



**Aprestamiento para la implementación del derecho real accesorio de superficie en el
distrito de Medellín**

Carolina Obando Peláez

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

Tutor

Santiago Acevedo Monsalve, Especialista (Esp) en Derecho Urbanístico

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

2024

Cita	(Obando Peláez, 2024)
Referencia	Obando Peláez, C. A. (2024). <i>Aprestamiento para la implementación del derecho real accesorio de superficie en el distrito de Medellín</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

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

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinadora de Posgrados: Cristian Guardia López.

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

El propósito de este artículo es identificar la normativa aplicable para el Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) en los bienes fiscales y de uso público del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá en el Distrito de Medellín. Para ello, se realiza un rastreo de los avances en cuanto a reglamentación sustancial y procedimental conforme a lo dispuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo: Ley 1955 (2018-2022) “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y la Ley 2294 de 2023 (2022-2026) “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Lo anterior, con apoyo en diferentes fuentes bibliográficas, desde la normativa nacional y demás normas que regulen sobre la materia. Se concluye que, el avance para la reglamentación el Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) es lento, toda vez que se encuentra condicionado a la articulación entre varios los Ministerios, el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Notariado y Registro. Por tanto, sin la reglamentación completa que proporcione las herramientas legales necesarias para cambiar los sistemas del registro de Instrumentos Públicos, no se podrán generar todos los procedimientos necesarios para la implementación del DRS. Con lo anterior, de cara a los predios del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá - Metro de Medellín sólo es posible adelantar las acciones técnicas, jurídicas y urbanísticas que permitan tener los predios saneados y concretado el inventario de las áreas aprovechables una vez el instrumento pueda ser aplicado.

Palabras clave: área libre aprovechable, Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS), Inmueble Base, Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda–ETMVA, superficiante, superficiario.

Abstract

The purpose of this article is to identify the applicable regulations for the Accessory Real Right of Surface (DRS) in fiscal and public-use properties of the Mass Transit System of the Aburrá Valley in the Medellín District. To this end, a review is conducted on the progress of substantive and procedural regulation, as established in the National Development Plans: Law 1955 (2018-2022) “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*” and Law 2294 of 2023 (2022-

2026) "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*". This analysis is supported by various bibliographic sources, including national regulations and other norms governing the subject.

It is concluded that progress in the regulation of the Accessory Real Right of Surface (DRS) is slow, as it depends on coordination among several ministries, the National Planning Department, and the Superintendency of Notary and Registry. Therefore, without comprehensive regulation that provides the necessary legal tools to modify the public instruments registration systems, it will not be possible to establish all the procedures required for the implementation of the DRS. Consequently, regarding the properties of the Mass Transit System of the Aburrá Valley - Metro de Medellín, it is only feasible to carry out the technical, legal, and urban planning actions necessary to regularize the properties and finalize the inventory of usable areas once the instrument can be applied.

Keywords: usable free area, Surface Accessory Real Right (DRS), Base Property, Mass Transit Company of the Aburrá Valley Ltd. (ETMVA), grantor, grantee.

Sumario

Introducción. 1. Desarrollo del Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) en Colombia. 1.1 Orígenes del DRS: antecedentes en otros países. 1.2 Desarrollo del Derecho Real Accesorio de Superficie en Colombia. 2. Criterios técnicos y jurídicos para la identificación y destinación de las áreas de oportunidad, su aplicación y avances en la reglamentación, previa la suscripción de los contratos de Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) 3. Áreas de oportunidad para el Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) desde el instrumento de planificación para la concreción del modelo de ocupación del Distrito de Medellín en la infraestructura de transporte Metro. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Introducción

Medellín, Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, es reconocida como la segunda ciudad de mayor importancia en Colombia, ubicada en la cordillera central de los Andes, en la región natural del Valle de Aburrá. Se destaca por el dinamismo económico, cultural y social que le ha demandado desde la planificación territorial la implementación de acciones que acompañen la transformación urbana. La construcción del Metro de Medellín es una respuesta desde los sistemas de transporte y la movilidad, se destaca por implementar un sistema masivo e integrado de transporte con impacto social y ambiental en el territorio.

La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá - ETMVA, desde 1979 asumió el compromiso de promover, construir y operar el sistema de transporte masivo en el Valle de Aburrá. Desde ese entonces, se entiende que el “Proyecto de Tren Metropolitano de Medellín”, además de referente, su infraestructura y sus características permitían orientar el desarrollo urbano, o dar soporte al existente en las áreas de influencia garantizando condiciones de accesibilidad, incrementando el valor del suelo y convirtiéndose en centro de desarrollo comercial y residencial.

El Metro de Medellín, además de la operación del sistema, según a sus estatutos en el capítulo 2, numerales 2 y 2.4, ejecuta las operaciones urbanas y los proyectos inmobiliarios, conforme a la ley y a los instrumentos de planificación territorial de los municipios donde tiene incidencia el sistema de transporte. Así mismo, hace uso de los instrumentos de financiación y gestión del suelo en las áreas de influencia de los corredores férreos y sus modos complementarios, a través de la formulación de instrumentos de planificación y la ejecución de proyectos.

Por tanto, la operación y la gestión del sistema tiene como lineamiento el enfoque al Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), el cual busca la articulación entre el uso del suelo y su ocupación, la distribución de espacios públicos y la promoción de actividades económicas para el aprovechamiento de oportunidades del suelo de infraestructura de transporte público para la generación de recursos. Da la posibilidad de adelantar proyectos que estimulen la concentración de viviendas, comercio y servicios en áreas libres aprovechables del sistema de transporte, promovidos directamente por el sector público asociados con actores privados.

Desde el Derecho Real Accesorio de Superficie y en ejercicio de la planificación, la gestión de los bienes fiscales y de uso público de propiedad del Metro de Medellín, se conforma como una alternativa de financiación del sistema de transporte que demanda la verificación de las condiciones

jurídicas, técnicas y financieras que permitan delimitar las áreas de oportunidad para la consolidación de desarrollos inmobiliarios en los predios colindantes al sistema de transporte actual y proyectado. Así se concreta, la implementación de estrategias para el financiamiento de los proyectos para su sostenibilidad.

Por tal motivo, en este artículo se realiza un análisis y el rastreo de los avances en cuanto a reglamentación sustancial y procedimental del Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) conforme a lo dispuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo: Ley 1955 (2018-2022) “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y la Ley 2294 de 2023 (2022-2026) "Colombia Potencia Mundial de la Vida” y demás normas que regulen sobre la materia. Asimismo, la lectura y estudio del instrumento de planificación del Distrito de Medellín y de los estatutos del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá - Metro de Medellín de cara a la aplicación del Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS).

Se pretenden, evidenciar los avances y pendientes que existen en la reglamentación para su aplicación en los bienes del Metro de Medellín en el Distrito de Medellín. Para lo cual, de los resultados se refleja que la reglamentación es insuficiente para su implementación y que sólo es permitido para bienes de propiedad de entidades públicas.

El objetivo entonces, además del Derecho Real Accesorio de Superficie en el Metro de Medellín, es identificar la normativa aplicable de este instrumento de financiación en los bienes fiscales y de uso público y su reglamentación. Así como, determinar los criterios técnicos y jurídicos para la identificación de las áreas de oportunidad susceptibles de desarrollo en el Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá mediante los contratos de Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS), a partir de la concreción de una ruta para la implementación del DRS que implique el estudio técnico y jurídico, su aplicación e implementación en las áreas adyacentes al Metro de Medellín. Lo anterior, como una oportunidad para suplir los déficits (equipamientos, espacio público, habitacional, comercio y servicios) en las áreas de influencia del Sistema de Transporte Masivo.

Para desarrollar tal propuesta, en el primer capítulo se analizará el desarrollo del Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) en Colombia, como un instrumento de financiación de los sistemas de transporte y de los bienes de propiedad de entidades públicas (en adelante superficiante). El cual consiente en el desarrollo de una construcción en las áreas libres de los predios públicos por parte de un privado u otra entidad pública (en adelante superficiario). Esto

permitirá tener el uso, goce y disposición de áreas libres aprovechables de bienes inicialmente asociados a la infraestructura de transporte.

En el segundo capítulo se determinarán de los criterios técnicos y jurídicos para la identificación y destinación de las áreas de oportunidad susceptibles de desarrollo del Metro de Medellín en las estaciones que están en el Distrito, su aplicación y avances en la reglamentación, previa la suscripción de los contratos de Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS). En este sentido, se identificarán los criterios técnicos con el análisis de la normativa aplicable. Para los criterios jurídicos, se identificarán los requisitos relacionados a la titularidad, la existencia de limitaciones y gravámenes al dominio, la posibilidad y facultad de disposición. Así como los elementos mínimos del inventario.

Finalmente, una vez concretados los criterios técnicos y jurídicos para determinar las áreas de oportunidad, en el tercer capítulo se analizarán éstos para el Distrito de Medellín, desde el instrumento de planificación del Distrito de Medellín y desde la misionalidad del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá - Metro de Medellín y la forma de vincularlas al modelo de ocupación y a los instrumentos de gestión y financiación planteados en las diferentes escalas.

1. Desarrollo del Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) en Colombia

1.1 Orígenes del DRS: antecedentes en otros países

El origen y desarrollo del Derecho Real Accesorio de Superficie se podría reconocer y entender en los textos y contextos históricos abordados por autores que se refieren a este derecho como una práctica con origen tribal que en el tiempo se convirtió en un contrato regulado en normas y contenidos en códigos, donde el propietario del suelo permitía al otro el uso y goce a cambio de una retribución. Tal como lo refiere Causse (2023) al describir el origen de este derecho desde los términos de los contratos que la Reina Dido o Elisa de Toro establecía con las tribus bereberes que habitaban en Numidia para adquirir tierras donde fundaría la ciudad. Otras referencias dan cuenta de su desarrollo en la lex romana Icilia del año 456 a.C., que otorgaba a los plebeyos el derecho de edificar en el monte Aventino y en leyes agrarias de los años 111 y 133 a.C., que facultaban la construcción sobre terrenos públicos en las cercanías de los acueductos, a cambio de un canon conocido como censo.

El Derecho Real de Superficie pasa entonces de ser una práctica a ser un contrato regulado en los marcos normativos de los países donde se implementaba, como es el caso de Alemania con el Código Civil Alemán (BGB) (1896), Suiza, con el Código Suizo (1907) regulado en el Art. 675, Italia, con el Código Civil (1942) en sus artículos del 952 al 956, Japón con su Código Civil (1896), entre otros, incorporaron el DRS. Para el caso de España, el Derecho de Superficie fue incluido con el artículo 1655 de su Código Civil (1989). En el Código Civil Francés (1804) fue prohibido la inclusión del derecho real, al considerarse que vulneraba el derecho a la propiedad. Fue así como, a través de una ley de 1964, Francia relacionó el arrendamiento con la construcción. Sin embargo, consideró que construir no era sólo un derecho, sino una obligación, y de ese modo se determinó otra expresión de las formas superficiarias.

1.2 Desarrollo del Derecho Real Accesorio de Superficie en Colombia

Para el desarrollo del concepto de Derecho Real Accesorio de Superficie en Colombia, es importante realizar el acercamiento al Derecho Real. En el artículo 665 del Código Civil (1873) está definido que los derechos reales son todos aquellos que se tienen sobre una cosa, sin distinción sobre la persona que ejerce tal calidad. De este modo, el Derecho Real da al titular del derecho que le corresponde, una serie de atributos que puede desarrollar de manera autónoma, dentro de los límites legales y de los límites de derechos de terceros.

Entre los Derechos Reales se establecen el de dominio, el de herencia, de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca.

Por su parte, el artículo 656, define los inmuebles como los bienes que no pueden ser trasladados de un lugar a otro. Esto incluye las tierras, las minas y aquellos elementos que están fijados de manera permanente, como edificios y árboles.

En el artículo 657 de mencionado Código, define que los Inmuebles por Adhesión son todos aquellos muebles que, por su condición permanente de adhesión a un inmueble se convierte en parte del mismo. Esta definición se establece también en Colombia para hablar de los cultivos que se siembran, pues se adhieren al suelo y que, por esta condición se entienden adheridos al inmueble principal.

Con lo anterior, las construcciones se entienden como una mejora, pues incrementan el valor del inmueble sobre el cual se realizan dicha acción. Por tanto, si las obras son adelantadas por un tercero, se configura un derecho personal entre quien ejecuta la obra y el titular del derecho principal, en este caso, de dominio del inmueble base sobre el cual se adelanta la edificación.

Este derecho personal le permite al tercero (quien realiza la construcción) iniciar acciones en pro de la devolución del dinero que invirtió en la edificación. Debido a que no va a recibir ningún beneficio en materia de valorización del inmueble, pues el derecho sobre la mejora que construyó es del titular.

En cuanto al concepto de Accesorio, por su parte Ochoa (2014) describe que lo accesorio requiere de lo principal y, en nuestro sistema civil, lo accesorio es la construcción. “Los materiales, por ser bienes muebles, son accesorios frente al terreno, que es lo principal, por ser inmueble. El dueño del terreno se hace dueño de la construcción por accesión” (p. 96). En este sentido, el artículo 713 del Código Civil (1873) indica que la accesión es una forma de adquirir propiedad en la que el dueño de un bien se convierte también en propietario de lo que ese bien produce o de lo que se une a él.

Adicional a lo mencionado, como antecedente normativo, se configura la Ley 1776 de 2016 “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres” (2016), la cual indica en el artículo 13 en su párrafo 1, la posibilidad para que las personas que sean ocupantes de predios baldíos y que, para la fecha de la declaratoria de las Zidres no cumplan con los requisitos requeridos para ser beneficiarios de la titulación de estos predios, podrán celebrar contratos de Derecho Real de Superficie.

Estos contratos les permitirán el uso, disfrute y disposición de los terrenos rurales que ocupen, sin afectar los derechos adquiridos y una vez finalice, los bienes y elementos incluidos en él pasarán a ser propiedad del Estado, sin pago de ninguna compensación.

Con todo lo anterior, al Código Civil Colombiano le falta regular todos los aspectos legales mencionados en el numeral 8 del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Además, el Derecho Accesorio Real de Superficie contemplado en la Ley Zidres se aplica únicamente a predios rurales.

Por otra parte, con la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo- PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, el Gobierno Nacional refuerza la concepción de consolidar el transporte público como eje estructurante de la movilidad. Con lo

anterior, se transforma el enfoque tradicional de autosostenibilidad por tarifa del servicio, introduciendo las fuentes alternativas de financiación para la obtención de los recursos complementarios. El artículo 33 fue modificado por el Artículo 174 de la Ley 2294 de 2023 del PND 2022-2026 quedando así:

ARTÍCULO 33. Otras fuentes de financiación para los Sistemas de Transporte. Las entidades territoriales o administrativas podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, los cuales serán canalizados a través de los fondos de estabilización y subvención tarifaria. (Congreso de la República, 2023, art. 174)

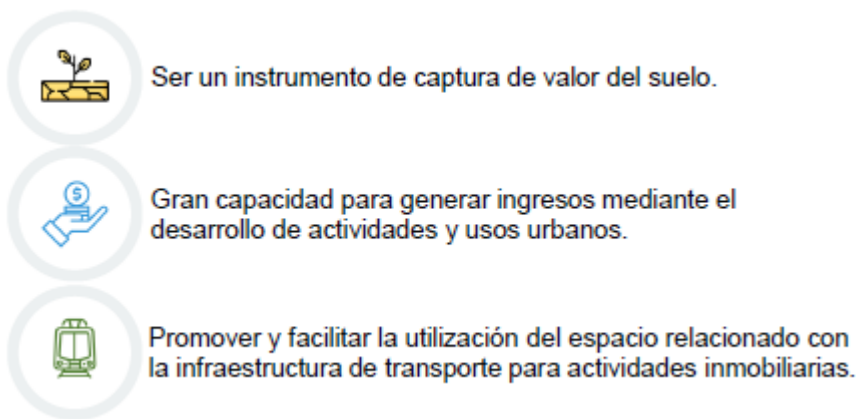
En consecuencia, el Derecho Real Accesorio de Superficie como fuente alternativa de financiación, se determinó con la Ley 1955 de 2019- PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, con el propósito de generar recursos que, sumados a los ingresos tarifarios, permitieran cubrir los costos operacionales de los sistemas.

En el artículo 97, numeral 8 de esta ley, se estableció un plazo máximo de treinta (30) años para el otorgamiento del Derecho Real Accesorio de Superficie, que podían ser prorrogables hasta máximo 20 años adicionales. Más adelante, con el artículo 54 de la Ley 2079 de 2021, se modifica el plazo máximo a ochenta (80) años, en el que se incluyen las prórrogas.

En línea con lo anterior, el Derecho Real Accesorio de Superficie sobresale por tres características principales:

Figura 1

Características Principales del Derecho Real Accesorio de Superficie



Fuente. (Departamento Administrativo de Planeación Medellín, 2024, p. 3).

Su alcance es permitirle a un tercero construir y operar edificaciones en áreas libres de la infraestructura de transporte, con todos sus atributos de uso, goce y disposiciones, junto con la posibilidad de soportar gravámenes y limitaciones al dominio.

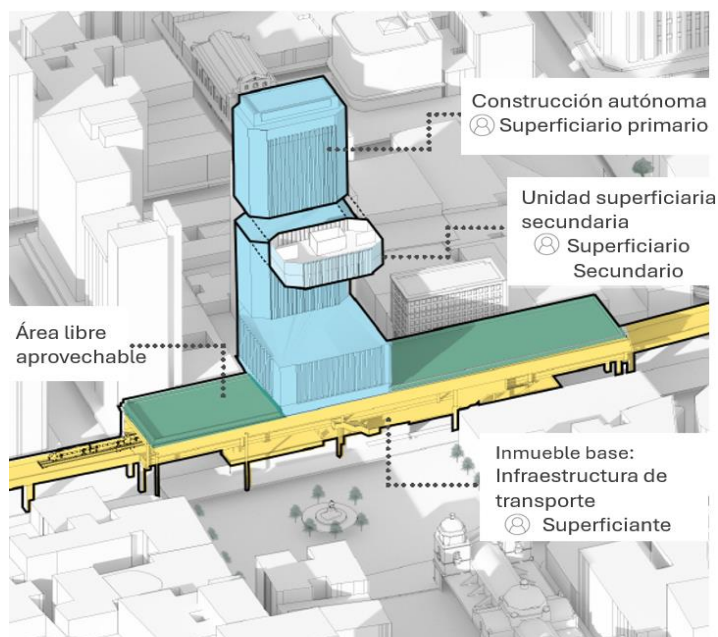
Las condiciones que deben cumplir las edificaciones están establecidas en la normativa urbanística vigente y no pueden interferir con el servicio de transporte ni restringir la propiedad o el uso público del terreno base del superficiante. Además, los recursos que se generen podrán ser destinados a la sostenibilidad de los sistemas de transporte público (infraestructura, operación, entre otros).

El inmueble base, como elemento del Derecho Real Accesorio de Superficie, está identificado con un folio de matrícula inmobiliaria y, en el momento que se constituya el DRS se crea un efecto jurídico igual a los inmuebles que se tenían por adherencia, el cual está encaminado a tener dos situaciones jurídicas separadas. Una corresponde a la situación jurídica del inmueble base, que seguirá rigiéndose por las mismas reglas de la legislación colombiana y, la otra situación jurídica independiente de la construcción que se va a desarrollar.

De lo anterior, en las figuras 2 y 3, se detallan los elementos del Derecho Real Accesorio de Superficie a saber:

Figura 2

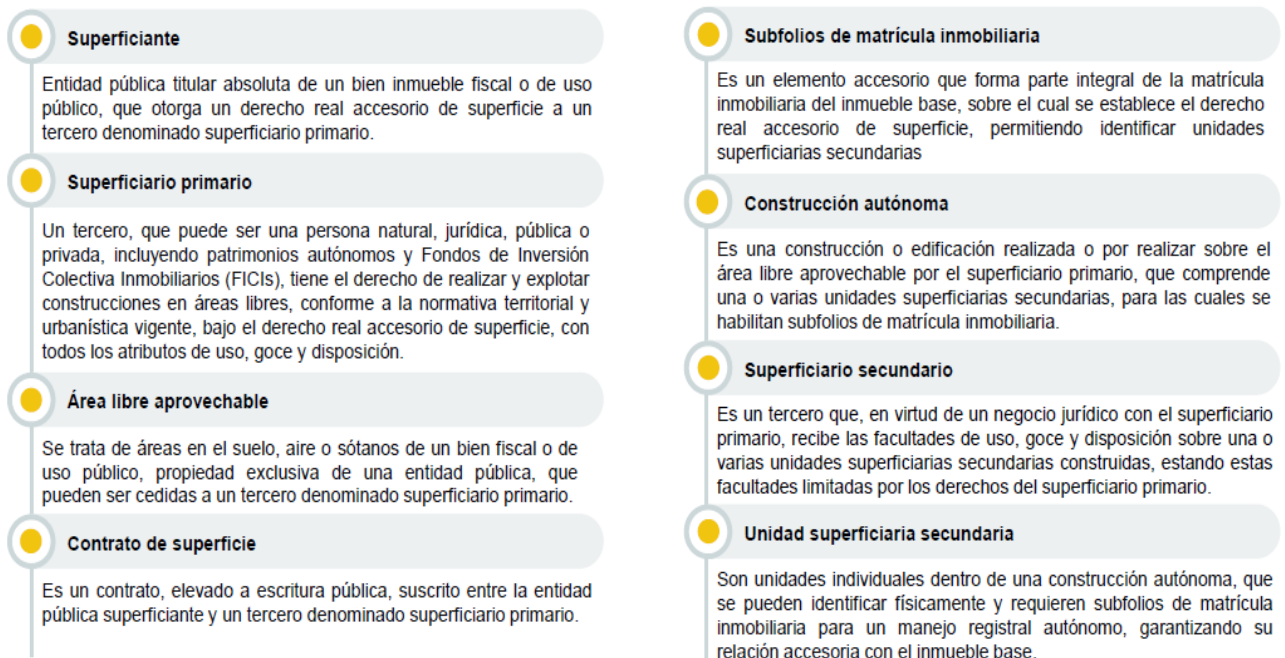
Elementos del Derecho Real Accesorio de Superficie



Fuente. (Departamento Nacional de Planeación, 2021, p. 10).

Figura 3

Elementos del Derecho Real Accesorio de Superficie



Fuente. (Departamento Administrativo de Planeación Medellín, 2024, p. 4).

Adicionalmente, en el marco de la Ley 2079 de 2021 el Departamento Nacional de Planeación definió el Derecho Real Accesorio de Superficie como:

Es un instrumento contractual de captura de valor del suelo que permite el aprovechamiento urbanístico por parte de un tercero de las áreas disponibles en la infraestructura de transporte a cambio de una retribución. Jurídicamente se trata de un derecho real accesorio que tiene origen contractual, enajenable y oneroso. (Departamento Nacional de Planeación, 2021, p. 6)

Dicho de otra forma, el Derecho Real Accesorio de Superficie es aquel que se constituye cuando una persona realiza construcciones y la norma le permite tener un derecho real accesorio al tener una dependencia física y jurídica del predio sobre el cual se constituye. Por tanto, está adherido al terreno de la entidad superficiante y su relación jurídica siempre se mantendrá, así sea individualizado al momento de su aplicación. Es importante conservar un equilibrio entre lo que puede hacer el superficiario y las facultades que posee el propietario del inmueble base.

Derivado de lo anterior, en el artículo 284 de la Ley 2294 de 2023 -PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, se indica que el Derecho Real Accesorio de Superficie tiene su origen contractual, enajenable y oneroso. Esto implica que es necesario elevarlo a escritura pública y que debe incluir todos los elementos del DRS para ser registrado ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Es enajenable en la medida que puede ser transferido a terceros (vender, ceder o traspasar). El superficiario puede desarrollar otros tipos de explotación económica ya que puede construir la edificación y también puede subarrendarla. Y, es oneroso, porque puede valorarse en dinero, el superficiante recibirá una contraprestación por el DRS por 80 años por la permisión debido a la construcción autónoma.

Es importante resaltar que en el relacionado artículo se indica, que la Superintendencia de Notariado y Registro deberá adoptar los códigos registrales necesarios, así como la inscripción en el folio de la Matrícula Inmobiliaria del predio base para la apertura de los subfolios. Sin embargo, a esto lo antecede una reglamentación por parte del Gobierno Nacional que debe de ser establecida de la mano con otras entidades.

En dicho sentido, en la actualidad se realizan mesas de trabajo conjuntamente entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Transporte, Departamento de Planeación Nacional y la Superintendencia de Notariado y Registro. Última realizada el pasado 24 de septiembre de 2024¹.

En esta mesa de trabajo se adelantaron algunos aspectos relacionados con el proyecto de decreto reglamentario, sin embargo, aún están pendientes de llevar a cabo otras cesiones de trabajo que se deben realizar para concretar dicho acto. Por lo tanto, de cara a los predios del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá - Metro de Medellín sólo es posible determinar las condiciones técnicas y jurídicas en las áreas de oportunidad para la aplicación del mismo.

¹ Esta información se sustenta en respuesta al traslado de los derechos de petición a la Superintendencia de Notariado y Registro con radicado SNR2024ER106206 y respuesta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio con radicado 2024EE0078313.

Figura 4

Soporte Normativo

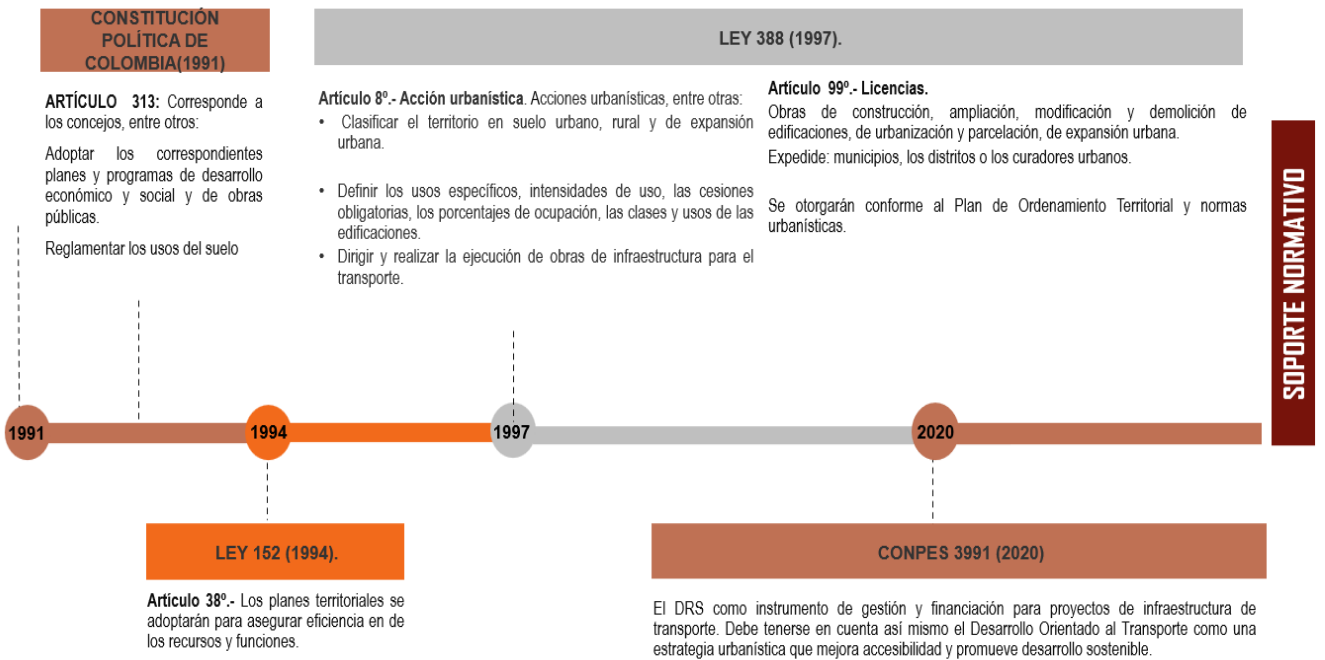
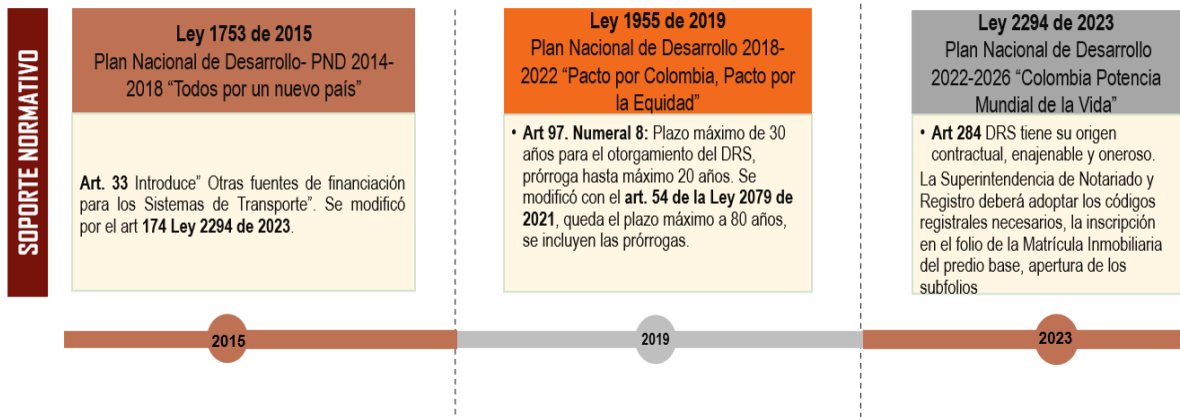


Figura 5

Soporte Normativo- Planes Nacionales de Desarrollo



3. Criterios técnicos y jurídicos para la identificación y destinación de las áreas de oportunidad

Con la reglamentación del DRS aún pendiente por parte del Gobierno Nacional y, conforme al contenido que ha desarrollado el Departamento Nacional de Planeación-DNP para la ruta establecida, se determinan las siguientes once fases: i. Estudio técnico, financiero y jurídico; ii. Concertación de los estudios que soportan la constitución del DRS (superficiante y entidades municipales); iii. Habilitación del área libre aprovechable objeto del DRS (superficiante); iv. Constitución del DRS (superficiante); v. Registro del DRS (superficiante y superficiario); vi. Licenciamiento (superficiario); vii. Declaración de construcciones autónomas autorizadas y unidades superficiarias secundarias y habilitación de subfolios (superficiario); viii. Ejecución del DRS (superficiario); ix. Informe periódico del proyecto (superficiante y superficiario) y; x. Terminación del contrato (superficiante y superficiario). (Departamento Nacional de Planeación, 2021, pp. 28-40).

Sumado a lo anterior, es de interés para el Metro de Medellín (entidad superficiante) la generación de recursos adicionales que complementen los ingresos tarifarios y fomentar el desarrollo de las áreas adyacentes al sistema de transporte Metro. Por lo que es importante especificar que en el presente artículo sólo se determinan los criterios técnicos y jurídicos que hacen parte de la fase 1 para su implementación según la guía del Departamento Nacional de Planeación (2021). De los cuales se desprenden los componentes para estructurar el proyecto y asegurar su viabilidad por parte de la entidad superficiante. A continuación, se determinan los criterios:

Estudio Jurídico: es el primer criterio establecido en esta fase, en él se encuentran tres componentes a saber: A. Derecho registral e inmobiliario, B. Derecho urbano, y C. Derecho contractual, los cuales se definen de la siguiente manera:

Tabla 1*Componentes y Características del Criterio Jurídico*

COMPONENTE	CARACTERÍSTICAS
A. Derecho Registral e Inmobiliario	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="496 384 1351 688">· Identificación jurídica del tipo de bien sobre el cual se constituirá el DRS, para ello se realiza el estudio de la situación jurídica del inmueble base. Se identifica naturaleza del inmueble para tener certeza si es un bien fiscal o un bien de uso público. Esto se debe a que en algunos casos no esté clara para la entidad la naturaleza del bien. <li data-bbox="496 768 1351 1682">· Identificación del folio de matrícula inmobiliaria del inmueble base y estudio de títulos, se verifica la propiedad del Metro de Medellín como único titular real de dominio del predio, también puede existir el caso de que una titularidad sea compartida entre entidades públicas, por tanto, es viable la celebración de un convenio interadministrativo. De igual forma, se valida que el predio tenga un folio de matrícula inmobiliaria y que se encuentre con su derecho de dominio inscrito. De ser el caso negativo lo anterior, el Metro de Medellín deberá hacer las gestiones prediales necesarias para obtenerlo. Se entenderá que se trata de un predio urbano regido por el artículo 123 de la Ley 388 de 1997: De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, “todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente Ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales” (Congreso de la República, 1997). <li data-bbox="496 1761 1351 1856">· Sumado a lo anterior, se analiza la situación catastral del predio, para tener certeza sobre los linderos y área del inmueble base,

COMPONENTE	CARACTERÍSTICAS
	<p>de igual forma, saber el área libre aprovechable. Esta información es la base para la modelación urbanística y financiera.</p>
B. Derecho Urbano	<ul style="list-style-type: none"> · Con la identificación jurídica del tipo de bien sobre el que se construirá el DRS, se valida que sea destinado a infraestructura de transporte. Se estudia el predio versus la norma que le aplica. · Se verifica la existencia o no de limitaciones jurídicas para corroborar los motivos de utilidad pública e interés social que justificaron la compra o expropiación. · Revisión de la norma aplicable: Análisis de la norma, determinar usos y aprovechamiento, si el predio tiene restricciones (protección, patrimonio, riesgo). Lo anterior, para evaluar la posibilidad de gestionar cambios en la norma o a los instrumentos de planificación para la aplicación del DRS. · Identificación de las cargas urbanísticas a cumplir: según la normativa urbanística vigente, se valida si el desarrollo inmobiliario debe cumplir con el pago de las obligaciones urbanísticas. Si las hay se pagan en dinero por tratarse de bienes de uso público.
C. Derecho Contractual	<ul style="list-style-type: none"> · Definición de los criterios y la modalidad de selección del superficiario · Elaboración de la minuta del contrato y demás documentos jurídicos requeridos · Identificación de la necesidad de vigencias futuras, compromisos o planeación financiera (según sea el caso)

Nota. Adaptado de Departamento Nacional de Planeación (2021).

A continuación, para la implementación del Derecho Real Accesorio de Superficie, se define el **Estudio técnico** como segundo criterio establecido en la fase 1. En la tabla 2 se detallan las siguientes características:

Tabla 2

Características del Criterio Técnico

CRITERIO	CARACTERÍSTICAS
Estudio Técnico	<ul style="list-style-type: none"> · Identificación y caracterización del bien inmueble base: Se determina su área de influencia, se define y analiza la infraestructura de transporte vinculada al inmueble base. · Identificación y delimitación del área libre aprovechable: Con la información jurídica y normativa aplicable, el Metro de Medellín delimita el área libre aprovechable. Se debe garantizar la prestación del servicio. · Se realizan las modelaciones urbanísticas y financieras con la información del cuadro de áreas y linderos en los planos del área libre aprovechable. · Estudio aplicado de las normas de volumetrías y definición del diseño del proyecto, esto para realizar el diseño del proyecto. · Estudio de evaluación de cargas estructurales: si se realiza el proyecto en lo alto de la infraestructura de transporte se requiere evaluar si ésta soporta la construcción propuesta o requiere reforzamientos. · En cualquier circunstancia, se realizarán los estudios de suelos correspondientes para contar con los estudios técnicos que se requieran para la planificación, diseño y ejecución del proyecto. · Definición de obligaciones técnicas del superficiario, se deben establecer por parte del Metro como entidad superficiante para que no se afecte la prestación del servicio y el uso público del inmueble base.

Nota. Adaptado del Departamento Nacional de Planeación (2021).

3. Áreas de oportunidad para el Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) desde el instrumento de planificación para la concreción del modelo de ocupación del Distrito de Medellín en la infraestructura de transporte Metro

Dentro de las apuestas territoriales conforme a las condiciones particulares del territorio incluidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Medellín, Acuerdo 48 de 2014, en su artículo 7 relacionado con las Apuestas Territoriales, en el numeral 5 referente a la Consolidación del sistema físico espacial, el POT busca establecer la Estructura Ecológica Principal (EEP) como base para organizar el territorio. Así mismo, crear espacios públicos que fomenten la construcción de ciudadanía y promover un modelo de movilidad sostenible, en el que prevalece el peatón y los medios no motorizados, a través de un sistema de transporte público integrado y multimodal. Además, se enfoca en preservar la identidad, la memoria y el patrimonio cultural, y un desarrollo urbano que integre sostenibilidad, inclusión y calidad de vida.

En cuanto a la consolidación del Modelo de Ocupación, el segundo objetivo estratégico del artículo 8, busca transformar la forma en que se desarrolla la ciudad para que sea más compacta y con múltiples centros de actividad, promoviendo el crecimiento hacia adentro. Mediante la renovación de áreas estratégicas a lo largo del río, el fortalecimiento del límite urbano-rural y la creación de un nuevo eje de conexión que una las regiones de oriente a occidente.

Así mismo, dentro de los componentes del modelo del artículo 9, se especifica en primer lugar, un territorio como municipio centro del Valle de Aburrá el cual se enfoca en mejorar sus sistemas de transporte para conectar a las comunidades y reducir desigualdades. Utiliza el río Aburrá como eje central para el transporte de norte a sur. Además, sus dos corredores transversales que facilitan la conexión con otras regiones y la conectividad entre áreas rurales y urbanas. Estos esfuerzos buscan crear una red de vías que mejore la movilidad y, al mismo tiempo, promueva la conservación del medio ambiente en la región.

Adicional a lo anterior, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. - ETMVA en ejercicio de sus funciones al momento de plantear las operaciones urbanas y los proyectos, puede hacer uso de los instrumentos de financiación y gestión del suelo en las áreas de influencia de los corredores férreos y sus modos complementarios. Esto se logra, con la formulación de instrumentos de planificación, una vez concretados el inventario y las áreas de oportunidad para que los desarrollos inmobiliarios y su destinación estén conformes con los

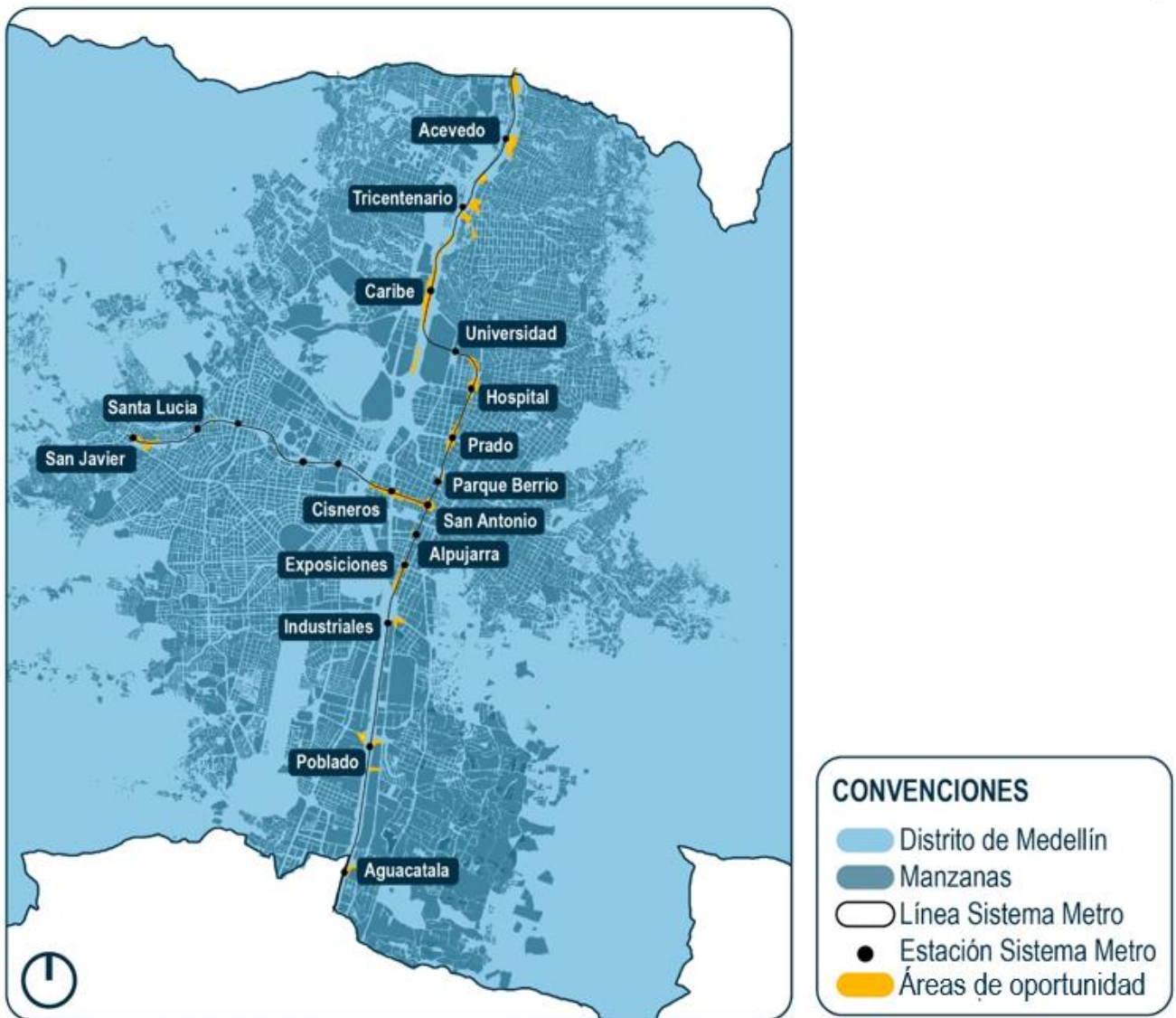
polígonos de tratamiento y con el modelo de ocupación. De esta manera, posibilita que se estimulen la concentración de viviendas, comercio y servicios en las áreas libres aprovechables del sistema de transporte.

Con el fin de desarrollar el DRS como instrumento de financiación y en concordancia con los criterios técnicos y jurídicos de cara a la norma, los predios se agrupan de acuerdo con las capas del POT según las categorías de tratamiento urbanístico al que pertenecen: 1. Conservación, 2. Consolidación, 3. Mejoramiento Integral, 4. Renovación Urbana, 4. Desarrollo y Áreas para la Preservación de Infraestructuras del Sistema Público y Colectivo- API. (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2013, art. 232). Así mismo, se delimitan las áreas al compartir características físicas por zonas homogéneas y el modelo de ocupación territorial, permitiendo establecer las normas urbanísticas para un manejo diferenciado de los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. También se determinan los predios que hagan parte del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro existente y propuesto, declarados como Bienes de Interés Cultural Distritales o Nacionales debido a la jerarquía o prevalencia establecida en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual fue modificado por el art. 32 de la Ley 2294 de 2023, suelo de protección, usos del suelo, entre otros.

A continuación, en la figura 6 se muestra el ejercicio cartográfico realizado, el cual permite dar indicios sobre las áreas de oportunidad, así como las estaciones en las que se podría dar la posibilidad para la aplicación del Derecho Real Accesorio de Superficie. También es importante especificar que para un mayor detalle del análisis deben ser estudiados cada uno de los predios teniendo en cuenta la normativa específica aplicable, toda vez que dentro de un mismo predio pueden existir porciones con diferentes características normativas. Por tanto, en el contexto de este artículo, dicho análisis no abarca ese nivel de detalle.

Figura 6

Áreas de oportunidad para la Aplicación del Derecho Real Accesorio de Superficie

**Conclusiones**

El propósito de este artículo era realizar un análisis y el rastreo de los avances en cuanto a reglamentación sustancial y procedimental del Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS) conforme a lo dispuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo: Ley 1555 (2018-2022) “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y la Ley 2294 de 2023 (2022-2026) “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y demás normas que regulen sobre la materia. También pretendía identificar la

normativa aplicable de este instrumento de financiación en los bienes fiscales y de uso público. Así como, determinar los criterios técnicos y jurídicos para la identificación de las áreas de oportunidad susceptibles de desarrollo en el Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, a partir de la concreción de una ruta para la implementación del DRS.

Así las cosas, una vez concretados los criterios técnicos y jurídicos, se analizó desde el instrumento de planificación del Distrito de Medellín, desde la misionalidad del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá - Metro de Medellín y la forma de vincularlas al modelo de ocupación y a los instrumentos de gestión y financiación planteados en las diferentes escalas.

El Derecho Real Accesorio de Superficie es un instrumento de financiación novedoso, se presenta como una alternativa de solución a la problemática de la escasez de suelo en el Distrito de Medellín, especialmente en las áreas de oportunidad susceptibles de desarrollo en el Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá. Este instrumento promueve el desarrollo de proyectos inmobiliarios, de este modo, suplir los déficits de equipamientos, espacio público, habitacional, comercio y servicios. Al generar recursos adicionales que complementen los ingresos tarifarios, el DRS se convierte en un instrumento importante a futuro para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de transporte Metro.

Por otro lado, en cuanto a la reglamentación se evidencia un avance lento para la implementación del Derecho Real Accesorio de Superficie, toda vez que se encuentra condicionado a la articulación entre varios los Ministerios, el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Notariado y Registro. Por lo tanto, de cara a los predios del Sistema de Transporte Masivo del Valle de Aburrá - Metro de Medellín sólo es posible adelantar los criterios técnicos, jurídicas y urbanísticos que permitan tener los predios saneados y concretado el inventario de las áreas de oportunidad una vez el instrumento pueda ser aplicado.

Así las cosas, hasta que no se tenga el decreto reglamentario que proporcione las herramientas legales necesarias para cambiar los sistemas del registro de Instrumentos Públicos, no se podrá generar el procedimiento de apertura de los subfolios dentro de un mismo inmueble.

Referencias

- Alterini, J.H. (1997). Derecho real de superficie. *Revista del Notariado*, (850), p. 14.
- Causse, J.R. (2023). *El Derecho Real de Superficie para construir en Argentina: las dimensiones del inmueble afectado como objetos autónomos, la publicidad inmobiliaria y su repercusión con disciplinas vinculadas* [Tesis de doctorado, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES)]. Biblioteca Digital Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023 (19 de mayo): por medio del cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", artículo 284*. Diario Oficial No. 52400.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019 (25 de mayo): Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", artículo 97, numeral 8*. Diario Oficial No. 50964.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2079 de 2021 (14 de enero): por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, artículo 54*. Diario Oficial No 51557.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1077 de 2015 (26 de mayo): Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, artículo 2.2.1.1*. Diario Oficial No 49523.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1776 de 2016 (29 de enero): por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres, artículo 13*. Diario Oficial No 49770.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley 1682 de 2013 (22 de noviembre): por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias, artículo 4*. Diario Oficial No. 48982.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1579 de 2012 (01 de octubre): por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones, artículo 48*. Diario Oficial No. 48570.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia (1997). *Ley 388 de 1997 (18 de julio): por la cual se dicta la Ley de Desarrollo Territorial, artículo 110*. Diario Oficial No 43.091.

- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (1873). *Ley 84 de 1873 (26 de mayo): por la cual se dicta el Código Civil, Artículos 656-657 y 665*. Diario Oficial No. 2.867.
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. (2013). *Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnico de Soporte de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín - Acuerdo 48 de 2014. Artículos 7, 8 y 9*. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/POT-Medellin.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). DRS Derecho Real Accesorio De Superficie Instrumento de captura de valor del suelo *para la financiación de sistemas de transporte público- Guía de implementación*. https://onl.dnp.gov.co/Recursos_compartidos/Guia-Derecho-Real-de-Superficie-20211214.pdf
- Fossaceca, C.A. (2024). *Aciertos y sombras en la regulación normativa del derecho real de superficie*. Revista de Doctrina y Jurisprudencia. Suplementos de El Derecho. Repositorio Institucional de la UCA. 6-8. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/18787>
- Ministerio de Transporte de Colombia. (2021). *Fuentes Alternativas de Financiación para sistemas de transporte público*. https://onl.dnp.gov.co/Recursos_compartidos/Cartilla-Fuentes-Alternativas-de-Financiacion-20211215.pdf
- Ministerio de Transporte. (2024). *Guía 1 Lineamientos para la implementación de Estrategias de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible*. <https://acortar.link/D0EQKt>
- Montaña, M. C. (2021). *Estado del arte los instrumentos de financiación urbana en Colombia*. Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU, 35-37. <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/747>
- Ochoa Carvajal, RH (2014). *Bienes*. Bogotá: Temis S.A.