



**La declaratoria de desarrollo prioritario en Medellín: un instrumento de gestión del suelo
para desestimular la especulación inmobiliaria**

Luis Miguel Bedoya Monsalve

Artículo de investigación para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Tutor

Juan Guillermo Zuluaga Carmona, Magíster (MSc) en Estudios del Territorio

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

2024

Cita	(Bedoya Monsalve, L, 2024)
Referencia	Bedoya Monsalve, L. (2024). <i>La declaratoria de desarrollo prioritario en Medellín: un instrumento de gestión del suelo para desestimular la especulación inmobiliaria</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 presente artículo tiene como objetivo principal analizar la declaratoria de desarrollo prioritario en la ciudad de Medellín, lo anterior con la finalidad de formular una propuesta de mejora para el ajuste a mediano plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Medellín. En primer lugar, se abordará la normatividad nacional que regula este instrumento de gestión del suelo, luego se realiza una exposición de las disposiciones y de los inmuebles declarados en el Acuerdo 48 del 2014 del Concejo de Medellín. Finalmente, se analiza si es o no eficaz la aplicación de este instrumento para desestimular, el fenómeno de la especulación inmobiliaria, en inmuebles que no sean usados o explotados económicamente de acuerdo con los usos del suelo asignados en el plan de ordenamiento territorial y sus instrumentos complementarios.

Palabras clave: desarrollo prioritario, especulación inmobiliaria, función social y ecológica de la propiedad, instrumentos de gestión del suelo, plan de ordenamiento territorial.

Abstract

This article seeks to examine the declaration of priority development in the city of Medellín, with a view to developing a proposal for improvement to inform the medium-term adjustment of the Medellín district's Territorial Ordering Plan. The national regulatory framework governing this land management tool will be reviewed, followed by an overview of the provisions and properties declared in the Medellín Territorial Ordering Plan. Ultimately, the effectiveness of this instrument in deterring real estate speculation in underutilized properties will be assessed, with reference to the land uses designated in the Territorial Ordering Plan and its complementary instruments.

Keywords: priority development area, real estate speculation, social and environmental responsibility of property, land use management instruments, urban planning plan.

Sumario

Introducción. 1. Regulación de la declaratoria de desarrollo prioritario en Colombia. 2. Inmuebles declarados como desarrollo prioritario en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Introducción

El desarrollo prioritario es un instrumento de gestión del suelo, que obliga la urbanización, construcción o rehabilitación de inmuebles en un tiempo determinado, para desestimular las prácticas especulativas presentes en el mercado inmobiliario (Maldonado Copello & Hurtado Tarazona, 2013).

Este mecanismo es de origen legal y pretende una mayor eficiencia en los procesos de desarrollo urbano a partir del desarrollo concertado o impositivo de las tierras inutilizadas (Maldonado Copello & Hurtado Tarazona, 2013).

Este instrumento pretende facilitar el acceso al suelo por parte de promotores, urbanizadores o constructores con sentido empresarial para que sustituyan a un propietario que actúa con una lógica rentista (Maldonado Copello & Hurtado Tarazona, 2013).

Lo anterior, con el objetivo de la generación de viviendas nuevas en sectores estratégicos, la optimización del transporte público, la generación de nuevos ingresos para las alcaldías y la recuperación de plusvalías para financiar las inversiones urbanas (Maldonado Copello & Hurtado Tarazona, 2013).

Los predios que son objeto del fenómeno de la especulación inmobiliaria, en el lenguaje popular, han sido denominados como “lotes de engorde”. Se parte de la creencia de que sus propietarios adquieren estos predios con el único objetivo de ostentar la propiedad por un tiempo determinado, para posteriormente venderlos a un precio mayor (Consejo de Estado, 2009).

Este enriquecimiento, sin esfuerzo alguno, de la plusvalía generada por el desarrollo de los predios e infraestructuras públicas aledañas. Genera un déficit de vivienda en la ciudad y, en el caso de bienes en desuso, problemas de seguridad y salubridad (Consejo de Estado, 2009).

El artículo 58 de la Constitución Política estableció que la propiedad tiene una función social y ecológica, que implica obligaciones (Colombia, Presidencia de Colombia, 1991), por lo cual es válido que el Estado pueda intervenir en la economía, utilizando los diferentes instrumentos legalmente establecidos para ello y desmotive el enriquecimiento de los predios inactivos.

Es decir, la ausencia de actos indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso establecido en la ley, constituye un incumplimiento de las obligaciones que implican el derecho de propiedad, lo cual conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente, lo cual legitima la enajenación en pública subasta.

El desarrollo prioritario, como instrumento de gestión del suelo, es concebido en Colombia como una carga, ya que implica que los municipios o distritos puedan imponer una obligación a su propietario, que en caso de incumplirse, los faculta para iniciar un proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por infringir la función social y ecológica de la propiedad.

Esta se entiende como el deber que tiene el titular del derecho de dominio, de urbanizar, construir o rehabilitar los predios en los tiempos previstos por la norma que declaró su desarrollo prioritario.

El presente artículo pretende desde la perspectiva jurídica formular una propuesta de mejora para el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Medellín.

En este marco y para delimitarlo, es conveniente dar respuesta al siguiente problema jurídico ¿la declaratoria de desarrollo prioritario en el POT de Medellín, ha sido un instrumento eficaz para lograr la urbanización, construcción o rehabilitación de inmuebles para desestimular el fenómeno de la especulación inmobiliaria?

Así, el presente estudio tendrá como resultado la formulación de una propuestas de mejora fundamentada en el marco del derecho constitucional, administrativo, civil y urbanístico.

1. Regulación de la declaratoria de desarrollo prioritario en Colombia

El desarrollo prioritario como instrumento de intervención del suelo, tuvo su primer antecedente en Colombia, en el artículo 80 de la ley 9 de 1989, el cual establecía un proceso de extinción del derecho de dominio para los inmuebles que fueran declarados con este instrumento (Congreso de la República de Colombia, 1989).

Esta declaratoria la podía realizar, el Concejo Municipal, la Junta Metropolitana o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, en su territorio, en cumplimiento del plan de desarrollo aplicable al municipio (Congreso de la República de Colombia, 1989).

A estos inmuebles se les otorgaban dos años desde su declaratoria para que se urbanizaran y/o construyeran. Esta norma fue derogada expresamente por el artículo 138 de la ley 388 de 1997, la cual en su capítulo VI, desarrolló este mecanismo y, en consecuencia, causó cambios importantes en su aplicación (Congreso de la República de Colombia, 1989).

Al respecto el numeral 3 del artículo 15 de la ley 388 de 1997, estableció que la declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de urbanización o construcción prioritaria es una norma complementaria del POT (b.Congreso de la República, 1997).

Por lo cual, esta declaración debe ser ejecutada en el corto plazo y solo pueden realizarse sobre inmuebles ubicados dentro del suelo urbano y de expansión urbana (Procuraduría General de la Nación, 2016). En este sentido, se excluyen los predios ubicados en suelo rural.

En principio, los artículos 40 y 52 de esta misma ley, establecen que la declaratoria puede realizarse en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen como es el caso de los planes parciales (b.Congreso de la República, 1997).

También es cierto que el inciso tercero del artículo 18 de la ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1077 del 2015 permiten realizar esta declaratoria dentro del programa de ejecución, que se integra al plan de inversiones del plan de desarrollo municipal. Es decir, se conserva esta posibilidad que existía desde la vigencia de la ley 9 de 1989 (Ministerio de Vivienda, ciudad y Territorio, 2015).

El artículo 52 de la ley 388 de 1997 establece un término de dos años contados a partir de su declaratoria por parte del Concejo municipal o distrital, para que el propietario urbanice y/o construya los terrenos que se encuentren localizados dentro del perímetro urbano, declarados como desarrollo o construcción prioritaria (b.Congreso de la República, 1997).

En cuanto a los terrenos localizados en suelos de expansión urbana, la ley es más beneficiosa ya que les otorga un plazo de tres años siguientes a su declaratoria para que se urbanicen y/o construyan (b.Congreso de la República, 1997).

En este mismo sentido, el artículo 64 de la ley 1537 del 2012 estableció que pueden ser declaradas como desarrollo o construcción prioritaria las edificaciones que se encuentren abandonadas, subutilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida cubierta y que no sean habilitadas y destinadas a usos lícitos (b.Congreso de la República, 1997).

Por lo cual, sus propietarios tienen un término de dieciocho meses, contados a partir de su declaratoria para rehabilitar las construcciones existentes, lo anterior, siempre y cuando se realicen estudios técnicos, sociales y legales que motiven su declaratoria (a.Congreso de la República, 2012).

Los plazos mencionados anteriormente, pueden ser prorrogados por el Alcalde, mediante solicitud previa al vencimiento, hasta por un 50% del plazo otorgado inicialmente, siempre y cuando las obras ejecutadas, representen por lo menos el 50% de la urbanización o construcción (b.Congreso de la República, 1997).

También, si se presentan dificultades para la financiación o de mercado, determinadas por el gobierno nacional, los propietarios pueden solicitar un plazo adicional para cumplir con el desarrollo urbanístico, el cual según la ley no puede ser superior a 18 meses (b.Congreso de la República, 1997).

La declaratoria de desarrollo prioritario, impone una obligación de “hacer” al propietario del inmueble, lo que implica que este último deba realizar una serie de actos tendientes a urbanizar, construir o rehabilitar el predio dentro de los plazos establecidos por la norma, por lo anterior es necesario definir el alcance de esta obligación.

Según lo establecido en el artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 del 2015, la actuación de urbanización comprende realizar un conjunto de acciones, encaminadas a adecuar uno o varios predios para dotarlos de la infraestructura necesaria de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y espacios públicos para que sean aptos para realizar procesos de constructivos (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015).

Así mismo, el artículo 2.2.6.1.1.7 de este decreto, define la licencia de construcción como la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios de conformidad con la normatividad urbanística aplicable (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015).

No obstante, esta licencia tiene diversas modalidades como lo es la obra nueva, la ampliación, adecuación y modificación que no solo permiten su construcción si no también la rehabilitación de los predios (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015).

Por otra parte, según lo establecido en el artículo 18 y 54 de la ley 388 de 1997, el conteo de los términos del plazo establecido en la norma, para que el propietario cumpla con las obligación de urbanizar, construir y/o rehabilitar, se cuentan desde el momento en que se promulgue el Acuerdo del Concejo municipal o distrital que realiza la declaratoria (b.Congreso de la República, 1997).

Sin embargo, la ley no establece el deber de la entidad territorial de inscribir dicha obligación en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, ni de notificar al propietario sobre dicha declaratoria, lo anterior con fundamento en que los actos administrativos que declaran los inmuebles en desarrollo prioritario son de carácter general y no de contenido particular (b.Congreso de la República, 1997).

Para la autora Ana Isabel Zea Restrepo, cuando se efectúa la declaratoria de Desarrollo Prioritario de una unidad de actuación urbanística mediante Plan Parcial, tal decisión debe ser notificada a los propietarios con base en el procedimiento establecido en los artículos 68 y 69 de la ley 1437 del 2011 (Zea Restrepo, 2019).

Lo anterior, es necesario, para que estos puedan ejercer los recursos que consagra la ley, si estos se resuelven y, queda en firme el acto de declaratoria. Se debe inscribir dicha decisión en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios (Zea Restrepo, 2019).

En este sentido, la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante Instrucción Administrativa No. 08 del 2016 informó a los Notarios, Registradores y Calificadores de las Oficinas de Registro de Instrumentos públicos del país, sobre la creación de los códigos registrales No. 0950 y 0951.

Estos códigos, posibilitan la inscripción y levantamiento en el folio de matrícula inmobiliaria la Declaración de Desarrollo o Construcción Prioritaria (aSuperintendencia de Notariado y Registro, 2016).

En consecuencia, explicó que los efectos de esta medida son meramente informativos, teniendo en cuenta el principio de publicidad registral, toda vez que no constituye afectación, limitación o gravamen alguno a la propiedad (bSuperintendencia de Notariado y Registro, 2016).

La finalidad, de esta medida es el de dar publicidad a terceros de buena fe, que deseen adquirir derechos sobre el inmueble, para que puedan consultar sus efectos y alcance con la autoridad municipal o distrital competente. Así mismo, dichos códigos registrales quedaron compilados en la Resolución No. 6264 del 2016 (bSuperintendencia de Notariado y Registro, 2016).

La ley 388 de 1997, en sus artículos del 54 al 57 establece un procedimiento especial, el cual lo debe realizar el alcalde municipal o distrital, para el propietario incumplido. Este procedimiento fue denominado “enajenación forzosa” (b.Congreso de la República, 1997).

Este trámite, inicia mediante Resolución debidamente motivada en donde se debe especificar el uso permitido del bien inmueble, según lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen (b.Congreso de la República, 1997).

Esta resolución, es un acto administrativo particular y, en consecuencia, deberá ser notificado personalmente al propietario o en su defecto, por aviso de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la ley 1437 del 2011 (Congreso de la República, 2011).

En la actuación administrativa, el único medio de defensa y contradicción que tiene el propietario es el recurso de reposición, el cual se encuentra regulado en el artículo 74 y siguientes de la ley 1437 del 2011 (Congreso de la República, 2011).

Mediante este el propietario tiene la facultad de exponer sus argumentos de hecho y de derecho. Así mismo, puede solicitar la práctica de pruebas para justificar la aclaración, adición, modificación y revocación del acto administrativo.

Esta solicitud se debe interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación y el Alcalde deberá resolverlos dentro de los dos meses siguientes, de lo contrario, éste se entenderá negado (Congreso de la República, 2011).

Es decir, se establece un silencio administrativo negativo y faculta al propietario para demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Según lo establecido en el artículo 56 y siguientes de la ley 388 de 1997, una vez se encuentre en firme la resolución que ordena la enajenación forzosa del inmueble, ésta se debe inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble (b.Congreso de la República, 1997).

El registro tiene como efecto a partir de la fecha de inscripción, retirar el predio del comercio e imposibilita el otorgamiento de licencias urbanísticas. Esto implica que el propietario se encuentra imposibilitado para realizar actos de disposición y desarrollo (b.Congreso de la República, 1997).

A partir de este registro, la administración municipal o distrital tiene un término de 3 meses para convocar la subasta pública, aplicado el procedimiento señalado en el artículo 450 y siguientes del Código General del Proceso (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Según lo establecido, en el artículo 56 y siguientes de la ley 388 de 1997, en la primera subasta pública, el precio del bien inmueble no puede ser ofertado por menos del 70% del avalúo comercial, debidamente acreditado por un perito evaluador autorizado legalmente para ello (b.Congreso de la República, 1997).

En caso de no presentarse posturas admisibles, la autoridad municipal o distrital debe citar a una segunda subasta, en la cual se produce un importante cambio en el precio de la venta, ya que se aceptan ofertas admisibles que sean superiores al 70% del avalúo catastral del inmueble (b.Congreso de la República, 1997).

Esta es una medida muy gravosa para el propietario, ya que lo castiga con la pérdida de un porcentaje importante del valor comercial y catastral del predio.

Así mismo, la ley autoriza a la alcaldía municipal o distrital para descontar del precio, los gastos administrativos incurridos y el 100% de la plusvalía generada desde el momento de la declaratoria de desarrollo prioritario a la fecha de la enajenación forzosa (b.Congreso de la República, 1997).

El artículo 56 de la ley 388 de 1997 establece que desde el acto de la convocatoria, la alcaldía municipal o distrital debe informar a los oferentes el plazo otorgado para la urbanización o edificación del bien inmueble, el cual no puede ser superior al otorgado por la ley al propietario inicial (b.Congreso de la República, 1997).

Si bien esta ley no menciona en qué momento se contabiliza el término para determinar el cumplimiento o incumplimiento de la obligación, se puede realizar una interpretación sistemática de la norma con lo establecido en el artículo 756 y siguientes del código civil.

Como resultado, se puede concluir, que el conteo del término para urbanizar, construir o rehabilitar, para el nuevo comprador, se cuenta desde el momento de la inscripción de la adjudicación del inmueble en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, ya que es, desde ese momento, en que el comprador adquiere el derecho de dominio sobre el bien inmueble (Congreso de la República, 1873).

El artículo 57 de la ley 388 de 1997 estableció, que si se determina el incumplimiento por parte del nuevo comprador del inmueble, en el cual no urbanizó, construyó o rehabilitó el inmueble en los plazos otorgados por la alcaldía en el proceso de adjudicación en pública subasta, dará lugar a la iniciación del proceso de expropiación por vía administrativa (b.Congreso de la República, 1997).

El precio de la indemnización no puede ser superior al monto pagado por el adquirente, la forma de pago se realizará a un plazo con una cuota inicial del 40% actualizado según el índice de precios al consumidor para empleados certificados por el DANE (b.Congreso de la República, 1997).

Ahora bien, el 60% restante se pagará en 8 anualidades sucesivas, las cuales se vencerán, en el mes siguiente a la fecha de entrega del inmueble (b.Congreso de la República, 1997).

Lo anterior es un castigo de la norma por la falta de la seriedad y de compromiso del nuevo propietario en el desarrollo y cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Si bien, la ley 388 de 1997 reguló la enajenación forzosa en pública subasta como un procedimiento especial aplicable a los propietarios de inmuebles declarados como desarrollo prioritario que incumplan con los plazos establecidos en la norma para urbanizar, construir o rehabilitar inmuebles (b.Congreso de la República, 1997).

También es cierto, que este procedimiento es facultativo para la autoridad municipal o distrital, ya que puede aplicar otro tipo de procedimientos.

En primer lugar, porque el literal k del artículo 58 de la ley 388 de 1997, estableció como motivo de utilidad pública la ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritaria (b.Congreso de la República, 1997).

En segundo lugar, porque el artículo 64 de la ley 1537 del 2012 estableció que estos inmuebles pueden ser objeto de enajenación voluntaria y expropiación administrativa (Congreso de la República, 2012).

En tercer lugar, porqué el inciso 3 del artículo 44 de la ley 388 estableció que en los casos de las unidades de actuación urbanística declaradas como desarrollo prioritario, frente a dichos inmuebles, la administración tiene la facultad de optar por la expropiación administrativa o la enajenación forzosa. (Congreso de la República, 2012).

Cabe mencionar, que la enajenación voluntaria o la expropiación administrativa establece unos términos más favorables para los propietarios de este tipo de inmuebles, como lo es el caso del pago del precio, el cual se calcula con el 100% del avalúo comercial del predio (b.Congreso de la República, 1997).

Así mismo, se prevé el pago de una indemnización por daños y perjuicios y en el caso de la enajenación voluntaria; de igual manera, se prevé un beneficio tributario ya que el ingreso obtenido no constituye renta gravable, ni ganancia ocasional (Corte Constitucional, 2002).

2. La declaratoria de desarrollo prioritario en el Distrito de Medellín

Según el documento CONPES 3305 del 2004, solo una pequeña proporción de los municipios que han formulado su plan de ordenamiento territorial, han aplicado los instrumentos de gestión del suelo previstos en la ley 388 de 1997 (Consejo Nacional de Política Económica, 2004).

Así mismo, el CONPES 3583 del 2009 del Consejo Nacional de Política Económica, advirtió que la falta de reglamentación efectiva de instrumentos de gestión como la declaratoria de desarrollo prioritario impide la recuperación de plusvalía generada por las entidades territoriales y también imposibilita el control de los precios del suelo en proyectos de renovación urbana (Consejo Nacional de Política Económica, 2009).

En este contexto, El Concejo de Medellín mediante el Acuerdo 48 del 17 de diciembre del 2014, adoptó la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín y dictó otras disposiciones complementarias (Concejo Distrital de Medellín, 2014).

En la Parte IV estableció sistemas institucionales y de gestión del suelo para “La Equidad Territorial” en su artículo 442 estableció el subsistema de intervención del suelo, el cual pretende desarrollar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, con la intención de articular

los instrumentos de gestión y planificación, con los criterios de equidad, sostenibilidad social y ambiental (Concejo Distrital de Medellín, 2014).

El numeral 5 del artículo 445 del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, viabiliza la declaratoria de desarrollo prioritario como un criterio del sistema de gestión, para desestimular el fenómeno de la especulación inmobiliaria, que imposibilita convertir suelos privados, en cargas urbanísticas, las cuales materializan el principio de equidad y que deben ser entregadas al Distrito, mediante cesiones urbanísticas, transferencia de derechos, pagos en especie y venta de derechos (Concejo Distrital de Medellín, 2014).

Así mismo, esta práctica también imposibilita al Distrito el recaudo de las plusvalías generadas en los términos del artículo 83 de la ley 388 de 1997 (b.Congreso de la República, 1997).

Lo anterior, ya que la gran mayoría de los hechos generadores de plusvalía, son exigibles en primer lugar, cuando se solicite licencia de urbanización o construcción; en segundo lugar, cuando se realice el cambio efectivo de uso del inmueble y, en tercer lugar, cuando se realice un acto de transferencia de dominio (b.Congreso de la República, 1997).

En contraste, los propietarios de estos predios los retienen, sin intenciones de explotación económica de acuerdo con los usos del suelo asignados en el POT y sus instrumentos complementarios.

Esta práctica, causa un retardo en la recuperación de plusvalías generadas y un déficit de este recurso, el cual tiene la finalidad de posibilitar la compra de predios o inmuebles para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, la construcción o mejoramiento de infraestructura vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, equipamientos, el mantenimiento de bienes de interés cultural y la generación de nuevo de espacio público en la ciudad (b.Congreso de la República, 1997).

En este sentido, el artículo 493 del Acuerdo 48 del 2014 del Concejo de Medellín, define el desarrollo prioritario como un instrumento de gestión del suelo que garantiza el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad (Concejo Distrital de Medellín, 2014).

Este instrumento impone para el propietario la obligación de urbanizar, construir o rehabilitar dentro de los plazos previstos en la ley 388 de 1997 y de acuerdo a los planes, proyectos establecidos en el POT y en sus instrumentos de planificación complementaria, so pena de que la

administración distrital pueda iniciar un proceso de enajenación forzosa en pública subasta (Concejo Distrital de Medellín, 2014).

En consecuencia, el artículo 494 del Acuerdo 48 del 2014 declaró como Desarrollo Prioritario los siguientes bienes inmuebles:

Artículo 494. Inmuebles de desarrollo prioritario en el presente Plan. Se declaran de desarrollo prioritario los siguientes inmuebles y Unidades de Gestión:

1. Predios de la subzona centro tradicional.

CBML

10160250046

10190450012

10190460003

10190620002

10050120018

2. La Unidad de Gestión 6 del plan parcial de Pajarito.

3. La Unidad de Gestión 2 del plan parcial de ARGOS.

4. Todas las Unidades de Gestión, excepto la unidad de gestión 1, del plan parcial de Villa Carlota. (Concejo Distrital de Medellín, 2014)

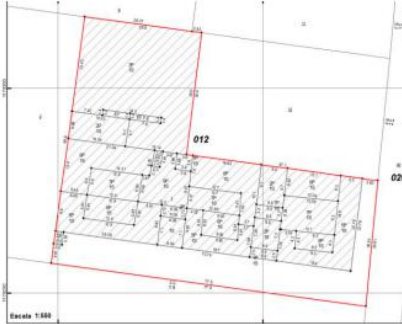
Según informe del 17 de julio del 2024 del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, desde la vigencia del Acuerdo 48 del 2014, se han desarrollado en un 100%, los inmuebles de la unidad de gestión 6 del Plan Parcial de Pajarito y las unidades de gestión 2 y 3 del Plan Parcial del Villa Carlota (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2024).

Frente a todos los demás inmuebles no han cumplido con su obligación de urbanizar, construir y/o rehabilitar prioritariamente por las razones que se exponen a continuación (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2024).

En primer lugar, expone el informe que la aplicación del instrumento no es efectivo en algunos inmuebles, porque se encuentran calificados como áreas de manejo especial, tal es el caso del siguiente bien inmueble:

CBML 14030120001

Croquis del lote



Área lote: 3.236,88m²
 Área Construida: 14.066,19m²
 Uso registrado en catastro: oficinas
 Matricula: 541200
 Dirección: CL 014 048 032
 Propietarios:
 CONCEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
 Avalúo catastral: \$ 12.219.626.000
 Valor de ZGE: \$1.837.450
 Polígono de tratamiento: Z5_R_23
 Usos del suelo: Equipamientos

CBML	DIRECCION	PROPIETARIO	MATRICULA	TIPO	APLICA
14030120001	CL 014 048 032	CONCEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	541200	SEGURO SOCIAL SECCIONAL ANTIOQUIA	No aplica debido a que se trata de un área de manejo especial donde se ubica el seguro social

Nota: (Departamento Administrativo de Planeación, 2024).

Según el artículo 11 Decreto 605 del 17 de Abril del 2007, por medio de la cual se adopta el Plan Parcial del Barrio Villa Carlota, este inmueble se encuentra clasificado como un Área de Manejo Especial – AME tipo 1 (Alcaldía de Medellín, 2007).

Esta calificación, le es asignado a inmuebles altamente consolidados que habiendo alcanzado su máximo potencial de construcción, no se les concede edificabilidad adicional en el Plan Parcial (Alcaldía de Medellín, 2007).

Por lo anteriormente mencionado, excepcionalmente pueden construir, pero reemplazando la construcción existente y realizando el respectivo pago de las obligaciones urbanísticas en la misma proporción (Alcaldía de Medellín, 2007).

Por lo anterior no es posible aplicar el instrumento de desarrollo prioritario toda vez que el estado actual del inmueble no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 64 de la ley 1537 del 2012.

Así mismo, este predio no está abandonado, subutilizado o no utilizado en más de un 60% de su área construida cubierta. Adicionalmente, no se observa que el inmueble se encuentre en proceso de especulación inmobiliaria, por lo cual no se está incumpliendo con la función social y ecológica de la propiedad.

En segundo lugar, el informe del 17 de julio del 2024 del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín determinó que en algunos predios declarados en Desarrollo prioritario, no es efectivo la aplicación del instrumento, toda vez que se tratan de bienes de uso público (Vías) que son propiedad de entidades públicas (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2024), como se evidencia a continuación.

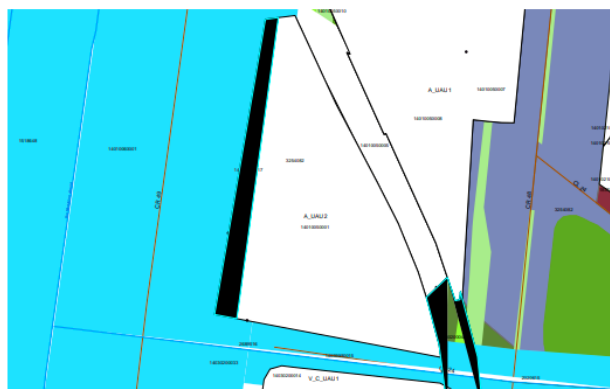
Tabla 1.

Unidad de Gestión

3. La Unidad de Gestión 2 del plan parcial de ARGOS.

CBML	DIRECCION	PROPIETARIO	MATRICULA	TIPO	APLICA
14010050017	CR49 CL024	MUNICIPIO DE MEDELLIN FONDOS COMUNES	981238	vía	No aplica debido a que se trata de un predio considerado como vía
14030200040	CL 030 010 001 00000	MPRESA COLOMBIANA DE VIAS FERREAS	153054	vía	No aplica debido a que se trata de un predio considerado como vía

CBML 14010050017/ 14030200040



Estos dos predios no aplica el instrumento, ya que se tratan de vías propiedad del Municipio de Medellín

Nota: (Departamento Administrativo de Planeación, 2024).

Por lo anterior, en este tipo de bienes inmuebles, no se está incumpliendo con la función social y ecológica de la propiedad, ni mucho menos se evidencia la existencia de especulación inmobiliaria, por tanto, no es eficaz la aplicación del instrumento de declaratoria de desarrollo prioritario.

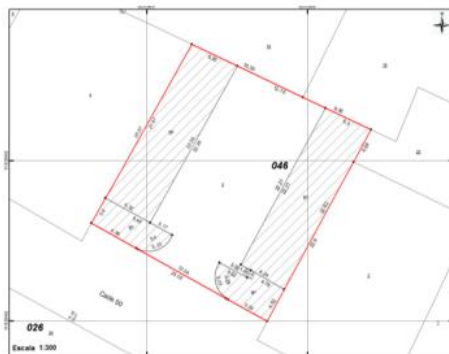
En tercer lugar, el informe del 17 de julio del 2024 del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín determinó que en algunos predios declarados en Desarrollo prioritario no es posible la aplicación del instrumento, toda vez que se tratan de bienes fiscales a nombre del mismo municipio de Medellín, como se evidencia a continuación:

C. CBML 10190460003



Nota: (Departamento Administrativo de Planeación, 2024).

Croquis lote



Área lote: 654,53 m²
Área Construida: 344,85m²
Uso registrado en catastro: Parqueadero y local
Matricula: 53438
Dirección: CL 050 043 042
Propietarios:
MUNICIPIO DE MEDELLIN FONDOS COMUNES
Avaluó catastral: \$ 495.558.000
Valor de ZGE: \$2.689.516
Polígono de tratamiento: Z3_CN2_13
Usos del suelo: Áreas y corredores de alta mixtura



Instrumento de Planificación: NA

Aplicación del Instrumento: es un lote destinado a parqueadero donde funciona también el Archivo Histórico de Medellín con una buena ubicación, en el cual no se podría aplicar el instrumento

ANOTACION: Nro 23 Fecha: 26-07-2012 Radicación: 2012-35612
Doc: RESOLUCION SH-ADQ5603 del 2011-11-18 00:00:00 MUNICIPIO de MEDELLIN VALOR ACTO: \$
ESPECIFICACION: 0140 EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA (EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA)
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio,-Titular de dominio incompleto)
DE: AGUIRRE ALVAREZ LUIS CARLOS CC 70410178
DE: VASQUEZ S E HIJOS & CIA S.C.A EN LIQUIDACION NIT.900.178.036-4
A: MUNICIPIO DE MEDELLIN X

Nota: (Departamento Administrativo de Planeación, 2024).

Como se puede evidenciar anteriormente, el inmueble en mención fue adquirido por el municipio de Medellín mediante Resolución SH-ADQ5603 del 18 de noviembre del 2011 por medio del procedimiento de expropiación por vía administrativa por motivos de utilidad pública (Alcaldía de Medellín, 2011).

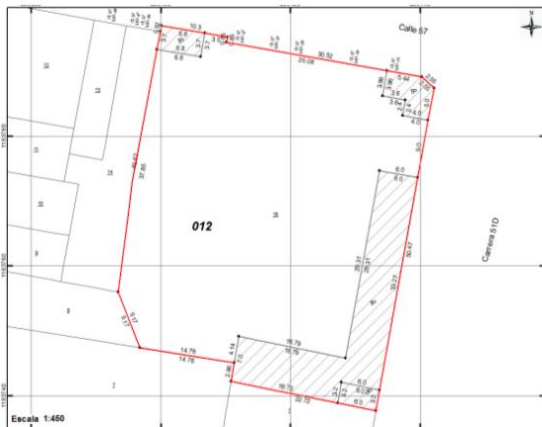
Es decir, con anterioridad a la vigencia del Acuerdo 48 del 2014 por medio de la cual, se declaró, este mismo inmueble en desarrollo prioritario (Concejo Distrital de Medellín, 2014).

En consecuencia, se puede evidenciar que el municipio de Medellín, antes de la expedición del POT, no realizó los estudios técnicos, sociales y legales respectivos en donde validara que el instrumento de Desarrollo Prioritario iba a ser efectivo en los inmuebles objeto de la declaratoria.

En el presente caso, se presenta la figura de la confusión, la cual se encuentra regulado en el artículo 1724 y siguientes del código civil, ya que concurre en una misma persona sea natural o jurídica, las calidades de acreedor y deudor, por lo cual la obligación de urbanizar, construir o rehabilitar se entiende extinguida (Congreso de la República, 1873).

Según informe del 17 de julio del 2024 del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, hay un total de diecisiete inmuebles declarados como de Desarrollo Prioritario, que cuentan con todas las condiciones normativas para desarrollarse, sin embargo, han incumplido con su obligación de urbanizar, construir y rehabilitar sus predios (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2024), tal es el caso del siguiente inmueble:

E. CBML 10050120018



Área lote: 2.134,74m²
 Área Construida: 418,07m²
 Uso registrado en catastro: Parqueadero
 Matricula: 5181228
 Dirección: CL 057 051 D 013

Avaluó catastral: \$ 1.072.089.000
 Valor de ZGE: \$ 2.020.615
 Polígono de tratamiento: Z3_R_13
 Usos del suelo: Áreas y corredores de alta mixtura
 Instrumento de Planificación: Macroproyecto Río Centro – Plan Parcial Estación Villa

Propietarios

NÚMERO DOCUMENTO	TIPO IDENTIFICACIÓN	NOMBRES-APELLIDOS (RAZÓN SOCIAL)	PARTICIPACIÓN
9009188501	NIT	INVERSIONES LUZ DE ORIENTE & CIA S.C.A.	

Actividades Económicas

6810 Actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arrendados

Nota: (Departamento Administrativo de Planeación, 2024)..

Como se puede evidenciar anteriormente, este inmueble se encuentra en la “Subzona Centro Tradicional” del Distrito de Medellín, en donde actualmente funciona como parqueadero, así mismo, su propietario es una sociedad comercial dedicada a actividades inmobiliarias, lo cual permite evidenciar el ánimo de lucro de su propietario en este tipo de actividades económicas.

Así mismo, este predio conforma la Unidad de Actuación Urbanística – UAU No. 18 del Plan Parcial Estación Villa y pertenece al Macroproyecto Río Centro, al cual mediante los artículos 235 y 236 del Decreto 1166 del 26 de diciembre del 2023 de la Alcaldía de Medellín, se le distribuyeron las siguientes cargas y beneficios para desarrollarse.

Normatividad en el Plan Parcial

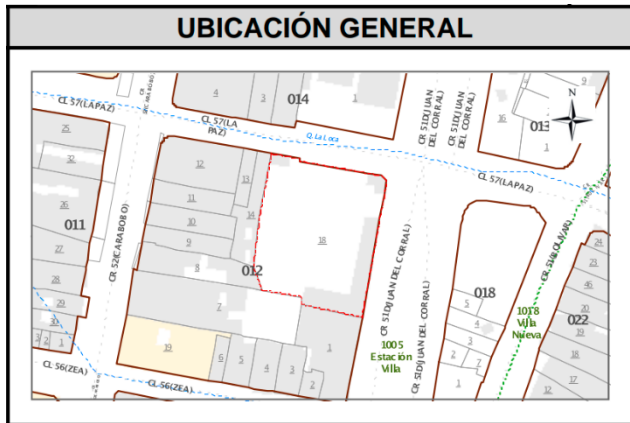


Tabla 111. Beneficios por unidad de actuación urbanística.

UAU	Área neta(m ²)	I.C.	Edificabilidad (m ²)	% Residencial	% Otros usos	Edificabilidad residencial	Edificabilidad en otros usos
18	2.134,74	4,02	8.587,68	26%	74%	2.213,24	6.374,44

Beneficios

UAU	Área neta (m ²)	Índice de construcción	Edificabilidad (m ²)	Edificabilidad en uso residencial (%)	Edificabilidad en usos diferentes a la vivienda (%)	Edificabilidad en usos residenciales (m ²)	Edificabilidad en usos diferentes a la vivienda (m ²)
18	2.134,74	4,30	9.178,83	26%	74%	2.365,59	6.813,24

UAU	Área Bruta (m ²)	Área AMES (m ²)	Espacio público Existente (m ²)	Vías existentes (m ²)	Área Neta (m ²)
18	3.171,93	0,00	0,00	1.037,19	2.134,74

Nota: (Alcaldía de Medellín, 2012).

Cargas

UAU	Vías		Espacio público			
	Áreas de cesión pública para vías. Suelo y adecuación (m ²)	Áreas de adecuación de andenes (m ²)	Áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y equipamientos colectivos. Suelo y adecuación (m ²)	Áreas de adecuación de espacio público existente (m ²)	Áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y equipamientos colectivos a cumplirse en dinero (m ²)	Áreas de cesión pública para espacio público de esparcimiento y vías en áreas receptoras de obligaciones(m ²)
18	172,51	245,66	102,39	590,08	2.177,74	181,98

Convertibilidad

UAU	Edificabilidad máxima a convertir de usos residenciales a usos diferentes a la vivienda (m ²)	Factor de Convertibilidad	Edificabilidad convertida de usos residenciales a usos diferentes a la vivienda (m ²)
18	0,00	0,67	0,00

Exigencia VIS y VIP

UAU	Viviendas de Interés Prioritario - VIP (Unidades)	Viviendas de Interés Social - VIS (Unidades)	Vivienda NO VIS (Unidades)	Total de viviendas (Unidades)
18	7,76	3,30	29,66	40,72

Nota: (Alcaldía de Medellín, 2012).

Lo anterior permite evidenciar que en este predio hay una actividad de especulación inmobiliaria, teniendo en cuenta, que uno de sus propietarios es una sociedad comercial dedicada a labores inmobiliarias, el cual, podría posibilitar el desarrollo del proyecto o su eventual enajenación a un promotor, urbanizador o constructor que pretenda desarrollar el inmueble conforme con las cargas y beneficios asignados en el Plan Parcial (Alcaldía de Medellín, 2015).

En consecuencia, el inmueble CBML 10050120018 es el único que conforma la Unidad de Actuación Urbanística No. 18 del Plan Parcial “Estación Villa”, sin embargo su propietario, a la fecha, ha incumplido con su obligación de urbanizar y/o construir, lo cual constituye un incumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad, que hace procedente la enajenación forzosa en pública subasta (Alcaldía de Medellín, 2007).

Pese a lo mencionado anteriormente, la Alcaldía de Medellín a la fecha, no ha convocado a la enajenación forzosa en pública subasta para ninguno de los inmuebles de los propietarios incumplidos, conforme con la declaratoria de desarrollo prioritario realizada mediante Acuerdo 48 del 2014 del Concejo de Medellín (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2024).

En este caso, es razonable afirmar que las normas que regulan este instrumento de gestión del suelo, en términos Kelsenianos, son normas en desuso, toda vez que sus órdenes no son acatadas por sus destinatarios y la sanción por incumplimiento del deber, no es sancionado por la autoridad (Calvo Soler, 2007), de manera que la declaratoria de desarrollo prioritario en Medellín sea un instrumento ineficaz.

Conclusiones

Como resultado del artículo presentado es posible concluir que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la declaratoria de Desarrollo Prioritario, en la ley 9 de 1989 era la extinción de dominio, la cual no tenía previsto pagar una indemnización a su propietario.

En contraste la Ley 388 de 1997 cambio la consecuencia jurídica, por una más beneficiosa, como es el caso de la enajenación forzosa en pública subasta que tiene previsto el pago del 70% del avalúo comercial o catastral del predio, según el caso.

Lo anterior tiene fundamento en la constitución política de Colombia, toda vez que en su artículo 58 se estableció que por motivos de utilidad pública podrá haber expropiación pero con indemnización previa (Corte Constitucional, 2002).

El desarrollo prioritario es un instrumento de gestión del suelo que tiene la finalidad de desestimular la especulación inmobiliaria, esta normatividad es complementaria en el Plan de Ordenamiento Territorial y solo puede realizarse sobre inmuebles ubicados en suelo urbano y de expansión urbana.

La especulación inmobiliaria imposibilita el recaudo de cargas urbanistas y la recuperación de la plusvalía generada en el territorio, lo cual restringe el ejercicio de la función social del urbanismo.

La propiedad tiene una función social y ecológica que implica obligaciones, lo cual fundamenta la declaratoria de desarrollo prioritario que obliga a propietarios a urbanizar, construir o rehabilitar sus bienes inmuebles en los plazos establecidos en la norma.

La ley 388 de 1997 otorga tres años para que el propietario urbanice y/o construya en terrenos localizados en suelos de expansión urbana, así mismo otorga dos años para que el propietario urbanice y/o construya en los predios que se encuentren localizados dentro del perímetro urbano y rehabilite las edificaciones abandonadas, subutilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida, declarados como desarrollo o construcción prioritaria.

Los anteriores plazos son insuficientes para que el propietario pueda cumplir efectivamente con la obligación de urbanizar, construir y/o rehabilitar los inmuebles declarados, toda vez que el propietario debe realizar un conjunto de actividades complejas y multidisciplinarias, así mismo

debe gestionar recursos financieros, logísticos, tramitar las diferentes licencias, contratar los diferentes profesionales y mano de obra calificada, para la ejecución del proyecto constructivo.

Por lo anterior se hace necesario que el Congreso de la República, realice una revisión, modificación y establezca en esta norma, unos plazos más acordes, al mercado inmobiliario y constructivo del país.

En principio, la ley 388 de 1997 no establece la obligación del municipio o Distrito de inscribir la declaratoria de desarrollo prioritario en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles objeto de la medida.

Para la Doctrina y para las autoridades registrales, dicha decisión debe ser notificada a sus propietarios, especialmente en unidades de actuación urbanística declaradas, para que estos puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción y para que terceros de buena fe, que deseen adquirir derechos sobre el bien inmueble, puedan consultar sus efectos con las autoridades municipales o distritales competentes.

Muy pocos municipios en Colombia reglamentan este instrumento de gestión del suelo y los que lo regulan, en muchas ocasiones, el instrumento no es eficaz por diversas razones.

En primer lugar, este instrumento, no es eficaz en Medellín, porque el Distrito antes de su declaratoria no realizó un estudio técnico, social y legal de los inmuebles, lo cual ha hecho que el instrumento no sea aplicable en algunos inmuebles, por sus condiciones normativas, por su destinación o por la calidad de sus propietarios.

En segundo lugar, este instrumento no es eficaz en Medellín, toda vez que los destinatarios de la norma (Los propietarios) no cumplen con la obligación de urbanizar, construir y/o rehabilitar.

En tercer lugar, este instrumento no es eficaz, ya que la Alcaldía de Medellín, no ha llevado a venta en pública subasta a los inmuebles de propietarios, que incumplieron con sus obligaciones de desarrollo en los términos establecidos en la norma.

Por todo lo anterior, se considera que en términos Kelsenianos, la declaratoria de desarrollo prioritario en Medellín, es un instrumento ineficaz ya que las normas que lo desarrollan se encuentran en desuso, toda vez que sus órdenes no son acatadas por sus destinatarios y así mismo, la consecuencia por incumplimiento de la obligación no es sancionada por la autoridad.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2007). *Decreto 605 del 2007 (17 de abril): por el cual se adopta el Plan parcial del Barrio Villa Carlota*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Resolución SH-ADQ5603 del 2011 (18 de noviembre)*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Decreto No. 2053 del 2015 (17 de diciembre): por medio del cual se adopta el macroproyecto para el área de intervención estratégica MEDrio*. Gaceta Oficial N. 4348.
- Calvo Soler, R. (2007). La Ineficacia de las Normas Jurídicas en la Teoría Pura del Derecho. *Isonomía*. 27, 172-190.
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República
- Concejo Distrital de Medellín. (2014). *Acuerdo 048 del 2014 (17 de diciembre): por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial*. Concejo Distrital de Medellín.
- Congreso de la República. (1873). *Ley 84 de 1873 (26 de mayo): Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. Diario Oficial N. 2.867.
- Congreso de la República de Colombia. (1989). *Ley 9 de 1989 (11 de enero): por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes*. Diario Oficial.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997 (18 de julio): por la cual se modifica la Ley 614 de 2000*. Diario Oficial.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1437 del 2011 (18 de enero): por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Concencioso Administrativo*. Diario Oficial.
- a. Congreso de la República. (2012). *Ley 1537 de 2012 (20 de junio): por la cual se dictan normas correspondientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda*. Diario Oficial.

- b. Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1564 del 2012 (12 de julio): por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Consejo de Estado, 25000-23-27-000-2005-00707-01(16327) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta 27 de Agosto de 2009).
- Consejo Nacional de Política Económica. (2004). CONPES 3305 del 2004. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica.
- Consejo Nacional de Política Económica. (2009). CONPES 3583 de 2009. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-158. Ref: Expediente RE-246 Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo*. Corte Constitucional.
- Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. (2024). *Predios de Desarrollo Prioritario*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.
- Maldonado Copello, M. M., & Hurtado Tarazona, A. (2013). La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012. *LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY*, 3-36.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Decreto 1077 del 2015 (26 de mayo): por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad Territorio*. Diario Oficial.
- Procuraduría General de la Nación. (2016). *El ABC de los POT*. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co>
- aSuperintendencia de Notariado y Registro. (2016). *Instrucción Administrativa No. 08 del 2016 (16 de junio): inscripción y levantamiento de las declaratorias*. Superintendencia de Notariado y Registro.
- bSuperintendencia de Notariado y Registro. (2016). *Resolución No. 6264 del 2016 814 de junio): adopta y compila los códigos para los actos objeto de inscripción en las oficinas de instrumentos públicos*. Superintendencia de Notariado y Registro.
- Zea Restrepo, A. (2019). *Instrumentos de Gestión Urbana*. Bogotá: Universidad del Rosario.