



PERSPECTIVAS DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y TENENCIA DE TIERRAS EN
COLOMBIA FRENTE A LA EXTRANJERIZACIÓN DEL TERRITORIO

Jonathan Berdugo Londoño

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor

Mauricio Muñoz Zapata, Magíster (MSc) en Estudios Urbano Regionales

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita	(Muñoz Zapata & Martínez Naranjo, 2018)
Referencia	Berdugo Londoño, J. (2024). <i>Perspectivas del derecho a la propiedad y tenencia de tierras en Colombia frente a la extranjerización del territorio</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VI.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

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

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

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.

Resumen

Este trabajo tiene como intención evaluar el estado de las políticas públicas de gestión del territorio, relacionadas con la oferta de vivienda de carácter social cómo respuesta a la creciente escasez y al elevado costo de ésta en la ciudad de Medellín. Por esta razón, se analizará, por una parte, la normativa del país en un contexto de derecho a la propiedad y de ordenamiento territorial y por otra, la aparición de fenómenos sociales que amenazan la tenencia de propiedad en Colombia por parte de los moradores nacionales. Se concluye que, en la legislación estatal, es necesaria una regulación del mercado inmobiliario que promueva la adquisición de tierra y vivienda por parte de los ciudadanos naturales del país.

Palabras clave: Derecho a la propiedad, derecho urbano, extranjerización de la propiedad, función social del Estado, vivienda social.

Abstract

The purpose of this paper is to evaluate the state of public land management policies related to the supply of social housing as a response to the growing scarcity and high cost of housing in the city of Medellín. For this reason, we will analyze, on the one hand, the country's regulations in the context of the right to property and land use planning, and on the other hand, the emergence of social phenomena that threaten property tenure in Colombia by the national dwellers. It is concluded that, in the state legislation, a regulation of the real estate market that promotes the acquisition of land and housing by the country's natural citizens is necessary.

Keywords: Foreignization of property, social and ecological function of property, social housing, property law, urban law

Sumario

Introducción. 1. El impacto del fenómeno turístico sobre la propiedad y la tenencia de tierras en Colombia. 2. Marco normativo de la propiedad y la tenencia en Colombia. 3. Retos para la política pública de la gestión del territorio como función social del Estado. 4. Conclusión. 5. Referencias bibliográficas.

Introducción

Hace poco más de una década, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Coalición Internacional de Tierras (CIT) revelaban algunas cifras sobre la tenencia de tierras en algunos países en desarrollo. Según estas organizaciones, existe una tendencia dominante de concentración en función de la producción minera, el turismo, la industria, la producción forestal y los biocombustibles. Estos hechos, se sustentan en las políticas neoliberales del libre mercado y devienen en un proceso de globalización de la economía con incidencias económicas, sociales y culturales sobre los territorios. En consecuencia, impactan en el ordenamiento y desarrollo físico y espacial de los mismos.

En el caso local, hechos como la venta de tierras a extranjeros y la aparición de modelos de alojamiento temporal de corta estadía, entre otros, han generado lógicas tanto de especulación sobre los precios del suelo y la propiedad, como de gentrificación y turistificación. Estos fenómenos, se enmarcan en un contexto de nuevas ocupaciones y profesiones, nómadas digitales y devaluación de la moneda local y se ven impulsados por una estrategia de reactivación postpandemia de la economía de los países más afectados basada en el turismo, coinciden en el efecto de expulsión de los moradores y en el rompimiento del tejido social.

En la definición más difundida de gentrificación, Smith (1987, p. 462) expone una explicación económica del fenómeno fundamentado en el concepto de diferencial de renta y establece sus consecuencias directas sobre las dinámicas del mercado de vivienda. Según él:

El diferencial de renta, se define como la renta real capitalizada del suelo (valor del suelo) de un terreno dado su uso actual y la renta potencial del suelo que podría obtenerse con un uso mayor y mejor. [...] Gentrificación, definida brevemente como la transformación de barrios obreros del centro de la ciudad y otros barrios en zonas residenciales, recreativas y de otros usos de clase media y media-alta. (Smith, N., 1987, p. 462, traducción propia).

Por otra parte, la turistificación hace referencia a ese “espacio en vía de gentrificación, pero bajo un modelo “criollo” ya que la gentrificación no la realizan tanto las clases pudientes locales como en el modelo clásico, sino habitantes no residentes: los turistas” (Hiernaux & González, 2014, p. 67). Este tipo de gentrificación impulsada por el turismo masivo, tiene un impacto similar sobre las lógicas económicas y el tejido social al interior de un territorio.

Por lo anterior, es necesario revisar las políticas públicas de gestión del territorio en Colombia como Estado social de derecho, con el fin de diagnosticar la pertinencia de las mismas en relación a los nacientes fenómenos sociales.

Para esto, la investigación se desarrolla, inicialmente, desde una mirada a dichos fenómenos relacionados con el aumento en el valor del suelo y de la propiedad, con el fin de establecer un panorama general sobre la tenencia de tierra en el país y la protección a moradores. Posteriormente, se estudia el marco normativo que legitima la propiedad, el acceso a vivienda y la consecuente regulación del mercado inmobiliario, a escala nacional y municipal, particularmente en referencia a la ciudad de Medellín. Finalmente, se plantean los retos que desde la gestión del territorio se encaminan a la protección de los derechos constitucionales de acceso a la vivienda como respuesta a los nuevos retos que supone el turismo masivo.

De esta manera, el encarecimiento del suelo, el menguado mercado de la vivienda en arriendo y la escasez de vivienda de carácter social, son algunas consecuencias de estas políticas

que agudizan los problemas de desigualdad existentes en el país y al mismo tiempo, atentan contra la consecución de los fines constitucionales del Estado. Se puede afirmar entonces, que una ocasional tenencia desmedida de la tierra por parte de personas extranjeras puede acrecentar la brecha de desigualdad, agudizar los problemas de gentrificación. Además, se amenaza la soberanía de la nación y la función social del Estado Colombiano.

1. El impacto del fenómeno turístico sobre la propiedad y la tenencia de tierras en Colombia

El Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia CONPES (2005) describió en cuanto a la política de turismo en Colombia, que “las políticas y planes [...] se han dirigido a realizar acciones en materia del mejoramiento de la competitividad de los productos y destinos turísticos y al desarrollo de políticas de promoción y mercadeo a nivel nacional” (p. 1). Como uno de los resultados de estas políticas, favorecidas además por la diversidad biológica del país, la economía en algunos territorios ha dado un vuelco en su vocación hacia la recepción de visitantes extranjeros. De esta manera, en la actualidad, en el informe mensual de turismo de enero-febrero de 2023, se anuncia un crecimiento del 55.6% en cuanto al turismo de visitantes no residentes al país, representando un 74% de las llegadas al país para ese periodo. (MINCIT, 2023)

Desde una perspectiva de mercado, lo anterior tiene un impacto positivo para el país ya que la actividad turística tiene implicaciones sobre diferentes renglones de la economía como el alojamiento, el servicio de restaurantes y el transporte, entre otros. De esta manera, el turismo se presenta como una alternativa para la disminución de la pobreza y de las brechas en equidad a nivel mundial. Sin embargo, en diferentes países se han presentado efectos adversos tanto a nivel económico (determinados especialmente en inflación y especulación), como socioculturales y

físico espaciales, siendo estos últimos, los efectos que recaen directamente sobre el ordenamiento del territorio y las políticas de gestión del suelo.

Dicha gestión, está definida por el Congreso de Colombia en la ley 388 de 1997, según la cual:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Ley 388, 1997, Art. 5)

Los efectos adversos mencionados, se pueden ver representados en dos fenómenos principales: el aumento de los precios del suelo y el encarecimiento de la propiedad y los consecuentes procesos de gentrificación basada en el turismo, generados por el difícil acceso a propiedad en venta o arriendo. Este hecho se ve agravado por el déficit cuantitativo de vivienda el cual, según el DANE, correspondía en el año 2021 al 7.5% del total de hogares (habitados en viviendas diferentes a la vivienda tradicional indígena), mientras que el déficit cualitativo (viviendas con deficiencias no estructurales) ocupa un 23.5% del total. (DANE, 2021) Es decir, que el déficit en vivienda abarca a casi una tercera parte de las familias colombianas.

Además de la escasa oferta de vivienda, el aumento del valor del suelo y de la propiedad se explica, desde el contexto del turismo, en la compra y adquisición de terrenos por parte de extranjeros y también por la aparición de los crecientes modelos de alojamiento de corta estadía. En algunas de las ciudades más receptoras de turistas como Madrid, Berlín, París, Roma, Lisboa y Nueva York, este fenómeno ha generado la necesidad, por parte de los gobiernos, de restringir o limitar la cantidad de viviendas disponibles para el servicio y establecer registros obligatorios ya que, como expone Luis Mendes, para el caso particular de Lisboa:

Con toda esta dinámica, hoy podemos ver un gran dinamismo en la rehabilitación de edificios y dinamización del espacio público en el centro histórico de la ciudad, lo que contribuye al continuo incremento de la oferta de este tipo de alojamientos, mientras que al mismo tiempo desplaza a la población más pobre que ya reside en el centro histórico, como inmigrantes y ancianos. La destrucción del mercado de alquiler y el desalojo de antiguos residentes son una realidad para dar lugar a diversas formas de alojamiento turístico y nuevos productos inmobiliarios de lujo dirigidos a la élite transnacional y las nuevas clases medias extranjeras y adineradas que afluyen a la ciudad, a menudo lujo. (Mendes, 2021, p41)

Según lo anterior, se presenta una dicotomía entre las ventajas financieras y económicas de la recepción de turistas, frente al deterioro del tejido social y la protección de la soberanía. Se producen entonces, desplazamientos de los nichos de población más vulnerables ocasionados por la disminución de la oferta de vivienda en venta y alquiler (los propietarios perciben mayores rentabilidades al disponer las viviendas para los alojamientos en plataformas de turismo colaborativo en comparación con el modelo de arrendamiento tradicional) y el aumento de los precios y cánones de arrendamiento en una suerte de aburguesamiento del vecindario. De esta manera, cada vez menos moradores tienen la capacidad económica para competir por el acceso a vivienda de larga estadía, frente a la capacidad de pago de los extranjeros por alojamientos de corta estancia.

Otro efecto importante de la turistificación de la vivienda, está relacionado con el diferencial de renta explicado en este texto, el cual, implica la capacidad de la población tradicional de captar las plusvalías generadas por las nuevas lógicas territoriales.

En este punto, es necesario aclarar que, en Colombia desde inicios del siglo XX, se han dado procesos de concentración y titulación de tierras a gran escala para su explotación productiva y comercial lo cual, sumado a las crisis de violencia y tráfico, han tenido importantes implicaciones sobre la distribución equitativa de la propiedad. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO (2017), asegura que: “A nivel local, la tenencia de la tierra ha jugado un importante papel histórico, social y político, que se manifiesta, entre otros,

en la situación de desplazamiento forzado, la incidencia de economías ilegales en el acaparamiento, los conflictos de uso del suelo, el establecimiento de inversiones agroindustriales en zonas de conflicto actual o reciente” (p. 14)

Además, se puede evidenciar que la regulación de la propiedad de la tierra, desde esta perspectiva de explotación, ha sido históricamente y sigue siendo en la actualidad una preocupación latente en el ámbito internacional. Por ejemplo, en el caso latinoamericano, Brasil, fue el primer país en establecer límites a la concentración de tierras en manos foráneas, definiendo el máximo de adquisición de territorio rural por personas extranjeras a 50 MEI (Módulo de Exploração Indefinida) el cuál, es una dimensión expresada en hectáreas para definir las actuaciones urbanísticas en el territorio (Cámara dos Deputados, 1971, Art.3). De manera análoga, la República de Uruguay, en defensa de la plena soberanía prohibió la titulación de tierras con fines de explotación a Estados extranjeros o fondos soberanos de los mismos. (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, 2014)

Se puede afirmar que el mercado del turismo en Colombia, no se equipara con la proporción de los problemas sociales desencadenados por los procesos de extranjerización de la tierra del siglo pasado. Sin embargo, es importante establecer una regulación sobre el mismo ya que tiene la capacidad de influir en el territorio nacional en sus dimensiones urbanas y rurales. Por tanto, de desequilibrar el núcleo principal del ordenamiento del territorio constituido en el derecho a vivienda digna. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 51)

Estos problemas enunciados, evidencian un conflicto en relación a normas municipales e incluso constitucionales, lo cual parece dificultar las actuaciones gubernamentales que den frente a los nuevos fenómenos sociales. Es por esto que en el país se han gestado, sin éxito, múltiples propuestas de gestión territorial y reforma agraria que apuntan (especialmente desde el ámbito

rural) a la protección de la seguridad alimentaria. (Machado, 2017) Así mismo, políticas constitucionales como la libertad de empresa, el acceso a la propiedad al igual que el principio de equidad, que establecen la protección de los derechos de las personas extranjeras en el territorio nacional, han sido objeto de debate en el senado de la república.

Como ejemplo de lo anterior, en un proyecto de acto legislativo y en defensa de la tierra como recurso estratégico, se expone que:

Lo que se busca al reformar el artículo 58 de la Constitución Política es vincular al término de la unidad agrícola familiar el límite de la inversión extranjera, para que los foráneos no puedan acaparar más tierra de la justificada por ley. Se trata de una limitación al acceso a la propiedad privada por parte de personas naturales extranjeras como de personas jurídicas con capital extranjero o quienes actúen en su nombre. (Proyecto de Acto Legislativo 04, 2012)

Asimismo, se pone en debate en el país, el porcentaje de participación de ciudadanos extranjeros en la tenencia de territorios urbanos y rurales. Sin embargo, ante las nuevas lógicas del mercado, es necesario ampliar el estudio a las normas colombianas que, en función del suelo y la propiedad, vinculan el cada vez más determinante sector del turismo en el país. Así, cobran especial importancia las regulaciones a los operadores de propiedad raíz y de plataformas de alojamiento temporal, los derechos constitucionales para nacionales y extranjeros en relación a la propiedad y al mismo tiempo, la oferta de vivienda de carácter social y los instrumentos que permitan desarrollar un modelo jurídico de protección a moradores frente al auge turístico.

2. Marco normativo de la propiedad y la tenencia en Colombia

Se puede afirmar, que el marco regulatorio pertinente a los problemas esbozados anteriormente se encuentra disperso en el conjunto de normas del país, tanto en el ámbito municipal como en el departamental y nacional. Sin embargo, el hilo conductor de esta investigación se basa en los principios fundamentales establecidos en la carta magna.

Estos principios determinan, la organización del país como Estado social de derecho que, siguiendo a Villar (2007) se define como “El Estado que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de su propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles” (p. 73 – 96). Así mismo, conducen el enfoque hacia la defensa de la dignidad humana, la equidad, la prevalencia del interés general y el reconocimiento de la familia como unidad básica de la sociedad y la protección de la integridad territorial, la diversidad étnica, la riqueza cultural y la soberanía nacional (Constitución Política de Colombia, 1991, Art 1,2,5,7,8).

La propiedad, que se convierte en un factor común transversal a dichos principios constitucionales, es también una de las claves para afrontar el dinamismo habitacional requerido por las simultáneas olas migratorias y turísticas hacia el país. Así pues, el concepto de dominio o propiedad en el Estado colombiano, abarca “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno” (Código Civil, 1887, Art. 669). Además, tiene “una función social que implica obligaciones” (C.P., 1991, Art. 58) lo cual implica una limitación del ejercicio de la propiedad en relación a las leyes civiles.

Es necesario agregar, que las mutaciones legales relativas a la participación de personas o capitales extranjeros en la propiedad sobre el territorio orbitan alrededor de la explotación de recursos y del desarrollo rural. Este hecho, está legitimado por el Congreso de Colombia (Ley 685 de 2001, Art. 13), cuando decreta que “En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases”. Es por esto, que definiciones constitucionales como la libertad de empresa y el trato equitativo a los ciudadanos extranjeros, se manifiestan en el desarrollo físico del territorio mediante la dedicación de grandes extensiones al desarrollo industrial.

En este punto, se presentan dos aspectos importantes de la regulación de la propiedad:

Por una parte, en el ámbito rural y cómo resultado de los procesos armados del país, se ha evidenciado la necesidad de intervenir en la legalidad y la titulación de la propiedad. De esta manera, se estipula, en el marco del proceso de paz que, “con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos [...] regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita”. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, p 14) lo cual establece una perspectiva con enfoque social en la gestión del territorio nacional.

Por otra parte, en el entorno urbano, es el fenómeno del turismo masivo el que exige la capacidad de respuesta institucional de las regiones frente a un desplazamiento o movilidad que se puede considerar multifactorial. A este respecto, se desarrolla en el país el debate sobre la excepcional modificación del régimen de propiedad horizontal, cuyo objeto es regular:

La forma especial de dominio, denominado propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia [...] así como la función social de la propiedad. (Ley 675 de 2001, Art.1)

Esta ley, ha sido reconocida cómo el mecanismo más importante de la regulación de la propiedad horizontal, y su modificación actual, está impulsada por el impacto económico del turismo masivo y la introducción de las plataformas digitales y las economías colaborativas de alojamiento de corta estadía. En este sentido, la Cámara de Representantes, estableciendo las condiciones de uso y registro de la vivienda turística y su implementación en la propiedad horizontal, determina que “El uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la propiedad horizontal deberá realizarse progresivamente de conformidad con

las disposiciones legales vigentes respecto de la Ley de habeas data, reserva y derecho de información” (Proyecto de Ley 282, 2020, Art. 5).

Lo anterior, de la mano del principio de la libertad de empresa dentro de los límites del bien común, abre un camino que, por vía tributaria, legitima el funcionamiento de las plataformas de turismo P2P, consolidando la participación del mercado del turismo en la oferta de vivienda en la jurisprudencia nacional. En una escala más local y dada la autonomía de los municipios de incidir en el desarrollo de sus territorios, cobra importancia realizar una revisión de los acuerdos que puedan incidir sobre el efecto del turismo en el déficit habitacional de la ciudad de Medellín. Particularmente y a manera de conclusión, parece necesario implementar instrumentos públicos que enfrenten, desde diferentes esferas de actuación, los efectos del turismo y los modelos de alojamiento de corta estadía sobre el bien común de los nichos territoriales receptores de población extranjera.

La primera de estas esferas, se relaciona con las disposiciones tributarias avaladas por el mencionado Proyecto de Ley 282 en dos sentidos: la posibilidad de participación por parte del municipio, en las plusvalías generadas por la nueva actividad turística en los territorios y la implementación de una destinación específica de los impuestos creados para regular las plataformas tecnológicas que influyen directamente sobre el hábitat y la habitabilidad en la ciudad. Una segunda esfera, está relacionada con la capacidad institucional de responder ante el déficit de vivienda, mediante la destinación de suelos para proyectos de vivienda de carácter social y con la debida orientación del Plan Estratégico Habitacional en función de las nuevas lógicas sociales.

3. Retos para la política pública de la gestión del territorio como función social del Estado.

Hasta aquí, se han definido de forma somera, algunos fenómenos sociales que, mediante procesos de desplazamiento de grupos poblacionales, tienen impacto en la habitabilidad de los territorios en Colombia. De la misma manera se ha esbozado, a grandes rasgos, el marco normativo nacional, desde los ámbitos del derecho a la propiedad, la libertad de empresa y el acceso a la vivienda. Sin embargo, con fundamento en la autonomía de las administraciones locales en la ordenación del territorio, se hace necesario analizar el fenómeno estudiado en el contexto local de la ciudad de Medellín.

En este sentido, en la ciudad convergen algunas situaciones que permiten tomarla como objeto de estudio en el desarrollo de esta investigación: La política pública de protección a moradores implementada por la administración local y el auge turístico ocasionado por obras de infraestructura pública como las escaleras eléctricas en la Comuna 13, al occidente de la ciudad. Si bien, estos dos eventos parecen fuera de contexto, hay algunas anotaciones que deben ser tenidas en cuenta, en el desarrollo de la garantía constitucional de acceso a la vivienda.

En primer lugar, es necesario aclarar que la política pública de protección a moradores implementada por la ciudad de Medellín pretende enfrentar las afectaciones sobre habitantes, poseedores y comerciantes, ocasionadas por el desarrollo de proyectos de desarrollo urbanístico, de esta manera:

Se busca posibilitar la protección a moradores como una política que contemple enfoques, estrategias e instrumentos para llevar a cabo la identificación y seguimiento a poblaciones y territorios impactados por efectos de las intervenciones físico-espaciales en el marco del POT, en relación con aquellos aspectos vitales afectados, relativos al morador y a su ejercicio de morar. (Acuerdo 145 de 2019, Art 1)

Además de lo anterior, el ámbito de aplicación de la Política Pública se encuentra claramente delimitado dentro de la reglamentación de dicho acuerdo municipal, según ella: “Se establece como ámbito de aplicación [...] los escenarios de intervención por obras de

infraestructura de la tipología obra nueva, gestión del riesgo de desastres y calamidad pública y actuaciones y operaciones urbanísticas” (Decreto 0818 de 2021, Artículo 2)

En lo anterior, se delimita el alcance de la Política Pública, a los efectos inmediatos de las actuaciones y operaciones urbanísticas que tienen como finalidad un aprovechamiento colectivo. No obstante, el proyecto de las escaleras eléctricas de la Comuna 13 (Obra desarrollada entre 2011 y 2012), evidencia que las obras de infraestructura pública pueden acarrear efectos inesperados al largo plazo. Estos efectos, representados en el encarecimiento de la propiedad y en las transformaciones sobre el tejido social, pueden tener repercusiones que refuercen el déficit habitacional actual de la región.

Por lo anterior, es válido preguntarse por la necesidad de ampliar la perspectiva de la protección a moradores, hacia un alcance integral que abarque los efectos posteriores al desarrollo de la obra pública.

Otro factor importante, que se deriva de la autonomía de los municipios sobre las decisiones de su ordenamiento territorial, es la obligación de destinar, mediante los Planes de Ordenamiento Territorial, los suelos para la dotación y construcción de vivienda de carácter social. En el caso particular, el Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020, reconoce, por una parte, una fortaleza en “Suelos con infraestructura con potencial de densificación” (Plan Estratégico Habitacional de Medellín, 2020, p.36). Simultáneamente, en el desarrollo de una matriz DOFA, el mismo plan evidencia la “Falta calificación de suelo para vivienda social en planes parciales [...] Falta de atención a la población más pobre y vulnerable con oportunidades de vivienda de interés social prioritario (VIP), el sector privado no oferta VIP.” (Plan Estratégico Habitacional de Medellín, 2020, p.34).

En este punto, se puede agregar que la configuración actual de las políticas públicas de vivienda de interés social se convierte en un obstáculo para la superación del déficit habitacional de la ciudad. Por una parte, la definición de vivienda de interés social dictada por la ley, según la cual, “la vivienda de interés social es aquella que [...] cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes” (Ley 1955 de 2019, Art. 85), se presenta como una concepción que subyuga la calidad espacial frente al panorama mercantil.

Por otra parte, se manifiesta una dificultad para el desarrollo del modelo de ocupación hacia el centro que pretende la ciudad, manifestada en la imposibilidad de adquisición de predios que, pese a que tienen un gran potencial de densificación, su vocación económica actual vuelve inviable la ejecución de cualquier proyecto urbano. En este sentido, los predios que hacen parte del conglomerado comercial del centro de la ciudad representarían un lucro cesante que muy difícilmente pueda ser compensado a los propietarios. Hechos como este, disminuyen la disponibilidad real de suelos que puedan ser destinados a la construcción de vivienda social, lo que va en contravía con la disminución del déficit habitacional.

Finalmente, los gremios inmobiliarios también tienen una participación importante en la habitabilidad de la ciudad ya que para el 2022, el DANE señala que “el porcentaje de arrendamientos llegó al 40.2% y pasó a ser el tipo de tenencia predominante en el país” (DANE, 2023, p.6) Este hecho, se muestra agravado por el aumento de las posesiones sin título, la disminución en la tenencia de vivienda propia entre los años 2019 y 2022. Así pues, se presenta un panorama complejo para las casas de arrendamiento, como consecuencia tanto, de la participación de las plataformas de vivienda turística en el mercado inmobiliario, cómo de la disminución de

construcción de nuevas viviendas, lo cual implica la disminución en la oferta de vivienda y su consecuente aumento de los cánones de arrendamiento.

4. Conclusiones

En primer lugar, es necesario establecer que la crisis ocasionada a nivel habitacional por la introducción de la vivienda de corta estadía es solamente uno de los factores que promueven la desigualdad en el reparto y la tenencia de la tierra en el país. En este sentido, la apropiación de grandes extensiones de territorio para explotación industrial por parte capitales extranjeros, es otro tema por revisar y ajustar en la administración del territorio. La indiferencia en el manejo de estos temas, amenaza la consecución de los fines del Estado, en cuanto a la protección de los ciudadanos naturales de Colombia, atentando contra la soberanía nacional e, incluso, contra la seguridad alimentaria de la población.

En segundo lugar, es oportuno aprovechar las discusiones actuales sobre los modelos de alojamiento de corta estadía, para establecer las responsabilidades y los actores relacionados con la compensación de la sociedad afectada por la turistificación del mercado de vivienda. Así pues, se señala la oportunidad de dirigir las nuevas rentas o valorizaciones generadas por el mercado naciente, hacia la financiación de la vivienda social, mediante un impuesto con destinación específica. Esto es necesario para contrarrestar los efectos del turismo sobre el encarecimiento de la propiedad y las deficiencias cuantitativas y cualitativas de los hogares del país.

Por último, se concluye que hay temas tan cruciales en la consecución de los fines del Estado y en el interés general, que implican la intervención de este en las relaciones de oferta y demanda del mercado. En este sentido, la regulación de los cánones de arrendamiento, la construcción de vivienda nueva y el acceso y la financiación universal de vivienda para la población vulnerable, exigen un control inmediato desde la normativa nacional, en protección de

los derechos constitucionales de los habitantes. Lo anterior, implica un cambio de la perspectiva mercantil y financiera de la vivienda de carácter social.

5. Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Medellín. (01 de octubre de 2021) *Decreto 0818 de 2021. Por medio del cual se regulamenta el Acuerdo Municipal 145 de 2019 Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas -PPPMAEP-, se revisa y se ajusta su Protocolo, se deroga el Decreto Municipal 1091 de 2017, y se dictan otras disposiciones.*

Alcaldía de Medellín. (Noviembre de 2011) *Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2011-2020 – Diagnóstico del sistema municipal habitacional.* https://isvimed.gov.co/wp-content/uploads/2017/03/LibroAzul_DiagnosticoSMH.pdf

Cámara de Representantes. (17 de noviembre de 2022) *Proyecto de Ley 282 de 2022. Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 675 de 2001 como Régimen Único Especial de Propiedad Horizontal en Colombia y se dictan otras disposiciones.* Gaceta del Congreso No. 1446

Câmara dos Deputados. (07 de octubre de 1971) *Ley 5709 de 1971. Por la cual se reglamenta la adquisición de inmuebles rurales por extranjeros residentes en el país o personas jurídicas extranjeras autorizadas a actuar en Brasil y establece otras disposiciones.* Diario Oficial de la Federación. Sección 1, p. 8201. Brasilia. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5709-7-outubro-1971-357938-norma-pl.html>

Código Civil (1887) https://leyes.co/codigo_civil/669.htm

Consejo de Medellín. (04 de noviembre de 2019) *Acuerdo 145 de 2019. Por el cual se crea la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del*

Municipio de Medellín – PPPMAEP y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial No. 4657

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001) *Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.545*

Congreso de la República de Colombia. (03 de agosto de 2001) *Ley 675 de 2001. Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal. Diario Oficial No. 44.509*

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997) *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2005) *Política Sectorial de Turismo. Documento CONPES 3397. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá, DC.* https://fontur.com.co/sites/default/files/2020-11/CONPES_3397_0.pdf

Constitución Política de Colombia (1991). <http://secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (20 de abril de 2023) *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2022. Bogotá.* https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (4 de mayo de 2022) *Boletín técnico. Déficit habitacional. Encuesta Calidad de Vida 2021. Bogotá.* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>

-
- Hiernaux, D. & González, C. (2014) *Turismo y Gentrificación: Pistas Teóricas sobre una articulación*. Revista de Geografía Norte Grande. 58, p55-70.
- Machado, A. (2017) *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Penguin Random House Grupo Editorial. Bogotá, D.C.
- Mendes, L. (2021) *Gentrificación Turística y Rent Gap en Lisboa después de la Crisis Capitalista en 2008-2009: Evidencia Reciente*. Revista de Ocio y Turismo. Vol.15(1)
https://revistas.udc.es/index.php/rotur/article/download/rotur.2021.15.1.7016/g7016_pdf/
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MINCIT (2023) *Informe mensual de turismo Enero – febrero 2023*. Oficina de Estudios Económicos.
<https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2023/enero/oee-yv-turismo-enero-31-03-2023.pdf.aspx>
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (2014) *Ley 19283. Declaración de interés general la preservación y defensa de la plena soberanía del Estado Uruguayo en relación a los recursos naturales y la tierra*. Diálogo Oficial N° 29.062
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19283-2014>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018) *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Bogotá.
<https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO (2017) *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la*

gobernanza responsable de la tenencia de tierra. Bogotá.

<https://www.fao.org/3/i7843s/i7843s.pdf>

Proyecto de Acto Legislativo 04 (2012) *Por medio del cual se adiciona el artículo 58 de la Constitución Política.* (Senador Ponente Hernán Serrano).

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=2-11->

[2012&num=753&consec=34581](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=2-11-2012&num=753&consec=34581)

Smith, N. (1987) *Gentrification and the Rent Gap.* Annals of the Association of American Geographers. 77(3), p. 462-478.

https://www.academia.edu/8988092/Gentrification_and_the_Rent_Gap

Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista derecho del Estado*, 20, p.

73-96. <https://www.redalyc.org/pdf/3376/337630229006.pdf>