotá, 2018)

2.1.1 Planes Parciales (PP)

Se puede considerar los planes parciales como el instrumento de planificación y gestión más valioso del sistema urbanístico del país, pues como lo dicta la ley 388 de 1997 mediante dicho instrumento se desarrollan y se complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, principalmente para las áreas determinadas del suelo urbano y el suelo de expansión, además de las áreas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística.

Este instrumento de gestión y planificación del suelo, atiende de manera concreta los principios de: la función pública del urbanismo, la función ecológica y social de la propiedad y el de distribución equitativa de cargas y beneficios, debido a que, para que el privado pueda lograr mejores aprovechamientos urbanísticos (cantidad de metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo), deberá encargarse de la dotación de los componentes públicos (redes de servicios públicos, espacio público, equipamientos y vías), que son fundamentales para garantizar una mejor calidad de vida a los habitantes.

2.1.2 Unidades de Actuación Urbanística. (UAU)

Como lo establece la ley 388 en el artículo 39, es un área que está conformada por uno o más inmuebles y debe de ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas

y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios en cuanto a infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios. Las UAU se pueden ejecutar a través de reajuste de tierras, integración inmobiliaria o cooperación entre participes.

2.2 Instrumentos de Gestión

Principalmente estos instrumentos permiten la operatividad del PBOT y de los instrumentos de planeamiento, con el objetivo de posibilitar el desarrollo de proyectos y programas, proveer suelo para la atención de demanda de vivienda y generar los equipamientos e infraestructura necesaria para soportar el acelerado crecimiento de la ciudad. (Alcaldía de Bogotá, 2018).

2.2.1 Desarrollo y Construcción Prioritaria

Es un instrumento de gestión que busca dinamizar un sector inactivo del municipio, con el fin de asegurar un uso eficiente del suelo y evitar la retención de los mismos. La principal condición para que sea declarado de desarrollo prioritario es que sean lotes urbanizables no urbanizados, urbanizados no edificados o que sean áreas de planes parciales destinados a vivienda de interés prioritario. En caso de que no sea desarrollado en los plazos dispuestos por la ley 388 de 1997, la administración municipal podrá iniciar un proceso de enajenación forzosa en pública subasta.

2.2.2 Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria

Es un instrumento que garantiza que el reparto de cargas y beneficios del desarrollo puedan ser distribuidas de forma equitativa entre sus propietarios, según Arboleda (2018) es un mecanismo

que permite modificar la estructura predial de un territorio con la finalidad de obtener una mejor configuración y conformación de nuevos globos del terreno. Las UAU deben ser ejecutadas mediante este instrumento.

2.2.3 Cooperación Entre Participes

El artículo 47 de la ley 388 de 1997 dicta que cuando para el desarrollo de una UAU no se requiera una nueva configuración predial y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidas en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución puede realizarse a través de sistema de cooperación entre participes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el coste de las obras de urbanización correspondiente.

2.2.4 Adquisición de Inmuebles por Enajenación Voluntaria, Expropiación Administrativa y Judicial

El municipio de Marinilla está en capacidad de obtener por enajenación voluntaria o mediante el proceso de expropiación los inmuebles que requiera que contengan motivos de utilidad pública reglamentados en el artículo 58 de la ley 388 de 1997. Además del municipio son entidades competentes para adquirir inmuebles, los establecimientos públicos municipales, las empresas industriales y comerciales del municipio y las sociedades de economía mixta.

2.3 Instrumento de Financiación

Según Alcaldía de Bogotá (2018) Son los instrumentos a través de los cuales se obtienen los recursos para alcanzar las metas propuestas en los objetivos, estrategias, actuaciones, programas de ejecución del PBOT.

2.3.1 Participación en Plusvalía

Según el Banco Mundial (2020) la participación es plusvalía es un instrumento de naturaleza tributaria que busca capturar el incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativas, acciones urbanísticas u obra pública en las que no participa el propietario del suelo.

2.3.2 Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo

Es un instrumento utilizado principalmente para compensar predios que se encuentran en tratamientos de conservación patrimonial y suelos de conservación en áreas de protección ambiental, permite compensar con derechos de edificabilidad a los propietarios de los inmuebles que por sus características son restringidos en sus aprovechamientos. El traslado de derecho de construcción y desarrollo de estos predios será a las zonas receptoras definidas por el PBOT del municipio. (Banco Mundial, 2020 & Alcaldía de Bogotá, 2018).

2.3.3 Banco Inmobiliario

El municipio de Marinilla, según lo estipulado en el documento de Provincia del Agua Bosques y Turismo (2021), está en la potestad de presentar una propuesta de creación de un Banco

Inmobiliario, enfocado en la organización, generación y amplia difusión de la información inmobiliaria del municipio, además, como lo estipula el Acuerdo 048 de 2014 del municipio de Medellín el banco inmobiliario tiene como objetivo la generación de una reserva de suelo y áreas construidas que supla la demanda que se origina por la ejecución de los programas de vivienda de interés social, ejecución de obras de infraestructura, dotación de espacio público, protección del patrimonio cultural y construcción de equipamientos.

2.3.4 Contribución en Valorización

Es un instrumento de financiación a través del cual se cobra un tributo a los propietarios o poseedores de inmuebles, sobre las propiedades raíces que se encuentran en las zonas de influencia de obras públicas, cuya ejecución reporta un beneficio inmediato a su propiedad. A diferencia de la participación en plusvalía, la contribución en valorización obliga que con el recaudo del tributo se financie única y exclusivamente la obra pública que genere esa valorización.

2.3.5 Operación Urbana

Como lo estipula el Documento Provincia del Agua Bosques y Turismo (2021), la operación urbana fomentara transformaciones urbanísticas y estructurales en zonas de la ciudad con mayor rapidez de ejecución y con menor gasto de recursos públicos.

Es un instrumento que de asociación en el que el sector público diseña el proyecto, coordina la construcción de infraestructura y las formas de ocupación, y el sector privado aporta los recursos para la ejecución de las obras.

3 Metodología

Identificación de los principales instrumentos: Como primera estrategia, se planteó una caracterización de los principales instrumentos de planificación, gestión y financiación que se encontraban plasmados en el PBOT del municipio de Marinilla.

Descripción de las características de los instrumentos: Se describió mediante una matriz DOFA las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación. La Matriz DOFA se representó en el capítulo 2 de la guía, esto permitió tener un panorama completo de los instrumentos.

Diseño de guía metodológica: Finalmente, se diseñó una guía metodológica la cual está enfocada a orientar la correcta gestión y aplicación de los instrumentos dentro del municipio de Marinilla. Esta guía está representada en un documento y es el resultado del presente trabajo.

4 Resultados

En función del cumplimiento de los objetivos trazados al inicio de este trabajo, se ha logrado obtener un producto tangible y aprovechable que permite analizar los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación, plasmados en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Marinilla y además desarrolla los pasos que debe implementar el municipio para la correcta implementación y gestión de los instrumentos.

Los resultados del este trabajo están presentados en la Documento Anexo. *Guía Metodológica para la implementación de los principales instrumentos y herramientas de gestión, planificación y financiación urbana, plasmados en el Plan Básico de Ordenamiento territorial del municipio de Marinilla, Antioquia.*

5 Conclusiones

El resultado del presente trabajo es un avance importante para que la administración municipal tenga un acercamiento a los instrumentos que habilita la ley para un adecuado ordenamiento territorial, permitiendo que se superen las dificultades técnicas y la complejidad de los instrumentos a la hora de la puesta en marcha de estos.

La identificación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación son las herramientas o instrumentos con los que el municipio puede gestionar y generar suelo y recursos propios para financiar los componentes de desarrollo, además concreta las acciones urbanísticas en el territorio para garantizar que los proyectos urbanos se desarrollen de forma integral.

Los recursos con los que actualmente cuentan los municipios no son suficientes para proveer los principales componentes de desarrollo, por esta razón es importante que se implementen los instrumentos para que se complementen con los recursos del municipio y así concretar proyectos urbanos donde se garantice el acceso equitativo a todos los elementos de ciudad y mejore la calidad de vida de todos los habitantes.

Aunque cada instrumento se puede gestionar e implementar de manera individual, la recomendación es que se habilite en el municipio la figura de Operador Urbano que actúe como gerente de proyectos e implemente todos los instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación de manera conjunta, garantizando así una mayor eficiencia.

Referencias

Alcaldía de Medellín. (2019). *Informe Anual de Seguimiento al POT Anexo 4. Avance Instrumentos del*

POT.https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Programas/Shared%20Content/Documentos/2019/POT/anexo4_AvanceInstrumentos.pdf

Alcaldía de Bogotá. (2018). *Documento Técnico de Soporte del POT de Bogotá Libro Tres Contenido para la Gestión*. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/4-DOCUMENTO-TECNICO-DE SOPORTE/_Libro%203%20DTS.pdf

Arboleda, P. (2018). *Instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana en Colombia a partir de la ley 388 de 1997*. [Tesis de maestría, Universidad EAFIT]. [Repositorio Institucional. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina_ArboledaJimenez_2018.pdf;jsessionid=1E61D4C165F61EF2B51DA542D0867BEA?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina_ArboledaJimenez_2018.pdf;jsessionid=1E61D4C165F61EF2B51DA542D0867BEA?sequence=2)

Asocapitales. (2020). *Cartilla 1. Instrumentos de Planificación, Gestión, Financiación Y Financiamiento*. <https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/06/Cartilla-1-Instrumentos-de-planificacion.pdf>

Banco Mundial. (2020). *Recomendaciones para la Implementación de los Instrumentos de Gestión de Suelo y Financiación Urbana en Colombia (LVC)*.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/593081593607238124/pdf/Recomendaciones-para-la-Implementacion-de-Instrumentos-de-Gestion-de-Suelo-y-Financiacion-Urbana-en-Colombia.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388 de 1997*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Maldonado., Pinilla, J., Rodríguez, J., Valencia, N. (2006). *Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*.
<https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/planes-parciales-gestion-asociada-full.pdf>

Municipio de Medellín. (17 de diciembre de 2014). *Acuerdo 048 del 2014*.
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/Gaceta4267ACUERDO48POTinternet.pdf

Provincia del Agua Bosques y Turismo. (2021). *Revisión Ordinaria de Largo Plazo Plan Básico de Ordenamiento Territorial Documento de Formulación Tomo II*.