



YENCY CONTRERAS ORTIZ | MARIO AVELLANEDA GONZÁLEZ | WALDO YECID ORTIZ
DIEGO ISAÍAS PEÑA PORRAS | SANDRA MILENA SANTOS PACHECO | JULIO CÉSAR VEGA ANGARTA

ESTUDIOS CATASTRALES, REGISTRALES Y URBANÍSTICOS PARA LA GESTIÓN PREDIAL EN PROYECTOS URBANOS

GUÍA METODOLÓGICA

**ESTUDIOS CATASTRALES, REGISTRALES
Y URBANÍSTICOS PARA LA GESTIÓN
PREDIAL EN PROYECTOS URBANOS
GUÍA METODOLÓGICA**

YENCY CONTRERAS ORTIZ | MARIO AVELLANEDA GONZÁLEZ
WALDO YECID ORTIZ | DIEGO ISAÍAS PEÑA PORRAS
SANDRA MILENA SANTOS PACHECO | JULIO CÉSAR VEGA ANGARITA

ESTUDIOS CATASTRALES, REGISTRALES Y URBANÍSTICOS PARA LA GESTIÓN PREDIAL EN PROYECTOS URBANOS GUÍA METODOLÓGICA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Bogotá, D. C., 2019

© Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos - IEU
© Yency Contreras Ortiz, Mario Avellaneda González,
Waldo Yecid Ortiz, Diego Isaías Peña Porras, Sandra
Milena Santos Pacheco y Julio César Vega Angarita

Primera edición, diciembre de 2019

ISBN: 978-958-783-988-3 (papel)
ISBN: 978-958-783-989-0 (digital)

Colección Ciudades, Estados y Política
Director: Carlos Alberto Patiño Villa
Instituto de Estudios Urbanos - IEU

Edición
Editorial Universidad Nacional de Colombia
direditorial@unal.edu.co
www.editorial.unal.edu.co

Director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Carlos Alberto Patiño Villa

Comité y Centro Editorial
Instituto de Estudios Urbanos - IEU

Estudiantes e integrantes del grupo de investigación

Miller Steven Arévalo Páez
Ivonne Alexandra Bohórquez Alfonso
Martín Emiliano García Parra
Luz Ángela Girón
Laura Stella Moreno Rodríguez
Julián Esteban Peña
Andrés Felipe Pereira
Jorge Mauricio Núñez Cortés
Ximena Carolina Velandia Villamil



Creative Commons Attribution Non-commercial No Derivatives
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Diseño de la colección: Inti Guevara
Coordinación editorial: Dayán Cuesta Pinzón
Corrección de estilo: Martha Elena Reyes
Diagramación y diseño de cubierta: Marisol del Rosario Vallejo
Imagen de cubierta: Mario Avellaneda González

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2019

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Contreras Ortiz, Yency, 1980-

Estudios catastrales, registrales y urbanísticos para la gestión predial en
proyectos urbanos : guía metodológica / Yency Contreras Ortiz [y otros cinco].
-- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Instituto de
Estudios Urbanos (IEU), 2019.

142 páginas : ilustraciones (principalmente a color), diagramas fotografías. --
(Colección Ciudades, Estados y Política)

Incluye referencias bibliográficas e índice analítico.

ISBN 978-958-783-988-3 (rústica). -- ISBN 978-958-783-989-0 (e-book).

1. Gestión urbanística -- Colombia -- Guías 2. Avalúo catastral -- Colombia
-- Guías 3. Urbanismo -- Análisis 4. Propiedad inmobiliaria 5. Registro de la
propiedad 6. Planeamiento urbanístico 7. Infraestructuras del transporte I.
Avellaneda González, Mario, 1985- II. Ortiz, Waldo Yecid, 1973- III. Peña
Porras, Diego Isaías, 1975- IV. Santos Pacheco, Sandra Milena, 1977- Vega
Angarita, Julio César, 1971- VI. Título VII. Serie

CDD-23 333.332 / 2019

Contenido

Introducción	15
Capítulo 1	
La gestión del suelo y la gestión predial: conceptualización general	19
Capítulo 2	
Estudios catastrales para la gestión predial	27
Fuentes de información	28
Recolección y procesamiento de datos	29
Caracterización general de la información	31
Identificación de los predios afectados según trazado (total y parcial)	31
Descripción física del predio (linderos, cabidas y área construida)	32
Clasificación del suelo donde se encuentran los predios según el POT	36
Cabidas y linderos de los predios	36
Tipologías de información catastral	38
Información incompleta de la base alfanumérica	38
Errores topológicos	39
Información sin actualizar de las unidades construidas	39
Información sin actualizar de los destinos construidos	39
Información errónea	40
Información desactualizada de mutaciones	40
Información sin ajustar espacialmente	41
Información de espacio público y bienes de uso público	41
Puntos clave en la interpretación de los resultados de la aplicación metodológica catastral	42
Capítulo 3	
Estudios registrales para la gestión predial	45
Fuentes de información	45
Recolección y procesamiento de datos	48

Caracterización de la información	51
Identificación de los titulares de derechos de dominio y descripción de la tradición del inmueble	52
Áreas y linderos relacionados en el título	54
Historia física del inmueble	55
Gravámenes, limitaciones, afectaciones y medidas cautelares	57
Tenencia, falsa tradición y otros	59
Concepto jurídico	61
Tipologías jurídicas para la gestión predial	61
Predios que admiten una gestión ágil	62
Predios que requieren pocos trámites hipotéticamente sencillos	62
Predios con inconsistencias entre la información catastral y registral	62
Predios que requieren la cancelación de gravámenes	64
Predios con trámites complejos	65
Predios con particularidades especiales	66
Predios fiscales y de uso público	66
Propiedad horizontal	67
Predios en procesos de extinción de dominio	68
Puntos clave en la interpretación de los resultados de la aplicación metodológica registral	68
Capítulo 4	
Estudios urbanísticos para la gestión predial	71
Fuentes de información	71
Recolección y procesamiento de datos	75
Caracterización de la información	77
Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	78
Instrumentos de planeación, gestión y financiación	87
Programas y proyectos en el ámbito de estudio	92
Afectaciones	93
Obras públicas en ejecución	94
Planos urbanísticos oficiales y licenciamientos urbanísticos, autorizaciones o emisión de actos administrativos	102
Tipologías urbanísticas para la gestión predial	105
Predios en zonas de origen formal con actividad comercio popular y servicios predominante	106
Predios en zonas de origen formal con actividad residencial predominante	107

Contenido

Predios en zonas de origen informal con actividad residencial predominante	108
Zonas resultantes de la intervención pública de la estructura urbana para la conformación de espacio público (vías, separadores, circulación peatonal)	109
Sectores con desarrollos informales sobre la propiedad pública	110
Sectores de propiedad pública localizados en parcelaciones de vivienda campestre sin procesos de urbanización	111
Sectores de propiedad pública localizados en áreas sin procesos de parcelación, urbanización o construcción	112
Puntos clave en la interpretación de los resultados de la aplicación metodológica urbanística	112
Reflexiones finales	117
Glosario	123
Referencias	131
Índice temático	135
Lista de autores	139

Lista de figuras

Figura 1.	Condicionantes que intervienen en la gestión de un proyecto urbano	22
Figura 2.	Esquema del procedimiento de los estudios catastrales	44
Figura 3.	Encuadre por manzana de los predios (polígono cabida y linderos)	49
Figura 4.	Encuadre media manzana	50
Figura 5.	Ajuste por predio	50
Figura 6.	Polígono ejemplo de cabida y linderos del predio	55
Figura 7.	Esquema del procedimiento de los estudios registrales	69
Figura 8.	Imagen sector y manzana	73
Figura 9.	Fotografía frente y perfil	74
Figura 10.	Esquema del procedimiento de los estudios urbanísticos	116

Lista de tablas

Tabla 1.	Atributos de identificación de los predios	31
Tabla 2.	Identificación de los propietarios de los predios	32
Tabla 3.	Atributos de área de los predios	33
Tabla 4.	Áreas de construcción y número de mejoras	34
Tabla 5.	Áreas requeridas por el proyecto	35
Tabla 6.	Unidades construidas en los predios	36
Tabla 7.	Destinos económicos de las unidades construidas en los predios	36
Tabla 8.	Identificación del inmueble para el estudio jurídico	52
Tabla 9.	Identificación de los titulares de derechos de dominio	53
Tabla 10.	Anotaciones del predio en los títulos	53
Tabla 11.	Áreas del predio en los títulos	54
Tabla 12.	Ventas parciales del predio en los títulos	56
Tabla 13.	Divisiones materiales del predio en los títulos	56
Tabla 14.	Propiedades horizontales	57
Tabla 15.	Gravámenes registrados en los títulos	57
Tabla 16.	Limitaciones y afectaciones registradas en los títulos	58
Tabla 17.	Medidas cautelares registradas en los títulos	59
Tabla 18.	Tenencia registrada en los títulos	60
Tabla 19.	Falsas tradiciones registradas en los títulos	60
Tabla 20.	Identificación de los predios del estudio urbanístico	78
Tabla 21.	Áreas de actividad y vocaciones de los predios	80
Tabla 22.	Atributos para análisis de edificabilidad	85
Tabla 23.	Índices de construcción básico, adicional y efectivo	86
Tabla 24.	Identificación de los instrumentos de planificación adoptados en el municipio	89
Tabla 25.	Instrumentos de gestión y financiación registrados y aplicables en el municipio	90
Tabla 26.	Identificación de instrumentos de planeación, gestión y financiación aplicables en el municipio	91

Tabla 27.	Programas y proyectos identificados en POT, PDM O UPU	93
Tabla 28.	Identificación de afectaciones en los predios del estudio urbanístico	94
Tabla 29.	Atributos para la identificación de los predios del estudio urbanístico	95
Tabla 30.	Información de planos urbanísticos útil para la gestión predial	103
Tabla 31.	Licenciamientos urbanísticos, autorizaciones o emisión de actos administrativos	104

Introducción

El constante desarrollo y la transformación de las ciudades expresan, entre otros, los procesos de cambio demográfico, las distintas formas de ocupar los territorios, así como los intercambios sociales y económicos entre los actores que viven y conviven en estos. Esta permanente evolución se da en distintos niveles, y afecta de diferente manera a sus habitantes y su relación con el “espacio urbano”. Este último tiene la posibilidad de ser usado, ocupado y transformado mediante la movilización de diversos tipos de acciones e intervenciones, tanto públicas como privadas, y en distintos momentos en la historia.

De esta manera, podrían evidenciarse distintas formas de hacer ciudad, como la planificación urbana por proyectos o a través de planes, el dominio del suelo y la captación de las plusvalías generadas, el rol de la institucionalidad pública y del sector privado, la utilización del marco normativo urbanístico general o la adopción de marcos específicos, entre otras (Lungo, 2004). De allí la importancia de estudiar el papel de los llamados grandes proyectos urbanos y, en este marco, la gestión del suelo.

15

En el contexto de las políticas urbanas, el suelo es el componente principal de la construcción de ciudad y de sus equipamientos e infraestructuras. Al ser un recurso escaso y no reproducible, se constituye como un insumo que demanda especial atención en lo que concierne a la planeación y el desarrollo urbano.

Especialmente, en la fase actual del proceso de urbanización, en nuestro país se asiste a la priorización de áreas o piezas para el desarrollo de proyectos urbanos, buscando consolidar, adaptar o promover territorios más competitivos, sostenibles e integrados. Estas necesidades para usos urbanos requieren de la transformación del suelo, situación que genera intermediaciones que impactan el comportamiento de la oferta y la demanda. En este escenario, también se evidencia una escasez relativa del suelo (Morales Schechinger, 2007), lo que significa que hay tierras, pero pocas en condiciones de ser desarrolladas, en riesgo o con acceso a servicios e infraestructura inmediatos.

En este marco, la gestión del suelo se posiciona en el centro de la discusión de la planeación urbana, y se cruza con variables de índole jurídica, territorial, social, económica e histórica (como mínimo), al ser la realidad que afrontan las administraciones locales para llevar a cabo sus objetivos de planificación. Por esta razón, las preguntas sobre la gestión urbana se refieren a aquello que existe en términos de propiedad sobre el territorio y sus atributos, la normativa urbanística aplicable, cómo se afecta el desarrollo de proyectos de infraestructura por la intervención pública hoy y en el futuro por la acción (omisión) pública, y cuánto puede llegar a costar (no solo en términos monetarios) la modificación de esa realidad jurídico-territorial.

De la misma forma, la condición de la propiedad y los precios del suelo se convierten en señales que manifiestan el tipo de valoración social que adquieren los terrenos de acuerdo con sus atributos y el alcance de las obligaciones y derechos que se tienen sobre este. Tales atributos no solo refieren a las características intrínsecas del suelo (el tamaño o la forma de la superficie), sino, por sobre todas las cosas, a sus características extrínsecas (la localización y las actividades que allí pueden desarrollarse con base en las normas urbanísticas). Desde este punto de vista, no existe una porción de suelo igual a otra. Esto implica que la demanda efectiva por un terreno no logra satisfacerse plenamente con la oferta de otro terreno. Asimismo, la preferencia de los consumidores tiende a concentrarse en unos pocos lugares (Baer, 2008). Además, como lo señala Morales Schechinger (2007), el precio del suelo está determinado esencialmente por el “tirón” que ejerza la competencia entre los demandantes.

La dinámica del mercado del suelo permite pensar que —a partir de la inversión pública, el uso eficiente de los inmuebles públicos y el espacio público, la aplicación de instrumentos de gestión y financiación, así como la captura de plusvalías urbanas producto de las acciones y actuaciones públicas— se puede configurar una caja de herramientas que permita realizar los procesos de gestión y adquisición del suelo necesarios para el desarrollo y la construcción de infraestructuras en el marco de intervenciones urbanas integrales.

Así, el desarrollo de proyectos urbanos, en especial aquellos asociados al transporte, requiere de un compromiso de gestión por parte de los gobiernos y las administraciones de las ciudades, que incluya, contenga y reivindique la visión colectiva, sostenible y de equidad de cada urbe. Este postulado, aunque necesario, implica el desarrollo de capacidades técnicas por parte de los equipos de funcionarios públicos, así como la integración de aspectos políticos, económicos y sociales a los análisis del territorio.

De allí que para la concreción de los proyectos urbanos resulte determinante una caracterización predial precisa, pues su ausencia puede conducir a mayores demoras en los procesos de gestión, provocar el crecimiento del valor del suelo y aumentar los tiempos en la ejecución de las obras. Por ende, la elaboración de una metodología para el desarrollo de estudios catastrales, registrales y urbanísticos para la gestión predial en proyectos urbanos surge de la necesidad académica de contribuir con insumos técnicos a los retos de la gestión urbana en el país. Así, esta guía pretende orientar los procesos de adquisición predial y dar soporte para determinar las alternativas de financiación de dichos proyectos con base en la aplicación de instrumentos de planificación y gestión del suelo.

En términos de alcance, este documento metodológico propone una ruta general para llegar a una caracterización registral, catastral y urbanística de los predios en las áreas de influencia de los proyectos urbanos, recogiendo los principales aprendizajes obtenidos en el marco de las actividades de investigación y de extensión del Instituto de Estudios Urbanos, de manera que el proceso sea suficientemente generalizable para replicarlo en distintas ciudades. Así mismo, se hacen consideraciones asociadas con los procesos de gestión predial que se constituyen como recomendaciones que aclaran el panorama de qué hacer con la información obtenida desde la batería de instrumentos propuestos.

Es evidente que la gestión del suelo para el desarrollo de proyectos urbanos no solo involucra los estudios catastrales, urbanísticos y jurídicos, pues se requiere del trabajo asociado con las bases naturales del

territorio, las condiciones de vulnerabilidad, amenaza y riesgo, los aspectos culturales y sociales de sus habitantes, entre otros. Sin embargo, se espera abrir espacios de indagación académica que posteriormente puedan complementar este primer esfuerzo metodológico.

Es de anotar que hoy en día, en Colombia, existen pocos documentos (de política o institucionales) que ofrezcan la claridad metodológica para adelantar este tipo de estudios en los contextos urbanos. En todo caso, cabe señalar que esta guía no pretende desarrollar un protocolo exhaustivo de procesos y procedimientos para la gestión predial, sino orientar las acciones y actuaciones en las materias de análisis, que permitan a las autoridades municipales y a otros actores contar con las bases suficientes para la toma de decisiones en fases posteriores del ciclo del proyecto.

Con fines analíticos cada parte de este libro mantiene la misma secuencia de presentación de los elementos que la componen. Para ello, se divide en tres capítulos, cada uno de ellos contiene las fuentes de información, la recolección y procesamiento de datos, la caracterización de la información (variables y categorías), las tipologías identificables como resultado del procesamiento de la información, y una síntesis de los puntos clave para la interpretación de resultados. Adicionalmente, se incorpora un breve glosario que describe los principales conceptos utilizados en esta guía. Con lo anterior, el lector puede dirigirse al punto que le interese, de manera irrestricta, dentro de la temática puntual asociada a los temas de la gestión predial municipal.

Agradecemos a la ciudad de Santiago de Cali, en especial al Departamento Administrativo de Planeación Municipal DAPM, Subdirección de Planeación del Territorio, por la posibilidad de desarrollar este tipo de actividades de extensión en el marco del proyecto Corredor Verde y por los espacios de interlocución propiciados con la Universidad. A Esperanza Forero Sanclemente y a Claudia Sandoval por su apertura técnica y sus reflexiones y aportes para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, que hoy se constituye en una oportunidad para que otros municipios del país puedan conocer y aplicar estas herramientas en la definición y formulación de sus proyectos urbanos.

Capítulo 1

La gestión del suelo y la gestión predial: conceptualización general

Los grandes proyectos urbanos (GPU) no son solo grandes obras emblemáticas, sino también grandes operaciones urbanas que asumen, en muchos casos, la forma de programas de intervención a través de un conjunto de acciones de nivel intermedio que, por su integración, tienen un profundo impacto en el desarrollo de la ciudad (Garay, 2004).

Esta definición, al igual que la implementación de los GPU en la práctica resultan complejas, pues dependen de múltiples actores, ámbitos, reglas y prácticas, así como de la orientación sobre las decisiones de política urbana. Incluso en la misma literatura del urbanismo se pueden identificar debates en torno a los tipos de intervención en el territorio. De un lado, se encuentra la definición de “proyecto detonante”, que se asocia con la *urban acupuncture* y se define como

un método experimental para la renovación urbana que se basa en una idea de *bottom up*, en donde las grandes intervenciones urbanas son reemplazadas por intervenciones pequeñas, ubicadas estratégicamente, con el fin de incentivar una nueva dinámica social en la zona y recuperar los valores perdidos. Es diferente al desarrollo predio a predio, el impulso de la administración pública (no el mercado) identifica los sectores a intervenir y se estructuran intervenciones que paulatinamente van cambiando el entorno objeto de renovación. (Unt y Bell, 2014)

Por otro lado, se identifica la idea de “proyecto urbano” como una escala intermedia de articulación entre un plan urbanístico y un proyecto arquitectónico, en el que se

define la forma y el contenido de una pieza urbana desde el espacio público hasta la arquitectura, en términos suficientemente precisos para que a partir de él se pueda iniciar una sucesión de proyectos hasta su ejecución final. En él se define el espacio público, se determinan las características funcionales y simbólicas, y se especifican las formas esenciales con la debida flexibilidad normativa para que otros técnicos puedan desarrollarlas definitivamente. El proyecto urbano impone una predisposición morfológica y funcional decisiva, pero al mismo tiempo, deja una puerta abierta a los proyectos sucesivos y sobrepuestos. Es un proyecto mitad arquitectónico y mitad urbanístico, un instrumento muy realista, con voluntad y posibilidad de realización inmediata, que contiene en sí mismo el sistema para su gestión definitiva. (Bohigas, 2003)

20

En todo caso, como lo señala Salazar Ferro (2008), la discusión sobre el proyecto urbano empieza desde su misma definición, sobre la que aún se está lejos de llegar a un acuerdo. Cuando se define proyecto urbano, las definiciones se refieren a otros ámbitos y escalas de actuación (p. 59). Con base en lo anterior, Garay (2004) señala que los GPU concentran acciones sobre determinado sector de la ciudad y producen transformaciones importantes en la fisonomía de la ciudad, en su comportamiento y en la significación que esta adquiere en el imaginario de la población; pero también generan cambios fuera del área de intervención y potencian la modificación del conjunto de la estructura urbana.

Además, podría señalarse que la separación entre GPU, proyectos urbanos y proyectos detonantes puede resultar artificial, pues estos coexisten en la ciudad y hacen parte de las decisiones que toman los actores en los distintos ámbitos de la ciudad. De todos modos, un elemento común en los tres casos es la necesidad concreta de suelo.

El asunto central de este debate es justamente recalcar el suelo como componente en la estructura de estas operaciones, sobre todo en los

procesos asociados con la gestión del suelo urbano y los mecanismos de planeación, gestión y financiación, así como la posibilidad de (auto)financiación y captura de valor que estos generan (García, 2013). Lo anterior, pues, aunque el suelo es el insumo principal para el desarrollo de proyectos urbanos, también resulta transformado con este último. Según esto, la titularidad de la propiedad (pública o privada), las características morfológicas y de valor del suelo, así como las potencialidades que le permita la norma urbanística resultan determinantes para establecer la viabilidad del proyecto, la valorización del suelo con el proyecto y sus impactos sobre la pieza urbana, la ciudad en su conjunto y sus pobladores.

En este contexto, la gestión del suelo se puede definir como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra para orientar los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio; incluye también aquellas acciones para definir reglas de juego relativas a la utilización de los terrenos y dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad.

También se ha definido la gestión del suelo como

el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosas dada la naturaleza económica de la tierra y, de manera aún más simple, todas las acciones tendientes a asignar una utilización de terrenos. (Maldonado, s. f., p. 7)

Se puede apreciar que dicho concepto ha evolucionado desde la planificación urbana tradicional, propia de la segunda mitad del siglo xx, hasta nuestros días. Como lo argumenta García (2013) en la planificación urbana tradicional, la propiedad pública fue uno de los principales instrumentos de gestión del suelo, a través de la conformación de importantes bancos de tierra urbana y suburbana (especialmente para proyectos de vivienda de interés social). Por su parte, a partir de la transformación del concepto de planificación urbana, que se encuentra relacionada con el enfoque de la planificación

estratégica, se han ido promoviendo experiencias de gestión asociada del suelo entre el sector público y el sector privado. La discusión académica reciente introduce algunos puntos de debate vinculados con las condiciones de escala, de complejidad y del ámbito de la ciudad en el cual se inserta el proyecto urbano (p. 277).

De acuerdo con lo anterior, la figura 1 muestra los condicionantes que García (2013) señala que se deben tener en cuenta en los procesos de gestión de los proyectos urbanos, asociados con el papel que cumplen los actores, las escalas de intervención y las características del suelo.

22

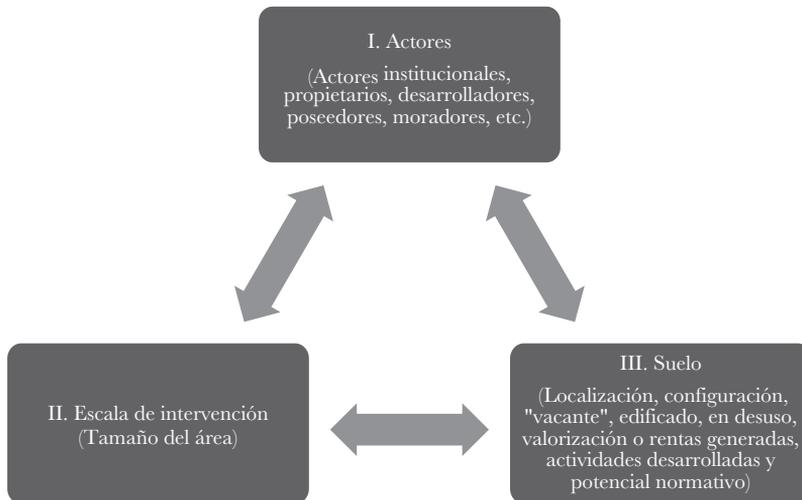


Figura 1. Condicionantes que intervienen en la gestión de un proyecto urbano

Fuente: elaboración propia con base en García, 2013.

Teniendo en cuenta dichos condicionantes en el contexto de la gestión del suelo, los procesos de gestión predial se posicionan como uno de los aspectos fundamentales para la concreción de los proyectos urbanos. De acuerdo con Aguirre y Obando (2015), la gestión predial se define como

el conjunto de procesos y procedimientos para la ejecución del insumo inicial de la obra, [sic] se divide en dos etapas. Una la identificación física

y jurídica del predio afectado por el diseño geométrico de la vía, y la segunda etapa para la compra y adquisición de los predios para la construcción de las vías urbanas y carreteras. Este insumo que es el área afectada directa por el proyecto sobre el cual se va a construir la infraestructura, se ha convertido en uno de los principales problemas que repercuten en el atraso de las obras viales por distintas razones. (p. 13)

Con base en lo anterior, Aguirre y Obando señalan como el principal objetivo de la gestión predial la planificación y el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial, a partir de la consideración de sus condiciones iniciales, la efectiva y oportuna disponibilidad física y jurídica de las áreas requeridas para la obra y el análisis de las variables sociales, técnicas, jurídicas, económicas y culturales, así como el alcance de la obra por desarrollar y las necesidades del espacio público. La gestión predial plantea, así, una nueva forma de desarrollo donde el eje y el hilo conductor de todas las acciones –a diferencia de otras orientaciones– son el hombre y la comunidad, para satisfacer y mitigar necesidades de crecimiento y bienestar (Aguirre y Obando, 2015).

Entidades del sector público encargadas de los procesos de adquisición y gestión predial en el país –Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y Ministerio de Transporte– definen la gestión predial como

el proceso conducente a obtener la titularidad y disponibilidad del predio a favor de la Agencia Nacional de Infraestructura, el cual comprende: a) la investigación técnica, jurídica, física y socio-económica, en la cual se identifique la relación existente entre los inmuebles requeridos para la ejecución del Proyecto y sus propietarios y/o terceros; los resultados obtenidos se incorporarán en los documentos que conforman el Plan de Adquisición de Predios y los documentos de Gestión Predial [...]; b) las actividades necesarias para iniciar y culminar la adquisición del Predio, sea a través de enajenación voluntaria o expropiación; c) las acciones correspondientes para lograr la restitución del espacio público (lo cual incluye la restitución de los bienes inmuebles adquiridos con anterioridad por el Estado, para la ejecución de proyectos viales); d) la adjudicación de baldíos y ejidos; y e) demás acciones tendientes a la obtención de la titularidad de los Predios requeridos para la ejecución del Proyecto.

(Ministerio de Transporte y Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), n. d., p. 6)

Como se observa, en la definición presentada se involucran todas las acciones y decisiones que involucran la consecución de los predios. Esta misma definición es retomada por Acosta en 2018, en un caso colombiano estudiado, incorporando algunos aportes adicionales en relación con otros conceptos asociados a la gestión predial en obras de infraestructura. Al respecto señala Acosta:

[...] se define [la gestión predial] como el conjunto de actividades a conseguir la titularidad de los predios o franjas de terreno que serán adquiridos por el consorcio o entidad que adelante la ejecución de un proyecto de infraestructura vial en Colombia, se enfrenta actualmente a un proceso de evolución y desarrollo de acuerdo a los avances de las tecnologías de información, los sistemas de información Geográfica, las normativas de ordenamiento territorial, de infraestructura y de Avalúos Comerciales, lo cual implica la actualización de los métodos convencionales y tradicionales con los que se realiza la Gestión Predial, a medida que surgen los procesos innovadores. (Acosta, 2018, p. 14)

24

La gestión predial, continúa Acosta (2018),

es todo un proceso técnico, económico y jurídico que tiene como finalidad identificar, delimitar, investigar, evaluar, negociar, adquirir y transferir el dominio de cada uno de los predios o inmuebles requeridos que intervienen en la planeación o ejecución de un proyecto de infraestructura, a favor de la entidad ejecutora de las obras civiles, generalmente proyectos viales. (p. 18)

Finalmente, al revisar guías específicas que se han desarrollado en proyectos puntuales en el país, se encuentran definiciones de gestión predial que la asocian con

actividades mediante las cuales se realiza la investigación socioeconómica, jurídica y técnica, de los inmuebles y unidades sociales requeridos para un proyecto de utilidad pública, cuyo resultado se incorpora para la elaboración de los diferentes documentos del proceso de adquisición predial. (Metroplús S.A., 2018, p. 13)

Como se observa, la gestión predial se constituye en el eje de la transformación de la ciudad, y si bien existen orientaciones e interpretaciones sobre el papel que las autoridades deben cumplir –no solo en la teoría, sino en la práctica de la implementación de los proyectos–, este concepto tiene múltiples implicaciones. Esta discusión atañe a la posibilidad de intervención o regulación de las autoridades públicas sobre el mercado del suelo, y, por ende, depende de factores no solo técnicos, sino también políticos.

Al respecto, Lungo (2007) señala que el análisis de estas cuestiones requiere considerar los cuatro aspectos más importantes de la regulación del uso del suelo en América Latina: los efectos económicos de la regulación; la regulación de los derechos y responsabilidades de los terratenientes; la gestión del proceso de regulación, y la relación entre regulación e inversión pública. Estas discusiones están centradas en la relación entre la actuación pública y el funcionamiento de un mercado único como es el del suelo. De allí la importancia de que la política urbana incorpore instrumentos normativos como parte de los nuevos modelos de gestión urbana. En esa dirección, el mismo Lungo (2007) señala cómo las grandes inversiones públicas en equipamientos e infraestructura urbana han dado paso a inversiones de carácter más privado y a diferentes tipos de asociaciones público-privadas (p. 268), lo cual genera desafíos no solo de la gestión predial, sino de la movilización de mecanismos fiscales y sociales que permitan lograr la construcción de ciudad de manera equitativa, sostenible y legítima.

25

Aunque en la mayoría de las definiciones asociadas a la gestión predial se incluye el momento de la adquisición –a través de mecanismos como la expropiación–, el presente documento hará énfasis en el papel que pueden tener los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

A continuación, se desarrollan los procedimientos de cada uno de los estudios que hacen parte de la fase de preinversión para la planeación de proyectos urbanos en el marco de la gestión predial.

Estudios catastrales para la gestión predial

El estudio catastral para la gestión predial es el estudio inicial, puesto que permite a los actores que intervienen en el territorio conocer las características físicas de los predios y sus atributos en las bases catastrales oficiales (alfanuméricas y espaciales) que soportan las decisiones fiscales y de política pública, principalmente.

El estudio catastral debe evidenciar las condiciones de los predios relacionadas con las áreas de terreno, construcciones, destinos catastrales y otros atributos, de acuerdo con la información registrada en la base catastral oficial, y siempre que la base las recoja para los predios asociados al proyecto. Adicionalmente, este análisis evidencia las problemáticas de los inmuebles que deben ser superadas desde la perspectiva catastral, a fin de que el municipio tenga insumos suficientes para los procesos de gestión predial.

27

Las siguientes son definiciones básicas para la elaboración de los estudios catastrales, tomadas con base en la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2011):

- a. Predio: inmueble perteneciente a una persona natural o jurídica, o a una comunidad, situado en un mismo municipio y no separado por otro predio público o privado. Exceptúense las propiedades institucionales, aunque no reúnan las características, con el fin de conservar dicha unidad, pero individualizando los inmuebles de acuerdo con los documentos de propiedad.
- b. Mejora: edificaciones o construcciones en predio propio no inscritas en el catastro o las instaladas en predio ajeno.

- c. Predios en propiedad horizontal (PH): unidades independientes que se hayan establecido en el inmueble de acuerdo con el plano y el reglamento respectivo.
- d. Predios en no propiedad horizontal (NPH): son aquellos predios que no se encuentran sometidos al régimen de propiedad horizontal, ni condominio.
- e. Lote-predio: es el área física de terreno donde se encuentran los predios. En el caso de propiedad horizontal, se encontrarán la totalidad de los predios en un solo lote de acuerdo con el reglamento definido para cada caso.

Fuentes de información

La información de la base catastral es la fuente principal que alimenta el conjunto de atributos de los estudios catastrales. Esta información se encuentra en los boletines catastrales, y se puede complementar con la información de las manzanas catastrales¹. Debido a las limitaciones de los procesos de actualización catastral en países como el nuestro, se sugiere siempre establecer los alcances y el estado de la información disponible del catastro o del IGAC que entregue el municipio en cuestión.

28

El siguiente es un listado con los principales atributos por considerar en este tipo de análisis:

- Identificación predial
- Identificación de los titulares inscritos
- Propietarios y tipo de propietarios
- Coeficiente de copropiedad
- Documento que soporta la tenencia
- Áreas de terreno
- Áreas de construcciones y número de pisos
- Usos de las construcciones

1 Unidad catastral que identifica el área geográfica delimitada por vías, accidentes geográficos de importancia, tales como canales, cauces hídricos, vallados o por muros, constituida por un máximo de 99 lotes (Resolución 070 de 2011 del IGAC).

- Vetustez de las construcciones
- Avalúo catastral
- Folio de matrícula
- Cédula catastral
- Nomenclatura del predio
- Plano de georreferenciación

En esta primera fase es fundamental establecer el estado de dichos atributos en las bases alfanuméricas y espaciales de la base catastral y su completa correspondencia, ya que de ello depende el éxito de la identificación del predio. Este es el punto de partida del estudio, por lo que la identificación física y económica debe ser consistente para desarrollar los estudios jurídicos y urbanísticos de los predios.

Establecer claramente el área requerida para el proyecto es otro de los elementos básicos para las fases de identificación predial y de gestión, dado que de ello depende el alcance de esta para las autoridades públicas.

Recolección y procesamiento de datos

Los predios por estudiar deben surtir un proceso técnico con el fin de validar su existencia, su localización y la información contenida en la base catastral oficial. La información recibida se debe someter a un análisis para garantizar la idoneidad, el contenido, la integridad y la calidad de dicha información.

Para ese fin, en primer lugar, se debe realizar un proceso de perfilamiento de datos que permita la verificación de estos, así como los acuerdos sobre su contenido para cada predio, evidenciando los faltantes de información, para así subsanar lo que se requiera en cada caso.

Es importante dentro de estos acuerdos centrarse sobre los siguientes aspectos:

1. Definición de atributos: atributos contenidos en los archivos recibidos, del tipo de identificadores y su contenido.

2. Definición de llave primaria: por ejemplo, la identificación del código de predio como llave primaria² dentro del proceso de estructuración de la base de datos, con el fin de tener un código único para la caracterización de cada predio en los respectivos estudios.
3. Definición de campos vacíos: ruta de acción para los casos en los que la base alfanumérica contenga campos sin información en los atributos.
4. Trazado de la franja, zona o ámbito del proyecto: con el fin de identificar los predios objeto de análisis y obtener los atributos completos y específicos para cada caso.

La depuración y el análisis de datos permiten, así mismo, incluir o excluir predios de acuerdo con sus condiciones particulares de información o ubicación respecto de la franja o ámbito del proyecto. Sin embargo, es de esperar cierto margen de incertidumbre frente a la confiabilidad de las bases entregadas (por ejemplo, que la base alfanumérica no concuerde con la base espacial) debido al grado de actualización de la información local o inconsistencias no depuradas en los procesos de actualización. Además, puede ocurrir que aparezcan predios sin construcción, y que la información en su descripción física no permita definir qué tipo de predios son; por ejemplo, un espacio público y un lote no urbanizable en la base se podrían ver de forma similar, situación subsanable si existe un campo que permita definir su uso o destinación.

30

Este análisis debe resultar en la revisión del estado de la base geográfica catastral oficial del municipio o del IGAC, y su validación fundamentada en la información alfanumérica entregada y los demás estudios que se realicen para los predios; es decir, el estado de información catastral superponiendo los predios del ámbito o la franja del proyecto de infraestructura con la información catastral oficial que conforma las manzanas catastrales y los sectores involucrados.

Para la sistematización de la información catastral se sugiere la elaboración de fichas con los atributos señalados que permitan, predio a predio y de manera general, obtener datos individuales y por sectores.

2 Podría ser otro, pero por las características del estudio “predial” se sugiere este.

Caracterización general de la información

La información de la base catastral oficial asociada a los atributos identificados hace posible generar un polígono para el proyecto y sus características predio a predio, como se muestra en los siguientes apartes.

Identificación de los predios afectados según trazado (total y parcial)

El primer paso es identificar el(los) predio(s) necesario(s) para el desarrollo del proyecto, lo que hace referencia específicamente a la inclusión total o parcial de cada uno de los predios en el polígono definido, por lo que se insiste en la importancia de determinar el porcentaje y número de metros cuadrados requeridos por este.

Tabla 1. Atributos de identificación de los predios

Identificador predial (número predial, CHIP*, entre otros)			
Matrícula inmobiliaria			
Número predial nacional			
Condición predial			
Número de predios en la manzana			
Código del predio			
Código del barrio			
Código de la comuna			
Código UPU, UPZ, UPR**			
Dirección catastral			
Escritura		Estrato	

Fuente: elaboración propia.

* CHIP. Código homologado de identificación predial que asigna la Unidad Administrativa Especial de Catastro a cada predio del Distrito Capital.

** Estas Unidades de Planeación Urbana (UPU), Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Unidades de Planeamiento Rural (UPR) son ámbitos territoriales sobre los cuales se establecen regímenes urbanísticos específicos o se definen proyectos e intervenciones prioritarios en una escala local o zonal según el municipio. En el caso de algunos municipios, no existen o corresponden a otro tipo de polígonos como barrios u otra forma de delimitar áreas en el territorio municipal.

Esta información está contenida en las bases catastrales oficiales y es la mínima para identificar plenamente el predio objeto de estudio. Adicionalmente, resulta fundamental cruzar la información a nivel espacial de cada uno de los predios con el polígono del proyecto, para establecer los predios y el área requerida de estos, a partir de la siguiente información:

- Número predial
- Área requerida del proyecto
- Porcentaje de área requerida del proyecto

Para una fase posterior, es necesario contrastar la identificación de los titulares inscritos en la base catastral con el análisis de títulos correspondiente. Se busca determinar si se trata de personas naturales o personas jurídicas y la relación entre el número de propietarios frente al número de predios. En el caso de una baja relación ($\#$ de propietarios / $\#$ de predios 1 a 1 o 1,5) el tiempo de gestión predial será más rápido. Por eso es fundamental que el análisis catastral íntegro, para cada titular o propietario reportado en la base catastral oficial, los atributos que aparecen en la tabla 2.

32

Tabla 2. Identificación de los propietarios de los predios

Nombre del(los) propietario(s)	Tipo de documento	Número de documento

Fuente: elaboración propia.

Descripción física del predio (linderos, cabidas y área construida)

El detalle físico de los predios en términos de relieve, pendiente, localización de zonas de importancia ambiental, áreas con riesgos naturales, presencia de construcciones, modificaciones o intervenciones sobre su topografía determina su avalúo, pero también influye su entorno (componente social) en el desarrollo de la gestión predial. En este punto las características de los predios pueden ser categorizados de acuerdo con:

- a. Cantidad de lotes-predios y su distribución de predios en los barrios: busca establecer, por ejemplo, su localización en las zonas de desarrollo incompleto donde la información catastral, jurídica y de propiedad puede ser precaria y requerir de procesos y análisis detallados para completar procesos de gestión del suelo.
- b. Área de terreno catastral (base catastral alfanumérica y espacial): permite identificar el tamaño de los lotes-predios y sus principales características, como, por ejemplo, su origen en procesos de urbanización y desarrollo predio a predio, con unidades familiares con actividad económica en la vivienda, etc. Lo anterior, además, permite reflexionar sobre la necesidad (o no) de plantear opciones de relocalización de la población residente permanente y transitoria en el ámbito del proyecto a partir de intervenciones de renovación o revitalización urbana.

También se deben identificar las áreas de terreno en los certificados de tradición³ con diferencias frente a la información catastral o los rangos sobre dichas diferencias (en caso de encontrarse) para realizar agrupaciones y recomendaciones para la gestión predial. Por ejemplo, la depuración catastral, los procesos de actualización de cabida y linderos o la actualización en su área de terreno en la escritura de acuerdo con la información de sus linderos.

Tabla 3. Atributos de área de los predios

Fuente	Área (m ²)	Diferencia (m ²) contra boletín catastral**
Boletín catastral		
Base geográfica catastral		
Escritura pública*		
Matrícula inmobiliaria (certificado de tradición y libertad)*		

Fuente: elaboración propia.

* Se obtienen de los estudios de títulos.

** La información del boletín catastral se toma porque es la correspondiente a lo encontrado en terreno, y debe ser consistente con la información de las oficinas de registro.

3 Este dato se obtiene de los estudios de títulos que se presentan más adelante en esta guía.

La anterior tabla (3) muestra las fuentes y documentos públicos oficiales donde deben verificarse los valores de área y la diferencia de estos con las contenidas en el boletín catastral, como parte de los análisis técnicos para el estudio catastral y valuatorio de los predios por adquirir.

- c. Identificación de mejoras, propiedades horizontales y otro tipo de condiciones: las mejoras y su cruce con zonas socioeconómicas son clave en la determinación de los avalúos para la gestión predial. Por ejemplo, en los casos en los que hay afectación por la estructura ecológica principal (EEP), se deben planear procesos de reubicación. La estructura ecológica principal está conformada por el suelo de protección definido en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, y se configura a partir de un sistema espacial, estructural y funcionalmente interrelacionado, que contiene las áreas de sustentación ambiental de vital importancia para el mantenimiento del equilibrio ecosistémico del territorio.

Tabla 4. Áreas de construcción y número de mejoras

Número de construcciones	
Número de mejoras	

Fuente: elaboración propia.

- d. Verificación de las áreas útiles, áreas afectadas y áreas sobrantes según el trazado del proyecto: se debe determinar si los predios se encuentran contenidos parcialmente (generando áreas sobrantes) o completamente, o deben ser excluidos del polígono definido para el proyecto y su cantidad de metros cuadrados. También debe realizarse la verificación de afectación de ronda y cuerpos de agua. En últimas, se debe determinar el número y áreas de los predios afectados por el proyecto (al menos en la base catastral). Es importante señalar que las afectaciones influyen directamente en el avalúo comercial de los predios, y que las áreas sobrantes corresponden a las que no se van a adquirir, pues no son necesarias para la ejecución del proyecto.

Tabla 5. Áreas requeridas por el proyecto

Tipo de área	Área (m ²)	Porcentaje del predio
Área catastral del predio		
Área del predio con afectación por cuerpo de agua		
Área del predio con afectación por ronda hidráulica		
Área del predio requerida por el proyecto		
Área del predio requerida por el proyecto con afectaciones por cuerpo de agua y ronda hidráulica		
Área del predio requerida por el proyecto sin afectaciones por cuerpo de agua y ronda hidráulica		
Área del predio sobrante del proyecto		
Área del predio sobrante del proyecto con afectaciones por cuerpo de agua y ronda hidráulica		
Área del predio sobrante del proyecto sin afectaciones por cuerpo de agua y ronda hidráulica		

Fuente: elaboración propia.

Nota: las áreas registradas en esta sección son producto de los análisis espaciales realizados con la capa geográfica de construcciones de la base catastral oficial.

- e. Identificación y descripción de las unidades construidas (base catastral): busca establecer las unidades constructivas residenciales, industriales o comerciales en los predios priorizados para el proyecto. El resultado puede indicar la necesidad (en muchos casos) de procesos de relocalización definitiva de la población residente y opciones para la reubicación de las unidades productivas. En los casos de edificaciones en régimen de propiedad horizontal, usos de alto impacto y dotacionales, se anticipan procesos de gestión y adquisición predial con periodos de tiempo prolongados, debido al número de propietarios y a las necesidades de reubicación o compensación económica de los residentes.

Tabla 6. Unidades construidas en los predios

Tipo de área	Área (m2)	Porcentaje del predio
Área total construida en el predio		
Área requerida por el proyecto		
Área sobrante		

Fuente: elaboración propia.

Nota: las áreas registradas en esta sección son producto de los análisis espaciales realizados con la capa geográfica de construcciones de la base catastral oficial.

Clasificación del suelo donde se encuentran los predios según el POT

En este ítem se pueden identificar las mutaciones catastrales y los destinos económicos de los predios, de acuerdo con la clasificación del suelo determinada en el POT y lo establecido en las bases catastrales, con miras a los procesos de gestión del suelo para el desarrollo de obras o proyectos urbanos.

36

Tabla 7. Destinos económicos de las unidades construidas en los predios

Unidad de construcción	Destino económico	Área (m ²)	Tipo de suelo donde se localiza

Unidad de construcción anexa	Destino económico	Área (m ²)	Tipo de suelo donde se localiza

Fuente: elaboración propia.

Cabidas y linderos de los predios

El análisis predial debe contener la cartografía oficial de cada predio, la cual debe ser suministrada u obtenida de la autoridad de planeación municipal. En ella debe estar identificada espacialmente la información de afectaciones ambientales, por riesgo, por obra

pública⁴, que incidan o se localicen en las zonas o franjas necesarias para el desarrollo del proyecto, y que impactan directamente los predios analizados. Es deseable tener claridad sobre los tipos de afectación, cantidad de metros cuadrados afectados y el porcentaje que estos representan en el área total del predio.

Adicionalmente, con base en esta información se debe establecer la diferencia entre el área de terreno catastral y el área de terreno registrado en el certificado de libertad y tradición, ya que, aunque es deseable que no existan diferencias de áreas para tener claridad sobre la cabida del terreno, es importante establecer categorías que permitan conocer la cantidad de metros cuadrados en las diferencias existentes, con el objetivo de realizar la subsanación. Como se señaló, en algunos casos implicará ajustes de la base catastral, y, en otros, de títulos y cabida y linderos.

En la Instrucción administrativa conjunta 01 del IGAC y 11 de la Superintendencia del 20 de mayo de 2010⁵, así como en la Resolución conjunta 221 del IGAC y 1732 de la Superintendencia del 21 de febrero de 2018⁶ (Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2018), no se establecen niveles de tolerancia. Por tal razón, la información encontrada en la entidad de catastro debe corresponder exactamente con la encontrada en Registro. De acuerdo con lo anterior, la autoridad catastral, luego de realizar el estudio, podrá emitir una resolución que finaliza con la expedición de un certificado catastral, que es el documento exigido para el otorgamiento de la correspondiente escritura pública.

-
- 4 Inciden directamente en los avalúos, y pueden afectar el diseño del proyecto de infraestructura.
 - 5 Instrucción para el Proyecto de Interrelación Catastro-Registro para que el dato de área de los predios sea coincidente, y para que los procesos de obtención y modificación de áreas o linderos también sean armónicos.
 - 6 Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección y aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles.

Tipologías de información catastral

Dependiendo del estado de la información catastral del municipio se pueden presentar algunas tipologías que son necesarias tener en cuenta con miras a la gestión predial. Estas comprenden predios con:

- Información incompleta
- Errores topológicos
- Información sin actualizar en las unidades de construcción
- Información sin actualizar de los destinos construidos
- Información errónea
- Información desactualizada de mutaciones
- Información sin ajustar espacialmente
- Información de espacio público y bienes de uso público

Información incompleta de la base alfanumérica

38

Se encuentra información de la base alfanumérica con campos vacíos o con datos como 1 o 0 y que se pueden evidenciar en campos como:

- Identificación de propietarios
- Folio de matrícula
- Direcciones con una sola letra
- Información incompleta de la nomenclatura domiciliaria
- Sin dato de escritura

Es importante resaltar el tema de la nomenclatura, porque se pueden encontrar “lote-predio” con nomenclatura que no corresponde con las vías sobre las cuales estos tienen frente, y a las que se les denomina vías generadoras de la nomenclatura. En este caso, es relevante, dentro del proceso de gestión predial, depurar la base catastral y corregir estos errores para tener un producto óptimo para la identificación de los predios.

Errores topológicos

Los lotes de la base geográfica pueden presentar traslapes entre sí, lo cual genera polígonos que dificultan la identificación del predio y la obtención de áreas. Lo anterior puede indicar que existe un bajo control de calidad en la digitalización del lote-predio. En todo caso, se debe tener certeza de cuál es el predio según la información jurídica, la información urbanística de soporte (si existe), y, por otra parte, armonizar las fuentes para evitar traslapes.

Información sin actualizar de las unidades construidas

Al contrastar las imágenes de la base catastral con otras como las encontradas en ortofotografías, imágenes satelitales, Google Earth, Street View o vuelos tripulados o no tripulados, se pueden encontrar diferencias entre el área construida de algunos predios de la base catastral y lo evidenciado en terreno. Generalmente, es posible observar una mayor área construida, y se puede asociar a predios en autoconstrucción y barrios de origen informal, que normalmente se construyen sin licencia y de manera continua, en predios de uno o dos pisos que representan áreas por densificar por sus propietarios. Este tipo de carencia de información o de actualización tiene efectos, no solo en la gestión predial para un proyecto puntual, sino fiscales en la recaudación de impuestos del municipio.

39

Información sin actualizar de los destinos construidos

La revisión de unidades construidas puede aportar a documentar los destinos catastrales, los cuales corresponden a las actividades económicas que se desarrollan en las construcciones estudiadas, ya que puede arrojar usos no reportados en la base de destinos y que impactan el avalúo del predio; por ejemplo, en corredores comerciales en proceso de consolidación, que favorecen la emergencia de actividades

económicas. Además, según la Resolución 898 de 2014⁷ (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2014), en la elaboración de los avalúos comerciales que tengan como finalidad la adquisición predial, se debe reconocer el pago de indemnización (del lucro cesante⁸ y el daño emergente⁹), en razón de que no solamente aplican para los procesos de expropiación, sino también en aquellos que se realicen por enajenación voluntaria, cuando a ello haya lugar.

Información errónea

La información errónea hace referencia a campos como folio de matrícula o escrituras asociadas a predios que no corresponden con la ubicación del predio. Estos errores pueden ser de digitación, y han de ser corregidos en procesos de depuración de la información de las fuentes oficiales.

Información desactualizada de mutaciones

La información de mutaciones prediales está relacionada con englobes o desenglobes que modifican la configuración física y espacial de predios originales o de los cuales derivaron los predios analizados y que aún no han sido reportados en la base catastral. Pueden clasificarse como lotes-predios no reportados en la base catastral como propiedad horizontal o englobes de predios no reportados. Estas circunstancias reflejan una desactualización de la base catastral con respecto a la dinámica del lote-predio, lo que implicaría la necesidad de realizar una visita de campo para identificar más situaciones de este tipo.

7 Fija normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos para la elaboración de los avalúos comerciales, incluyendo el valor de las indemnizaciones o compensaciones desde el momento en que se realiza la oferta, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1682 de 2013.

8 Ganancia o provecho dejado de percibir por el término de seis (6) meses como máximo, por los rendimientos reales del inmueble objeto de adquisición (el plazo de 6 meses declarado inconstitucional).

9 Perjuicio o pérdida asociada al proceso de adquisición predial.

Información sin ajustar espacialmente

Al contrastar las imágenes de la base catastral con otras como las encontradas en ortofotografías, imágenes satelitales, Google Earth, Street View o vuelos tripulados o no tripulados, se pueden observar manzanas o predios que no se ajustan a la forma que se evidencia en el terreno, así como encontrar diferencias entre las áreas de terreno reportadas en la base geográfica comparada con la base alfanumérica. Este problema puede no ser simplemente de desplazamiento entre lo dibujado y lo encontrado, sino que también se refleja en las diferencias de las áreas frente a los títulos.

Por otra parte, un lote-predio mal dibujado o desplazado repercute en la totalidad de la manzana; es decir, un lote-predio no se puede analizar como un hecho aislado, sino en el contexto espacial que tiene. Por ejemplo, una manzana bien dibujada pero desplazada genera problemas, ya que el resultado para adquirir los predios es una cartera de coordenadas, y, al no encontrarse en la posición correcta, generaría un error para la gestión predial.

Información de espacio público y bienes de uso público

En los proyectos urbanos, en general, la información asociada a espacio público es crucial: casi siempre corresponde a áreas que colindan o hacen parte del proyecto; en otros casos, por la generación futura de espacio público. Es posible encontrar espacios públicos construidos de forma diferente a la encontrada en las fuentes revisadas, pues usualmente no tienen como base la información catastral.

Los inventarios de espacio público en los municipios deben tener como fuente principal la base de la información catastral; de igual manera, es importante que esta última se encuentre depurada con base en los títulos –estudios registrales– y en las intervenciones que se hayan realizado en los predios a través del tiempo. Esta información ha de estar consignada en un sistema de información geográfica que

se actualice a partir de las actuaciones urbanísticas y de las obras públicas realizadas en el territorio.

Puntos clave en la interpretación de los resultados de la aplicación metodológica catastral

El desarrollo de un proyecto urbano de cualquier alcance representa una oportunidad para actualizar y realizar una depuración catastral, jurídica y urbanística de zonas en la ciudad, con miras a la gestión del suelo y posibles intervenciones inmobiliarias de carácter público-privado que se desarrollen.

Esto es especialmente relevante cuando se pone de manifiesto que pueden existir diferencias entre las bases alfanuméricas y las bases geográficas municipales, lo que introduce un margen de incertidumbre al analizar los datos y proyectar las decisiones de planificación y de gestión pública. La base catastral oficial es fundamental para el diseño y la ejecución de proyectos de infraestructura, precisamente cuando se advierten situaciones en las que existen predios afectados parcialmente o traslapes con lote-predio que pueden no llegar a pertenecer al proyecto.

42

El paso inicial para la gestión predial es la validación o actualización de la base catastral a partir de levantamientos topográficos y el diseño de una base alfanumérica y espacial que soporte las decisiones de adquisición y gestión predial. La falta de claridad en estos puntos puede generar distorsiones, que podrían tener implicaciones en los costos del proyecto (económicos, sociales, etc.). Se debe fortalecer la producción de información catastral, ya sea para fines fiscales o para el catastro multipropósito, pues es el referente para cualquier actividad territorial pública o privada.

Se debe observar de manera especial la identificación de la condición predial de los lotes-predios para que sea lo más específica posible, y diferencie entre predios construidos y no construidos o de espacio público. Es deseable que la identificación inicial de los predios tenga una clasificación más detallada de la condición predial, y que no se requiera de bases

adicionales para entender su destinación. En el caso de las mejoras, se debe identificar la construcción que corresponde a la mejora en un predio ajeno, por lo que se debería tener una base de construcción que las identifique para que, en lo posible, coincida con su información jurídica.

De otro lado, es preciso poner atención sobre los predios sin folio de matrícula o con los datos errados en la base catastral, para proceder a su depuración, pues los vacíos de información de este tipo limitan la toma de decisiones en la gestión predial.

Adicionalmente, la información jurídica de la cabida y los linderos de los predios debe reflejarse en las bases alfanumérica y geográfica municipales, con el fin de contar con una delimitación precisa de su realidad física. En el caso de que no sea posible la verificación de la información jurídica, y requiera de un estudio muy detallado, debe existir por lo menos una consistencia entre la información alfanumérica y la información geográfica de las bases catastrales, incluso para decisiones de tipo fiscal a nivel local.

Es igualmente necesario diferenciar las afectaciones y las áreas netas en los predios, con base en la información de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) vigentes, para zonificar estas áreas. En los predios de gran extensión que se encuentran afectados parcialmente se deben realizar avalúos teniendo en cuenta la norma aplicable de acuerdo con su ubicación y con el mayor y mejor uso. Sin embargo, es pertinente analizar las condiciones y limitantes que establece la norma urbanística y la configuración física del predio, para que en la realidad se logre aprovechar el mayor y mejor uso identificado. Lo anterior, debido a que pueden existir obligaciones urbanísticas, restricciones espaciales o condiciones de mercado que no permitan alcanzar los máximos aprovechamientos identificados.

Como resultado del análisis catastral, se recomienda visitar los predios en los que se evidencien inconsistencias o variaciones (autoconstrucción, situación socioeconómica, construcciones y usos, entre otros), ya que la evaluación de su situación incide en el modelo

econométrico que calculará el valor de la construcción; este es base fundamental en los procesos de gestión predial a la que se enfrentan las administraciones municipales para dar inicio material a la construcción de obras de beneficio general para las comunidades locales.

Para efectos de contar con una aproximación esquemática al procedimiento de los estudios catastrales, se ofrece a continuación el siguiente diagrama (figura 2).

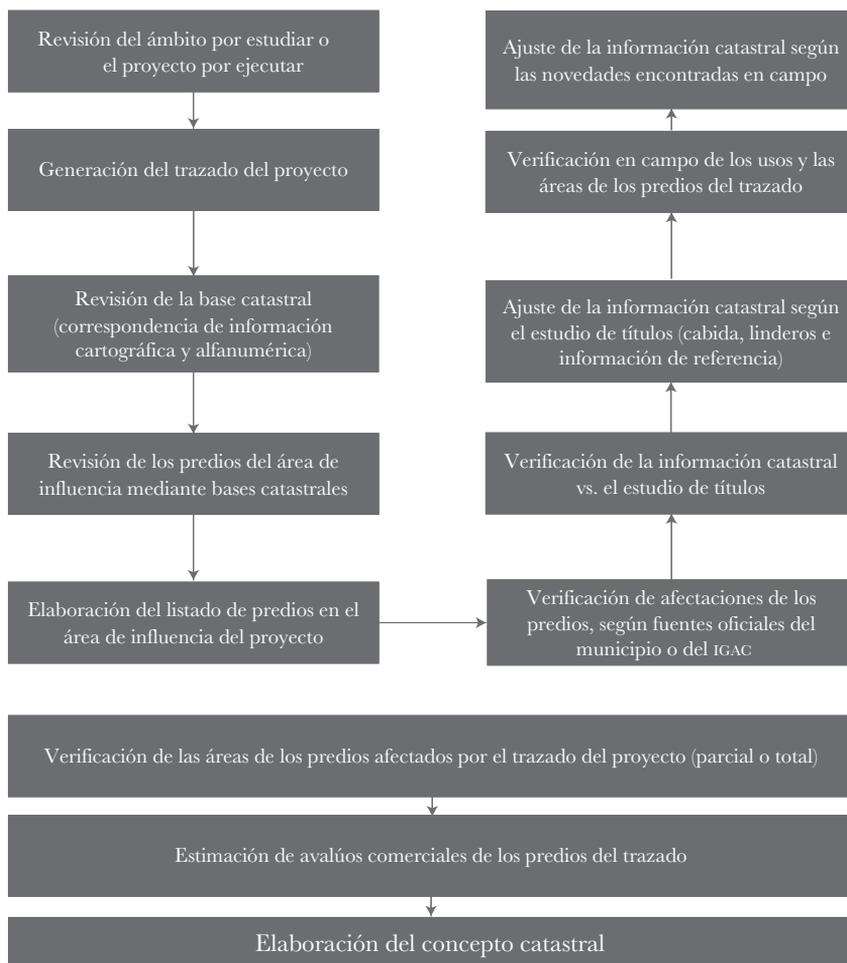


Figura 2. Esquema del procedimiento de los estudios catastrales

Fuente: elaboración propia.

Estudios registrales para la gestión predial

Este tipo de análisis, normalmente conocido como estudio de títulos, tiene el propósito de aclarar la situación jurídica de los predios en relación con los titulares de derechos reales y los rasgos y atributos jurídicos de los inmuebles. Lo anterior, con miras a determinar el panorama futuro de la gestión predial del proyecto y estimar las dificultades que podrán encontrarse en caso de adelantarse procesos de adquisición o aplicación de instrumentos de gestión del suelo establecidos en la ley. A partir de un análisis de la condición jurídica de los predios requeridos es posible determinar tipologías que, por tener condiciones uniformes, permiten diseñar estrategias de gestión en función de los trámites necesarios para disponer de los inmuebles.

45

Fuentes de información

El análisis de la situación jurídica de los predios parte –en conjunto con el componente catastral y urbanístico– de la selección del universo de casos por estudiar. Una vez identificados los inmuebles que serán objeto de revisión, es preciso consultar las fuentes que permitan determinar la configuración de los derechos reales que recaen sobre cada inmueble; en términos jurídicos, los documentos de soporte que dan cuenta del título y modo de adquisición. En tal sentido, se deben obtener los títulos que reposan en notarías y juzgados, tales como escrituras de compraventa, sucesión, donación, etc., y los certificados de tradición y libertad (CTL) que se encuentran en las oficinas de registro de instrumentos públicos. Si bien los primeros no son constitutivos de derechos reales, resultan relevantes especialmente para

identificar problemas en la delimitación física del inmueble, encontrar posibles errores en los procesos de registro y realizar el análisis de posibles falsas tradiciones.

Como se verá, los documentos deben ser suficientes para lograr claridad sobre la titularidad del inmueble, su delimitación física (cabida y linderos), su historia jurídica en al menos los últimos 10 años¹⁰ y la información relativa a gravámenes, limitaciones, afectaciones y condiciones de tenencia. En general, las referencias a estas fuentes documentales y sus fechas están relacionadas en los folios de matrícula inmobiliaria bajo los códigos hoy establecidos mediante Resolución 11885 de 2016 (Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, 2016a). Por esta razón, el primer paso para identificarlos y desarrollar un análisis completo es la revisión detallada de los certificados de tradición y libertad (CTL), donde será posible identificar documentos adicionales requeridos para complementar la información.

46

Existen algunos actos que determinan también la situación jurídica de los inmuebles, pero que no son sujetos de registro y por tanto no pueden ser identificados con la lectura del CTL. Es el caso de las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarias establecidas en la Ley 388 de 1997. En su primera fase, este instrumento no es sujeto de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria. De allí que sea necesario indagar en la instancia que resulte competente en cada municipio sobre la aplicación de estos instrumentos, sus fechas, las etapas de desarrollo y el ámbito de aplicación.

Para obtener la información jurídica se sugiere agotar los siguientes pasos:

1. Identificación de las matrículas asociadas a los predios (números prediales o CHIP).

10 Se sugiere el término de 10 años a partir de los plazos que ofrece actualmente la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (Ley 791 de 2002) (Congreso de la República, 2002). Sin embargo, en aquellos casos en los que se pueda verificar una falsa tradición o no sea posible determinar con claridad el titular actual del dominio, resultará necesario ampliar este término a 20 años o más.

2. Revisión de la Ventanilla Única de Registro (VUR) de cada una de las matrículas asociadas a estos números prediales o CHIP.
3. Compra de certificados de tradición y libertad¹¹.
4. Compilación de los números de las escrituras, sentencias, oficios, resoluciones, y demás documentos jurídicos resultantes del análisis de los certificados de tradición y libertad.
5. Elaboración de solicitudes a notarías, entidades y juzgados, detallando el tipo de documento solicitado, fecha y ciudad a la que pertenece.
6. Remisión de solicitud de documentos al Archivo Histórico, con el fin de verificar documentos menos recientes (depende del municipio).
7. Solicitud a entidades del orden nacional que puedan tener registro de alguna situación que afecte la condición jurídica de los predios.

En vista de que los ritmos en la gestión de estos documentos dependen de la dinámica de cada una de las instituciones donde reposan, se puede iniciar el estudio de aquellos que cuentan con información completa en materia de CTL y títulos traslativos de dominio.

También es importante solicitar información en diferentes entidades de la administración local relacionada con aquellos datos que produzca cada entidad para los predios en el área de influencia o sobre el área priorizada para los estudios; por ejemplo, estados de cuenta de tributos como la contribución por valorización, u otros cobros o tributos que puedan limitar el dominio de los predios analizados.

47

Se debe tener precaución respecto de las dificultades para encontrar documentos procedentes de instancias judiciales. En la mayoría de despachos donde se requieran copias de sentencias, autos y providencias relacionadas con los predios, la respuesta puede implicar largos tiempos de entrega. La alternativa frente a esta dificultad es solicitar directamente copia de esta información a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a la cual pertenezca el municipio estudiado, donde deben reposar todos los soportes de los folios de matrícula inmobiliaria.

11 Se puede hacer por internet en Superintendencia de Notariado y Registro, seleccionando el municipio correspondiente en <https://www.supernotariado.gov.co>

Recolección y procesamiento de datos

El análisis de la condición jurídica de cada predio se inicia, como se indicó, con la lectura de los certificados de tradición y libertad (CTL) y los títulos traslativos de dominio. En tal sentido, es conveniente diseñar un formulario para el registro de la información relevante que permita la descripción de al menos los siguientes elementos: titularidad del inmueble, delimitación física a partir de los datos de cabida y linderos registrados en títulos traslativos de dominio y en los folios de matrícula inmobiliaria, historia jurídica del inmueble –últimos 10 años, o más si resulta necesario– y la información relativa a gravámenes, limitaciones, afectaciones y condiciones de tenencia. Al final del instrumento de recolección es conveniente dejar un espacio para la elaboración de un sucinto concepto donde se podrán mencionar los rasgos jurídicos más destacados del predio y recomendaciones sobre su gestión o adquisición. Dado que será posible encontrar predios con condiciones uniformes, es aconsejable establecer formatos de conceptos para casos iguales, de manera que al momento de expedir fichas de análisis registral exista consistencia en las recomendaciones jurídicas para la gestión predial.

48

Posteriormente, de ser posible, se deben realizar labores de verificación y corrección de los datos y recomendaciones. La caracterización de los predios, además de la documentación jurídica, se debe complementar con información municipal que producen las entidades para el área de influencia o sobre el área priorizada del tramo en que se realizará el proyecto.

Un tema relevante –que tiene implicaciones jurídicas para los procesos de adquisición y transferencia de inmuebles– guarda relación con el estudio de cabida y linderos. No se trata propiamente de un análisis jurídico, pero su resultado puede dar lugar a dificultades para la transferencia de inmuebles. Para el análisis de este tema se identifican los linderos de los predios que se encuentran descritos en el último título traslativo de dominio (escrituras, resoluciones, actas, sentencias, entre otros). Además, en el documento de reporte

se deben incluir los dibujos de los polígonos elaborados, con el fin de verificar la correspondencia de la información extraída de aquellos títulos con la cartografía de la base catastral municipal. No en todos los casos será posible llevar a cabo esta labor, dado que en algunas ocasiones los títulos no especifican medidas, ni ofrecen otros medios para su expresión gráfica.

Los dibujos se deben realizar con base en el sistema de información geográfica original, conservando las coordenadas y georreferenciación de la base catastral. Para tales efectos, la ubicación del predio debe tomar como eje la manzana.

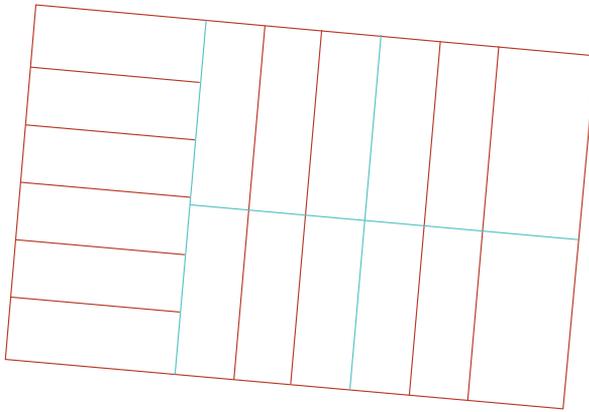


Figura 3. Encuadre por manzana de los predios (polígono cabida y linderos)

Fuente: elaboración propia.

En los casos en que no sea posible realizar el dibujo por manzana, la opción es ajustar y dibujar tomando como referencia media manzana. En el ejemplo de la figura 4, los predios naranja son los incluidos en el estudio, y los ajustes se realizan con respecto a la línea azul, buscando no afectar los predios que no son parte del estudio. Siempre se debe dar prelación a la información jurídica disponible, incluso si es necesario realizar el análisis histórico con los títulos de predios de mayor extensión o folios matrices con el objetivo de reconstruir espacialmente los linderos de cada predio.

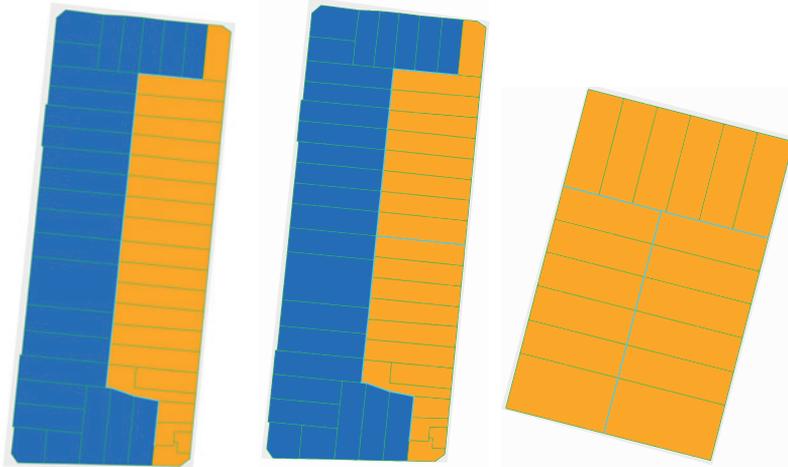


Figura 4. Encuadre media manzana

Fuente: elaboración propia.

50

En los casos en que solo se encuentre un predio por manzana, el dibujo se elabora a partir de la esquina interior (localizada en el vértice del polígono predial que se conforma a partir de la intersección de los lados que colindan totalmente con otros predios privados), de manera que el predio no se sobreponga sobre otros, sino que, en caso de encontrar diferencias entre el polígono catastral y la información de títulos, estos se reflejen (retrocedan o avancen el predio según sea el caso) hacia la vía.

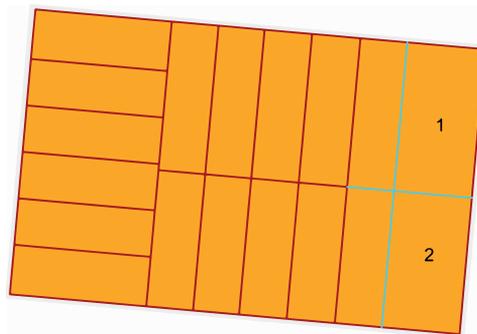


Figura 5. Ajuste por predio

Fuente: elaboración propia.

Durante todo el proceso de análisis espacial de la información es preciso mantener el sistema de coordenadas cartesianas, y que todos los objetos geográficos sean tratados bajo el sistema de referencia MAGNA-SIRGAS.

Estos análisis permitirán determinar la coincidencia entre la cabida y linderos determinada en títulos y la existente en las bases catastrales, requisito exigido para proceder al registro y, por tanto, a materializar la tradición de los inmuebles a partir de lo establecido actualmente por la Ley 1579 de 2012 (Congreso de la República de Colombia –en adelante, Congreso de la República–, 2012) y la instrucción administrativa 01 de noviembre de 2010 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, 2010).

Caracterización de la información

El análisis de las condiciones jurídicas de los inmuebles incluye la titularidad de derechos reales y su relación con rasgos que se deben tomar en consideración al momento de realizar una gestión predial: la coincidencia entre áreas de los predios indicadas en los títulos traslaticios y aquellas registradas en el folio de matrícula inmobiliaria, la presencia de limitaciones o afectaciones al dominio, la imposición de gravámenes a la propiedad, las medidas cautelares emitidas en el marco de procesos administrativos o judiciales y la presencia de instrumentos de planificación o gestión del suelo registrados dentro de los folios de matrícula inmobiliaria.

51

Como se mencionó, para efectos de clasificar los diferentes atributos de las anotaciones registradas en el certificado de tradición y libertad es conveniente tener en cuenta lo dispuesto en la Resolución 11885 (Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, 2016a) sobre códigos registrales. Los estudios deben tomar como base dicha resolución, e incluir las recomendaciones generales relacionadas con la gestión de jurídica en los procesos de adquisición y (cuando existan datos suficientes) el polígono del predio a partir de la información registral y catastral.

Un supuesto básico para el análisis jurídico de un inmueble es su correcta identificación. Para ello, como se observa en la tabla 8, se debe

establecer para cada caso el número predial (número predial o CHIP) y la o las matrículas inmobiliarias a él asociadas (incluida la matrícula matriz incluida en la base)¹², el estado del folio (cerrado o activo)¹³ y la dirección.

Tabla 8. Identificación del inmueble para el estudio jurídico

Número predial o CHIP	
Matrícula inmobiliaria	
Matrícula matriz incluida en la base	
Estado del folio	
Dirección matrícula	

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se relacionan y describen el conjunto de atributos que deben ser analizados en el marco de un estudio de títulos o registral.

Identificación de los titulares de derechos de dominio y descripción de la tradición del inmueble

Con el fin de identificar los titulares de derechos reales de dominio de los predios, se deben analizar las transferencias efectuadas durante los últimos 10 años a partir de las anotaciones inscritas en el certificado de tradición y libertad, y en los diferentes títulos que soportan la

12 Un inmueble que ha nacido a la vida jurídica a partir de su registro y la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria puede en el transcurso de su existencia ser sometido a actos de subdivisión. En tales casos, es necesario crear nuevos números de matrícula inmobiliaria para los predios producto de la subdivisión. El inmueble original es conocido normalmente como matriz, y los que proceden de él, derivados.

13 De acuerdo con lo determinado en la Ley 1579 de 2012, el registro de la propiedad tiene el objetivo de servir como medio de tradición de los derechos reales sobre un inmueble, de publicidad ante terceros y como medio probatorio de los actos sometidos a inscripción. Dada esta condición, mientras el inmueble conserve características físicas y jurídicas que ameriten la permanencia del folio de matrícula inmobiliaria, este se considerará activo. Cuando dichas características se pierdan, sea como consecuencia de un englobe que dé lugar a la conformación de una nueva matrícula inmobiliaria o, por ejemplo, de una determinación judicial, el folio debe ser cerrado.

tradicción: escrituras públicas de compraventa, escrituras públicas de protocolización de sucesiones, sentencias judiciales, entre otros.

En aquellos casos en los que la propiedad actual del bien tenga origen en un acto anterior a dicho período, se debe continuar con el estudio del CTL cronológicamente hacia el pasado hasta identificar la anotación en la que sea posible determinar su titularidad. A partir de dicho análisis, en el formato deben registrarse los propietarios actuales, así como el consolidado de las principales anotaciones del CTL donde se evidencie un acto de tradición del inmueble durante el lapso de tiempo señalado. En ese marco, se debe hacer referencia a los tradentes (es decir, las personas que siendo titulares de derechos de dominio dejaron de serlo como consecuencia de la inscripción de un título traslativo) y a los adquirentes (las personas que como consecuencia de la inscripción de ese título fueron receptores de derechos reales sobre el predio).

Tabla 9. Identificación de los titulares de derechos de dominio

Nombre	Tipo documento	Número documento	Persona natural / jurídica	Pública / privada	% de propiedad

Fuente: elaboración propia.

El resultado debe permitir establecer si los predios presentan normalidad en su situación jurídica, identificación de propietarios o vicios e irregularidades en sus actuaciones traslativas, tal como lo muestra la tabla 10.

Tabla 10. Anotaciones del predio en los títulos

Anotación			
Acto (modo de adquisición)			
Documentos			
Tipo (tradente / adquirente)	Tipo documento	Número documento	Nombre

Fuente: elaboración propia.

Áreas y linderos relacionados en el título

Como se mencionó, es fundamental identificar las áreas de terreno y de construcción en los títulos para establecer las posibles diferencias con la información de las bases catastrales municipales oficiales. Adicional a lo indicado en la tabla 3, en esta sección se deben adicionar los datos dispuestos en los últimos títulos traslativos de dominio, tanto en relación con el área de terreno como la de construcción.

Tabla 11. Áreas del predio en los títulos

Tipo	Fuente	Área (m ²)
Terreno	Matrícula inmobiliaria	
Terreno	Base catastral	
Terreno	Último título traslativo de dominio	
Construcción	Último título traslativo de dominio	

Fuente: elaboración propia.

En este aspecto se identifican los linderos de los predios que se encuentran descritos en el último título traslativo de dominio (escrituras, resoluciones, actas, sentencias, entre otros). Además de la descripción, es deseable que se incluyan dibujos (cuando la información lo permita) de los polígonos elaborados con el fin de verificar la correspondencia de la información extraída de los títulos con la cartografía de la base catastral. En caso de que la base catastral esté desactualizada, se puede utilizar información de levantamientos espaciales y de fotointerpretación capturada a través de vuelos de dron, levantamientos topográficos o aerofotografías, imágenes de satélite u otra fuente de información espacial.

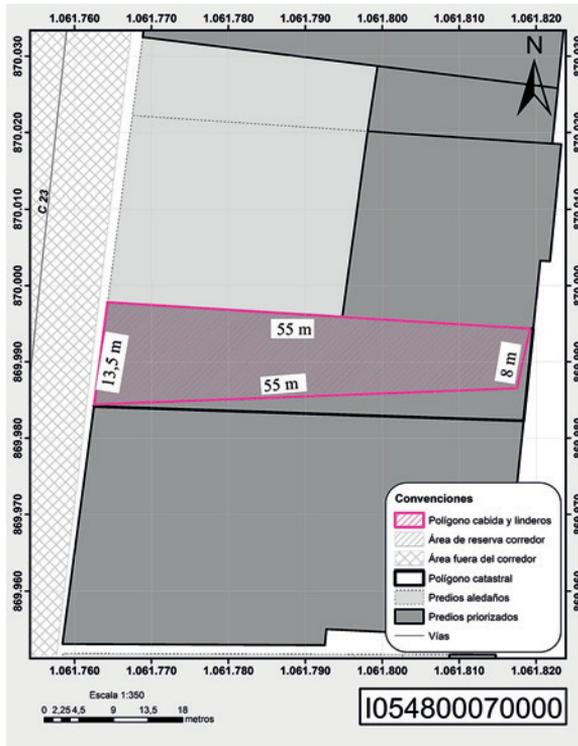


Figura 6. Polígono ejemplo de cabida y linderos del predio

Fuente: elaboración propia.

Los dibujos se deben realizar con base en el sistema de información geográfica original conservando las coordenadas y georreferenciación de la base catastral municipal.

Historia física del inmueble

La historia física de los inmuebles se relaciona con la identificación de ventas parciales, divisiones materiales, englobes y constituciones de propiedad horizontal.

Las ventas parciales hacen referencia a actos de transferencia del dominio que no implican una división material del inmueble. Se trata

de un atributo jurídico más que físico, en la medida en que el adquirente se hace titular de un porcentaje de propiedad sin que este pueda ser vinculado con una parte concreta del inmueble. Para el registro de esta información es relevante incluir el área de terreno de la venta parcial, así como el coeficiente de construcción o participación.

Tabla 12. Ventas parciales del predio en los títulos

Descripción	Área de terreno	Coefficiente de construcción o participación

Fuente: elaboración propia.

Las divisiones materiales hacen referencia a la fragmentación jurídica y física de un inmueble. En tal caso resulta necesario segregarse un área del predio y asignarle un nuevo número de matrícula inmobiliaria. Para el registro de esta información es importante incluir la matrícula matriz que dio origen al acto y las características que adquiere el predio después de la subdivisión.

56

Tabla 13. Divisiones materiales del predio en los títulos

Acto	Unidades	Descripción

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, con el fin de reportar la constitución de propiedades horizontales (PH) registradas en los CTL es clave hacer referencia a la matrícula matriz y a la información relativa a áreas comunes y sus coeficientes de propiedad.

Tabla 14. Propiedades horizontales

Descripción	Tipo

Fuente: elaboración propia.

Gravámenes, limitaciones, afectaciones y medidas cautelares

El análisis jurídico incorpora el estudio de las anotaciones registradas en el folio de matrícula inmobiliaria, dentro de las cuales tienen especial relevancia las relativas a gravámenes, limitaciones, afectaciones y medidas cautelares, dado que estas inciden directamente en los procesos de gestión predial, y permiten generar la necesidad de realizar el saneamiento de la situación jurídica de los predios.

- a. Gravámenes. Se analiza el registro en el folio de matrícula inmobiliaria de los gravámenes vinculados a los inmuebles provenientes de obligaciones de carácter privado o público. Los más frecuentes suelen ser hipotecas y contribuciones por valorización, pero es posible encontrar inscripciones de tributos como la participación en plusvalías. En estos casos, es preciso relacionar el acto constitutivo del gravamen, que puede ser una escritura (en el caso de hipotecas), o un acto administrativo que impone una obligación tributaria (en el caso de la contribución por valorización o la participación en plusvalías).

57

Tabla 15. Gravámenes registrados en los títulos

Ítem	Descripción constitución
Valorización	
Hipoteca	
Participación en plusvalía	
Otros	

Fuente: elaboración propia.

- b. Limitaciones y afectaciones. Esta información es determinante para saber qué obstáculos tendrán que ser superados en el proceso de adquisición, a efectos de contar con inmuebles totalmente saneados. Cada una de ellas tiene una definición y alcance legal al que no se hará referencia aquí, dado que implica un conocimiento legal que corresponde al encargado de realizar el estudio conocer y profundizar. De cualquier forma, en el marco del análisis registral es necesario tener claridad sobre cada una de esas limitaciones y afectaciones, para efectos de formular en el concepto una estrategia de gestión adecuada. En términos generales, las limitaciones implican restricciones al ejercicio pleno del derecho de la propiedad, y las afectaciones normalmente conllevan limitaciones a la transferencia o disposición del bien. Se sugiere clasificarlas en función de lo dispuesto en la Resolución 11885 de 2016 de la Superintendencia de Notariado y Registro, así:

Tabla 16. Limitaciones y afectaciones registradas en los títulos

Ítem	Descripción constitución
Condición resolutoria	
Usufructo	
Servidumbre	
Afectación a vivienda familiar	
Afectación a obra pública	
Patrimonio de familia	
Derecho de preferencia	
Limitación por aspectos ambientales (parques, reservas, etc.)	
Limitación por riesgos naturales	
Patrimonio arqueológico, Patrimonio cultural de la Nación de naturaleza material e inmaterial y Régimen especial de protección de los bienes de interés cultural	
Otras	

Fuente: elaboración propia.

- c. Medidas cautelares identificables desde los folios de matrícula inmobiliaria. Al igual que las limitaciones y afectaciones, las medidas cautelares inscritas en los folios de matrícula inmobiliaria pueden tener implicaciones importantes en la transacción de los inmuebles. Esto debido a que, en la mayoría de los casos, dichas medidas se configuran como fuentes de garantía de alguna obligación civil o administrativa que se encuentra en medio de una controversia judicial. Dentro de estas medidas, las más comunes son los embargos, pero es posible encontrar otras derivadas de diversos procesos judiciales. En unos casos el levantamiento de la medida requerirá un trámite sencillo –como el pago de una obligación– y en otros –como los relativos a procesos de carácter penal–, de procedimientos y trámites más complejos. En el análisis de títulos es fundamental determinar la existencia de estas medidas con el fin de analizar su vigencia, cuantía y estrategias de cancelación.

Tabla 17. Medidas cautelares registradas en los títulos

Ítem	Descripción constitución
Demandas	
Embargos	
Otras	

Fuente: elaboración propia.

Tenencia, falsa tradición y otros

Otro de los temas para tomar en consideración en el estudio de títulos es la información relacionada con la tenencia del inmueble. En algunos casos, los CTL hacen referencia a aspectos vinculados con este punto; por ejemplo, cuando se registra la existencia de comodatos, contratos de *leasing* habitacional y procesos de extinción de dominio, entre los más frecuentes. Esta información resulta relevante para efectos de determinar, en un potencial proceso de adquisición, la necesidad de pagar derechos a quienes ostentan la posesión material del inmueble.

Tabla 18. Tenencia registrada en los títulos

Ítem	Descripción constitución
Comodato	
Otras	

Fuente: elaboración propia.

La falsa tradición alude a los procesos de transferencia de inmuebles por parte de personas que no cuentan con su titularidad plena o se observa la existencia de la venta de un bien ajeno. En algunos casos esta situación se hace evidente en el CTL, pero es posible que no siempre sea así. El análisis de la cadena traslativa de dominio permite determinar cuándo podemos enfrentarnos a una situación de esta naturaleza. En el caso de identificar falsas tradiciones, es indispensable registrarlo en el estudio de títulos con el propósito de determinar qué acciones resultarían necesarias para la adquisición de los derechos reales sobre el inmueble.

Tabla 19. Falsas tradiciones registradas en los títulos

Ítem	Descripción
Falsa tradición	

Fuente: elaboración propia.

La descripción de la falsa tradición debe incorporar el análisis de la cadena traslativa de dominio identificando el modo, tiempo y lugar en el cual se dio la venta del bien por parte de una persona que no era su propietario o que no contaba con su titularidad plena.

Se deben buscar, adicionalmente, otras anotaciones en los predios de estudio; por ejemplo, las relacionadas con la aplicación de instrumentos de gestión del suelo (enajenación forzosa o anuncio de proyectos).

Producto de la revisión y el posterior análisis efectuado, se elabora un concepto que refleja la situación jurídica de cada inmueble en todos los

aspectos descritos, incluyendo las recomendaciones generales en torno a la gestión jurídica requerida para los procesos de adquisición predial.

Concepto jurídico

Una vez registrada toda la información señalada, los estudios de títulos suelen incluir un concepto resultante de la revisión y del análisis del predio. El objetivo del concepto es destacar aquellos elementos que se hacen determinantes para un posible proceso de adquisición del inmueble, puede incluir recomendaciones generales para dichos efectos.

Tipologías jurídicas para la gestión predial

Cuando se desarrollan estudios registrales de un número considerable de predios –lo cual suele suceder en el marco de proyectos urbanos–, se pueden establecer tipologías que permiten tener una idea general de las estrategias de gestión requeridas para obtener el suelo en el menor tiempo posible. A continuación, se presenta la propuesta de las circunstancias jurídicas prediales para casos específicos; no obstante, al replicar esta metodología podrían surgir otras adicionales:

- a. Predios que permiten una gestión ágil.
- b. Predios que requieren trámites ordinarios comunes e hipotéticamente sencillos.
- c. Predios con trámites complejos.
- d. Predios con particularidades especiales.

Un primer criterio para predecir una mayor agilidad en los trámites tiene que ver con el número de anotaciones relacionadas con medidas cautelares, gravámenes, limitaciones y afectaciones encontradas en los folios. A mayor cantidad de estas, se requiere más esfuerzo en la gestión predial; igual sucede con el número de propietarios y las anotaciones de falsa tradición.

Predios que admiten una gestión ágil

Dentro de esta categoría se encuentran los casos en los cuales no existe ninguna dificultad para realizar la adquisición y gestión predial. Se trata de predios con claridad plena en sus titulares del dominio, con claridad en la cabida y linderos, y correspondencia de estos con los datos catastrales, sin afectaciones o limitaciones al dominio y sin medidas cautelares.

Predios que requieren pocos trámites hipotéticamente sencillos

En esta categoría se encuentran los casos en los cuales existe la necesidad de adelantar pocos trámites para la adquisición de los predios, y estos en principio no deberían representar mayores obstáculos. Requerirían adelantar entre una y dos gestiones relacionadas con la información física del inmueble o con la existencia de una limitación o afectación o la presencia de algún gravamen: valorización, hipoteca, afectación a vivienda familiar, embargo, usufructo, constitución de fideicomiso civil, servidumbre, fideicomiso civil, participación en plusvalía, entre otros. En muchos de estos casos solamente se precisa realizar procesos de precisión y aclaración de cabida y linderos o la cancelación de gravámenes.

62

Predios con inconsistencias entre la información catastral y registral

Dentro de esta subtipología se encuentran predios con problemáticas diversas, que también incluyen los análisis catastrales y urbanísticos. En primer lugar, se podrían encontrar los inmuebles con un mismo número catastral y con diversos números de matrícula inmobiliaria asociados. También predios con varios números de matrícula inmobiliaria asociados a un mismo número predial o CHIP en las bases catastrales.

Por otra parte, es muy común encontrar diferencias entre la información de áreas registradas en el último título traslativo de dominio,

la del certificado de tradición y libertad, y la dispuesta en las bases catastrales. Entre estos casos se hallan, a su vez, varias modalidades:

1. Casos en los que existe coincidencia entre el área registrada en el último título y la reflejada en el CTL, pero esta no coincide con la información catastral.
2. Casos con esa misma condición y, además, con su cálculo a partir de los linderos registrados.
3. Casos en los que se registra un área en el certificado de tradición y libertad, y este se diferencia del relacionado en la información catastral, sin que en el último título traslativo de dominio exprese información al respecto.
4. Casos en los que el CTL no menciona áreas, y los títulos tampoco expresan explícitamente una cifra. Sin embargo, al calcular el área a partir de los linderos descritos en el título, esta no coincide con la información catastral.
5. Casos en los que los predios tienen un área catastral similar a la de los títulos y CTL, pero la cartografía generada a partir de la información catastral no coincide con las áreas reportadas, lo que indica que existe una desactualización de dicha cartografía.

Sobre estos predios se requiere un esfuerzo importante dentro de la gestión predial referente a la actualización de la información catastral. Por regla general, se hace necesario realizar un estudio de cabida y linderos para tener certeza del área del terreno del predio por adquirir y proceder a hacer la precisión y corrección, según corresponda, ante la autoridad de catastro. Este procedimiento en la actualidad está determinado en la Resolución 1732 del 2018 expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En otros casos será necesario procurar procesos de negociación y conciliación entre el propietario y los colindantes para hacer correcciones en los títulos traslativos de dominio y consecuentemente su registro o, cuando proceda, acudir a acciones de deslinde y amojonamiento ante autoridades judiciales.

Predios que requieren la cancelación de gravámenes

En esta subtipología se encuentran los predios sobre los que se deben levantar gravámenes inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria. Los más comunes son aquellos que tienen como origen las obligaciones de carácter civil, las hipotecas y los derivados de la facultad impositiva del Estado, como la contribución por valorización.

Para levantar dichas anotaciones es necesario, primero que todo, abordar un análisis de la vigencia o posible prescripción de las obligaciones predio a predio. De acuerdo con el artículo 2537 del Código Civil, “la acción hipotecaria y las demás que proceden de una obligación accesoria, prescriben junto con la obligación a que acceden”. En consecuencia, en aquellos casos en los que se puede constatar el cumplimiento de esa situación, sería posible que el propietario gestione el levantamiento de la anotación. Algo similar sucede con la anotación de la contribución de valorización. De acuerdo con el Estatuto Tributario Nacional, la acción de cobro para obligaciones de esta naturaleza prescribe a los 5 años.

64

Si las obligaciones se encontraran vigentes en el marco de proyectos de infraestructura, existen varios caminos determinados por la ley para resolverlos. El primero de ellos consiste en solicitar al propietario la cancelación de los gravámenes, de manera que al momento de realizar la inscripción de la transferencia del dominio no se encuentren anotaciones al respecto, o hacer la cancelación de los gravámenes por la entidad adquirente, descontando el monto correspondiente de valor del predio, según lo determinado por el artículo 22 de la Ley 1682 de 2013 (Congreso de la República, 2013). El otro viene determinado por el artículo 21 de la misma ley y el Decreto 737 de 2014 (Ministerio de Transporte, 2014) que lo desarrolla en virtud del cual en caso de que ello no sea posible y, en consecuencia, no se pueda consolidar el derecho real de dominio libre de gravámenes en favor de la entidad adquirente, es procedente el saneamiento automático del predio.

Predios con trámites complejos

En esta tipología se pueden presentar dos casos que implican trámites más complejos y demorados en la medida en que requieren acudir a instancias distintas a las entidades municipales o demandan un proceso más largo. Entre estas situaciones se encuentran la inscripción de medidas cautelares emitidas en el marco de procesos penales que impiden la negociación y libre circulación de los predios, los embargos civiles ordenados dentro de procesos ejecutivos y el levantamiento de limitaciones al dominio, como afectaciones a vivienda familiar.

Salvo los casos de embargos penales, los otros no implicarían mayor problema si se cuenta con la voluntad del propietario y este lleva a cabo las acciones necesarias para levantar las anotaciones. En caso de que ello no sea así, la situación se torna más difícil pues se deben activar procedimientos más complejos o situaciones de bloqueo.

En relación con las medidas cautelares de carácter penal, algunas de ellas se enmarcan dentro de lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley 906 de 2004 (Congreso de la República, 2004) donde:

El imputado dentro del proceso penal no podrá enajenar bienes sujetos a registro durante los seis (6) meses siguientes a la formulación de la imputación, a no ser que antes se garantice la indemnización de perjuicios o haya pronunciamiento de fondo sobre su inocencia [...] Para los efectos del presente artículo el juez comunicará la prohibición a la oficina de registro correspondiente.

Si ya han pasado los 6 meses establecidos en la ley, a partir de lo determinado en la Instrucción 015 de 2016 (Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, 2016b), los predios no requieren una cancelación expresa de la anotación.

Frente a los embargos de carácter civil, la situación no sería problemática si se cuenta con la voluntad del propietario para el pago de la obligación y la solicitud del levantamiento de la anotación o de

la aplicación de lo determinado en el artículo 22 de la Ley 1682 previamente citado. Sin embargo, si no existe dicho acuerdo, surge un inconveniente relacionado con la posibilidad de cancelar esa obligación.

Los casos de afectación a vivienda familiar son similares al anterior. Si existe disposición del titular de levantar la afectación, el procedimiento no implica mayores dificultades. En caso contrario, de acuerdo con la Ley 258 de 1996, es posible solicitar al juez su levantamiento en el marco de procesos de expropiación. Sin embargo, ello implica mayores trámites y demoras en la gestión.

Para el levantamiento de las anteriores anotaciones en el marco de proyectos de infraestructura es posible acudir al saneamiento automático de predios, según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 y reglamentado mediante Decreto 737 de 2014. De acuerdo con lo dispuesto en dichas normas, esta figura resulta procedente cuando no ha sido posible consolidar el derecho real de dominio libre de limitaciones, gravámenes y afectaciones en favor de la entidad adquirente.

Predios con particularidades especiales

Debido a su especificidad e importancia, se hace especial referencia a los bienes fiscales o de uso público, los predios constituidos bajo regímenes de propiedad horizontal, así como los predios involucrados en procesos de extinción de dominio.

Predios fiscales y de uso público

Estos bienes cumplen con las características de estar destinados al uso común de todos los habitantes, y ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. De acuerdo con la información reportada en los títulos traslativos de dominio, algunos pueden estar destinados a proyectos de infraestructura vial debidamente identificados.

Sobre los bienes de interés cultural o patrimonial que hagan parte de la categoría de bienes de uso público, se constituyan como fiscales o puedan llegar a serlo mediante un proceso de adquisición predial, se requiere adelantar el estudio y revisión de su estado de conservación a fin de determinar si se mantienen los valores patrimoniales que condujeron a la declaratoria. Lo anterior permitirá la toma de decisiones, ya sea para la presentación de la solicitud de exclusión ante la autoridad de Planeación Municipal –a través del respectivo Consejo de Patrimonio– o la expedición de la autorización de intervención requerida según el concepto del estado de conservación, si se tomara la decisión de dejar el inmueble como parte del proyecto. Lo anterior, acorde con lo dispuesto en la Ley 1185 de 2008 (Congreso de la República, 2008).

En otros casos, existen predios en categoría de espacio público, con o sin folio de matrícula inmobiliaria, donde resulta necesario realizar su identificación jurídica (folio de matrícula inmobiliaria y títulos traslativos de dominio) y una actualización y ajuste de la información catastral.

Propiedad horizontal

Los predios que tienen dentro de su certificado de tradición y libertad la condición de estar sometidos al régimen de propiedad horizontal deben revisarse a la luz de la información catastral actualizada, con miras a determinar situaciones como que se identifica una unidad privada o aparece relacionada la matrícula que corresponde a las zonas comunes, pero no se identifican las unidades que conforman la propiedad horizontal. Por otra parte, al momento de iniciar la gestión predial, se deberá tener en cuenta la totalidad de los predios que conforman la propiedad horizontal.

Predios en procesos de extinción de dominio

Los predios bajo la figura de procesos de extinción de dominio, regulados por la Ley 1708 de 2014 (Congreso de la República, 2014) y el Decreto 2136 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia –en adelante, Presidencia de la República–, 2015a), tienen el rasgo distintivo de mantener su titularidad en cabeza de un particular, pero su disposición y administración a cargo de un depositario.

En materia de gestión, conforme al artículo 92 de la ley mencionada, el depositario de estos bienes tiene facultades para enajenarlos o darlos en donación a entidades públicas. En este último caso se requiere contar con sentencia judicial ejecutoriada en la cual se haya decretado la extinción de dominio del 100 % a favor del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (Frisco).

Puntos clave en la interpretación de los resultados de la aplicación metodológica registral

El estudio de títulos o registral es una fase determinante dentro cualquier proyecto. De su adecuado desarrollo depende la posibilidad de superar los procesos de adquisición de suelo. Esta metodología parte de la consecución de las fuentes necesarias de información, y continúa con la revisión cuidadosa y detallada de la información, la identificación de los rasgos clave para la gestión predial y un análisis de los posibles escenarios de gestión o adquisición de los inmuebles.

En todo este camino resulta vital tener claridad sobre el régimen general de la propiedad inmueble, sus limitaciones y afectaciones, y, en general, de todos aquellos aspectos que impactan su tradición y enajenación. Una buena recolección de información, acompañada de un análisis riguroso y bien fundamentado de la situación jurídica de los predios, puede conducir a estrategias de gestión más rápidas

y eficaces. La metodología planteada aquí sugiere una guía con los elementos básicos que se consideran necesarios para lograr ese objetivo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que algunos de sus contenidos pueden variar en función del tipo de proyecto y del área de estudio correspondiente.

Con el propósito de hacer una aproximación esquemática al procedimiento de los estudios registrales, se ofrece a continuación el siguiente diagrama.

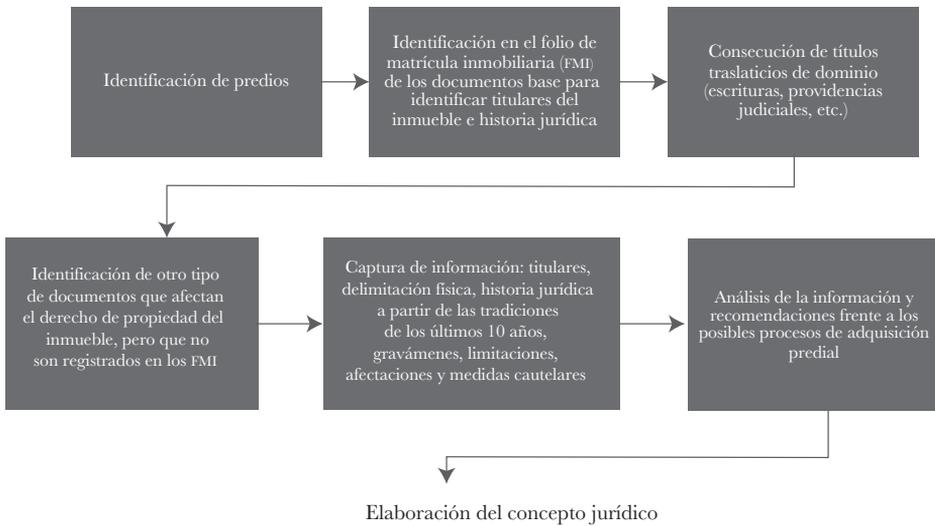


Figura 7. Esquema del procedimiento de los estudios registrales

Fuente: elaboración propia.

Estudios urbanísticos para la gestión predial

El objetivo de este análisis es hacer manifiesto el estado urbanístico de los predios incluidos en la realización de proyectos urbanos, a partir de los atributos relevantes, con miras a la gestión predial por parte de una administración local.

En general, el punto central en este tipo de estudios es establecer las condiciones del área de influencia del proyecto en relación con el ordenamiento territorial, y, en particular, con las normas urbanísticas de su entorno inmediato, incluyendo áreas identificadas como suelo de protección, zonas de riesgo, bienes de interés cultural, equipamientos públicos, entre otros. En la misma línea, el estudio permite identificar las potencialidades y externalidades positivas para el desarrollo urbano.

71

Al final, el estudio urbanístico aporta la información normativa aplicable para cada predio, que abarca su identificación y localización en el ámbito de las estructuras administrativas, políticas y de planeación urbana de la ciudad; la información sobre el desarrollo urbanístico al que pertenece, y, en el caso de existir, las licencias urbanísticas u otros actos administrativos adoptados que sean determinantes de su caracterización urbanística y normativa.

Fuentes de información

El documento principal, base de los análisis en este componente, es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), acompañado del Plan de

Desarrollo Municipal (PDM) vigente y otros documentos (licencias y planos urbanísticos). En caso de existir unidades de planeación intermedia –tales como las Unidades de Planeamiento Urbano (UPU) y las Unidades de Planeamiento Zonal y Rural (UPZ y UPR)– se deben contemplar la norma específica y los programas y proyectos incluidos en las fichas o documentos reglamentarios. De igual manera, se deben tomar en consideración otros instrumentos que desarrollen los planes de ordenamiento territorial que se encuentren adoptados: planes parciales, planes de implantación o de regularización, actos administrativos de legalización o regularización de desarrollos informales, entre otros.

Las actividades del componente urbanístico abarcan la recopilación y el análisis de información secundaria; la definición de tramos o ámbito de estudio como un primer acercamiento a la clasificación de predios; la identificación, el análisis espacial y la sistematización de la información contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) vigente y las unidades de planeación/planeamiento intermedio (UPU, UPZ o UPR); la consulta y recolección de información secundaria relacionada con planes o programas específicos, licencias o planos urbanísticos y los demás instrumentos adoptados.

72

Entre la información para la localización e identificación de cada predio –y que hace parte de la técnica predial urbanística– se deben recopilar imágenes, bien sean ortofotografías, imágenes satelitales o de Google Earth, Street View o vuelos tripulados o no tripulados de las manzanas y sectores. A nivel del sector, las imágenes permiten identificar la localización en el entorno urbanístico, la configuración territorial, las vías de acceso y los barrios circundantes. Para los casos en que no sea posible encontrarlas en la fuente de información, se recomienda realizar un recorrido para la toma de las fotografías de las imágenes de frente y perfil.

Por otra parte, en la imagen al nivel de la manzana se puede identificar la morfología (irregular, ortogonal, repetitiva), la localización del predio en relación con sus predios colindantes y una aproximación

de las características de ocupación y proporción entre las áreas libres y construidas.

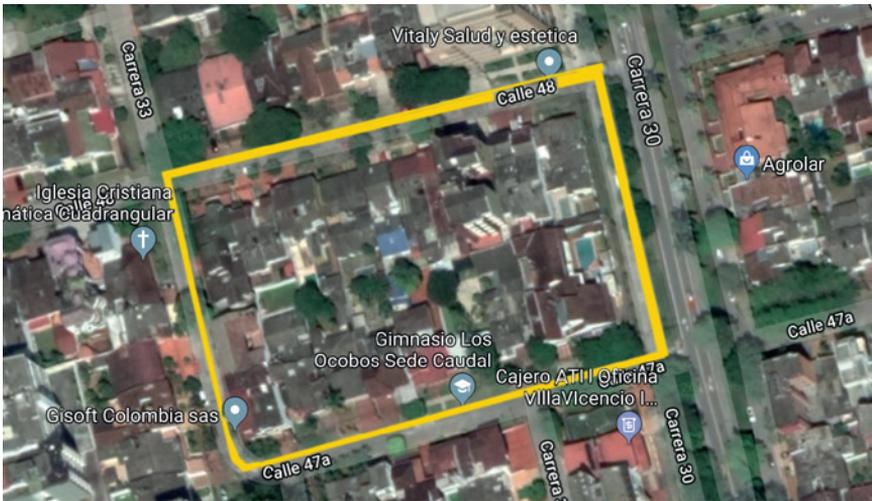


Figura 8. Imagen sector y manzana

Fuente: elaboración propia con base en Google Earth y Google Street View, 2019.

Para el análisis de la norma urbanística, la mayor parte de la información se encuentra definida en los POT municipales. Esta guía propone una información mínima para caracterizar, así:

- Clasificación del suelo

- Áreas de actividad
- Usos previstos
- Tratamientos urbanísticos
- Vocación
- Edificabilidad prevista



74



Figura 9. Fotografía frente y perfil

Fuente: elaboración propia con base en Google Earth y Google Street View, 2019.

Además, se debe referenciar si los predios se encuentran en el ámbito de otros componentes del modelo de ordenamiento, tales como operaciones estratégicas, centralidades, planes zonales, planes parciales,

áreas prioritarias de intervención o nodos de equipamientos, entre otros.

Se debe identificar y registrar la existencia de planos y licencias urbanísticas con el fin de establecer si las construcciones existentes obedecen a un desarrollo de origen formal o informal, entendiendo que los desarrollos formales son aquellos que cumplieron un proceso de urbanismo, y que los de origen informal pueden presentar precariedades urbanísticas por el incumplimiento de las normas.

Igualmente, el estudio de las licencias de construcción permite establecer la coincidencia entre la construcción existente y los metros cuadrados autorizados para cada uso en la respectiva licencia de construcción. En caso de no existir coincidencia, se puede configurar la construcción de mejoras, que tendrán una incidencia diferente en el avalúo de los inmuebles. La digitalización y consolidación de licencias y otros actos debe incluir al menos información relacionada con el tipo, modalidad y número de licencia, titular, plano (si aplica), curaduría, número de pisos, fecha de expedición y ejecutoria del acto, usos, unidades y área. Se sugiere incorporar al estudio el análisis de planos urbanísticos de referencia localizados en el entorno del área de estudio que, a pesar de no estar incluidos en el área de intervención, pueden abarcar tramos significativos del corredor o ámbito por desarrollar.

75

También es de especial atención la existencia de decretos municipales, resoluciones y otros actos administrativos que involucren los predios priorizados en el ámbito del proyecto, que correspondan con actuaciones urbanísticas que se encuentren aprobadas o en ejecución por parte del municipio, de otros niveles de gobierno o de particulares.

Recolección y procesamiento de datos

El estudio urbanístico toma el predio como unidad básica de análisis, y en torno a esta se debe recoger, organizar y sistematizar la información que, en conjunto, permite tener una imagen de la situación

urbanística de los predios analizados, con el fin de dar recomendaciones para la gestión predial correspondiente a las futuras etapas del proyecto. A través de estos atributos se pretende:

- a. Identificar la norma urbanística para los predios –específicamente asociada a la clasificación del suelo, usos previstos, tratamientos urbanísticos, ocupación y edificabilidad– estipulada en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.
- b. Identificar los aspectos relacionados con la estructura urbana (áreas útiles, zonas de cesión y cargas generales) de planes parciales y otros instrumentos de planificación que desarrollan el POT, que se encuentren en el ámbito del proyecto.
- c. Identificar los licenciamientos urbanísticos, autorizaciones o emisión de actos administrativos de los predios, como urbanización, loteo, subdivisión, parcelación, legalización, regularización, etc. También los licenciamientos constructivos en sus diferentes modalidades, los actos de reconocimiento de edificaciones o cualquiera otro que haga sus veces.
- d. Identificar aquellos planos urbanísticos oficiales de los predios que, para los efectos de esta metodología, incluyen la ubicación de cada predio en el marco de un desarrollo urbanístico y sus características (áreas privadas y públicas).
- e. Identificar los instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación, a partir de la captura de valor, previstos en el POT vigente y que a la fecha se encuentren en proceso de ejecución.
- f. Identificar los proyectos de infraestructura priorizados y en ejecución que se puedan detectar espacialmente en los planos o en la descripción normativa de los actos administrativos del POT y del PDM vigentes.

Otra fuente de información adicional son los contratos de consultoría ya realizados y concluidos o en ejecución, así como el apoyo de funcionarios de diferentes entidades y dependencias municipales y la consulta de sus páginas oficiales. A partir de los mapas oficiales del Plan de Ordenamiento Territorial, se elabora la primera cartografía del análisis general del ámbito del proyecto, produciendo planos temáticos relacionados con la clasificación del suelo, áreas de actividad, tratamientos urbanísticos, entre otros.

Caracterización de la información

La caracterización predial desde el punto de vista urbanístico permite consolidar los antecedentes urbanísticos y evidenciar la norma urbanística relacionada con los predios priorizados en el ámbito del proyecto (clasificación del suelo, tratamiento urbanístico, usos, edificabilidad y usos permitidos). También muestra la estructura urbana (áreas útiles, zonas de cesión y cargas generales) de planes parciales y otros instrumentos de planificación intermedia aprobados, al igual que las posibles afectaciones espaciales asociadas al ámbito del proyecto en general y para los predios en particular, los cuales son insumo fundamental para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y financiación, con miras a la captura de valor en los proyectos priorizados.

La realización del análisis se puede compilar en fichas técnicas prediales urbanísticas, así como la identificación de casos o tipologías que buscan brindar a la administración municipal de una imagen previa de los casos que podrían encontrarse en el desarrollo del proyecto y, en especial, en su proceso de gestión predial; esto permitirá la toma de decisiones en relación con los mecanismos idóneos para lograr dicha gestión.

A continuación, se describen los elementos de la caracterización urbanística, de acuerdo con lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y las demás fuentes de información previstas para este tipo de estudios.

En todo caso, un primer paso, previo a la caracterización urbanística, al igual que en los otros estudios planteados en esta guía, es la identificación del predio, tal como lo señala la tabla 20. Lo anterior hará posible sistematizar la información de los predios con una llave única que consolida los datos para un mismo predio.

Tabla 20. Identificación de los predios del estudio urbanístico

Número predial o CHIP	
Matrícula inmobiliaria	
Dirección catastral	
Comuna	
Código del barrio	
Nombre del barrio	
Área del terreno (base catastral m ²)	
Área construida (base catastral m ²)	

Fuente: elaboración propia.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El propósito de esta caracterización es analizar las condiciones urbanísticas en la zona, partiendo de las definiciones adoptadas por el POT. Idealmente se debe llegar al nivel de predio, para comparar su situación actual frente a la propuesta normativa, e identificar los predios que podrían verse cobijados por alguno de los instrumentos de planificación, gestión y financiamiento adoptados.

78

Clasificación del suelo

Evidencia la ubicación de los predios en relación con los perímetros delimitados por el Plan de Ordenamiento Territorial y su definición de clases/tipos de suelo. El insumo central es la cartografía oficial adoptada por el POT, y debe arrojar una clasificación general en porcentajes y áreas presentes en la franja de desarrollo del proyecto.

La clasificación de suelo está asociada de manera general a lo establecido en la ley, así:

- Suelo urbano
- Suelo de expansión urbana

- Suelo rural
- Suelo de protección

El resultado del porcentaje del suelo y el área del ámbito del proyecto según esta clasificación pone de manifiesto algunas características iniciales para la gestión predial:

- Área desarrollada o por desarrollar (el suelo con construcciones implica mayor gestión predial, y los suelos de expansión pueden representar oportunidades para la gestión del suelo por cargas generales o locales).
- Potenciales de desarrollo (las zonas rurales tienden a tener restringido el desarrollo de proyectos inmobiliarios en el corto plazo).

Estos resultados inciden en el tipo de actuación complementaria al proyecto, el tipo espacio público generado o por generar, la planeación del transporte o movilidad y de proyectos inmobiliarios detonantes, la posibilidad de revitalización de zonas deterioradas, entre otros. Así mismo, la ubicación de predios en suelo urbano implica un alto número de propietarios, mayores tiempos de gestión social y negociación e impacto sobre el avalúo de los predios.

Áreas de actividad

Las áreas de actividad no se encuentran establecidas en la Ley 388 de 1997. Sin embargo, los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia han definido la aplicación de áreas de actividad como grupos de usos que caracterizan determinados sectores en función de sus modelos de ocupación, que evidencian la apuesta de los actores municipales para orientar el desarrollo de las distintas zonas de la ciudad.

Algunos ejemplos de áreas de actividad en los POT son:

- Área de actividad residencial
- Área de actividad de comercio y servicios

- Área de actividad múltiple
- Área de actividad industrial, entre otras

En los estudios urbanísticos se busca determinar el porcentaje y las áreas por cada tipología para establecer predominancias que incidan en la gestión predial posterior. Por ejemplo, las áreas múltiples permiten incluir en su estructuración la construcción de edificaciones con diversos usos y actividades económicas (vivienda, abastecimiento, equipamientos, servicios industriales y comerciales). El mismo ejercicio se debe replicar en términos de número de predios para revisar su concordancia, ya que la prevalencia de usos mixtos plantea un reto en la gestión predial, debido a las múltiples opciones de los propietarios para la localización de actividades económicas, lo cual puede generar procesos de negociación complejos y valores del suelo altos para la estructuración financiera del proyecto.

80

Por su parte, dependiendo de la estructura de organización de los usos en cada Plan de Ordenamiento Territorial, se definen diferentes niveles o categorías; entre estas, aparecen las vocaciones y los tipos de actividad, y posibilitan establecer diferentes niveles de aproximación para el análisis. Para la gestión predial, esta información evidencia una parte del aprovechamiento de los predios, en cuanto al impacto positivo o negativo que los usos pueden generar en el valor de los inmuebles, en correspondencia con las normas urbanísticas.

Tabla 21. Áreas de actividad y vocaciones de los predios

Área de actividad	Tipo de actividad	Vocación

Fuente: elaboración propia.

Tratamientos urbanísticos

Los tratamientos urbanísticos se definen como las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial que, atendiendo a las

características físicas de cada zona considerada, establecen normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Dentro de las clasificaciones más generales se encuentran los siguientes tipos de tratamientos urbanísticos (artículo 2.2.1.1, Decreto Nacional 1077 de 2015):

- Conservación
- Consolidación
- Renovación urbana
- Desarrollo
- Mejoramiento integral, entre otros

Como sucede en las categorías explicadas en los apartes anteriores, cada municipio en su POT puede definir los tratamientos, e incluso, en algunos casos, se evidencia un conjunto de subcategorías asociadas a cada uno de dichos tratamientos (Contreras, 2019).

Para la gestión predial en proyectos urbanos es importante identificar los porcentajes de las áreas correspondientes a todos los tratamientos urbanísticos definidos por el POT en la franja o ámbito del proyecto, ya que esto permitirá los análisis relacionados con la capacidad urbanística (infraestructura vial, de equipamientos, de espacio público, tamaño medio de predios) para soportar mayores edificabilidades o la posibilidad de intervenciones predio a predio¹⁴ o por englobe, dependiendo del tamaño del proyecto que se pretenda realizar. También permite establecer las posibilidades para generar nuevo espacio público o recursos para la intervención pública como contraprestación a mayores aprovechamientos urbanísticos, entre otros, que inciden en la planeación del proyecto en relación con la trama urbana.

14 Se ha de tener en cuenta que la generación de nuevas construcciones con mejores aprovechamientos predio a predio se debe a que los potenciales urbanísticos con los cuales se calcula el avalúo comercial en la gestión del suelo —y con los que los propietarios construyen sus expectativas para la negociación predial— pueden ser mayores en términos de usos permitidos y áreas construidas por cada uno de ellos.

Dicho análisis debe apuntar a identificar casos específicos en los que la norma deba armonizarse o actualizarse con las necesidades de suelo para el desarrollo de las obras, especialmente en aquellos casos en que existen instrumentos normativos sujetos a temporalidades diferentes (tipo de ejecución de los planes parciales), que adicionalmente limiten la posibilidad de aplicación de instrumentos de gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano asociados.

Son de especial atención los componentes del Patrimonio Cultural Material y los Bienes Inmuebles de Interés Cultural, que en la mayoría de los casos tienen asignado el tratamiento urbanístico de conservación. Por lo tanto, aunque no se registre el tratamiento, pueden existir bienes de interés cultural (BIC) que requieren una gestión diferencial.

Normas de usos y aprovechamientos

82

Como se mencionó, las normas sobre usos son relevantes en la gestión predial para el desarrollo de proyectos urbanos. No solo porque determinan la posibilidad de consolidar las normas generales a través de la obtención de una licencia, sino porque, dependiendo de su compatibilidad con los usos identificados como principales, pueden generar un mayor valor a los inmuebles, en la medida en que generen mayores rentas al suelo. En general, los usos se clasifican en:

- Residenciales
- Comerciales
- Servicios
- Industriales, entre otros

Algunos Planes de Ordenamiento Territorial incluyen los equipamientos o los usos dotacionales entre las categorías de usos del suelo; otros los consideran parte de los sistemas generales de soporte a los usos urbanos. En cualquier caso, se deberán tener en cuenta para el estudio urbanístico, bien sea por su posible afectación o porque el

proyecto constituya una oportunidad para la localización de nuevos equipamientos urbanos.

La información consolidada en materia de normas de usos y aprovechamientos definida por el POT municipal está relacionada con el análisis de áreas de actividad que contienen la norma específica de usos del suelo. Esta última tiene especial incidencia en la edificabilidad relacionada con el uso por desarrollar y el tratamiento urbanístico donde se localiza el área objeto de actuación.

Son de especial atención las restricciones normativas que puedan estar presentes en el ámbito de desarrollo del proyecto en términos de actividad, uso, edificabilidad o afectación, con el fin de realizar el contraste entre dichas restricciones y la realidad predial, sobre todo en los casos de construcciones informales.

Usos

Los usos son definidos por el POT del municipio, y están relacionados con las áreas de actividad u otros atributos o categorías del suelo. El análisis de usos parte de la vocación identificada para cada uno de los predios. La lectura de los usos en función de la gestión está encaminada a determinar situaciones del tipo de localización de nueva población residente, incentivos para la localización de usos más rentables, su relación frente a la edificabilidad, entre otros.

Como complemento a lo anterior, y con el objetivo de identificar la correspondencia de los destinos económicos catastrales con la norma de usos del suelo definida en el POT, se pueden realizar análisis prediales mediante la agrupación de la información existente en las bases de datos del municipio o distrito. Por ejemplo, esta guía metodológica propone realizar dicha agrupación a partir de seis (6) categorías de destinos económicos, por su relación con los distintos tipos de uso del suelo (comercio, asociados a equipamientos, industria, servicios, residencial y otros), así:

- Destinos económicos asociados a usos comerciales: comercio en corredor comercial en NPH¹⁵; viviendas o locales destinados a uso de bodegas o depósitos; comercio puntual en NPH; comercio en corredor comercial en PH.
- Destinos económicos asociados a equipamientos: cultural y universidades.
- Destinos económicos en industria: industria pesada en NPH e industria liviana en NPH.
- Destinos económicos asociados a usos de servicios: consultorios y oficinas en NPH, moteles, apartahoteles, residencias y amoblados en NPH.
- Destinos económicos asociados al uso residencial: habitacional en NPH \leq 3 pisos, habitacional en PH \leq 3 pisos, habitacional en NPH $>$ 3 pisos y habitacional en PH $>$ 5 pisos.
- Otros destinos económicos¹⁶: cerramientos predio a predio, patios encementados (bodegas, estaciones de gasolina y gas, canchas múltiples, parqueaderos, predios con destinación específica: viveros, parqueaderos y depósitos de chatarra).

84

A partir de estas categorías y las predominancias que se encuentren, es posible prever el tipo de gestión predial para un determinado grupo de predios que se comporte de manera similar, y la posible generación de nuevas actividades urbanas, de acuerdo con el alcance del proyecto urbano que se pretende desarrollar, como articuladoras con los usos existentes.

Edificabilidad

La determinación de la edificabilidad en los POT se realiza a partir de distintos criterios, tales como las restricciones ambientales, de riesgo

15 NPH: no propiedad horizontal. PH: propiedad horizontal.

16 Definidos porque aun cuando puedan tener relaciones con los tipos de usos mencionados, no son fácilmente identificables en dicho vínculo.

o funcionales, la capacidad de las infraestructuras de soporte para la movilidad, la disponibilidad de servicios públicos, los indicadores de densidad habitacional y el déficit de espacio público por habitante, entre otros.

En ese sentido, la edificabilidad está directamente relacionada con los índices de ocupación y de construcción definidos en el POT. Los índices de construcción son definidos en el artículo primero del Decreto Nacional 1788 de 2004 (Presidencia de la República, 2004) como “el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida, y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio”. Por su parte, los índices de ocupación se definen en la misma norma como “la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta, y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio”.

Es así que los índices de ocupación se definen por la relación entre la huella de la edificación y el área libre requerida para cada predio para antejardines, patios y zonas comunes, mientras que los índices de construcción corresponden al número total de metros cuadrados que se pueden construir en un predio en relación con su área, en superficie.

Para el análisis predial es fundamental identificar los tipos de desarrollo y los índices de ocupación y construcción asignados por la norma urbanística (POT o instrumentos que lo desarrollan y reglamentaciones específicas) como lo muestra la tabla 22.

Tabla 22. Atributos para análisis de edificabilidad

Tipo desarrollo	Índice ocupación	Observaciones	Acto administrativo (artículo específico)

Fuente: elaboración propia.

Los Planes de Ordenamiento Territorial o las reglamentaciones específicas pueden incluir definiciones adicionales sobre los índices de construcción, con el fin de regular las alturas, en función de obtener mejores condiciones de habitabilidad o cargas para la generación de espacio público a cambio de mayores edificabilidades. A continuación, se presentan algunos ejemplos de otros tipos de edificabilidad que se pueden encontrar:

- Índice de construcción base (ICB): índice de construcción máximo que se puede alcanzar sin realizar aportes por mayor edificabilidad.
- Índice de construcción adicional (ICA): corresponde al índice de construcción máximo alcanzable en un área determinada con base en el aporte urbanístico por edificabilidad.
- Índice de construcción efectivo (ICE): es el índice de construcción otorgado mediante una licencia urbanística, que da lugar a la liquidación de cargas o beneficios para el proyecto específico.

Tabla 23. Índices de construcción básico, adicional y efectivo

Índice de construcción base (ICB)	
Índice de construcción adicional (ICA)	
Índice de construcción efectivo (ICE)	

Fuente: elaboración propia.

Al igual que con los otros parámetros del estudio urbanístico, se debe buscar la agrupación de características similares teniendo en cuenta la edificabilidad de cada uno de los predios, con el fin de establecer patrones de gestión predial futura o ajustes normativos requeridos por la especificidad del contexto urbano.

Por ejemplo, si se trata de algún proyecto previsto en el respectivo Plan de Ordenamiento, es posible que exista una restricción normativa en el aprovechamiento de las áreas o franjas requeridas para su desarrollo, teniendo en cuenta que se deben contemplar procesos de

reubicación y la posibilidad de compra de predios en dicha zona. En este ejemplo, una vez se desarrolle el proyecto, se pueden definir nuevas condiciones normativas a las áreas colindantes e incorporar mecanismos de gestión del suelo y financiación a partir de las externalidades positivas que se puedan captar a través de los nuevos desarrollos inmobiliarios.

Otros ejemplos son el desarrollo de planes parciales concordantes con la edificabilidad requerida por el proyecto, desarrollos multifamiliares *VIS*, no *VIS*, *VIP*, programas de reubicación por obra pública de hogares y unidades económicas requeridas, zonas de uso público que no pueden ser intervenidas ni construidas, entre otros.

Los estudios urbanísticos deben analizar la edificabilidad debido a que el desarrollo de proyectos públicos (municipales o distritales) pueden implicar la construcción de edificaciones o el desarrollo de actividades conexas y actividades económicas urbanas en su entorno. Por ejemplo, proyectos de infraestructura de transporte pueden requerir construcciones para estaciones, patios, intercambiadores o parqueaderos disuasorios y nuevos nodos de atracción de viajes, como complemento al transporte, y parte de proyectos de intervención integral bajo la metodología Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS).

Instrumentos de planeación, gestión y financiación

La Ley 9 de 1989 (Congreso de la República, 1989) y la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República, 1997) definieron, entre otros, las atribuciones de las autoridades estatales, especialmente las municipales, para determinar el ordenamiento del territorio en función de objetivos tales como posibilitar a todos los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos; hacer efectivos los derechos a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; procurar un uso racional del suelo acorde con la función social y ecológica de la propiedad, y garantizar la función pública del urbanismo.

Como complemento para el desarrollo de las normas contenidas en el POT, la Ley 388 de 1997 incorporó en el marco normativo para el ordenamiento territorial una serie de instrumentos que pueden ser utilizados por las autoridades locales para la financiación del desarrollo urbano y la gestión del suelo. Con ellos se pretende, entre otros, generar suelo urbanizado y sistemas estructurantes que soporten las actividades propias de las ciudades, además de viabilizar mecanismos para la captación de recursos y la materialización de intervenciones de interés público en el territorio (Contreras, 2017, p. 142).

Aunque en la práctica no siempre es posible encasillar esos instrumentos en una única categoría, estos han sido clasificados normalmente como instrumentos de planificación, gestión y financiación. Los primeros son actos a través de los cuales se proyecta mediante normas el proceso de ocupación del territorio hacia futuro en función de los objetivos indicados. Los segundos, son mecanismos previstos en la ley, los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollan; están orientados a materializar dichas normas y, en ese orden, a garantizar la disponibilidad de suelo para cumplir con los objetivos del ordenamiento territorial, sobre todo en aquellos aspectos de relevancia común y pública. Los terceros, son mecanismos previstos en la ley para financiar el desarrollo urbano, en buena parte con cargo a los beneficios que este genera.

88

El instrumento por excelencia que recoge la regulación de todos estos aspectos y determina su operación en el campo municipal es el Plan de Ordenamiento Territorial. No obstante, existen instrumentos que, a pesar de no encontrarse necesariamente mencionados en los POT, existen como consecuencia de su consagración y regulación en la ley y normas de carácter nacional, por lo que se deben considerar la principal fuente para llevar a cabo este análisis.

Para la realización de estudios prediales en su componente urbanístico resulta fundamental incluir información sobre los instrumentos de planificación adoptados, especialmente los planes parciales. En la tabla 24 se presenta un ejemplo de la información básica requerida

para el estudio, que hace referencia a las características principales de los actos administrativos y a datos relevantes sobre áreas y decisiones incorporadas sobre la estructura urbana.

Tabla 24. Identificación de los instrumentos de planificación adoptados en el municipio

Nombre del instrumento	Número acto administrativo de adopción	Fecha de adopción	Área útil	Área cargas generales	Área zonas de cesión por carga local

Fuente: elaboración propia.

Así, se debe tomar en consideración el conjunto de instrumentos identificados –tanto en las leyes como en el Plan de Ordenamiento Territorial– que pueden impactar el proyecto, bien sea porque han sido ya aplicados en el municipio y afectan uno o varios de los predios sometidos al estudio¹⁷, o porque son herramientas que podrían resultar útiles para la gestión de proyecto y, eventualmente, ser adoptados como parte de sus componentes de gestión y financiación.

89

Instrumentos de gestión y financiación

En este campo se busca identificar los instrumentos diseñados para contribuir a materializar el logro de los contenidos y objetivos plasmados en el proceso de planificación. Específicamente se debe incorporar un análisis de los predios a los que les resulta aplicable cada instrumento o la evidencia de que ya ha sido utilizado en alguno de ellos.

17 En este caso resulta necesario estudiar las acciones posibles para resolver la compatibilidad y coexistencia de dichos instrumentos con el proyecto.

Tabla 25. Instrumentos de gestión y financiación registrados
y aplicables en el municipio

Nombre del instrumento	Norma que define que este instrumento es aplicable	Condiciones normativas que hacen aplicable el instrumento	Registrado (Sí/no)

Fuente: elaboración propia.

Por una parte, se pueden identificar aquellos mecanismos que, por vía regulatoria, imposición de obligaciones y otorgamiento de derechos, permiten movilizar el suelo en una u otra dirección en función de lo determinado en el POT. Se encuentran allí herramientas como el anuncio de proyecto, el derecho de preferencia, las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarios y el aprovechamiento de bienes en desuso.

90

Por otra parte, están los instrumentos que en el marco de la gestión urbana e inmobiliaria permiten obtener recursos distintos a los procedentes de la actividad ordinaria impositiva del municipio para invertir en el desarrollo de la ciudad, asociados a los beneficios generados por el propio desarrollo. Entre ellos se encuentran los aportes urbanísticos por mayor edificabilidad, la contribución de valorización por beneficio general y local, y la participación en plusvalía.

En síntesis, se pueden identificar varios tipos de instrumentos, tales como:

- a. Anuncio de proyecto
- b. Declaratorias de desarrollo y construcción prioritarios y bienes en desuso
- c. Derecho de preferencia
- d. Aportes por mayor edificabilidad
- e. Contribución de valorización
- f. Participación en plusvalía

- g. Derechos de adicionales de construcción y desarrollo
- h. Compensaciones y traslados en el marco de esquemas de distribución de cargas y beneficios
- i. Mecanismos de financiación del espacio público
- j. Instrumentos de carácter ambiental

Es de anotar que, para el estudio urbanístico, no solamente deben tenerse en cuenta los instrumentos adoptados, sino aquellos que puedan llegar a ser aplicables. Esto significa que se debe examinar en el POT, o en las normas específicas que lo desarrollen, el potencial de aplicación de los instrumentos o mecanismos definidos, y establecer, a través del análisis de escenarios, cómo pueden impactar el ámbito del proyecto.

Tabla 26. Identificación de instrumentos de planeación, gestión y financiación aplicables en el municipio

Nombre del instrumento	Norma que define que este instrumento es aplicable	Condiciones normativas que hacen aplicable el instrumento
------------------------	--	---

Fuente: elaboración propia.

Es necesario aclarar que varios instrumentos pueden ser aplicables a un mismo predio, por lo cual existen múltiples opciones para su vinculación al proyecto. Esto dependerá del objetivo de intervención urbanística y gestión del suelo que se defina para cada predio o área requerida. Es importante tener presente estas opciones y sus potenciales, debido a que la forma en que estos sean adoptados puede tener un impacto sobre los valores y los mecanismos de adquisición del suelo, así como facilitar o complejizar las dinámicas de gestión predial. Adicionalmente, estos instrumentos y las áreas a los cuales son aplicables tienen el potencial de articularse con otros en la ciudad.

Programas y proyectos en el ámbito de estudio

Este acápite está orientado a consolidar información sobre los programas y proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), las Unidades de Planificación Urbana (UPU) o Unidades de Planeamiento Zonal o Rural (UPZ o UPR), según corresponda, y el respectivo Plan de Desarrollo, municipal o distrital.

El análisis de los programas y proyectos identificados está relacionado con los predios que son objeto del estudio o con las áreas de influencia delimitadas como ámbito del proyecto.

El POT es el instrumento que tiene un mayor horizonte temporal y una definición más precisa de cada uno de sus componentes (ambientales, de riesgo, infraestructura, espacio público, movilidad, entre otros). Las UPU, UPZ o UPR en algunos casos definen proyectos integrales que consolidan la visión del POT mediante actuaciones articuladas que incluyen varios programas.

92

En cuanto a los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), se sugiere incluir únicamente aquellos que se encuentren territorializados y asociados a actuaciones físicas en el territorio.

Por lo tanto, se deben tener en cuenta:

- Programas y proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial: presentar el listado de los programas establecidos en el POT que se relacionan con los predios priorizados en el estudio y el número de predios frente a dichas intervenciones.
- Unidades de Planificación Urbana (UPU), Unidades de Planeamiento Zonal y Rural (UPZ-UPR): cuando aplique, se deben identificar los programas y proyectos de acuerdo con su intervención o influencia en el área de estudio y su relación con los predios priorizados. Además, se ha de establecer su escala, plazo de ejecución y organismos de la administración municipal ejecutores. Es deseable que se establezca su tipología.

- Plan de Desarrollo Municipal (PDM): contiene los proyectos estratégicos georreferenciados proyectados en el municipio. Se deben tomar para este estudio los programas y proyectos asociados a los predios priorizados, así como aquellos que se intersequen con la franja o ámbito del proyecto. Para el efecto de la identificación de la influencia en el área de estudio, se debe realizar una sobreposición de las capas de información georreferenciada del PDM y evidenciar, siempre que sea posible, el número de predios contenidos o beneficiados por la ejecución de dichos programas y proyectos.

Como se observa en la tabla 27, es fundamental identificar los programas y proyectos priorizados para el desarrollo futuro en los planes, su descripción y ámbito geográfico, asociado a cada uno de los predios que hacen parte del ámbito del proyecto urbano. Esto permitirá asociar acciones e intervenciones de la administración (municipal, departamental o nacional) en el territorio y contemplar la posibilidad de articulación.

Tabla 27. Programas y proyectos identificados en POT, PDM o UPU

Programa	Descripción general del programa	
Proyecto	Objetivo del proyecto	Localización

Fuente: elaboración propia.

Afectaciones

Para una correcta interpretación del análisis de afectaciones, es necesario precisar que este término aplica exclusivamente a las condiciones de restricción aplicables al área de estudio y a los predios priorizados, por decisiones en materia ambiental, de riesgo y amenaza, o por la localización de infraestructura de redes matrices de servicios públicos o del sistema vial, que se encuentren definidas en las decisiones del

POT. Por lo tanto, no aplica el término afectación por obra pública establecido en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 y demás normas concordantes.

Tabla 28. Identificación de afectaciones en los predios del estudio urbanístico

Tipo (ambiental / riesgos / sistema de movilidad / servicios públicos)	Afectación	Nivel

Fuente: elaboración propia.

En este ítem, el estudio se lleva a cabo a través de una superposición de la información secundaria de las diferentes capas temáticas del POT de cada uno de los predios priorizados para el ámbito del proyecto por desarrollar. La cantidad de afectaciones puede llegar a superar el número de predios estudiados, ya que un predio puede tener más de un tipo de afectación, y, a su vez, más de una afectación por tipo (ambiental, riesgos, sistema de movilidad o servicios públicos).

94

En relación con la gestión del suelo es determinante identificar las afectaciones sobre el valor de los inmuebles, toda vez que estas restringen los usos urbanos, y en muchos casos permiten identificar el desarrollo de construcciones o actividades informales, por fuera de las normas urbanísticas. En el caso de afectaciones por proyectos de infraestructura de movilidad o de servicios públicos, es posible realizar una gestión compartida con la entidad responsable de la ejecución de dichos proyectos.

Obras públicas en ejecución

El análisis específico de las obras públicas en ejecución hace posible establecer cómo se está interviniendo el territorio en el momento de la planeación de los proyectos urbanos e incorporarlos a las decisiones para

la gestión predial. Su importancia radica en determinar el estado de avance (estudios, diseños, factibilidad, ejecución) y articulación –con miras a evitar la constitución de detrimentos patrimoniales al Estado–, así como la existencia, constitución o transferencia de pólizas de seguros sobre la estabilidad de las obras ejecutadas.

Este tipo de información no siempre se halla disponible en documentos públicos, por lo que es fundamental, en su momento, adelantar la consulta a las diferentes entidades del municipio encargadas de la ejecución de obras públicas, con el fin de solicitar, a cada una de las entidades, la entrega de información correspondiente a los proyectos (sobre todo de infraestructura) desarrollados en los últimos cinco (5) años, y los planeados por desarrollar específicamente en la franja o ámbito del proyecto.

Tabla 29. Atributos para la identificación de los predios del estudio urbanístico

Nombre del proyecto	Entidad ejecutora	Descripción general del proyecto
Denominación	Denominación	Descripción del proyecto

Fuente: elaboración propia.

Es importante tener en cuenta, al menos, los siguientes tipos de obras o intervenciones en el territorio:

- Infraestructura vial y de transporte
- Espacio público
- Equipamientos
- Bienes de interés cultural (BIC)

Infraestructura vial y de transporte

La infraestructura vial y de transporte se define en el POT, y como sistema puede tener diferentes subsistemas. Por ende, se deben identificar, al menos, los proyectos relacionados con cada uno de los subsistemas a partir del POT y el PDM. Entre los subsistemas más comunes están:

- La malla vial, según su clasificación; por ejemplo, malla vial principal, secundaria y local.
- Intersecciones viales, puentes, viaductos, glorietas o rotondas, entre otras.
- Implementación de sistemas de transporte masivo o infraestructura para sistemas troncales de carriles exclusivos para buses.
- Construcción de ciclorrutas y bicicarriles, entre otros.

Espacio público

La Ley 9 de 1989 en el artículo 5.º define el espacio público como:

el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes [...]. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo. (Ley 9 Congreso de la República, 1989)

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.3.1.2 del Decreto Nacional 1077 de 2015 (Presidencia de la República, 2015b), de-

finió el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes. Este mismo decreto contempla que el espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de esta, y por ende se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial. Adicionalmente, la norma nacional señala que el espacio público está conformado por un conjunto de elementos constitutivos y complementarios.

De acuerdo con lo anterior, se consideran componentes del espacio público los siguientes:

- Los bienes de uso público –es decir, aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional– destinados al uso o disfrute colectivo.
- Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público.
- Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público.

97

Son elementos constitutivos del espacio público:

- El espacio público de valor ambiental: corresponde a algunos elementos de la estructura ecológica principal del sistema ambiental; ecoparques (en las áreas de propiedad pública); alturas de valor paisajístico y ambiental (en las áreas de propiedad pública); corredores ambientales, canales y separadores viales y áreas de protección del recurso hídrico.
- El espacio público de encuentro ciudadano y recreación: plazas, plazoletas, parques y zonas verdes.

- El espacio público de movilidad: corresponde al sistema de movilidad, como vías peatonales, ciclo-infraestructura y elementos de apoyo a la infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) o Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP).

Son elementos complementarios del espacio público:

- Elementos de propiedad privada conformantes del espacio público abierto: corresponde a elementos arquitectónicos, como cubiertas, fachadas, pórticos, antejardines y cerramientos.
- Vegetación natural intervenida: elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, como vegetación herbácea o césped, setos o matorrales, arbustos, árboles o bosques.
- Amoblamiento urbano: elementos de mobiliario, como mapas de localización, bolardos, paraderos, bicicleteros, baños públicos, etc.

En el marco de la gestión predial para proyectos urbanos se deben identificar los predios que forman parte de la estructura del espacio público del municipio o distrito, tales como:

- Los corredores ambientales asociados a componentes de la estructura ecológica principal.
- Los separadores viales, cruces peatonales, andenes, entre otros elementos del espacio público que complementan el sistema de movilidad.
- Construcción de parques y otros componentes del espacio público, según su clasificación; por ejemplo, parques urbanos, parques de barrio, plazoletas, alamedas, entre otros.

Equipamientos

El Decreto Nacional 1077 de 2015 (Presidencia de la República, 2015b), al compilar el Decreto 798 de 2010, define los equipamientos como áreas, edificaciones e instalaciones de uso público o privado, destinadas a proveer a los ciudadanos de los servicios colectivos de carácter educativo, formativo, cultural, de salud, deportivo-recreativo, religioso y de bienestar social que prestan apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos del municipio.

Este mismo decreto, recogiendo las disposiciones del Decreto 2181 de 2006 (Presidencia de la República, 2006), reglamentario de los planes parciales, señala que los sistemas generales o estructurantes corresponden a las infraestructuras de la red vial principal y las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, así como los equipamientos colectivos y espacios libres destinados para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o metropolitana, y que sirven a toda la población del municipio o distrito, según lo previsto por el Plan de Ordenamiento Territorial.

99

Los tipos de equipamientos que se pueden identificar en los municipios pueden ser propios de:

- Bienestar social
- Cultural
- Deportivo-recreativo
- Educativo
- Salud
- Servicios de la administración pública
- Servicios funerarios
- Abastecimiento alimentario y de consumo
- Defensa y justicia
- Seguridad y protección civil, entre otros

En términos de los estudios urbanísticos, es necesario identificar los predios localizados en áreas con vocación para la localización de equipamientos (existentes y propuestos). Puede ser que se encuentre el caso en el que el predio forme parte de las áreas priorizadas y que, por lo tanto, se requiera desplazar el uso dotacional; el proyecto puede revisar si existen áreas de oportunidad donde el equipamiento pueda ser relocalizado en un área cercana, donde además se pueda mejorar su implantación, la mitigación de sus impactos y mejorar la calidad de los servicios que presta. En todos los casos, vale la pena tener en cuenta, para la gestión del suelo, los costos asociados a su relocalización.

Por último, en relación con los equipamientos, es preciso tener presente que los proyectos públicos en muchos casos incorporan la construcción de equipamiento públicos asociados; por ejemplo, un corredor de transporte puede requerir estaciones, puntos de información, patios y talleres, entre otros.

Bienes de interés cultural

En el ámbito nacional, los bienes de interés cultural abarcan todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico, y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular (Artículo 1.º de la Ley 1185 de 2008, que modifica el artículo 4.º de la Ley 397 de 1997 – Ley de Cultura).

En el marco del Patrimonio Cultural Material, los Planes de Ordenamiento Territorial definen las escalas según su representatividad para el ámbito nacional, departamental o municipal. Entre otros componentes

del patrimonio cultural material, se encuentra el patrimonio arqueológico y los bienes muebles e inmuebles de interés cultural.

El estudio urbanístico centra su atención en los bienes de interés cultural (BIC) inmuebles, constituido por:

- a. Grupo urbano: los sectores urbanos de interés cultural y los espacios públicos de interés cultural.
- b. Grupo arquitectónico: bienes inmuebles aislados de interés cultural.

La identificación de los BIC es importante en la gestión predial, en la medida en que presentan condiciones especiales de protección, restricciones en cuanto a su edificabilidad y usos permitidos. Por regla general, la declaratoria de un BIC cubre al predio en su conjunto, y, por lo tanto, cualquier intervención sobre cualquiera de sus elementos debe ser autorizada por la autoridad de patrimonio responsable de su declaratoria.

En el caso de los bienes de interés cultural del ámbito nacional (BICN), se requiere además de la autorización expresa del Ministerio de Cultura para su enajenación.

101

Como se mencionó, el estudio urbanístico deberá identificar si los BIC pertenecen al grupo urbano o arquitectónico y, además, realizar una caracterización general de los BIC en relación con el ámbito de su declaratoria, el tipo y nivel de conservación.

Los BICN pueden ser objeto de formulación de un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), al ser el instrumento de planeación y gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, que establece las acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC o de los bienes que pretendan declararse como tales, si a juicio de la autoridad competente dicho plan se requiere, en el marco de lo establecido por el Decreto Nacional 763 de 2009 (Presidencia de la República, 2009). Así mismo, el

PEMP establece, entre otros aspectos, la delimitación del área afectada como bienes de interés cultural (BIC) y su zona de influencia.

La identificación de BIC en el ámbito de un proyecto urbano, bien sea por encontrarse dentro de la franja o por estar incluidos como predios priorizados para el proyecto, constituyen una oportunidad de planear su aprovechamiento teniendo en cuenta sus valores históricos, estéticos, representativos, como parte del desarrollo del mismo proyecto y como elementos representativos para la ciudad. En este sentido, es recomendable identificarlos, así como llevar a cabo las acciones necesarias para su vinculación al proyecto, y garantizar su conservación, adecuación y restauración para hacerlos funcionales en usos complementarios al objeto principal del proyecto.

Planos urbanísticos oficiales y licenciamientos urbanísticos, autorizaciones o emisión de actos administrativos

102

La identificación de los planos urbanísticos a los que se pueden asociar los predios priorizados para el proyecto urbano, hace posible caracterizar los desarrollos urbanísticos, la época, los tipos de desarrollo y su origen formal o informal. Un plano urbanístico se entiende como la representación gráfica de la urbanización, en el que se identifican todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas (dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y su amojonamiento). (Artículo 2.2.6.1.1.4, Decreto Nacional 1077 de 2015).

Algunos ejemplos de los desarrollos de origen formal corresponden a subdivisiones, loteos, planos urbanísticos generales, urbanizaciones por etapas, entre otros. En cuanto a los desarrollos de origen informal, se puede identificar la carencia de actuaciones urbanas o la expedición de actos de legalización o regularización urbanística.

Para los efectos de la gestión predial, se propone adelantar un registro de la información donde se relacione la situación de cada uno de los predios priorizados con el respectivo plano; de manera específica, aquellos datos de identificación, tales como el número, la fecha de expedición y la referencia del acto administrativo mediante el cual se adoptó. En algunos casos, la información se puede encontrar en carpetas de archivo documental de la urbanización o desarrollo; en otros casos es posible que se pueda verificar en el plano mismo.

Tabla 30. Información de planos urbanísticos útil para la gestión predial

Nombre o título del plano	Número de grilla	Número del plano	Fecha de expedición	Acto administrativo que lo adopta	Entidad que expide o adopta el acto administrativo

Fuente: elaboración propia.

En el caso de los licenciamientos urbanísticos, autorizaciones o emisión de actos administrativos de los predios priorizados, resulta relevante identificar en las bases oficiales y archivos del municipio (alfanuméricos y espaciales) información relacionada con:

- La urbanización, loteo, subdivisión, parcelación, legalización, regularización, etc., realizados en el ámbito del proyecto.
- Los licenciamientos de urbanismo y construcción en sus diferentes modalidades, los actos de reconocimiento de edificaciones o cualquiera otro que lo reemplace. Se sugiere tener en cuenta la revisión de los siguientes atributos: número de licencia, pisos (en los casos que aplique), uso o usos autorizados, titular de la licencia, fecha de expedición y área licenciada por uso (tabla 31).

Tabla 31. Licenciamientos urbanísticos, autorizaciones
 o emisión de actos administrativos

Tipo			
Modalidad			
Número			
Titular			
Número de plano			
Número de pisos			
Curaduría o institución que lo expide			
Fecha expedición			
Fecha ejecutoria			
Uso	Unidades	Área	Corresponde con lo observado en terreno

Fuente: elaboración propia.

Es necesario establecer las tipologías de las licencias aprobadas, el cálculo en término de predios y áreas, además de los porcentajes sobre la franja o ámbito del proyecto. Para confirmar los análisis, se debe realizar un ejercicio que consiste en localizar las licencias existentes en un ámbito geográfico mayor al área de estudio, con el fin de establecer las correspondencias con los predios del estudio; en especial, aquellas licencias de unidades prediales que forman parte de desarrollos urbanísticos del entorno, de origen formal, que adelantan todos los trámites correspondientes.

Durante el desarrollo de esta actividad, es útil contar con una copia digital de los planos, de los actos administrativos y de las licencias (de acuerdo con su disponibilidad). Comparar, cotejar, georreferenciar y administrar los datos, permitirá una lectura más clara de la evolución de los desarrollos e identificar la correspondencia de los predios con el ámbito de planeación que lo originó y que le da sustento urbanístico.

Tipologías urbanísticas para la gestión predial

Los estudios urbanísticos posibilitan definir tipologías asociadas a las condiciones de zonas (y grupos de predios) que por sus características de estructura urbana resultan homogéneos y permiten establecer estrategias de gestión predial para abarcar áreas más amplias, siempre que cumplan con características comunes.

Este tipo de análisis propone cruzar la variable espacial (observar, identificar y establecer tipologías de los diferentes patrones urbanos o urbanísticos de los predios) con lo normativo establecido en el POT (especialmente en materia de áreas de actividad, tratamientos y edificabilidad), con el fin de identificar si existe alguna “no correspondencia” entre patrón urbano y áreas de actividad o tratamientos, y establecer recomendaciones para la gestión predial acordes con cada tipología.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se presentan ejemplos de algunas tipologías que se pueden identificar:

- Predios en zonas de origen formal con actividad comercio popular y servicios predominante.
- Predios en zonas de origen formal con actividad residencial predominante.
- Predios en zonas de origen informal con actividad residencial predominante.
- Zonas configuradas a partir de la intervención pública de la estructura urbana para la conformación de espacio público.
- Sectores con desarrollos informales sobre propiedad pública.
- Sectores de propiedad pública localizados en parcelaciones de vivienda campestre sin procesos de urbanización.
- Sectores de propiedad pública localizados en áreas sin procesos de parcelación, urbanización o construcción.

Predios en zonas de origen formal con actividad comercio popular y servicios predominante

Corresponde a sectores de la ciudad en los que espacialmente se identifican actividades de comercio popular y servicios personales o empresariales. No presentan necesariamente un patrón urbano tipo (los lotes varían en algunas zonas en sus tamaños, alojando diferentes actividades identificables, respetando la conformación de manzanas uniformes); las actividades presentes tienen que ver con parqueaderos, estaciones de gasolina y actividades comerciales e industriales.

El resultado de esta tipología puede llevar a análisis relacionados con condiciones especiales para ciertos predios con varias normativas aplicables y características diferenciales, así como la identificación de sectores con capacidad urbanística (infraestructura, equipamientos, espacio público y tamaño predial) para soportar una renovación, un aumento de la edificabilidad, densidad, modificación o cambio a su estructura y forma urbana.

106

Otros predios podrán tener condiciones básicas para soportar proyectos de renovación con cambio de patrón urbano parcial o total que involucre nuevos aprovechamientos, edificabilidades y mayores densidades; algunos incluso podrán ser predios susceptibles para determinar, formular y adoptar el instrumento de planes parciales. Este escenario hace posible que, en el momento de realizar la gestión predial en materia urbanística, se identifiquen facilidades para presentar propuestas que eviten desarrollo individual (predio a predio) y se aproveche el desarrollo de proyectos urbanos como ejes de propuestas urbanísticas integrales, buscando así armonía respecto de la generación de espacios públicos suficientes en el marco de esquemas de reparto de cargas y beneficios.

Esta tipología permite plantear la aplicación de otros instrumentos, como la venta o transferencia de derechos de construcción en los casos de proyectos de infraestructura o en su área de influencia, y condicionar la construcción o densificación adicional, mediante el pago de

expensas para obtener mejores normas de aprovechamientos edificatorios.

Otros predios pueden ser objeto del desarrollo de proyectos detonantes; sin embargo, la gestión predio a predio o el desarrollo por medio de licencias individuales podrían aumentar los tiempos y costos de la gestión predial. El desarrollo de proyectos de renovación o de planes parciales puede darse en el marco de una adopción de los principios del Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS), que permitiría plantear, alrededor del proyecto, aspectos como la combinación de usos, la generación de espacios públicos (ciclovías, andenes) y la intermodalidad de medios de transporte como configurador del patrón urbano.

Predios en zonas de origen formal con actividad residencial predominante

Corresponde a zonas de la ciudad que presentan una estructura o forma urbana típica residencial (área y forma similares) producto de procesos de loteo urbano, que les permite una característica de homogeneidad y que, dependiendo del área de actividad en las que se encuentren, les posibilita el desarrollo de actividades residenciales y, en menor proporción, usos complementarios a la vivienda, de comercio vecinal e industrias de bajo impacto. La protección del uso residencial a través de las normas urbanísticas hace posible afirmar esa homogeneidad entre la estructura urbana de esta tipología y la compatibilidad con las demás actividades permitidas por el área de actividad.

107

En algunos casos, el tratamiento urbano determinará la posibilidad de gestión en este tipo de zonas. En el caso de la renovación urbana, esta podría realizarse sin una afectación o cambio total del patrón urbano, más dirigida a la reactivación económica de la zona; proyectos puntuales o desarrollos a partir de licencias, sin área mínima de intervención, que permitirían desarrollar el tratamiento.

En el caso de proyectos específicos, se puede usar la potencialidad de un proyecto urbano para generar mayores densidades y combinación de usos, producto de su ubicación (por ejemplo, como área de actividad múltiple); atadas al pago de cargas o al desarrollo de espacios públicos o equipamientos, también en el marco de diseños orientados al transporte. Sin embargo, el número de predios, sumado a su carácter residencial, puede suponer procesos de gestión predial más extensos y con un mayor número de interlocutores.

Predios en zonas de origen informal con actividad residencial predominante

Corresponden a barrios predominantemente residenciales de origen informal, de desarrollos incompletos y con precariedad en sus elementos de soporte (vías, servicios públicos, espacios públicos, equipamientos, etc.). De acuerdo con las condiciones topográficas del predio original, los predios de algunos desarrollos pueden presentar características homogéneas; otros, deben ajustarse a condiciones del entorno en los que no es fácil identificar una homogeneidad entre los tamaños y formas prediales. Sus condiciones urbanísticas son diversas y evidencian una mayor diferencia entre las características espaciales y formales, con respecto a lo permitido por la norma urbanística. Se caracterizan por ser zonas de desarrollo incompleto, sobre las que deben iniciarse procesos de mejoramiento urbanístico, e incluso la reubicación de las actividades urbanas y viviendas existentes por afectación de áreas protegidas o zonas de amenaza de riesgo.

Al igual que en las otras tipologías, el resultado del análisis urbanístico busca determinar un curso de acción orientador para la gestión predial. Así, es importante poner de relieve aquellos predios que tienen el potencial de soportar un cambio de patrón respecto a la volumetría actual, bien sea por medio de la consolidación urbanística o la renovación urbana; también, de generar actividades y usos conexos a posibles equipamientos, que respondan a las demandas de esta población, y

que permitan absorber los impactos de una mayor movilidad sobre el espacio vial y sobre espacios públicos como andenes.

**Zonas resultantes de la intervención pública
de la estructura urbana para la conformación de espacio público
(vías, separadores, circulación peatonal)**

En la gestión del suelo para el desarrollo de proyectos urbanos también es necesario analizar desde el componente urbanístico las áreas públicas: vías, andenes, separadores, parques, entre otros espacios públicos. Dependiendo de la forma como se haya desarrollado la cartografía de los POT, puede ser que estas áreas tengan (o no) asignadas áreas de actividad o un régimen de usos. Sin embargo, es posible establecer que estas áreas cuentan con asignación de tratamientos urbanísticos aplicables, al adoptar el tratamiento de las áreas inmediatamente colindantes, teniendo en cuenta que pueden hacer parte de delimitaciones para el desarrollo de actuaciones urbanísticas, en el marco de las normas correspondientes.

109

Así mismo, es posible encontrar espacios públicos con más de un tratamiento. Estos casos se explican por su localización en el límite entre dos o más áreas o zonas distintas donde son asignados diferentes tratamientos.

Si bien estos predios no requieren una gestión predial que involucre a actores privados, la intervención de los espacios públicos debe ser vista como una oportunidad para definir los límites entre la propiedad pública y la propiedad privada, asegurar que los recursos públicos estén bien invertidos y coadyuvar en la definición urbanística, jurídica y catastral de los predios que los conforman.

El potencial urbanístico tiene relación con el aprovechamiento y la sostenibilidad del espacio público. Los proyectos urbanos tienden a incluir amoblamiento urbano, zonas *wifi* y otros servicios complementarios. En el caso de los perfiles viales, tanto los andenes como

los separadores son vinculados al potencial de los proyectos de transporte, como orientadores del desarrollo urbano; por lo tanto, la gestión de los bienes públicos debería articularse y propender porque se realicen intervenciones integrales mediante la estructuración de infraestructuras que estimulen y permitan el intercambio modal, brinden servicios administrativos ligados a la red de transporte y se constituyan en una oportunidad para establecer modelos de aprovechamientos económicos del espacio público.

Sectores con desarrollos informales sobre propiedad pública

En el desarrollo de los estudios urbanísticos es posible encontrar sectores que son producto de ocupaciones de origen informal localizados, parcial o totalmente, sobre espacios públicos o predios de propiedad pública. Como se mencionó en la tipología anterior, dichos predios por lo general no cuentan con definición de áreas de actividad, norma urbana o edificabilidad.

110

Esta tipología reviste especial importancia, ya que, al tratarse de desarrollos informales sobre propiedad pública, supone una gestión social junto con la gestión predial, que permita recuperar estas áreas, evaluando la posibilidad de adelantar procesos de relocalización, legalización urbanística, regularización o algún otro instrumento de gestión del suelo.

Algunos POT han contemplado también la posibilidad de compensar las áreas de espacio público donde las ocupaciones han alcanzado un alto grado de consolidación, dado que el costo social resulta ser demasiado alto frente a otras alternativas, y en general se determina su viabilidad técnica, social, ambiental y económica. También puede contemplarse la formulación de un plan parcial, instrumento de planeación con el que se puede llegar a adelantar una redistribución de las áreas públicas y privadas.

Sectores de propiedad pública localizados en parcelaciones de vivienda campestre sin procesos de urbanización

Corresponde a aquellos sectores en los cuales la procedencia de los predios está asociada con procesos de loteo (antiguas fincas) que pueden encontrarse en suelo urbano sin desarrollar, en suelos rurales o de expansión urbana que presentan cerramientos sobre áreas de propiedad pública, con presencia de viviendas campestres en lotes de mediana extensión y falta de un patrón vial y de espacio público.

En muchos de estos casos pueden existir diferencias entre la información urbanística, la catastral y la jurídica, que no permiten identificar un área o tamaño tipo para todos los predios. Dependiendo del área de actividad y el tratamiento en el que se encuentre, es posible el desarrollo de procesos detonantes con mezcla de usos en esas zonas, o proyectos de desarrollo con intervenciones inmobiliarias alrededor del trazado o ámbito del proyecto.

Igualmente, dependiendo de su área, esta tipología supone un proceso de gestión predial que no involucra una gran cantidad de interlocutores, y, por ende, mayor facilidad en la gestión. Sin embargo, los valores del suelo pueden ser elevados debido a la existencia de usos suburbanos, al tipo y a las características de los predios y de las edificaciones.

111

Se recomienda actualizar la información catastral con base en el estudio urbanístico y legal en los casos en que se hayan identificado situaciones de hecho en las que los predios se encuentren avanzados sobre la propiedad pública, con el fin de iniciar procesos de gestión para su recuperación como zonas de uso público que contribuyan al desarrollo del proyecto urbano.

Sectores de propiedad pública localizados en áreas sin procesos de parcelación, urbanización o construcción

Corresponde a sectores que no presentan una morfología urbana identificable, en tanto no presentan desarrollo alguno, y son colindantes con grandes áreas sin procesos de urbanización, parcelación o construcción. Dado que estos predios no presentan proceso de urbanización, el área de actividad se convierte en una especie de guía sobre su potencial. Por ejemplo, predios de área de actividad múltiple serían indicativos de un potencial de vivienda, comercio, servicios y equipamientos. En los predios rurales es necesario tener en cuenta las normas del POT, las que determinen las autoridades ambientales y, en caso de que se encuentren adoptadas, las Unidades de Planificación Rural (UPR).

Los predios con tratamiento de desarrollo deben propender a ser una guía sobre las condiciones urbanísticas que se necesitan o que se deban establecer en las zonas objeto de estudio. Es necesario revisar las directrices para el desarrollo de estas áreas que se pueden encontrar en los planes de ordenamiento, operaciones estratégicas, centralidades, megaproyectos, planes zonales, nodos de equipamientos, entre otras determinantes que tienden a mejorar las condiciones urbanísticas para incentivar el desarrollo de estos predios.

Cada una de estas tipologías refiere una gestión asociada a las principales características de la mayoría de sus predios, y pueden ser el insumo inicial para adelantar los diferentes procesos públicos requeridos para el desarrollo de proyectos urbanos.

Puntos clave en la interpretación de los resultados de la aplicación metodológica urbanística

Es clave tener en cuenta en la interpretación del estudio urbanístico, cinco (5) aspectos centrales. En primer lugar, se debe buscar la identificación de áreas homogéneas de estudio que den cuenta del tipo de suelo (urbano, expansión, etc.), sus actividades, tratamientos, norma,

usos y edificabilidad, con el fin de obtener un panorama comprensivo de la situación de grandes áreas dentro del tramo sobre el que se desarrollará el proyecto urbano, así como de cada predio dentro de este.

Los regímenes de uso y sus posibilidades determinan los retos para la gestión predial, al ofrecer las opciones a los propietarios para la localización de actividades económicas. En algunos de estos casos se deben prever largos y complejos procesos de negociación, y evaluar los valores del suelo para la estructuración financiera del proyecto. No obstante, normas urbanísticas que procuren la mezcla de usos representan un escenario positivo para la concreción de proyectos integrales, que permitan potenciar el desarrollo orientado al transporte.

En segundo lugar, se debe propender, en la gestión del proyecto, a integrar las intervenciones en el espacio público y en los desarrollos de actividades urbanas, así como el mejoramiento de sectores como parte de la concepción integral de la actuación pública. Esto incluye decisiones de reubicación de las actividades residenciales o la vinculación de los residentes originales en el desarrollo de proyectos inmobiliarios que potencialmente hagan parte del proyecto.

113

De igual manera, resulta importante analizar la condición normativa de los predios debido a que el desarrollo de proyectos urbanos (como los de infraestructura de transporte) puede requerir la construcción de edificaciones o el desarrollo de actividades conexas y actividades económicas urbanas en las diferentes zonas del ámbito priorizado (como estaciones, patios, intercambiadores o parqueaderos disuasorios y nuevos nodos de atracción de viajes). La ausencia de norma de usos del suelo puede ser un factor complejo para estas intervenciones.

En tercer lugar, para los casos de los predios ubicados dentro del tratamiento urbanístico de renovación urbana en los POT (una apuesta cada vez más común), vale la pena plantearse la gestión del suelo como una oportunidad para involucrar áreas aledañas con mayor potencial de aprovechamiento urbanístico, y formas de

gestión integral que permitan adquirir el suelo como parte de las obligaciones urbanísticas de proyectos de renovación urbana, o que el proyecto urbano sea el aporte público que detone los procesos de renovación. Si los aprovechamientos se dan predio a predio, dado que los potenciales urbanísticos forman parte del cálculo del avalúo comercial para la gestión del suelo y que con ellos los propietarios construyen sus expectativas para la negociación predial, los precios del suelo pueden elevarse.

Por otra parte, en los casos de tratamiento de desarrollo, localizados en suelo de expansión, la gestión asociada a partir de planes parciales es la mejor opción en la gestión, en virtud de que el suelo puede ser objeto de cesión por carga general en el marco de estos instrumentos. Sin embargo, siempre se debe buscar la armonización con la ejecución de los planes parciales para aplicar los instrumentos de gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano de manera articulada, previendo la temporalidad requerida para la adquisición del suelo y la ejecución del proyecto urbano.

114

En cuarto lugar, en relación con los instrumentos de planeación, gestión y financiación, es necesario aclarar que varios instrumentos pueden ser aplicables a un mismo predio, por lo cual existen múltiples opciones para su vinculación al proyecto. Esto depende del objetivo de intervención urbanística y gestión del suelo que se defina para cada predio o área requerida.

Vale la pena señalar que el anuncio de proyecto es una figura fundamental para efectos de evitar el incremento del precio de adquisición pública de terrenos en el marco de la realización de proyectos de interés público.

Este instrumento,

permite definir el valor del bien a expropiar a partir de un avalúo base que no incorpora ni reconoce las expectativas urbanísticas o los incrementos de valor producidos por la simple intención del Estado de llevar a cabo cierto programa, proyecto u obra. A grandes rasgos,

se puede usar como mecanismo de control a los precios del suelo en los terrenos e inmuebles en los que el Estado va a intervenir. (Contreras, 2017, p. 155)

Finalmente, el desarrollo de un proyecto urbano debe considerar las articulaciones (operacionales, urbanísticas y ambientales) entre los proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Desarrollo Municipal o Distrital, o los establecidos mediante otros instrumentos que los desarrollen, identificando los cronogramas específicos y sus alcances, con el fin de evitar la interferencia entre la ejecución de las obras, de garantizar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y aunar esfuerzos durante su implementación.

En cualquier caso, se recomienda evaluar los posibles ajustes normativos que se derivan de la realización del proyecto, incluyendo su incidencia en el (tipo) del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), debido a que cualquier modificación de este puede requerir tiempos que trasciendan los plazos del proyecto y exigir la reingeniería del proyecto por el cambio en las condiciones funcionales y operacionales del sistema por intervenir; esto puede ocasionar cambios en las necesidades espaciales y de gestión del suelo para el proyecto. Esa evaluación es indispensable si se busca lograr los mejores cursos de acción para la gestión predial.

Para efectos de contar con una aproximación esquemática al procedimiento de los estudios urbanísticos, ver la figura 10.

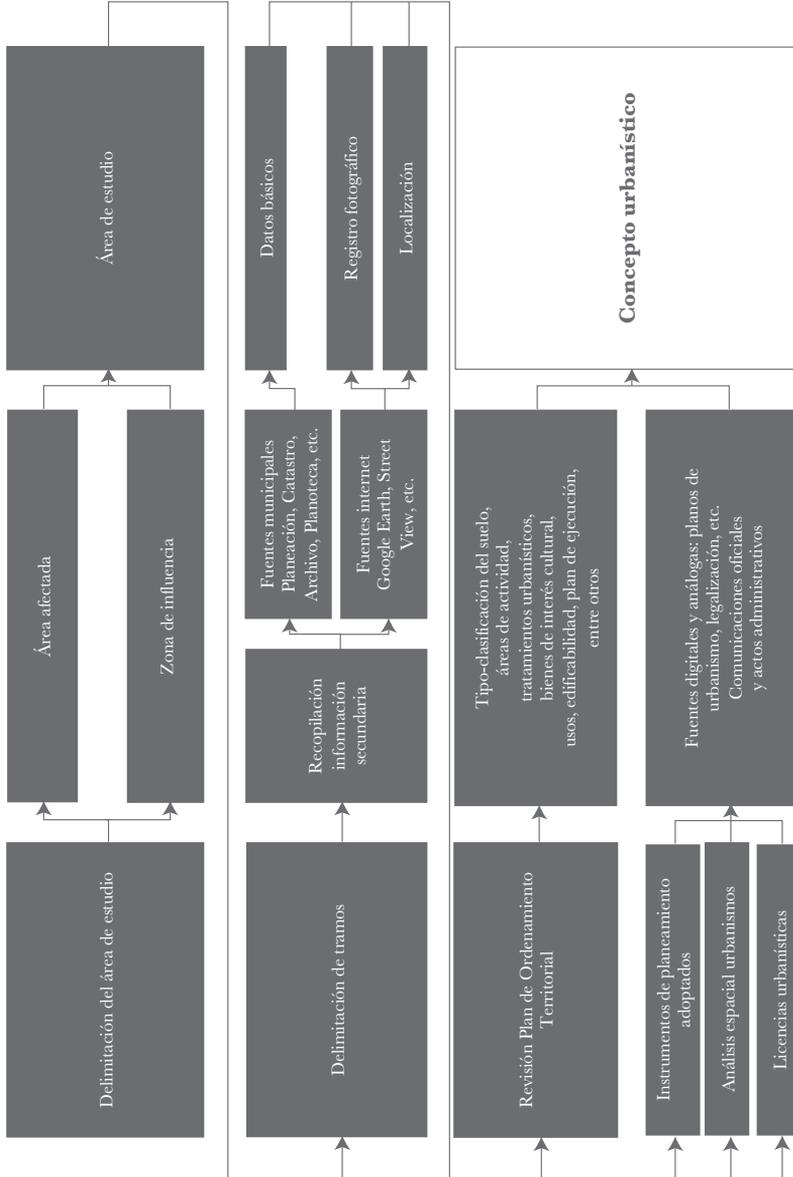


Figura 10. Esquema del procedimiento de los estudios urbanísticos
 Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

Las distintas fases de la teoría de las políticas públicas indican al menos seis pasos básicos para concretar las intenciones políticas (en este caso, municipales) en acción pública local; estas son: la definición del problema, la identificación y selección de alternativas, la formulación del programa o proyecto, la implementación, el seguimiento y la evaluación (Subirats, 2001). Por su parte, desde la gestión de proyectos, el ciclo de estructuración se desarrolla a partir de las etapas que inician con la idea y se concretan en una obra o intervención tangible. En este ciclo se pueden identificar tres partes (preinversión, inversión y operación) (Miranda, 2001) y cinco etapas (idea de proyecto, perfil de proyecto, prefactibilidad, factibilidad, ejecución-desarrollo y liquidación-evaluación). El ciclo permite identificar una idea y desarrollar un proceso de maduración de esta en un horizonte temporal, con base en una matriz de riesgos y un flujo de inversiones, en varios horizontes del proyecto (técnico, financiero, jurídico, comercial, ambiental y social).

117

La gestión predial para el desarrollo de proyectos urbanos es una de las primeras fases para la concreción de los propósitos de los gobiernos locales en el marco de sus competencias asociadas con el desarrollo social, económico y cultural de sus habitantes. Sin embargo, está precedida a un conjunto de decisiones por parte de los actores que tienen incidencia en el territorio (como los planes y programas) que en todo caso se proyectan para más de un período de gobierno.

En tal sentido, es relevante contar con información levantada periódicamente en la totalidad o gran parte del municipio o área de estudio, con una metodología clara que sea el soporte de la toma

de decisiones, con el fin de hacer una caracterización inicial de los predios que permita dimensionar la tarea por llevar a cabo. Esta información debe estar contenida y asociada a la base catastral municipal, para así identificar las características físicas, jurídicas, económicas y fiscales de los predios sobre los cuales se pretende realizar la gestión del suelo, debido a que es el punto de partida de los estudios jurídico, social y normativo, pero debemos tener en cuenta que puede estar desactualizada, incompleta o tener errores de digitación, por lo cual se modificará en el transcurso del proyecto de acuerdo con las precisiones que se realicen gracias a los estudios.

Teniendo el inventario ajustado, se desarrolla el plan para la gestión predial que involucra nuevamente los aspectos físicos, jurídicos y económicos. En algunos casos se deberán establecer mesas técnicas con las autoridades catastrales para resolver conflictos entre predios, siempre teniendo presente que esta información y el inventario que de ella se deriva será siempre el punto de partida y de llegada en el proceso de adquisición predial.

118

Por su parte, es necesario conocer con claridad la condición jurídica de los predios mediante un adecuado estudio registral que permita tener claridad sobre la propiedad del inmueble y demás aspectos relativos a los derechos reales que recaen sobre él. Dicho estudio no solo permite conocer los titulares de los derechos sobre el predio, la descripción física de los inmuebles retratada en los instrumentos jurídicos que soportan su propiedad, las posibles limitaciones y gravámenes al dominio, sino también avizorar los problemas que pueden surgir en caso de adelantar procesos de adquisición pública o su incorporación en sistemas de distribución de cargas y beneficios. En consecuencia, de la existencia de un adecuado estudio registral depende el disponer en el momento oportuno del suelo necesario para adelantar los proyectos urbanos y dar un adecuado tratamiento a sus propietarios.

De la misma manera, es indispensable identificar la estructura urbana, sus características funcionales, las configuraciones espaciales

y de norma urbana, con el fin de identificar el estado urbanístico de las áreas, franjas o zonas requeridas para la gestión del suelo y el desarrollo del proyecto planeado. Una adecuada y detallada identificación urbanística y normativa de los predios y zonas por adquirir puede contribuir a identificar limitantes financieros, y potenciales constructivos y económicos que pueden aprovecharse en el proyecto urbano o que deben ser reconocidos a los propietarios en los procesos de gestión del suelo privado, al mismo tiempo que permite potenciar las funciones que cumplen los predios de uso público y el espacio público por intervenir, en el marco del proyecto que se va a desarrollar.

Del mismo modo, en relación con la gestión del suelo requerida para el desarrollo de los grandes proyectos urbanos, el estudio urbanístico aporta una estructura conceptual que articula las acciones urbanísticas con el modelo de ordenamiento territorial, de tal manera que las intervenciones proyectadas contribuyan a la construcción de ese modelo o visión integral de la planificación urbana de la ciudad o municipio, y que se encuentra regulada en los planes de ordenamiento territorial.

119

Con el análisis de las áreas públicas y privadas, tanto en el área afectada como en la zona de influencia del proyecto, es posible consolidar la información de las áreas que serán objeto de adquisición e intervención; el estudio urbanístico permite identificar y articular otras intervenciones públicas y privadas, tales como planes parciales adoptados, obras de infraestructura vial, de servicios públicos o de espacio público, entre otras actuaciones proyectadas o en ejecución.

Así mismo, este conjunto de estudios identifican las dificultades que se pueden presentar por el origen informal de algunos desarrollos o por las diferencias existentes entre los procesos de urbanismo o de las licencias de construcción con respecto a lo construido, e indica lo que se debe considerar prioritario en la gestión del suelo, teniendo en cuenta el número y la dimensión de los predios, su localización en relación con el proyecto y las recomendaciones para la aplicación de instrumentos de planificación o de gestión financiera o social.

Es preciso señalar que los estudios urbanísticos se retroalimentan con los estudios catastrales y jurídicos en las diferentes etapas del estudio, desde la selección de elementos de análisis hasta el procesamiento de datos. Si bien los estudios particulares llevan a conclusiones específicas, el conjunto de los estudios permite llegar a la toma de decisiones integrales que resultan estratégicas para llevar a buen término el desarrollo de los proyectos.

Al final de la aplicación de estos estudios se identifican algunos temas clave para tener en cuenta. El primero, asociado a la necesidad de articular componentes y dimensiones de los proyectos urbanos. Los distintos componentes (catastral, jurídico y urbanístico) se relacionan entre sí y en su interior, por lo que el estado o el cambio en uno puede afectar el otro.

120

Adicionalmente, es necesario no solamente tomar en consideración el predio, sino la caracterización de la zona de influencia, la ciudad como un todo (y las interacciones económicas, sociales, culturales, etc.), la región (relaciones de interdependencia territorial), así como los ámbitos nacional e internacional. Aunque esta guía no profundizó en estas dimensiones (no era su objetivo), es fundamental tenerlas en cuenta en los procesos de planeación y toma de decisiones públicas, así como a los actores que intervienen en cada una de estas.

El presente esfuerzo llama la atención sobre la necesidad, desde la academia, de profundizar en los grandes debates del desarrollo urbano, pero, a su vez, en la importancia de los pequeños pasos que se deben dar hacia la concreción de decisiones en intervenciones urbanas, que pasan, no solo por definir la imagen de lo que se aspira, sino por contar con los medios para ello.

Entre aquellos instrumentos básicos y esenciales para materializar dichas intervenciones se encuentra, como se indicó, la gestión del suelo como presupuesto esencial para garantizar la disposición de los espacios territoriales necesarios para los grandes proyectos urbanos. Dicha gestión involucra diferentes acciones en función de los objeti-

vos de los emprendimientos, que pueden estar orientados, entre otras cosas, a la simple adquisición del suelo por parte de una entidad pública, a la aplicación de mecanismos orientados a capturar valor – plusvalías– o a distribuir obligaciones y beneficios entre propietarios y gestores inmobiliarios. Cualquiera de ellas, sin embargo, implica contar con una información básica esencial en relación con la cual esta guía ha pretendido ofrecer una orientación para la correcta recolección y procesamiento de información.

En ese sentido, esta guía pretende apoyar los esfuerzos de aquellos actores que tienen responsabilidades asociadas a la provisión de bienes públicos, pero también para aquellos que se dedican a acompañar o gestionar proyectos en los territorios, y quienes estudian el gobierno y la administración pública local. También pretende contribuir a la concreción de las políticas públicas y al desarrollo de la estructuración de proyectos, en los cuales los procesos de gestión del suelo se deben considerar uno de los soportes fundamentales del éxito y la legitimidad de la acción pública.

Este trabajo se ubica en una etapa inicial en la confluencia de los procesos y teorías ya señalados, y evidencia la complejidad de dicha acción pública, así como la necesidad de profundizar en los detalles, teniendo en cuenta que no solo confluyen decisiones técnicas, sino políticas, que no se tratan en esta guía.

Glosario

Adquirente: es la persona que adquiere la propiedad, posesión o cualquier derecho real sobre una cosa.

Afectación: restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos que limitan o impiden la obtención de licencias urbanísticas por causa o por motivo de una obra pública.

Anuncio de proyecto: acto administrativo mediante el cual la entidad anuncia una obra de utilidad pública, en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997 (artículo 65) y del Decreto 2729 de 2012.

123

Área afectada del predio: es el área del predio que se encuentra con una restricción que no permite su aprovechamiento constructivo.

Área catastral del predio: se refiere al área de terreno encontrada en el boletín catastral.

Área de actividad: caracterización de porciones del territorio de acuerdo con su localización y vocación para albergar un conjunto específico de usos urbanos.

Área del predio requerida por el proyecto: es el área del predio que se encuentra dentro del polígono de diseño del proyecto por ejecutar.

Área construida: edificación construida dentro de un predio.

Avalúo comercial: informe técnico que contiene el valor comercial del inmueble (terreno, construcciones o cultivos) o el valor de las indemnizaciones o compensaciones, de ser procedente, el método utilizado para su fijación, independizando el valor del suelo, edificaciones y mejoras si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación atendiendo los requisitos del Decreto 1420 de 1989 en procesos de adquisición por utilidad pública y demás normas complementarias.

Base geográfica catastral: es el inventario de información catastral a nivel espacial del municipio.

Bienes de interés cultural (BIC): bienes muebles e inmuebles que, por sus características y valores históricos y artísticos, son incorporados en listados especializados para su protección y salvaguarda.

Boletín catastral: es el compendio de los datos vigentes en los aspectos físico, jurídico y económico de cada predio incorporado en la base de datos.

124

Certificado de tradición y libertad: es un documento de carácter público que contiene el historial con toda la información registrada en el folio de matrícula inmobiliaria de un inmueble, y que es expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Clasificación del suelo: de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 388 de 1997, el suelo se clasifica en urbano, rural y de expansión urbana; el suelo de expansión se incorporará al perímetro urbano en los términos del artículo 31 del Decreto Nacional 2181 de 2006 (Presidencia de la República, 2006), o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Comunas: de acuerdo con el artículo 117 de la Ley 136 de 1994, las comunas son una división municipal del territorio urbano que se realiza con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Los concejos municipales son los encargados de definir los límites,

las atribuciones y demás normas necesarias para la organización y el funcionamiento de las comunas.

Concepto catastral: es el documento en el cual se realizan observaciones del predio en el ámbito catastral frente al proyecto.

Condición predial: es un dígito del número predial nacional que corresponde a una caracterización temática de las condiciones del predio. Define si el predio está o no en propiedad horizontal; condominio; parques cementerios; tiene mejoras en terreno ajeno en propiedad horizontal o en propiedades no reglamentadas en propiedad horizontal; es una vía; son bienes de uso público diferentes a las vías, entre otros.

Derecho real: es un derecho que ejerce una persona sobre una cosa. Entre estos se encuentran el derecho de propiedad, el usufructo y la servidumbre.

Destino económico: es la clasificación, para fines estadísticos, que se da a cada unidad constructiva o anexa en el momento de la identificación predial, de conformidad con la actividad predominante que en ella se desarrolle.

125

Edificabilidad: relación que existe entre los metros cuadrados construidos que se pueden desarrollar en un predio en relación con la ocupación de este en el primer piso, teniendo en cuenta las normas de antejardines, aislamientos y demás normas volumétricas complementarias.

Enajenación voluntaria: etapa del proceso de adquisición predial, en virtud del cual, previa aceptación de la oferta de compra por parte del propietario, se logra la transferencia del bien inmueble mediante la suscripción de un contrato de compraventa por escritura pública debidamente registrada.

Escritura pública: es un documento en el que se hace constar ante notario público un determinado hecho o derecho que será autorizado por él. Para el caso en cuestión, corresponde a la relación entre el propietario o los propietarios con un predio.

Estratificación-estrato socioeconómico: clasificación en estratos –grupos– de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios, permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas (DANE, 2019).

Expropiación: es un mecanismo jurídico que se fundamenta en el artículo 58 de la Constitución Política, la cual, en el marco del interés general, permite al Estado adquirir inmuebles privados necesarios para el desarrollo de una obra pública, la protección ambiental o la satisfacción de una necesidad colectiva, cumpliendo con la función social y ecológica de la propiedad. La expropiación se configura a partir de una transferencia de carácter coactivo, lo que la convierte en un mecanismo de adquisición exclusivamente público, donde el expropiado tiene derecho a recibir una indemnización equivalente al valor económico del inmueble objeto de expropiación (Corte Constitucional. Sentencia C-669-2015).

126

Falsa tradición: es la situación en la cual se transfiere un derecho sobre un inmueble sin tener la titularidad del derecho de dominio sobre este.

Ficha predial: es el documento en el que se registra la información del predio, identificando los atributos principales definidos en los estudios catastrales, jurídicos y urbanísticos.

Gravamen: es una carga u obligación vinculada a la propiedad de un inmueble como consecuencia de la existencia de una obligación de carácter civil (hipoteca) o pública (tributo).

Índice de construcción base (ICB): índice de construcción máximo que se puede alcanzar según la norma urbanística específica de un sector, sin realizar aportes para obtener una mayor edificabilidad.

Índice de construcción tope (ICT): índice de construcción máximo alcanzable en un área determinada, y que se obtiene mediante aportes urbanísticos por mayor edificabilidad.

Índice de ocupación (IO): valor establecido en la norma de un sector para definir la proporción del suelo que puede ser construida y cubierta en relación con el área total de un predio; resulta de dividir el área máxima que se permite construir o cubrir en primer piso sobre el área de terreno.

Instrumentos de planeamiento: los instrumentos de planeación territorial tienen como función definir de manera específica las acciones urbanísticas y las condiciones para ejecutar actuaciones urbanísticas en un territorio determinado, como desarrollo de las normas del POT en ciertos sectores del municipio o distrito, y complementan la planeación general establecida por este (Contreras, 2017, p. 143).

Levantamiento topográfico: estudio técnico y descriptivo de un terreno, examinando la superficie terrestre en la cual se tienen en cuenta las características físicas, geográficas y geológicas del terreno, pero también sus variaciones y alteraciones; se denomina a este acopio de datos o plano que refleja al detalle, y sirve como instrumento de planificación para edificaciones y construcciones (IGAC, 2019).

127

Limitaciones y afectaciones del domino: son los actos que limitan la posibilidad de transferir o hacer uso libre del derecho de propiedad sobre un inmueble, tales como la afectación a vivienda familiar, compraventa nuda propiedad, usufructo, servidumbres, constitución de patrimonio familiar.

Lote-predio: es el área física de terreno donde se encuentran los predios. En el caso de propiedad horizontal, se encontrará la totalidad de los predios en un solo lote, de acuerdo con el reglamento definido para cada caso.

Matrícula inmobiliaria: según el artículo 8 de la Ley 1579 de 2012, es un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias, relacionados con un bien raíz, el cual se distingue con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada

oficina. Entre otros elementos, en este instrumento se deja constancia de la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro, tales como tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros.

Medidas cautelares: son acciones preventivas adoptadas en el marco de procesos judiciales, que tienen como objetivo mantener de manera provisional la integridad del derecho en disputa, mientras se surte la totalidad del proceso y evitar la agravación de daños como consecuencia de los tiempos necesarios para agotar el trámite jurisdiccional.

Mejora: edificaciones o construcciones en predio propio no inscritas en el catastro o las instaladas en predio ajeno.

Mutación catastral: todo cambio que sobrevenga respecto de los elementos físicos, jurídicos o económicos de los predios cuando sea debidamente inscrito en la base catastral respectiva.

128

Número de identificación predial: es un código homologado generado por el IGAC o el ente territorial –municipio o distrito–, que puede ser llamado Numepred, CHIP catastral, etc., para identificar de manera local los predios de la base catastral municipal.

Número predial nacional: es un identificador de 30 posiciones generado por el IGAC para identificar los predios a nivel nacional.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT): es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física que orientarán el desarrollo del territorio municipal durante los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, p. 5).

Predio: inmueble perteneciente a una persona natural o jurídica, o a una comunidad, situado en un mismo municipio y no separado por otro

predio público o privado, exceptuándose las propiedades institucionales, aunque no reúnan las características, con el fin de conservar dicha unidad, pero individualizando los inmuebles de acuerdo con los documentos de propiedad.

Predios en propiedad horizontal (PH): unidades independientes que se hayan establecido en el inmueble de acuerdo con el plano y el reglamento respectivo.

Predios en no propiedad horizontal (NPH): son aquellos predios que no se encuentran sometidos al régimen de propiedad horizontal, ni condominio.

Proyectos estratégicos: obras de infraestructura definidas en el plan de ejecución de los planes de ordenamiento territorial, en los planes de desarrollo municipal o en instrumentos de planeación intermedia que son prioritarios para el cumplimiento de políticas, programas o metas establecidas.

Tradente: es la persona que transfiere la propiedad, posesión o cualquier derecho real sobre una cosa.

129

Tramos: secciones geográficas en las que se divide el área de estudio con el fin de facilitar la identificación de los predios según su localización.

Tratamientos urbanísticos: determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial que, atendiendo a las características físicas de cada zona, establecen condiciones y normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para la intervención de distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana.

Unidad de construcción anexa: se define como la reunión de materiales consolidados con destinación diferente a la de proteger de la intemperie a personas, animales o cosas.

Unidad de construcción: se refiere a las construcciones tradicionales destinadas a proteger de la intemperie.

Unidades de Planeación o de Planificación Urbana (UPZ-UPU): instrumentos de planeación intermedia, a través de los cuales se delimitan porciones del territorio urbano que comparten características físicas similares, que permiten implementar, en la escala zonal, las decisiones de los Planes de Ordenamiento Territorial. En el caso de Bogotá se llaman Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), y en el caso de Cali, Unidades de Planificación Urbana (UPU). Dependiendo del municipio, este tipo de instrumentos puede contener normas urbanísticas específicas, y son la guía para el desarrollo físico de un conjunto de barrios con características socioeconómicas y urbanísticas semejantes con la definición de programas y proyectos de ordenamiento territorial de escala intermedia y local.

Usos: destinos o actividades económicas permitidas para ser localizadas o implantadas en los predios o construcciones urbanas o rurales de un municipio de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen, en relación con las áreas de actividad definidas en el ordenamiento territorial.

Referencias

- Acosta Rengifo, J. D. (2018). *Implementación del S.I.G para la gestión técnico predial de proyectos viales con la ANI, para el tramo 6 del municipio de Rionegro, Antioquia*. Universidad de Manizales. Recuperado de http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/3382/Acosta_Juan_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Aguirre Cano, A. M. y Obando Patiño, A. I. (2015). *Propuesta metodológica para la gestión predial para predios afectados por la ejecución de obras de infraestructura vial. Estudio de caso: Corredor del Sur Fase II (Ruta Santana-Puente Internacional San Miguel)*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Baer, L. (2008). Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. El caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 156(20), 345-360.
- Bohigas, O. (2003). *Contra la incontinencia urbana: reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*. Madrid: Electa.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 9 de 1989. (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997. (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9.^a de 1989, y la Ley 3.^a de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 791 de 2002. (27 de diciembre de 2002). Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 906 de 2004. (31 de agosto de 2004). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1185 de 2008. (12 de marzo de 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 1579 de 2012. (1.º de octubre de 2012). Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1682 de 2013. (22 de noviembre de 2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1708 de 2014. (20 de enero de 2014). Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.
- Contreras Ortiz, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: Experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Contreras Ortiz, Y. (2019). *Renovación urbana en Bogotá: incentivos, reglas y expresión territorial*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia..
- Corte Constitucional. Sentencia C-669-2015. *Medidas y disposiciones para proyectos de infraestructura de transporte*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-669-15.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Preguntas frecuentes*. https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Preguntas_frecuentes_estratificacion.pdf
- Garay, A. (2004). El montaje de grandes intervenciones de urbanismo. En M. Lungo (ed.), *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador: UCA Editores / Lincoln Institute of Land Policy.
- García, S. (2013). La gestión del suelo en grandes proyectos urbanos. En D. A. Erba (org.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica* (vol. 1). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Superintendencia de Notariado y Registro. Instrucción Administrativa Conjunta 01 y 11. (25 de mayo de 2010).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 070 de 2011. (4 de febrero de 2011). Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 898 de 2014. (19 de agosto de 2014). Por medio de la cual se fijan normas, métodos, parámetros, criterios, y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2019). *En qué consiste un levantamiento topográfico*. Recuperado de <https://igac.gov.co/es/contenido/en-que-consiste-un-levantamiento-topografico>
- Lungo, M. (2007) Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina. En M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Lungo, M. (ed.). (2004). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador: UCA Editores / Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado, M. M. (s. f.). *Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto. Notas de clase*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos / Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Instrumentos_Gestion_Suelo-Maldonado_Mercedes-.pdf
- Metroplús S.A. (2018). *Manual de adquisición predial*. Medellín. Recuperado de <https://metroplus.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/Manual-de-Adquisición-C3%B3n-Predial.pdf>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *Guía Metodológica 1. Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial*. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentaciones-Guias/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf>
- Ministerio de Transporte. Decreto número 737 de 2014. (10 de abril de 2014). Por el cual se reglamenta el saneamiento automático por motivos de utilidad pública e interés social de que trata el artículo 21 de la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013.
- Ministerio de Transporte y Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). (n. d.). *Contrato de Concesión bajo el esquema de app-Apéndice Técnico 7: Gestión Predial*. Recuperado de <http://www.autovia.com.co/contrato/apendice-7-gestion-predial.pdf>
- Miranda Miranda, J. J. (2001). *Gestión de proyectos. Identificación - formulación evaluación financiera - económica - social - ambiental* (4.ª ed.). Bogotá: Mm Editores.
- Morales Schechinger, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano* (pp. 1-18). Recuperado de <https://optefau.files.wordpress.com/2018/04/moraleschechinger-2007-algunas-reflexiones-sobre-el-mercado-de-suelo-urbano.pdf>

- Presidencia de la República de Colombia. Decreto Nacional 1788 de 2004. (3 de junio de 2004). Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2181 de 2006. (29 de junio de 2006). Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 763 de 2009. (10 de marzo de 2009). Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015a). Decreto 2136 de 2015. (4 de noviembre de 2015). Por el cual se reglamenta el Capítulo VIII del Título III del Libro III de la Ley 1708 de 2014.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015b). Decreto 1077 de 2015. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Salazar Ferro, C. (2008). El Proyecto Urbano. *Dearq- Revista de Arquitectura*, (1), 59-61. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=341630310007>
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta Sanitaria*, 15(3), 259-264. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911101715579>
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). (2016a). Resolución 11885 de 2016. (27 de octubre de 2016). Por la cual se crean unos códigos de especificación para los actos objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y se ordenan otras disposiciones.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). (2016b). Instrucción 015 de 2016. (8 de septiembre de 2016). Ley 906 de 2004 artículo 97—Prohibiciones de enajenar.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Resolución Conjunta SNR 1732 e IGAC 221. (21 de febrero de 2018). Por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles.
- Unt, A. L. y Bell, S. (2014). The impact of small-scale design interventions on the behaviour patterns of the users of an urban wasteland. *Urban Forestry & Urban Greening*, 13(1), 121-135.

Índice temático

A

- actividad 9, 13, 33, 42, 74, 76, 79, 80, 83, 90.
- actos administrativos 9, 14, 71, 72, 75, 76, 89, 102, 103.
- actuaciones 17-18, 42, 53, 75, 92, 102
- actualización 24, 28, 30, 33, 37, 39, 42, 63, 67, 134
- acuerdo 16, 20, 22, 24, 27, 28, 30, 33, 36, 37, 43, 52, 64, 66, 77, 84, 92, 97.
- adquirente 54, 56, 64, 66.
- adquisición 17, 23, 25, 35, 40, 42, 45, 48, 51, 53, 58-62, 67, 68, 91.
- afectaciones 8, 9, 13, 35, 36, 43, 46, 48, 51, 57-59, 61, 62, 65, 66, 68, 77, 93, 94, 102.
- ambiental 33-34, 91, 93, 94, 97, 100, 133.
- ámbito 9, 22, 30, 33, 46, 71, 72, 74-77, 79, 81, 83, 91-95, 100-103.
- aprovechamientos 43, 81-83.
- áreas 8, 9, 13, 15, 17, 23, 27, 28, 32-37, 39, 41, 43, 51, 54, 56, 62, 63, 71, 73-81, 83, 86, 87, 89, 91, 92, 96, 97, 99-100, 102.
- atributos 13-14, 16, 27-32, 34, 45, 51, 52, 71, 76, 83, 85, 95, 103.
- avalúos 24, 34, 37, 40, 43.

B

- base catastral 27-29, 31-33, 35-43, 49, 54, 55, 78.
- bienes 8, 23, 37, 38, 41, 58, 65-68, 71, 82, 90, 95, 97, 100-102, 134.

C

- cabida 11, 33, 37, 43, 46, 48, 49, 51, 55, 62, 63.
 - características 16, 20-22, 27, 30, 31, 33, 52, 56, 66, 73, 76, 79, 80, 86, 89.
 - cargas, 76, 77, 79, 86, 89, 91, 135.
 - cartografía 36, 49, 54, 63, 76, 78.
 - catastral 7, 8, 17, 18, 27-43, 45, 49-51, 54-55, 62-63, 67, 78.
 - catastro 27, 28, 32, 35, 37, 42, 63.
 - cautelares 8, 13, 51, 57, 59, 61, 62, 65.
 - cesión 76, 77, 89.
 - compensación 35.
 - construccion(es) 9, 13, 15, 17, 23, 25, 27-29, 30, 33-34, 36, 38, 39, 43, 44, 46, 54, 56, 75, 79, 80, 81, 83, 85-87, 90-91, 94, 96, 98, 100, 103.
- ### D
- declaratorias 46, 90.
 - densidad(es) 85, 135.

derechos 6, 8, 13, 16, 21, 25, 45, 51-53, 59-60, 87, 90, 91.

desarrollo 15-19, 21, 23-25, 31, 33, 36-37, 42, 46, 68, 71, 72, 75-79, 81-83, 85-88, 90-94, 102, 103, 133.

destinos 7, 13, 27, 36, 38-39, 83, 84.

E

edificabilidades 81, 86.

edificación (es) 27, 35, 76, 80, 85, 87, 96, 99, 103.

embargos 59, 65.

enajenación 23, 40, 60, 68, 101.

equipamientos 15, 25, 71, 75, 80-84, 95, 99, 100, 102.

escritura 32-34, 37-38, 57.

estudio urbanístico 13-14, 71, 75, 78, 82, 86, 91, 94, 95, 101.

de títulos 33, 34, 61.

expansión 78, 79, 81.

expropiación 23, 25, 40, 66.

F

financiación 9, 13, 16, 17, 21, 25, 76, 77, 82, 87-91.

G

gestión 3, 5, 7-9, 11, 13-27, 29, 31, 33-36, 38, 39, 41-45, 47-48, 51, 57, 58, 60-63, 66-69, 71, 76-84, 86-91, 94, 95, 98, 100, 101, 103, 133.

del suelo 7, 15-19, 21-22, 33, 36, 42, 45, 51, 60, 76, 77, 79, 81-82, 87, 88, 91, 94, 100.

gravámenes 8, 13, 46, 48, 51, 57, 61-62, 64, 66.

I

indemnización 40, 65.

información 7-9, 14, 18, 24, 27-31, 33, 34, 36-43, 45-51, 54-56, 58, 59, 61-63, 66-68, 71-73, 75-77, 80, 83, 88, 92-95, 100, 103, 133.

infraestructura 16, 23-25, 30, 37, 42, 64, 66, 76, 81, 87, 92-96, 98, 133.

inmobiliaria 32, 34, 46-48, 51, 52, 54, 56-57, 59, 62, 64, 67, 78, 90.

inmuebles 16, 23, 24, 27, 37, 45, 46, 48, 51, 55, 57-60, 62, 68, 75, 80, 82, 94, 96-97, 100, 101, 134.

instrumentos 9, 13, 16-18, 21, 25, 45-47, 51, 60, 72, 76-78, 82, 85, 87-91, 134.

intervenciones 15, 17, 19, 21, 32, 33, 41-42, 81, 88, 92, 93, 95.

L

levantamiento 59, 64-66.

licenciamientos 9, 14, 76, 102, 103.

licencias 71, 72, 75.

limitaciones 8, 13, 28, 46, 48, 51, 57-59, 61-62, 65-66, 68.

linderos 7-8, 11, 33, 36-37, 43, 46, 48, 49, 51, 54-55, 62-63, 134.

loteo 76, 103.

predio 28, 38-42.

M

matrícula 29, 32, 34, 38, 40, 43, 46-48, 51, 52, 54, 56, 57, 59, 62, 64, 67, 78.

mecanismos 21, 25, 77, 87, 88, 90, 91.

mejoras 13, 34, 43, 75.

metodológica 3, 5, 8, 10, 18, 42, 68, 83, 133.

N

nomenclatura 29, 38.

O

obligación urbanística 43, 114.
 obras 9, 17, 19, 23, 24, 36, 42, 44, 82, 94-96.
 ocupación 21, 73, 76, 79, 85, 88.
 ordenamiento 9, 24, 43, 71, 72, 74, 76-80, 82, 86-89, 92, 97, 99-100, 133.

P

patrimonio 58, 67, 82, 100-101, 133.
 planeación 9, 13, 15-16, 21, 24-26, 32, 36, 67, 71, 72, 79, 81, 87, 91, 94, 101.
 planeamiento 32, 72, 92.
 planes 15, 43, 72, 75-77, 79, 80, 82, 86-88, 93, 97, 99, 100, 133.
 planes parciales 72, 75-77, 82, 87, 88, 99, 133.
 planificación 13, 15-17, 21, 23, 42, 51, 76-78, 88, 89, 92.
 plusvalía 57, 62, 90, 133.
 polígono 11, 31, 34, 49-51, 55.
 POT 7, 9, 13, 36, 43, 71-73, 76, 78, 79, 81, 83-85, 88, 90-96.
 potencial 59, 91.
 predial(es) 3, 5, 7-9, 14, 17-19, 22-36, 38-48, 50-52, 57, 61-63, 67, 68, 71, 72, 76-86, 88, 91, 95, 98, 101, 103, 133, 137.
 predios 7-9, 11, 13, 14, 17, 23, 24, 27-43, 45-54, 57, 60-69, 71-81, 83, 84, 86-87, 89, 92-95, 98, 100, 102, 103.

procedimientos 18, 22, 26, 37, 40, 59, 65, 134.
 programas 9, 13, 19, 72, 87, 92, 93.
 propiedad 9, 16, 21, 27, 28, 33, 35, 40, 51-53, 55-56, 58, 66-68, 84, 87, 97, 98.
 horizontal 28, 35, 40, 55, 66, 67, 84.
 propietarios 13, 21, 23, 28, 31, 32, 35, 38, 39, 53, 61, 79-81.
 proyectos 3, 5, 9, 13, 15-26, 32, 36, 41, 42, 60-61, 64, 66, 71, 72, 76, 77, 79, 81, 82, 87, 92-96, 98, 100, 133.
 urbanos 3, 5, 15, 17-22, 26, 36, 41, 61, 71, 81, 82, 94, 98.

R

registral(es) 3, 5, 8, 17, 18, 41, 45, 48, 51, 52, 58, 61, 62, 68, 69.
 registro 34, 37, 45-48, 51, 52, 56-58, 63, 65, 103, 134.
 renovación 19, 33, 81.
 residencial 9, 79, 83-84.

S

subdivisión 52, 56, 76, 103.
 suelo 7, 15-22, 25, 33-34, 36, 42, 45, 51, 60, 61, 68, 71, 74, 76-83, 85, 87, 88, 90, 91, 94, 100, 133.

T

terreno 16, 24, 27-28, 33, 34, 37, 39, 41, 54, 56, 63, 78, 85, 104.
 territorial 9, 16, 24, 42, 43, 71, 72, 76-80, 82, 86, 88, 89, 92, 97, 99, 100, 133.
 tipología 65, 80, 92.

titularidad 21, 23, 24, 46, 48, 51, 53,
60, 68.

títulos 13, 31, 33, 34, 37, 41, 45, 47-
54, 56-61, 63, 66-68.

tradicón 8, 33-34, 37, 45-48, 51-53,
59-61, 63, 67-68, 100.

transferencia 48, 56, 58, 60, 64, 95.

tratamientos urbanísticos 74, 76, 80-
81.

U

urbanizable 30.

urbanización 9, 15, 33, 76, 102-103.

urbanizaciones 102.

usos 15, 29, 35, 39, 43, 74-77, 79-84,
94, 97, 101-103.

V

valorización 21, 47, 57, 62, 64, 90.

vías 9, 23, 28, 38, 72, 87, 96, 98, 102.

vivienda 9, 21, 33, 58, 62, 65, 66, 80,
87, 133, 134.

Z

zonas 9, 33, 34, 37, 42, 67, 71, 76, 77,
79, 85, 87, 89, 96, 98-99.

Lista de autores

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México, especialista y magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Profesora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, con trabajo interdisciplinario de investigación y extensión en análisis y evaluación de políticas públicas, y planes y programas de desarrollo y de ordenamiento territorial. Líneas de trabajo en gobierno urbano, planeación y ordenamiento territorial, políticas y gestión urbana, gestión del suelo, vivienda y hábitat. Ha desempeñado cargos públicos asociados con planeación y hábitat urbano y como consultora de ONG en temas de transparencia y lucha contra la corrupción.

139

Mario Avellaneda González

Magíster en Ingeniería y Transporte. Diseñador Industrial con estudios doctorales en Ingeniería Civil de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor universitario en diseño y planeación de transporte y movilidad sostenible. Consultor e investigador en ordenamiento y gestión territorial, planeación de transporte urbano, renovación urbana y dirección de proyectos. Ha desempeñado cargos públicos relacionados con la planeación territorial y la renovación urbana.

Waldo Yecid Ortiz Romero

Arquitecto de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Diseño Urbano de la Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Cuenta con una amplia trayectoria en la estructuración conceptual y técnica de proyectos de ordenamiento urbano en temas de renovación urbana, mejoramiento integral, patrimonio, movilidad y espacio público. Se ha desempeñado como director ejecutivo de organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental y social. Ha sido profesor en la Pontificia Universidad Javeriana y en la Universidad del Rosario. Actualmente se desempeña como consultor independiente en el desarrollo de estudios urbanos.

Diego Isaías Peña Porras

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor y magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Máster en Derecho Público de la Universidad Complutense de Madrid y especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia. Sus principales áreas de trabajo se ubican en derecho urbano, derecho administrativo, ordenamiento territorial, y diseño y evaluación de políticas públicas en perspectiva comparada latinoamericana. Ha trabajado con diferentes instituciones públicas colombianas en temas de ordenamiento territorial, movilidad, políticas de vivienda y seguridad urbana.

Sandra Milena Santos Pacheco

Abogada de la Universidad Industrial de Santander. Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia y en Relaciones Laborales de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Se ha desempeñado en entidades del sector público del orden nacional y territorial. Experiencia en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de hábitat y de vivienda, e instrumentos de planeación y gestión urbana. Conocimiento y experiencia en temas de control urbano, en las funciones de inspección, vigilancia y control a enajenadores y arrendadores de vivienda a cargo de los municipios, y de prevención y control a los desarrollos urbanísticos ilegales.

141

Julio César Vega Angarita

Ingeniero Catastral y Geodesta, especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina, con amplia experiencia en el sector público y privado. Consultor de proyectos que involucran el manejo de cartografía y bases de datos, para la toma de decisiones en el ámbito municipal y nacional. Experto en temas de análisis espacial y desarrollo de metodologías para la búsqueda de áreas de oportunidad en áreas de desarrollo y renovación.

ESTUDIOS CATASTRALES, REGISTRALES Y URBANÍSTICOS PARA LA GESTIÓN PREDIAL EN PROYECTOS URBANOS

GUÍA METODOLÓGICA

Hace parte de la Colección Ciudades, Estados y Política
Instituto de Estudios Urbanos - IEU

Esta edición consta de 200 ejemplares.

Se diseñó y editó en la Editorial Universidad Nacional
de Colombia. Se imprimió en diciembre de 2019 en la
Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas, Javegraf.

Se utilizaron caracteres Baskerville BT 12/14,5 puntos,
tiene un formato de 16.5 x 24 centímetros. La cubierta
va en propalcote de 240 gramos y las páginas interiores
en bond bahía de 75 gramos.

Bogotá, D. C., Colombia.



edito
UNAL



9 789587 839883

El diseño de una metodología que contribuya a la elaboración de estudios catastrales, registrales y urbanísticos para la gestión predial en proyectos urbanos surge de la necesidad académica de aportar insumos técnicos a los retos de la gestión urbana en el país. De manera que esta guía orienta los procesos de adquisición predial y da soporte para determinar las alternativas de financiación de dichos proyectos, con base en la aplicación de instrumentos de planificación y gestión del suelo.

En términos de alcance, este libro propone una ruta general para llegar a la caracterización registral, catastral y urbanística de los predios en las áreas de influencia de los proyectos urbanos, a partir de los principales resultados obtenidos de las actividades de investigación y de extensión del Instituto de Estudios Urbanos (IEU); para que el proceso sea generalizable y se replique en distintas ciudades del país. Así mismo, se hacen consideraciones sobre los procesos de gestión predial como recomendaciones para el manejo de la información obtenida desde la batería de instrumentos propuestos.

COLECCIÓN CIUDADES, ESTADOS Y POLÍTICA