



Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio

DOCUMENTOS

Especializados

Identificación de suelo
de revitalización para
Cúcuta

Resultados de modelaciones de
proyectos de vivienda

Gustavo Francisco Petro Urrego

Presidente de la República de Colombia

Helga María Rivas Ardila

Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Aydeé Marqueza Marsiglia Bello

Viceministra de Vivienda

Ruth Maritza Quevedo Figue

Viceministra de Agua y Saneamiento Básico

Luis Roberto Cruz González

Secretario General

Claudia Andrea Ramírez Montilla

Directora de Espacio Urbano y Territorial

Jorge Andrés Pinzón Rueda

Subdirector de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales

Equipo Técnico:

Claudia Tatiana Rojas Molina
Natalia Camila Ramírez Arango
Laura Milena Hernández Ortega
Ximena Piedad Aguillón Mayorga
Francisco Javier Perdomo Niño
José Mario Mayorga Henao

Equipo de Comunicaciones:

Zoraida Rueda Penagos
Coordinadora Grupo de Comunicaciones Estratégicas

Jeannette Mercedes Torres Flórez
Corrección ortotipográfica

Colaboradores:

Sharom Natalia Cruz Caicedo
Elkin Esneider Cortés Niño

Contenido

1.	Introducción.....	5
2.	Búsqueda de suelo	6
2.1.	Aprovechamientos urbanísticos existentes	6
2.1.1.	Índice de ocupación	6
2.1.2.	Índice de construcción	7
2.1.3.	Índice básico de subdivisión predial.....	8
2.1.4.	Usos.....	9
2.1.5.	Densidad de vivienda	11
2.2.	Norma urbana	12
2.2.1.	Tratamientos urbanísticos	12
2.2.2.	Áreas de actividad	13
2.3.	Criterios de selección	14
3.	Modelaciones de vivienda.....	17
3.1.	Modelaciones casos piloto	17
3.1.1.	Análisis físico	17
3.2.	Análisis normativo	20
3.2.1.	Lineamientos básicos para modelaciones.....	23
	Modelación financiera de los proyectos	29
4.	Instrumentos de planeación y gestión aplicables.....	32
4.1.	Instrumentos de gestión del suelo	32
5.2	Definición y contenido general.....	32
5.3	Tipos de instrumentos.....	33
5.3.1	Instrumentos y mecanismos para garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.....	34
5.3.1.1	Unidades de Actuación Urbanística – UAU	34
5.3.1.2	Cesiones urbanísticas	35
5.3.1.3	Transferencia de derechos	36
5.3.2	Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios.....	37
5.3.2.1	Reajuste de suelos.....	37
5.3.2.2	Integración inmobiliaria	37
5.3.2.3	Cooperación entre partícipes.....	38
5.3.3	Instrumentos y mecanismos para facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de actuaciones urbanas.....	38
5.3.3.1	Enajenación voluntaria.....	38
5.3.3.2	Enajenación forzosa	39

5.3.3.3	Expropiación por vía administrativa o por vía judicial	39
5.3.3.4	Derecho de preferencia.....	41
5.3.4	Instrumentos y mecanismos para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos inactivos	42
5.3.4.1	Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria o de inmuebles en desuso ..	42
5.3.4.2	Bancos de suelos o inmobiliarios	43
5.4	Instrumentos de gestión de suelo previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial de San José de Cúcuta.....	44
6.	Recomendaciones y conclusiones	46
7.	Bibliografía.....	47

1. Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2023-2026, Ley 2294 de 2023 (numeral 1 del artículo 3), establece entre sus ejes de transformación el “ordenamiento alrededor del agua”, el cual concibe el proceso de planificación territorial desde una mirada renovada, enfocada principalmente a procurar que los instrumentos de ordenamiento territorial garanticen la protección del medio ambiente, el derecho a la alimentación, la funcionalidad de los territorios y la participación de la comunidad.

Se plantea como parte del ordenamiento alrededor del agua que se crearán y difundirán herramientas tecnológicas de información poblacional, y estadísticas territoriales del nivel local y nacional que faciliten a las entidades territoriales planear y **regular la expansión y la densificación, identificar necesidades de vivienda y de rehabilitación de áreas**, así como aprovechar las relaciones funcionales, y definir los modelos de ocupación sostenibles y las inversiones sectoriales.

Las anteriores, se constituyen en apuestas fundamentales que implican una gestión de la planificación y sus procesos asociados – entre estos la asistencia técnica-, desde una perspectiva multiescalar, en el entendimiento que la gestión requiere planteamientos novedosos que apoyen el desarrollo de los principios del Plan de Desarrollo.

El Ministerio de vivienda, ciudad y territorio (MVCT), a partir de los procesos de acompañamiento técnico prestados por la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales a las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental en sus procesos de ordenamiento territorial (OT), desarrolló la siguiente metodología para la identificación de suelo potencial para el desarrollo de proyectos de vivienda en áreas centrales que permitan evitar la expansión y garantizar la revitalización de los centros de las ciudades del país.

La metodología se desarrolla en tres componentes, en primer lugar, se plantea el cómo identificar el suelo potencial. En segundo lugar, cómo modelar los proyectos con base en las definiciones normativas adoptadas por cada municipio y en tercer lugar se explora la viabilidad financiera.

2. Búsqueda de suelo

La identificación de suelos con oportunidad para el desarrollo de vivienda social en áreas centrales de la ciudad se realiza mediante una evaluación multivariada que considera las dinámicas existentes de aprovechamientos del suelo, la densidad poblacional y la norma urbana. A continuación, se detallan las variables, fórmulas de cálculo, fuentes de información y criterios de selección implementados.

2.1. Aprovechamientos urbanísticos existentes

Las variables relacionadas con aprovechamientos urbanísticos existentes se caracterizan a través de las bases de datos geográficas y alfanuméricas de la última vigencia catastral. Por lo general esta información es suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como autoridad catastral.

2.1.1. Índice de ocupación

Para la estimación de este indicador, se calcula el área ocupada de cada construcción y se suman los valores por código de manzana. De la misma manera, se hace la sumatoria de área de lotes correspondiente a cada manzana y mediante la división se establece la relación de área ocupada respecto al total del terreno para cada manzana.

La relación de construcciones respecto a lotes y manzanas se hace a través de uniones espaciales considerando los centroides de los polígonos.

$$conslote = \frac{\sum Huella\ de\ construcciones_{Mz}}{\sum Área\ de\ lote_{Mz}}$$

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

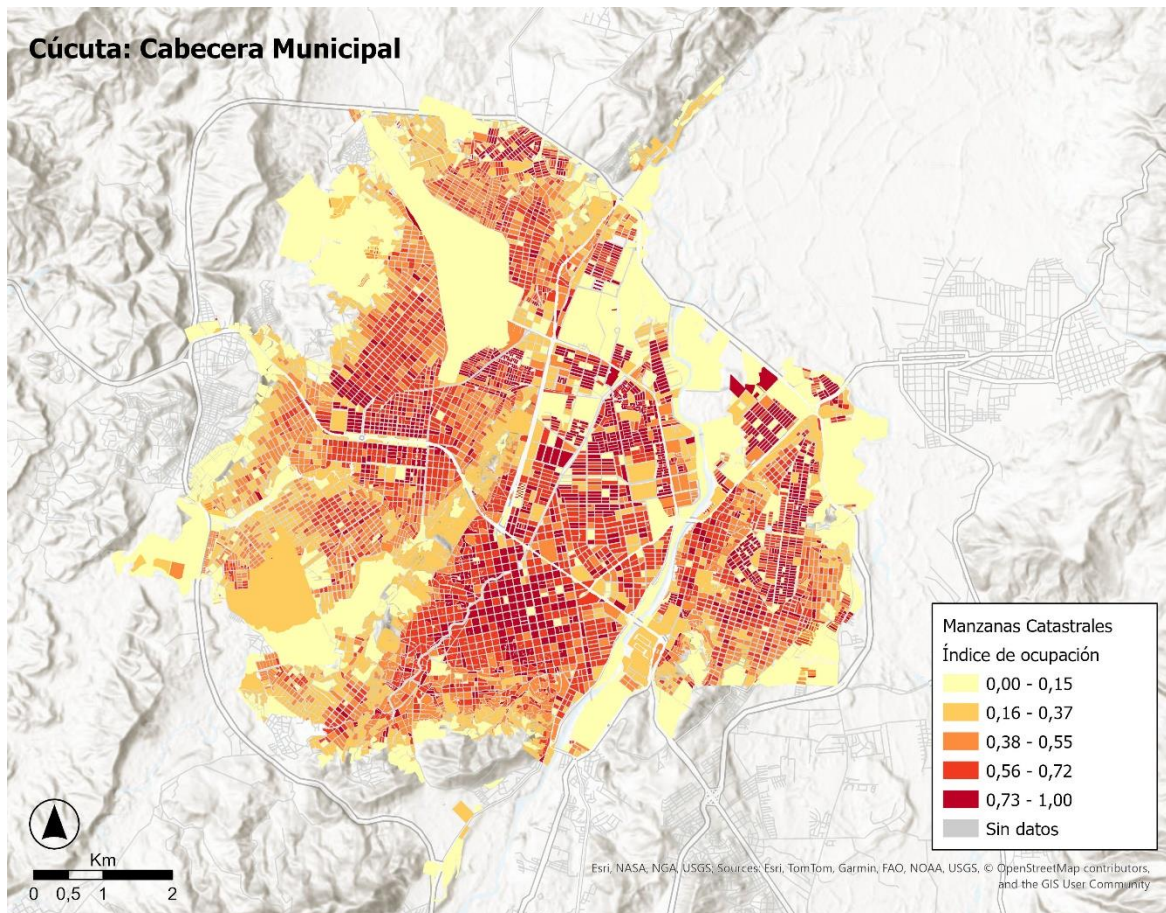


Ilustración 1. Índice de ocupación existente – Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e

2.1.2. Índice de construcción

Para estimar este indicador, se calcula el área ocupada de cada construcción y este valor se multiplica por el número de pisos registrado para obtener un valor aproximado del área total construida por edificación. Se realiza la sumatoria de las áreas construidas por código de manzana. De la misma manera, se estima la sumatoria de área de lotes correspondiente a cada manzana y se establece la relación de área construida de la manzana respecto al total del terreno.

La relación de construcciones respecto a lotes y manzanas se hace a través de uniones espaciales considerando los centroides de los polígonos.

$$IC = \frac{\sum (Huella\ de\ construcción * Pisos)_{Mz}}{\sum \text{Área de lote}_{Mz}}$$

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

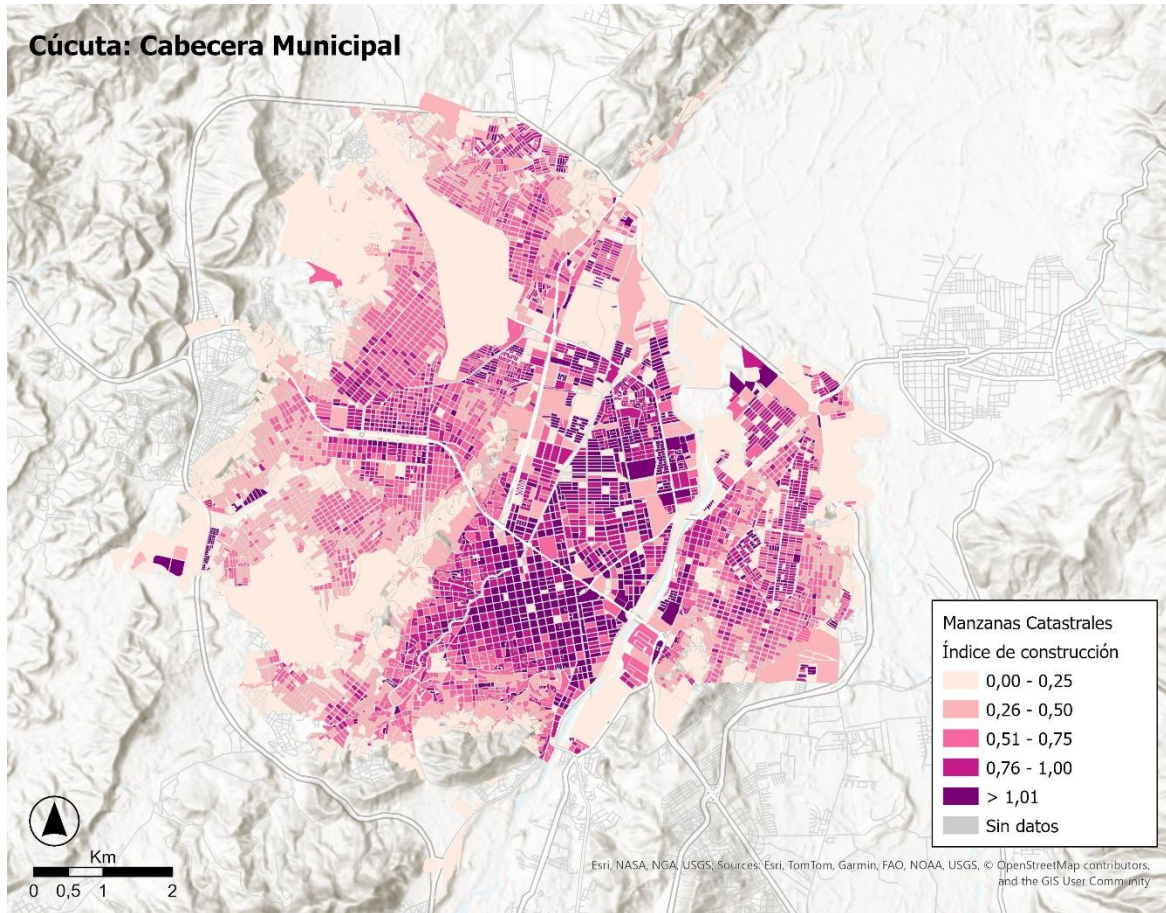


Ilustración 2. Índice de construcción existente – Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e

2.1.3. Índice básico de subdivisión predial

Para analizar la distribución de la propiedad, se calcula este índice que arroja valores más cercanos a uno (1) cuando se evidencia una muy baja subdivisión y valores cercanos a cero (0) cuando existe una alta subdivisión. El cálculo se realiza con la siguiente fórmula:

$$IBSP = \frac{1}{\sum \text{Lotes}_{Mz}}$$

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

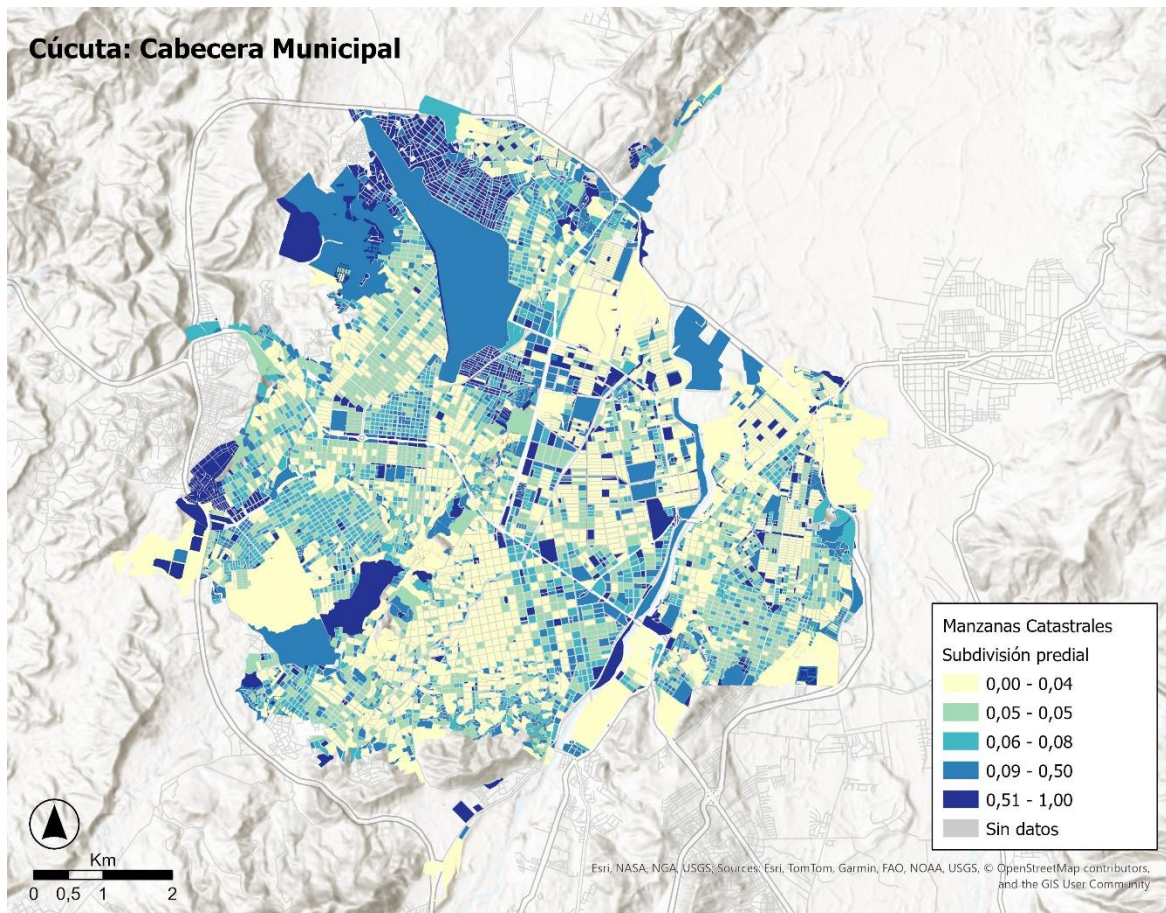


Ilustración 3. Índice de subdivisión predial – Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e

2.1.4. Usos

La variable de destino económico predial se obtiene de la base alfanumérica de Registros 1, para caracterizar la distribución de usos se estima primero la relación de predios con uso residencial (Destino = A) respecto al total de predios por manzana. Asimismo, se calcula un índice que considera la relación de predios con destinos no urbanizado o no construido (Destino = R, Destino = S) respecto al total de cada manzana.

Se consideran estas dos categorías por facilitar la implantación de proyectos de vivienda, y por esta razón no se evalúa la distribución de predios con usos comerciales o industriales, pues pueden conllevar mayores dificultades de gestión predial.

$$\frac{\sum \text{Predios con destino residencial}_{Mz}}{\sum \text{Predios totales}_{Mz}}$$

$$\frac{\sum \text{Predios sin aprovechamiento}_{Mz}}{\sum \text{Predios totales}_{Mz}}$$

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

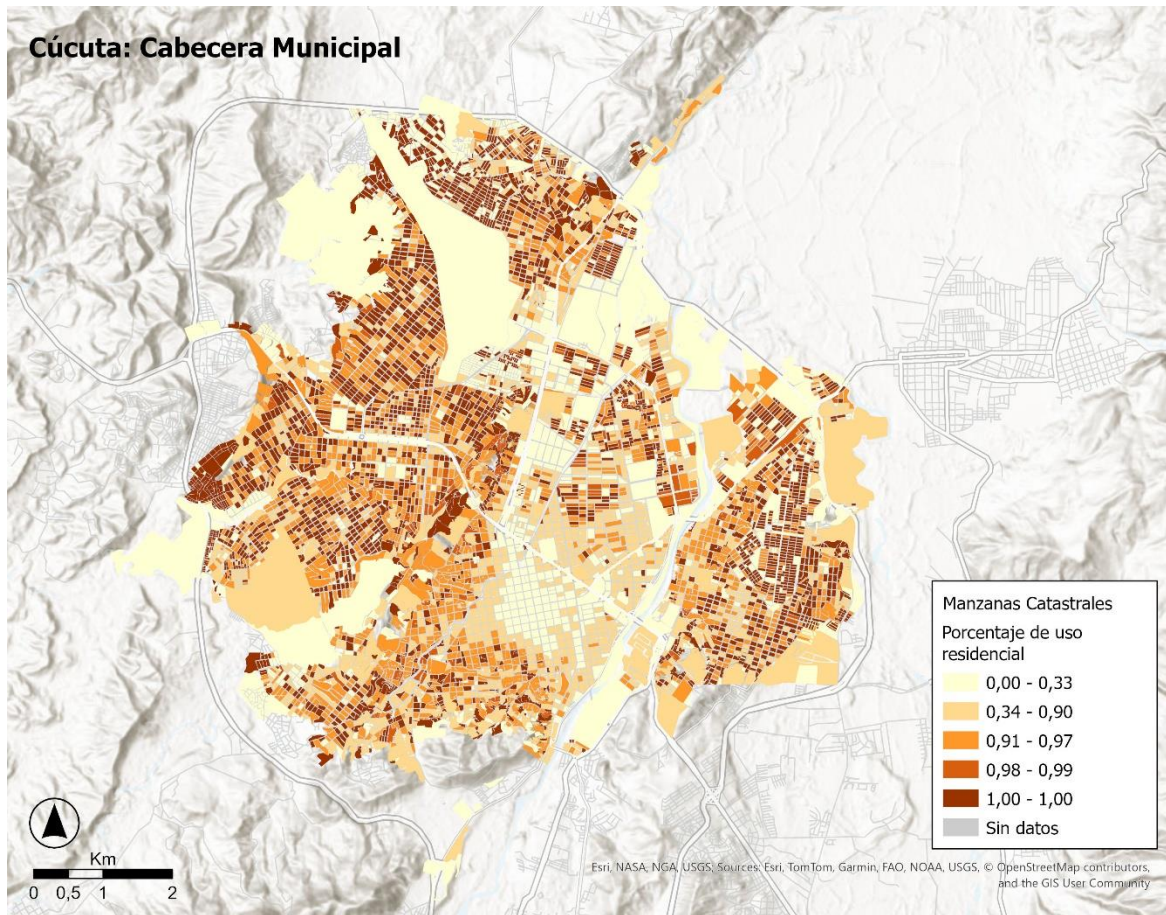


Ilustración 4. Porcentaje de uso residencial por manzana catastral– Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e

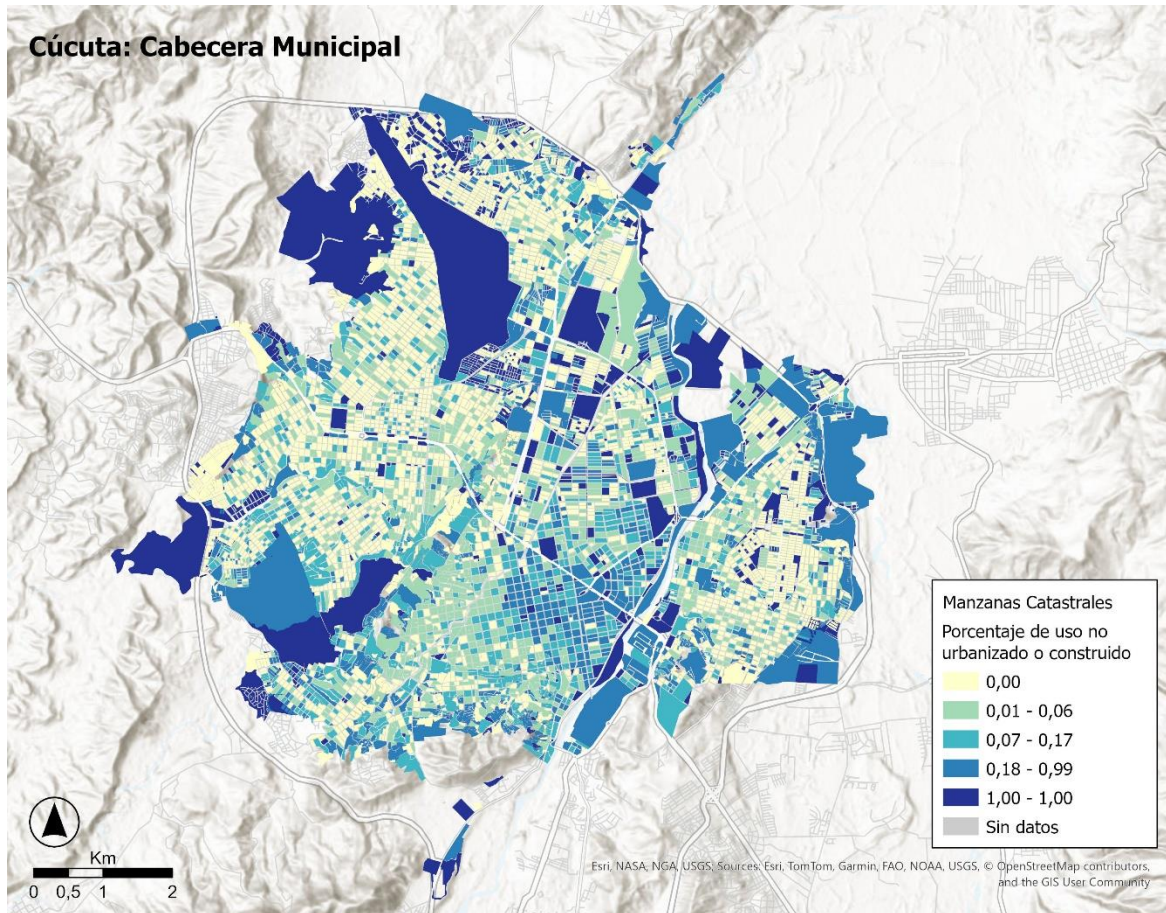


Ilustración 5. Porcentaje de suelo no urbanizado o construido por manzana catastral – Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e

2.1.5. Densidad de vivienda

Finalmente, se considera la densidad de viviendas como variable auxiliar para caracterizar la intensidad de la actividad residencial. Esta información se obtiene del Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018) a nivel de manzana censal, y su valor se traslada a la manzana catastral a través de una unión espacial que considera los centroides de las manzanas catastrales.

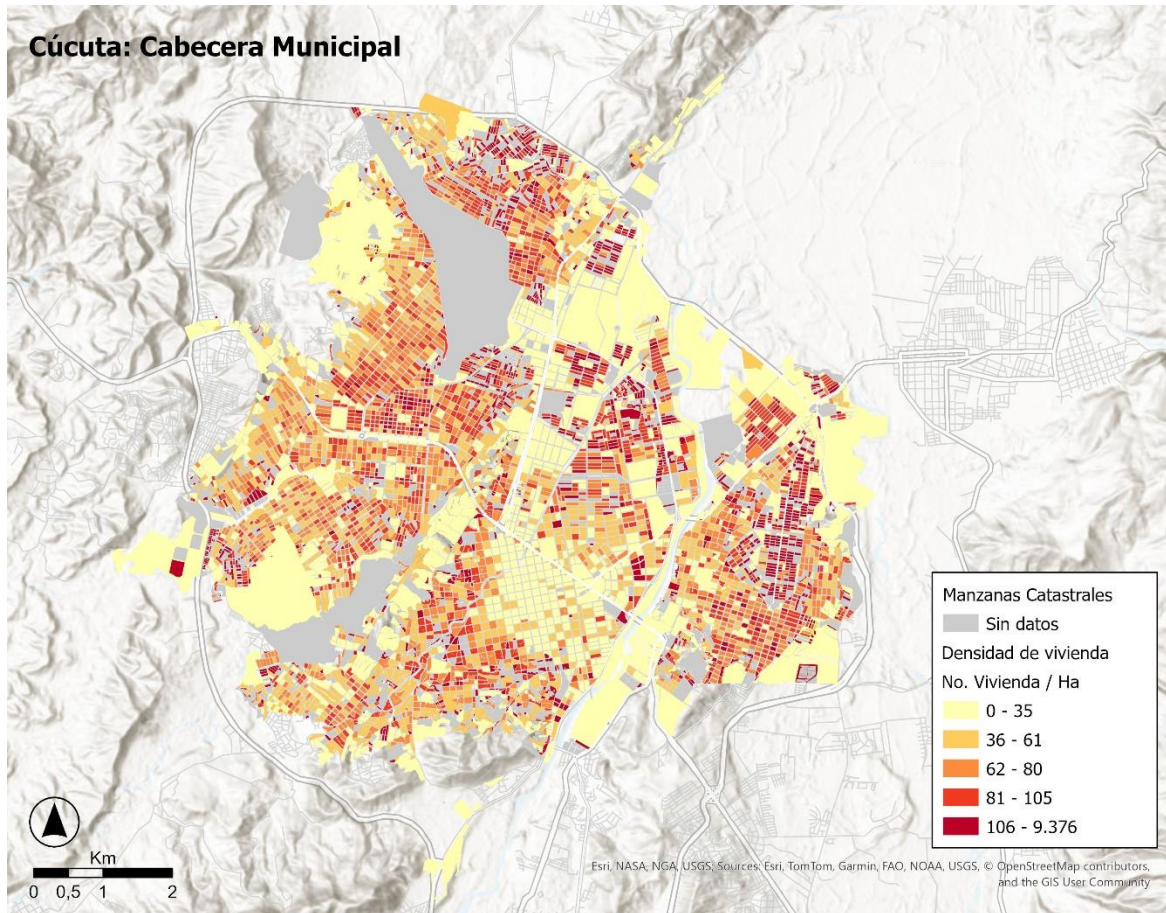


Ilustración 6. Densidad de viviendas por manzana catastral– Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018 | Escala: s.e

2.2. Norma urbana

2.2.1. Tratamientos urbanísticos

La norma urbana se considera a partir de las disposiciones de los Tratamientos Urbanísticos del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante Acuerdo 022 del 19 de diciembre de 2019. El procesamiento se realiza a partir de la georreferenciación y digitalización de planos, cuando la cartografía no se encuentra en formato digital.

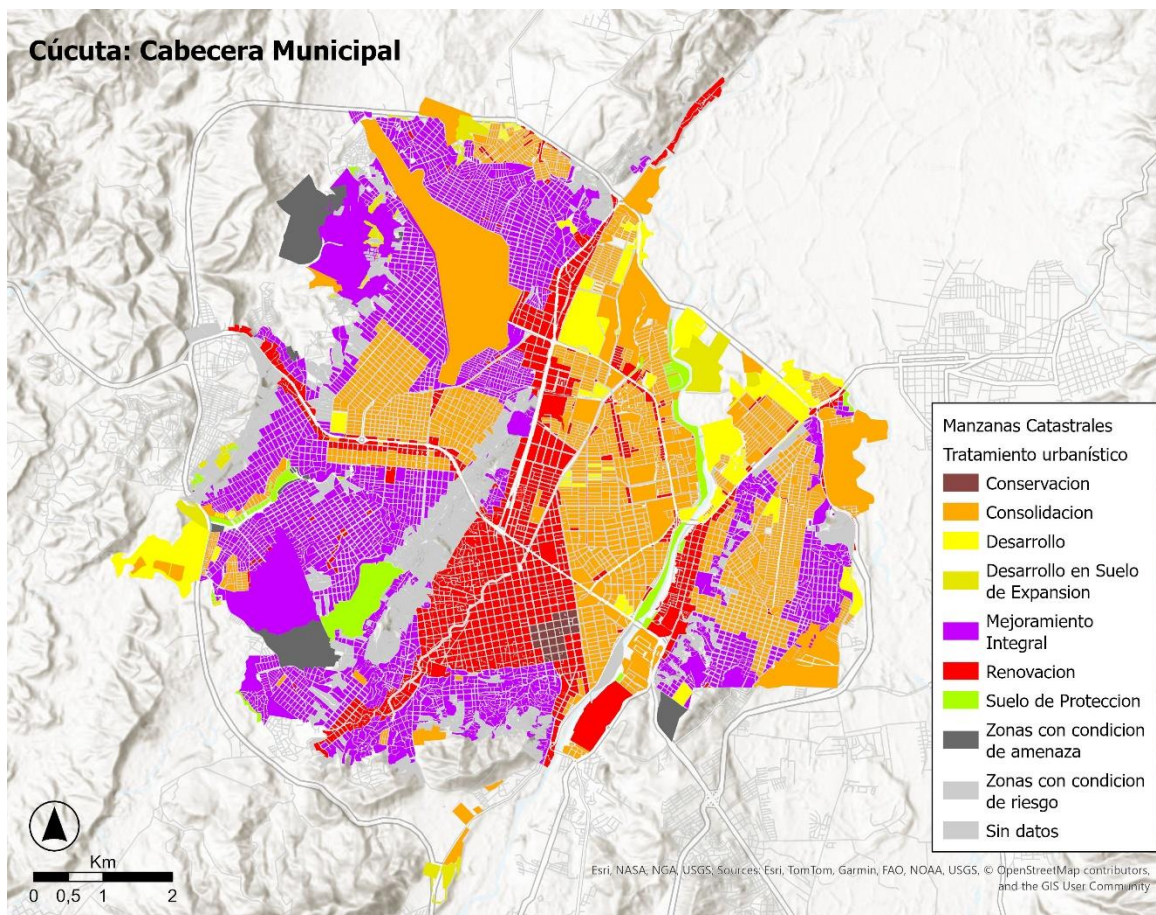


Ilustración 7. Tratamientos urbanísticos– Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta | Escala: s.e

2.2.2. Áreas de actividad

También se consideran las Áreas de Actividad, las cuales se asignan a cada manzana.

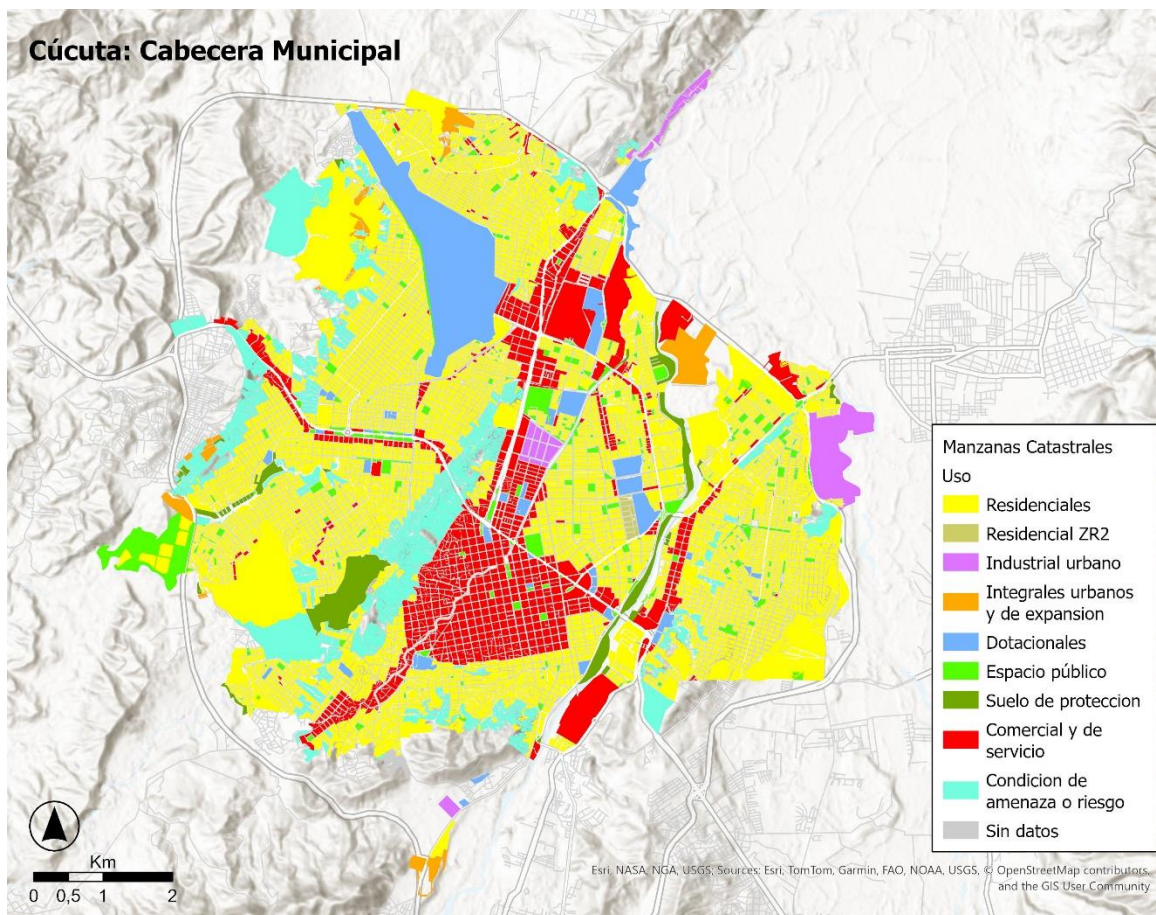


Ilustración 8. Usos del suelo – Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta | Escala: s.e

2.3. Criterios de selección

Como resultado de todo lo anterior, se obtiene una base de datos geográfica a nivel de manzana para cada municipio, en donde su tabla de atributos contiene el cálculo de cada uno de los indicadores definidos. A partir de ello, se aplican los Filtros 1 y 2, definidos a continuación, los cuales permiten identificar las manzanas con mayores oportunidades para desarrollar usos de vivienda en áreas urbanas centrales.

Tabla 1. Filtros de selección de suelo de oportunidad

Variable	Parámetro – Filtro 1	Parámetro – Filtro 2
Índice de ocupación	< 0,5	< 0,5
Índice de construcción	< 1	< 1

Índice de subdivisión	> 0,05	> 0,05
Proporción de predios con uso residencial o de suelo sin aprovechamientos	> 0,5	> 0,5
Tratamiento urbanístico	Renovación urbana o consolidación con densificación	Renovación urbana o consolidación con densificación
Áreas de actividad	Áreas con uso residencial o de comercio y servicios	Áreas con uso residencial o de comercio y servicios
Densidad poblacional		Quintil más bajo

Tabla 1. Criterios de selección de manzanas potenciales – Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta; DANE – CNPV 2018

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

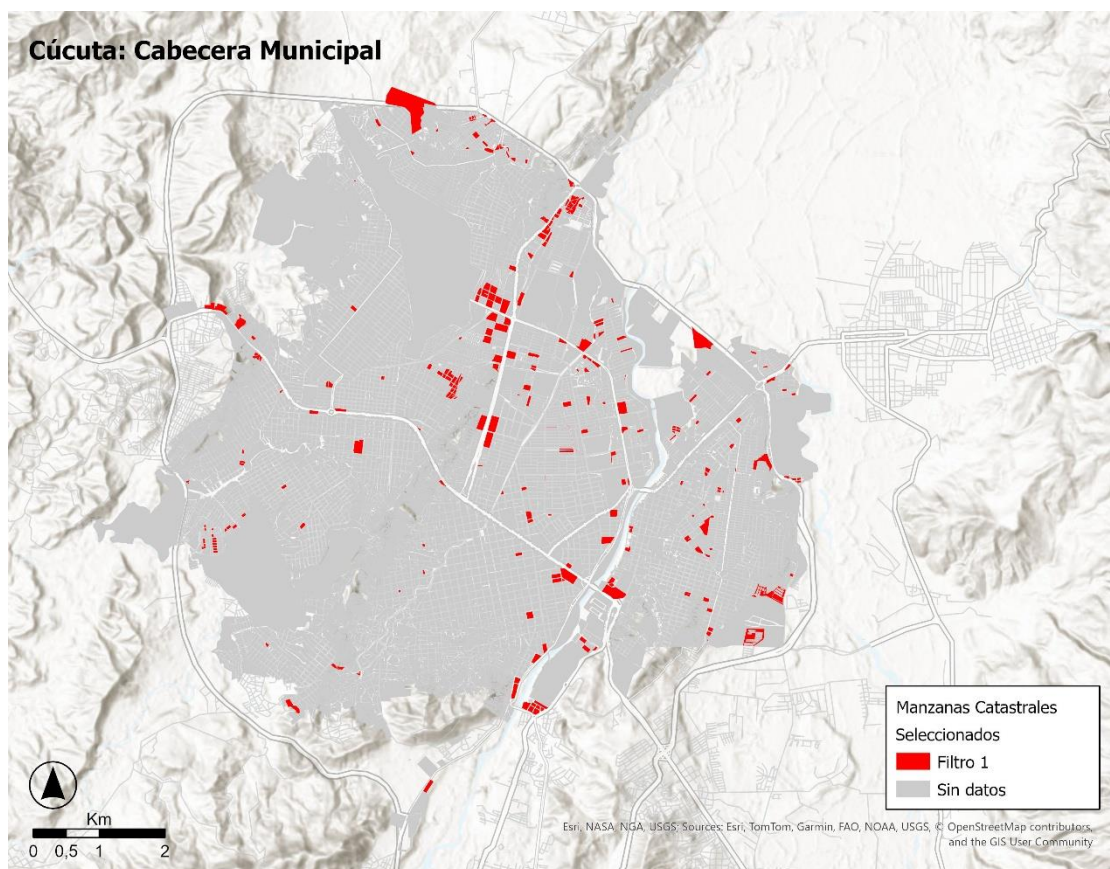


Ilustración 9. Resultados Selección 1: 289 manzanas con condiciones de ocupación, construcción, uso, subdivisión, tratamiento y área de actividad – Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta | Escala: s.e.

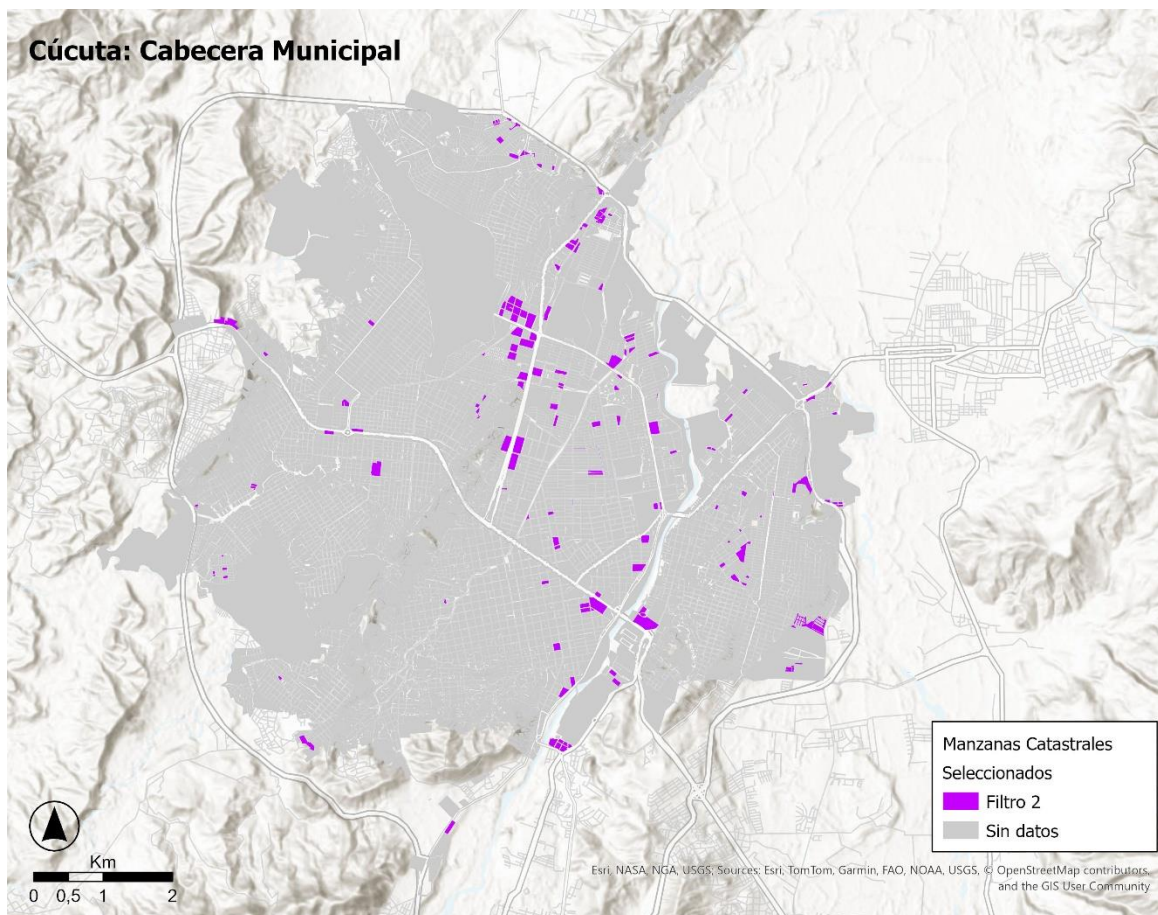


Ilustración 10. Resultados Selección 2: 185 manzanas con condición de densidad de viviendas– Municipio de Cúcuta

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta; DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018 | Escala: s.e.

Aplicando los criterios del Filtro 1, resultaron 289 manzanas potenciales, al incluir la variable poblacional del Filtro 2, el resultado se reduce a 185 manzanas.

3. Modelaciones de vivienda

A partir de los resultados del ejercicio de búsqueda de suelo descrito en el capítulo anterior, se eligen unos pilotos, con el fin de elaborar ejercicios de cabida básicos (modelaciones) de acuerdo con las condiciones físicas y normativas de cada caso.

Ilustración 11. Localización de los tres pilotos seleccionados – Municipio de Cúcuta



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta |

3.1. Modelaciones casos piloto

3.1.1. Análisis físico

Para empezar, se identifican las características de la manzana y los predios que la componen y que serán objeto de englobe. Así mismo, se analiza el contexto inmediato.

Para identificar las características de la manzana catastral y lotes que la componen se debe tener en cuenta como mínimo lo siguiente:

- Morfología de la manzana y los predios a englobar
- Área de los predios
- Identificar construcciones colindantes en caso de existir

Para identificar los elementos del contexto inmediato que incidirán en la modelación se debe tener en cuenta como mínimo lo siguiente:

- Identificación de vías principales
- Identificación de parques y zonas verdes
- Identificación de equipamientos estructurantes

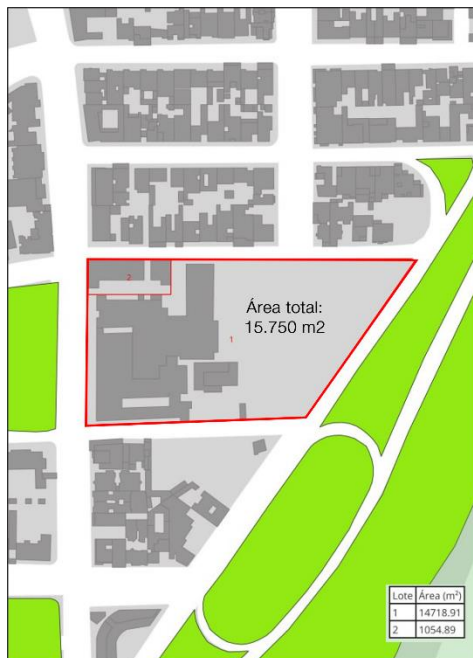
- Identificación de elementos de la Estructura Ecológica Principal

Ilustración 12. Análisis físico – Piloto 1: dos manzanas con englobe – Cúcuta



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Ilustración 13. Análisis físico – Piloto 2: grandes predios – Cúcuta



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Ilustración 14. Análisis físico – Piloto 3: manzana completa con englobe – Cúcuta



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

3.2. Análisis normativo

A partir de lo definido en el POT para el municipio de Cúcuta - Acuerdo 022 del 19 de diciembre de 2019, se elabora una tabla de resumen normativa para cada uno de los casos piloto. A continuación, se indica el resultado correspondiente al municipio de estudio

Tabla 2. Norma urbanística – Piloto 1: Manzanas con englobe - Cúcuta

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA ACUERDO 022 DE 2019 POT CÚCUTA P1: Dos Manzanas -Englobe	
Área Lote (m ²)	13,856
Comuna	El Salado
Vocación	Comercial y de servicios
Área de actividad	Zona múltiple
Tratamiento	Renovación
Modalidad	Reactivación
Tipo edificatorio	Continua
Índice de construcción máximo	8,00
Índice de ocupación máximo	0,9
Rangos de altura	La altura máxima permitida expresada en pisos será la resultante de la correcta aplicación de los índices y aislamientos estipulados en el presente acuerdo.
Área mínima predio (m ²)	50 m ²
Frente mínimo predio (m)	4 m
Cargas urbanísticas	25%
Condiciones: cesión	(15%-20% espacio público/5%-10%equipamiento)
Condiciones: traslado	Posibilidad de cumplimiento de obligaciones urbanísticas en inmuebles diferentes al que lo causa.
Condiciones: compensación	Posibilidad de pago en dinero de las obligaciones urbanísticas señaladas en el presente artículo.
Condiciones: destinación de las cargas	Serán destinadas exclusivamente para espacio público efectivo
Aislamiento posterior (m)	3m a partir del 2° piso
Aislamiento frontal (m)	N/A
Aislamiento lateral (m)	3 m*
Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	Entre 12 y 20 m dependiendo la altura (lado mínimo entre 3 y 4 m)
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3 m
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	3 m

Dimensiones máximas de voladizos	Longitud máxima de 1.50 metros sobre antejardines con ancho mínimo de tres (3.00) metros.
Parqueaderos unidad de vivienda	Uno (1) por vivienda para residentes
Parqueaderos visitantes	Uno (1) por cada 10 viviendas
Parqueaderos motocicletas	Uno (1) por cada 10 viviendas
Parqueaderos bicicletas	Uno (1) por cada 10 viviendas

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Tabla 3. Norma urbanística – Piloto 2: Grandes predios - Cúcuta

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA ACUERDO 022 DE 2019 POT CÚCUTA P2: Grandes predios	
Área Lote (m ²)	15,750
Comuna	Colsag
Vocación	Residencial
Área de actividad	Residencial ZR2
Tratamiento	Consolidación
Modalidad	Densificación moderada
Tipo edificatorio	Continua
Índice de construcción máximo	7,5
Índice de ocupación máximo	0,75
Rangos de altura	La altura máxima permitida expresada en pisos será la resultante de la correcta aplicación de los índices y aislamientos estipulados en el presente acuerdo.
Área mínima predio (m ²)	50 m ²
Frente mínimo predio (m)	4 m
Cargas urbanísticas	25%
Condiciones: cesión	(15%-20% espacio público/5%-10%equipamiento)
Condiciones: traslado	Posibilidad de cumplimiento de obligaciones urbanísticas en inmuebles diferentes al que lo causa.
Condiciones: compensación	Posibilidad de pago en dinero de las obligaciones urbanísticas señaladas en el presente artículo.
Condiciones: destinación de las cargas	Serán destinadas exclusivamente para espacio público efectivo
Aislamiento posterior (m)	3 m a partir del 2° piso
Aislamiento frontal (m)	N/A
Aislamiento lateral (m)	3 m*

Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	Entre 12 y 20 m ² dependiendo la altura (lado mínimo entre 3 y 4 m)
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3 m
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	3 m
Dimensiones máximas de voladizos	Longitud máxima de 1.50 metros sobre antejardines con ancho mínimo de tres (3.00) metros.
Parqueaderos unidad de vivienda	Un (1) cupo de estacionamiento por cada unidad de vivienda
Parqueaderos visitantes	Un (1) cupo de estacionamiento por cada doce (12) unidades de vivienda
Parqueaderos motocicletas	Uno (1) por cada 10 viviendas
Parqueaderos bicicletas	Uno (1) por cada 10 viviendas

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Tabla 4. Norma urbanística – Piloto 3: Manzana completa con Englobe

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA ACUERDO 022 DE 2019 POT CÚCUTA P3: Manzana completa - Englobe	
Área Lote (m ²)	7,648
Comuna	Puente Barco
Vocación	Residencial/Corredor zonal
Área de actividad	Residencial ZR2
Tratamiento	Renovación
Modalidad	Reactivación
Tipo edificatorio	Continua
Índice de construcción máximo	7,5
Índice de ocupación máximo	0,75
Rangos de altura	La altura máxima permitida expresada en pisos será la resultante de la correcta aplicación de los índices y aislamientos estipulados en el presente acuerdo.
Área mínima predio (m ²)	50 m ²
Frente mínimo predio (m2)	4 m
Cargas urbanísticas	25%
Condiciones: cesión	(15%-20% espacio público/5%-10%equipamiento)
Condiciones: traslado	Posibilidad de cumplimiento de obligaciones urbanísticas en inmuebles diferentes al que lo causa.
Condiciones: compensación	Posibilidad de pago en dinero de las obligaciones urbanísticas señaladas en el presente artículo.
Condiciones: destinación de las cargas	Serán destinadas exclusivamente para espacio público efectivo

Aislamiento posterior (m)	3 m a partir del 2° piso
Aislamiento frontal (m)	N/A
Aislamiento lateral (m)	3m*
Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	Entre 12 y 20 m ² dependiendo la altura (lado mínimo entre 3 y 4 m)
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3 m
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	3 m
Dimensiones máximas de voladizos	Longitud máxima de 1.50 metros sobre antejardines con ancho mínimo de tres (3.00) metros.
Parqueaderos unidad de vivienda	Un (1) cupo de estacionamiento por cada unidad de vivienda
Parqueaderos visitantes	Un (1) cupo de estacionamiento por cada doce (12) unidades de vivienda
Parqueaderos motocicletas	Uno (1) por cada 10 viviendas
Parqueaderos bicicletas	Uno (1) por cada 10 viviendas

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

3.2.1. Lineamientos básicos para modelaciones

A. implantación:

Para la definir la implantación del proyecto piloto se tuvo en cuenta lo siguiente:

- Aislamientos frontales, posterior y laterales definidos en la normativa vigente
- Índices de ocupación definidos en la normativa vigente
- Definición de áreas libres y áreas construidas en primer piso en correspondencia con el análisis del contexto, buscando dar continuidad a los elementos de espacio público existentes o propuestos en los POT cómo vías peatonales, parques, alamedas.

B. Volumetría

Para la definición de la volumetría se tomó en cuenta lo siguiente:

- Altura máxima permitida
- No superar el índice de construcción máximo
- Definición de alturas en correspondencia con el análisis del contexto, buscando localizar mayores alturas sobre vías principales en la medida de lo posible.

A continuación, se presentan los resultados

Ilustración 15. Propuesta de modelación – Piloto 1: dos manzanas con englobe – Cúcuta



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

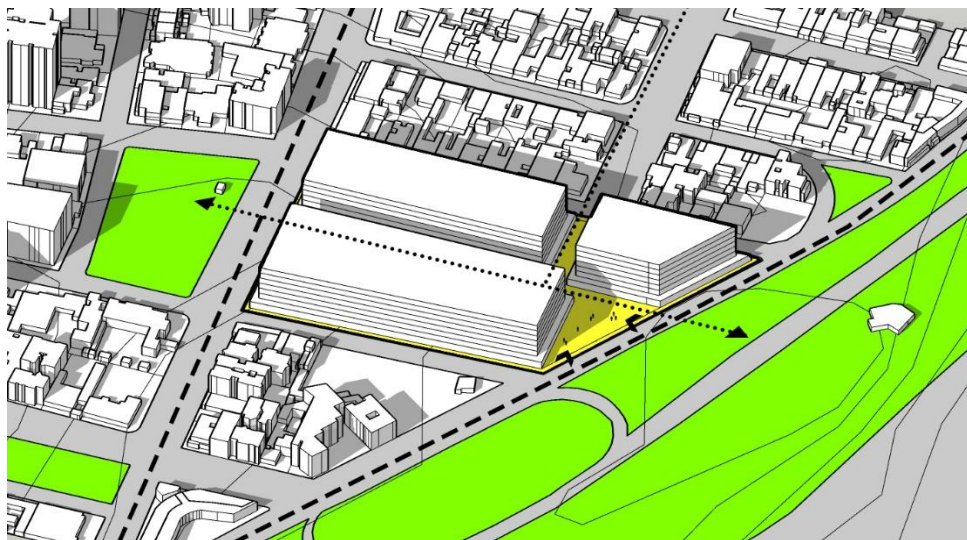
Tabla 5. Resumen de áreas – propuesta modelación Piloto 1 - Cúcuta

Propuesta modelación P1: Dos Manzanas - Englobe		
	Manzana 1	Manzana 2
Vocación	Comercial y de servicios	
Área lote m ²	8394.89	5461.2
Área ocupada m ²	6296.1675	4095.9
No. Pisos totales	8	
No. Pisos vivienda	7	
No. Predios englobe	12	13
Área Construida propuesta total m ²	43123	24520
Área Construida propuesta vivienda m ²	36827	20424
Circulaciones vivienda 12% m ²	4419	2451
Área vendible m ²	38704	22069

Áreas locales comerciales m ²	6296	4096
Área de vivienda m ²	32408	17974
Tipo de proyecto	70% VIS – 30% VIP	70% VIS – 30% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	378	210
Número unidades VIP (45 m ²)	216	120
Número unidades VIP y VIS	594	330
Número de parqueaderos VIS	378	210
Número de parqueaderos VIP	216	120
Número de parqueaderos visitantes VIS	38	21
Número de parqueaderos visitantes VIP	22	12
Número de parqueaderos bicicletas	59	33
Número de parqueaderos motos	59	33
Parqueaderos m ²	8169.423446	4530.826043
Cesión mínima m ²	2098.7225	1365.3
Cesión zonas verdes mínima m ²	1259.2335	819.18
Cesión Equipamiento mínima m ²	839.489	546.12
Unidades adicionales m ²	0	0
Cesión área deficitaria m ²	0	0
Cesión adicional m ²	0	0
Áreas privadas de vocación pública m ²	0	0

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Ilustración 16. Propuesta de modelación – Piloto 2: grandes predios – Cúcuta



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

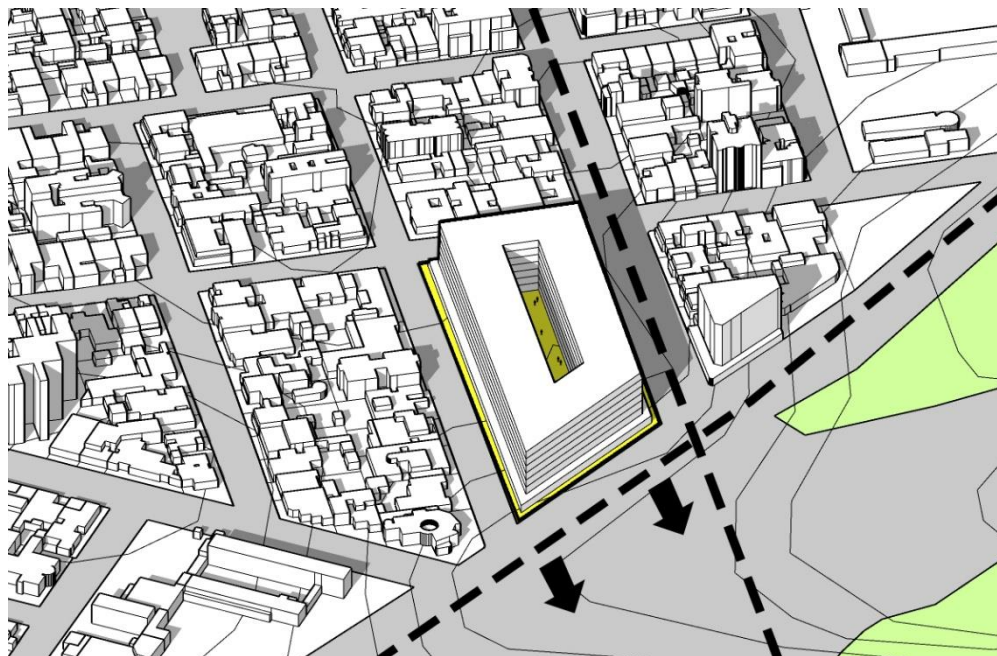
Tabla 6. Resumen de áreas – propuesta modelación Piloto 2 – Cúcuta

Propuesta modelación P2: Grandes predios	
Vocación	Residencial
Área lote m ²	15749.81
Área ocupada m ²	11812.3575
No. Pisos totales	7
No. Pisos vivienda	6
No. Predios englobe	2
Área Construida propuesta total m ²	71031
Área Construida propuesta vivienda m ²	59219
Circulaciones vivienda 12% m ²	7106
Área vendible m ²	63925
Áreas locales comerciales m ²	8269
Área de vivienda m ²	52112
Tipo de proyecto	70% VIS – 30% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	608
Número unidades VIP (45 m ²)	347
Número unidades VIP y VIS	955
Número de parqueaderos VIS	608

Número de parqueaderos VIP	347
Número de parqueaderos visitantes VIS	61
Número de parqueaderos visitantes VIP	35
Número de parqueaderos bicicletas	96
Número de parqueaderos motos	96
Parqueaderos m ²	13136.66886
Cesión mínima m ²	3937.4525
Cesión zonas verdes mínima m ²	2362.4715
Cesión Equipamiento mínima m ²	1574.981
Unidades adicionales m ²	0
Cesión área deficitaria m ²	0
Cesión adicional m ²	0
Áreas privadas de vocación pública m ²	0

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Ilustración 17. Propuesta de modelación – Piloto 3: Manzana completa con englobe – Cúcuta



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Tabla 7. Resumen de áreas – propuesta modelación Piloto 3 – Cúcuta

Propuesta modelación P3: Manzana completa - englobe	
Vocación	Residencial/Corredor zonal
Área lote m ²	7647.89
Área ocupada m ²	5735.9175
No. Pisos totales	7
No. Pisos vivienda	6
No. Predios englobe	12
Área Construida propuesta total m ²	34147
Área Construida propuesta vivienda m ²	28411
Circulaciones vivienda 12% m ²	3409
Área vendible m ²	30738
Áreas locales comerciales m ²	4015
Área de vivienda m ²	25002
Tipo de proyecto	70% VIS – 30% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	292
Número unidades VIP (45 m ²)	167
Número unidades VIP y VIS	458
Número de parqueaderos VIS	292
Número de parqueaderos VIP	167
Número de parqueaderos visitantes VIS	29
Número de parqueaderos visitantes VIP	17
Número de parqueaderos bicicletas	46
Número de parqueaderos motos	46
Parqueaderos m ²	6302.589466
Cesión mínima m ²	1911.9725
Cesión zonas verdes mínima m ²	1147.1835
Cesión Equipamiento mínima m ²	764.789
Unidades adicionales m ²	0
Cesión área deficitaria m ²	0
Cesión adicional m ²	0
Áreas privadas de vocación pública m ²	0

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, Acuerdo 022 de 2019 / Alcaldía de Cúcuta

Modelación financiera de los proyectos

Con el objetivo de evaluar la viabilidad financiera de los distintos pilotos de obtención de suelo para desarrollo urbanístico, se diseñó un modelo que pueda evaluar el potencial de ingresos derivados del aprovechamiento del suelo, en contraste con los costos asociados a la consecución de ese suelo y la puesta en marcha del respectivo proyecto inmobiliario. En particular, se plantea la siguiente ecuación que permite estimar el valor residual del proyecto en función de simular la puesta en marcha del proyecto (Copello et al., 2006). A continuación, se detalla la metodología empleada para la consecución de estos datos y su operatividad en el modelo de evaluación financiera.

Gráfico 1. Ecuación de evaluación financiera de proyectos inmobiliarios



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Copello et al. (2006)

El primer componente se vincula con los ingresos del proyecto. A partir de las modelaciones urbanísticas situadas en cada municipio, se obtiene el potencial en metros cuadrados de construcción de usos tales como residencial y comercial, de acuerdo con distintos escenarios de agrupación geográfica (englobe grandes predios, manzanas completas y manzanas colindantes). Para obtener su potencial de ingresos, se requiere obtener un parámetro de venta por metro cuadrado para cada uso en cada municipio modelado. Por defecto, el modelo toma como referente para desarrollos residenciales el tope regulatorio de venta de viviendas VIS y VIP, que para el año 2025 se establecieron en 213 millones de pesos y 128 millones de pesos, respectivamente¹.

Para una caracterización más detallada de la dinámica inmobiliaria del municipio, se construye una base datos con información de ofertas en el mercado inmobiliario de ventas, con datos del valor de venta del inmueble, estrato socioeconómico, área construida y uso (residencial o comercial)². También se consolidó información de lotes, tanto en el espectro urbano como rural, para tener una medición del valor del suelo. Lo anterior, con el objetivo de obtener un valor de metro cuadrado por uso, que sirva como referente de valoración.

En las siguientes gráficas se muestra la caracterización del mercado inmobiliario en la ciudad de Cúcuta. Se obtienen datos de 935 inmuebles entre estratos 1 y 6, incluyendo locales comerciales (se obtuvo a partir de técnicas de *web scraping*³). Los valores medios tienen un comportamiento monótono en función del estrato, es decir, que entre más alto es el estrato, el valor promedio por

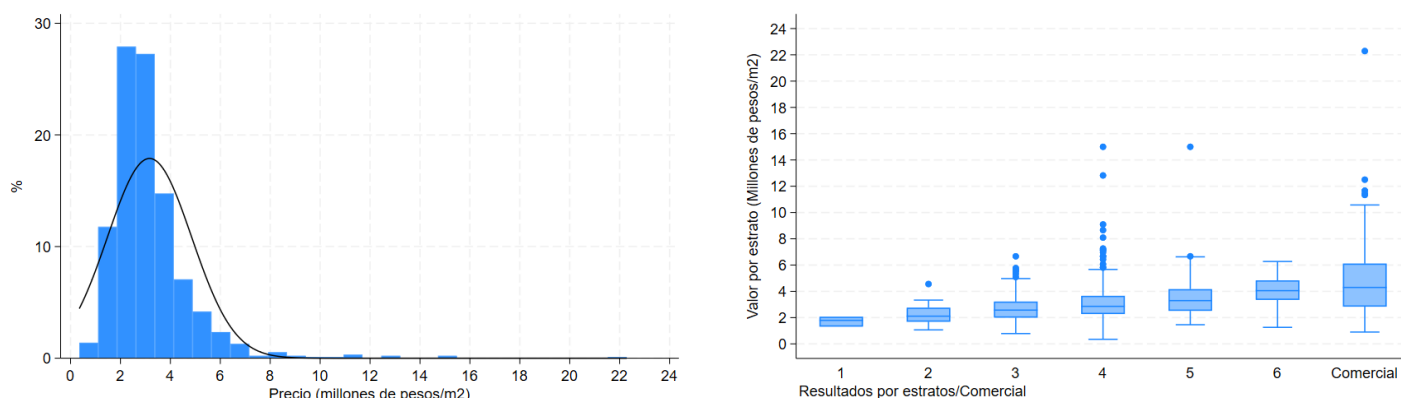
¹ Los valores de referencia vienen en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes para el año 2025, tasado en 1.423.000 pesos. Corresponde el tope de VIS a 150 salarios, mientras que el VIP es de 90. Se asume un tope de metros cuadrados por vivienda de 60 metros para VIS y de 45 para VIP. De lo anterior, se obtiene un parámetro de precio máximo por metro cuadrado de \$3.558.750 para VIS y de \$2.847.000 para VIP.

² Datos de mercado de Metrocuadrado, Finca Raíz y otros portales. En el modelo en Excel se pone la referencia detallada de cada dato para cada ciudad.

³ Adaptación del código disponible libremente en <https://github.com/builker-col/bogota-apartments>
Identificación de suelo de revitalización para Cúcuta

metro cuadrado es mayor. En esta ciudad, lo locales comerciales reportan un nivel similar al del estrato 6. La varianza de los precios es relativamente baja, y solo se cuenta con unos cuantos valores atípicos por estrato.

Gráfico 2. Caracterización estadística de precios de inmuebles (valores en millones de pesos de 2025)

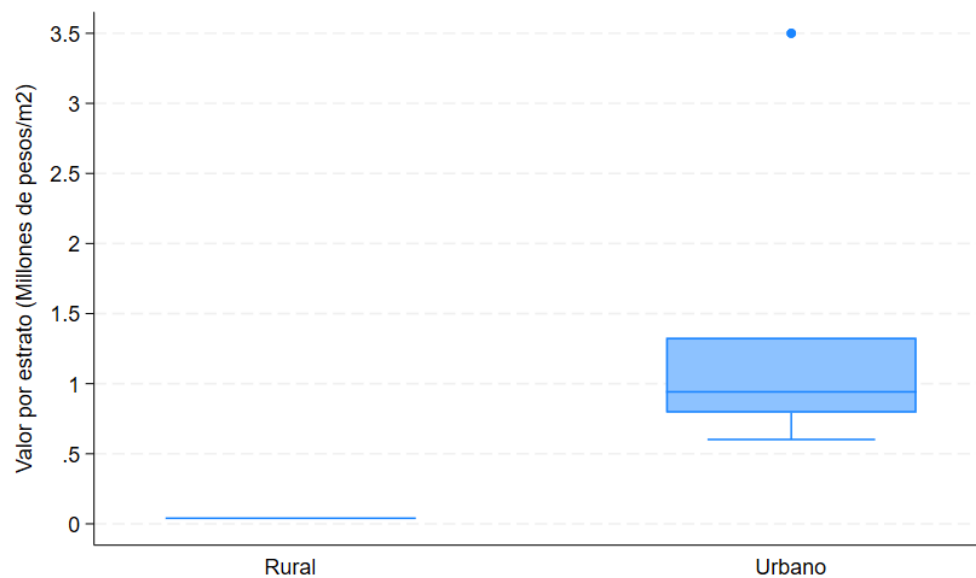


Estrato	Observaciones	Promedio	Desviación Estándar	Valor Máximo	Valor Mínimo
1	3	1.72497	.37996	2.066667	1.315789
2	46	2.199771	.7177069	4.557292	1.066667
3	278	2.663865	.9854665	6.666667	.7865168
4	410	3.135073	1.425099	15	.35
5	103	3.604935	1.671412	15	1.458333
6	16	3.980202	1.251847	6.273063	1.259259
Comercial	79	4.970691	3.23483	22.2859	.9006622
Suelo Rural	1	.04	.	.04	.04
Suelo Urbano	6	1.351087	1.080108	3.5	.6018054

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Información de mercado inmobiliario (Metrocuadrado, Finca Raíz y otros portales), 2025

En relación con el valor del suelo, se obtuvieron 7 observaciones discriminadas en rural y urbano. Para el espectro urbano, el valor medio se encuentra en 1.35 millones de pesos por metro cuadrado, mientras que en el rural es de 40 mil pesos por metro cuadrado. La dispersión es más elevada en la esfera urbana, lo que resulta lógico dado el carácter especulativo que tiene la tierra en esta dimensión de análisis.

Gráfico 3. Caracterización estadística de precios de suelo (valores en millones de pesos de 2025)



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Información de mercado inmobiliario (Metrocuadrado, Finca Raíz y otros portales), 2025

Teniendo en cuenta las modelaciones urbanísticas en los pilotos sugeridos, se estima la ecuación financiera para estimar la rentabilidad del proyecto, es decir, el valor residual del proyecto tras comercializar la optimización del uso del suelo (venta de viviendas y locales comerciales), teniendo en cuenta dos escenarios. El primero, tiene en cuenta que el precio de venta del potencial inmobiliario se asocia a los topes regulatorios anteriormente reportados; el segundo, se vincula con el valor medio de la distribución de precios descrita en el estudio inmobiliario de la ciudad.

Teniendo en cuenta las características, escala y potencialidad de Cúcuta, los tres pilotos resultan viables desde el punto de vista financiero. Esto teniendo en cuenta que se presentan economías de escala, en la medida en que se logran desarrollar una mayor cantidad de metros cuadrados, tanto de vivienda como de comercio, logrando rentabilidades coherentes con una densidad poblacional alta. Con los precios de mercado, la rentabilidad aumenta significativamente, evidenciando el gran dinamismo inmobiliario de la ciudad de Cúcuta.

Tabla 8. Resultados financieros con tope regulatorio

Millones de pesos de 2025	P1: Grandes predios-englobe	P2: Manzana completa - englobe	P3: Manzanas colindantes
Costo adquisición	11.342	28.658	10.333
Costos Construcción	95.405	204.081	71.732
Viviendas	67.547	146.080	52.112
Comercios	17.551	34.467	11.192
Parqueaderos	6.892	14.905	5.317
Costos Gestión (2%)	227	573	207
Ventas	168.780	358.788	126.025
Viviendas	137.484	297.327	106.067
Comercios	31.296	61.460	19.958
Utilidad	25.317	53.818	18.904
Valor residual del suelo	36.489	71.658	24.849

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Información de mercado inmobiliario (Metrocuadrado, Finca Raíz y otros portales), 2025; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (topes VIS/VIP 2025)

Tabla 9. Precios de mercado

Millones de pesos de 2025	P1: Grandes predios-englobe	P2: Manzana completa - englobe	P3: Manzanas colindantes
Costo adquisición	11.342	28.658	10.333
Costos Construcción	95.405	204.081	71.732
Viviendas	67.547	146.080	52.112
Comercios	17.551	34.467	11.192
Parqueaderos	6.892	14.905	5.317
Costos Gestión (2%)	227	573	207
Ventas	152.531	323.648	113.489
Viviendas	121.235	262.187	93.531
Comercios	31.296	61.460	19.958
Utilidad	22.880	48.547	17.023
Valor residual del suelo	22.677	41.788	14.194

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Información de mercado inmobiliario (Metrocuadrado, Finca Raíz y otros portales), 2025; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (topes VIS/VIP 2025)

4. Instrumentos de planeación y gestión aplicables

4.1. Instrumentos de gestión del suelo

Dentro del proceso de acompañamiento técnico de la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales a las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental para la identificación de suelo potencial para el desarrollo de proyectos de vivienda en áreas centrales que permitan evitar la expansión y garantizar la revitalización de los centros de las ciudades del país, se presenta a continuación, una revisión general de los principales instrumentos de gestión de suelo aplicables a nivel nacional, y un examen de los existentes en el municipio, con base en lo dispuesto en su Plan de Ordenamiento Territorial.

Este ejercicio busca identificar la existencia de instrumentos aplicables para el desarrollo de los proyectos que se planteen, o la necesidad de realizar la reglamentación y/o desarrollo de algunos instrumentos para la consecución de los proyectos propuestos.

5.2 Definición y contenido general

Los instrumentos de gestión de suelo tienen como finalidad operativizar las disposiciones de ordenamiento territorial, como quiera que mediante estos se busca viabilizar el desarrollo de proyectos y programas mediante la provisión del suelo que se requiere para su ejecución, en materia de vivienda, equipamientos e infraestructuras que soporten el crecimiento urbano.

Estos instrumentos son, entonces, mecanismos de tipo legal, administrativo, financiero y técnico que permiten a los entes territoriales hacer operativo su Plan de Ordenamiento Territorial. Su propósito principal es viabilizar la obtención y manejo del suelo necesario para implementar actuaciones urbanísticas, reduciendo la disposición de recursos públicos para la obtención del suelo que se requiere para el desarrollo de los programas y proyectos que define el POT y permiten ejecutar proyectos, apoyar procesos de transformación del territorio y facilitar la dotación de equipamientos e infraestructuras. Junto con los instrumentos de planeación y los instrumentos de financiación buscan desarrollar integralmente las decisiones de ordenamiento territorial.

Para comprender su importancia, debe tenerse en cuenta que el suelo es un bien escaso y limitado que no puede producirse, pero, que en todo caso, resulta imprescindible para el desarrollo urbano, y es por esto que los instrumentos de gestión del suelo se convierten en un elemento fundamental para el desarrollo urbano.

Los instrumentos de gestión de suelo concretan los principios definidos en la Ley 388 de 1997, esto es, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Artículo 3, Ley 388 de 1997). Su adecuada aplicación facilita la implementación de políticas urbanas, garantiza la protección del interés general, promueve la vivienda digna y ordena el crecimiento urbano con criterios técnicos y sociales.

El uso adecuado de los instrumentos permite promover equidad en la distribución de cargas y beneficios, minimizar impactos negativos derivados de proyectos urbanos, evitar fenómenos como la segregación socio-espacial, el déficit de equipamientos o infraestructuras, o la falta de acceso a servicios básicos. También permite apoyar el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada y sirven para gestionar suelo en distintas condiciones (rural, urbano, de expansión, suburbano o de protección). Pueden ser aplicados a proyectos que sean promovidos por cualquier actor, ya sea público, privado o mixto. Además, resultan útiles tanto en desarrollos colectivos, como en planes parciales, o actuaciones urbanas integrales, o en predios individuales.

5.3 Tipos de instrumentos

A partir de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 los instrumentos de gestión de suelo se pueden catalogar en cuatro grandes grupos:

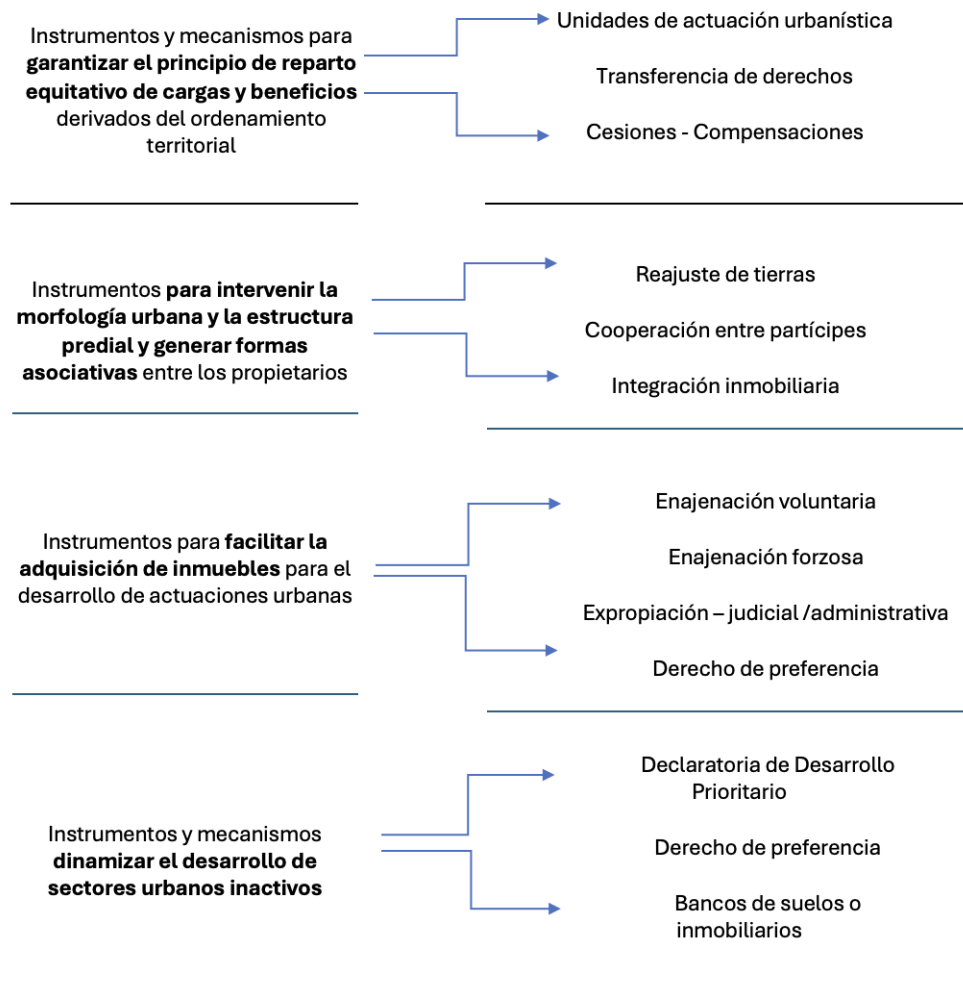
Tabla 10. Grupos de instrumentos de gestión de suelo – Ley 388 de 1997

Instrumentos de gestión de suelo
Instrumentos y mecanismos para garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.
Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios.
Instrumentos y mecanismos para facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de actuaciones urbanas.
Instrumentos y mecanismos para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos inactivos.

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Ley 388 de 1997

Dentro de cada uno de los grupos antes señalados, se ubican los instrumentos definidos en la ley, con la precisión de que algunos instrumentos pueden simultáneamente coincidir desde sus objetivos con varias de las finalidades definidas para la gestión del suelo en el desarrollo de proyectos urbanos. En términos generales, los instrumentos se catalogan así:

Ilustración 18. Clasificación de instrumentos de gestión de suelo – Ley 388 de 1997



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Ley 388 de 1997

5.3.1 Instrumentos y mecanismos para garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial

5.3.1.1 Unidades de Actuación Urbanística – UAU

Corresponden a las áreas conformadas por uno o varios terrenos o inmuebles, cuyo proyecto de delimitación debe quedar explícitamente señalado en el plan parcial, que deben ser diseñadas, urbanizadas o construidas como una unidad de planeamiento y gestión, con el fin de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y concretar el reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Buscan permitir que en aquellos eventos en que no exista acuerdo entre los propietarios del suelo de la unidad, el proyecto urbanístico autorizado en ella pueda desarrollarse, previo cumplimiento del procedimiento previsto para su adopción y, en consecuencia, hacer efectivo el reajuste de tierras o la integración inmobiliaria a que haya lugar, según sea el caso.

De conformidad con lo establecido en los artículos 131 y 39 de la Ley 388 de 1997, las unidades de actuación urbanística deben adoptarse en las áreas que determine el Plan de Ordenamiento Territorial, para suelo urbano o suelo de expansión, o para aquellas que sean caracterizadas, delimitadas e incorporadas posteriormente, de acuerdo con los criterios definidos en el mismo POT, o en los instrumentos que lo modifiquen.

En todo caso, la adopción de las Unidades de Actuación Urbanística -UAU- no es obligatoria en el plan parcial cuando los propietarios de la totalidad de los predios comprendidos en el proyecto de delimitación soliciten una única licencia de urbanización, donde se garantice el reparto de cargas y beneficios definidos en el plan parcial para la respectiva UAU, en cuyo caso se denominará unidad de gestión (artículo 2.2.4.1.6.1.2 del Decreto Reglamentario 1077 de 2015). Su definición, adopción de la delimitación y ejecución, está definido en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

5.3.1.2 Cesiones urbanísticas

Corresponden a los terrenos que los promotores deben entregar al municipio o distrito durante un desarrollo inmobiliario, con el fin de destinarlos a usos públicos como vías, zonas verdes y equipamientos colectivos. Constituyen un mecanismo mediante el cual los municipios y distritos obtienen suelo para atender necesidades urbanas y desarrollan el principio de cargas y beneficios.

De acuerdo con la revisión constitucional de esta figura, el Consejo de Estado ha señalado que las cesiones gratuitas corresponden a las transferencias de terrenos que efectúan los urbanizadores como contraprestación de los beneficios de la actividad urbanística, las cuales comprenden áreas de uso público, como vías, parques y zonas verdes, entre otros, sin que obre a favor del particular indemnización alguna, toda vez que se trata de una enajenación voluntaria que el Estado puede requerir dentro de su facultad para dictar normas en materia de planificación urbanística⁴. Fueron reguladas en la Ley 9ª de 1989 y, posteriormente, en la Ley 388 de 1997.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, o los instrumentos que los desarrollen o complementen, deberán determinar las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital (artículo 2.2.6.1.4.5. del Decreto Reglamentario 1077 de 2015).

Existen diferentes formas de pagar las cesiones obligatorias: pueden ser pagadas en sitio, de acuerdo con el instrumento en que se exijan y las condiciones definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, o sus instrumentos reglamentarios, trasladadas a otros terrenos del mismo municipio o

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. CP. Dr. Oswaldo Giraldo López. Bogotá D.C., 11 de marzo de 2021. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03075-01.

distrito, o compensadas en dinero, en cuyo caso, este se destinará a la provisión del tipo de cesión que se está compensando.

5.3.1.3 Transferencia de derechos

Corresponde a un mecanismo mediante el cual se garantiza el reparto equitativo de cargas y beneficios, mediante el cual se busca que los terrenos o inmuebles a los que les apliquen los tratamientos urbanísticos de conservación, ya sea por temas ambientales o patrimoniales, puedan ser compensados por las limitaciones que implica esta carga urbanística, debido a una limitación de derechos de construcción.

Este mecanismo se encuentra reglamentado en el Decreto Ley 151 de 1998, para ser aplicado en los suelos con tratamiento urbanístico de conservación por razones ambientales, históricas o arquitectónicas.

El reconocimiento y pago de las compensaciones previstas en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 151 de 1998 por la aplicación del tratamiento de conservación que se defina en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, procederá exclusivamente cuando se limiten derechos de edificabilidad de determinados predios o inmuebles ubicados en el suelo urbano o de expansión urbana, conforme a la clasificación del suelo que haya establecido el respectivo municipio o distrito.

De esta manera, mediante este mecanismo, un predio ubicado en suelo con tratamiento de conservación conforme a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial o sus normas reglamentarias (predio generador), traslada el potencial de construcción y desarrollo que pudiera tener, a otro predio (predio receptor), que tiene la capacidad de recibir de manera adicional a su aprovechamiento urbanístico los derechos de construcción y el desarrollo del predio que tiene la limitación de conservación.

En el mismo instrumento de ordenamiento se debe determinar, además de los predios generadores y receptores, el monto de la compensación y la forma de calcularla, así como los mecanismos de aplicación de los derechos adicionales que se reconozcan. Este reconocimiento se paga una sola vez.

En los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen, se deberán definir los mecanismos a través de los cuales se garantizará el pago de las compensaciones de los terrenos o inmuebles calificados de conservación. Sólo en el evento en que el municipio o distrito haya definido la transferencia de derechos de construcción y desarrollo como mecanismo para el pago de la compensación por el tratamiento de conservación, los propietarios de los terrenos a los cuales se haya asignado dicho tratamiento, podrán ser compensados mediante la asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo (artículos 2.2.5.2.1. y 2.2.5.2.2. del Decreto Reglamentario 1077 de 2015).

En todo caso, este no es el único instrumento para efectuar compensaciones por la aplicación del tratamiento urbanístico de conservación.

5.3.2 Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios

5.3.2.1 Reajuste de suelos

Es uno de los mecanismos para modificar la estructura predial existente, mediante el cual se busca obtener una mejor configuración del globo de terreno que lo conforma y garantizar una mejor distribución de las cargas y beneficios. En esta medida, el instrumento permite englobar varios terrenos o lotes para, posteriormente, subdividirlos en la forma más adecuada para tener una mejor distribución predial y dotarlos de obras de infraestructura urbana.

El reajuste de suelos permite que los propietarios del suelo puedan participar de los proyectos y negocios inmobiliarios a través del aporte de su suelo para la obtención de los suelos que se requieran para el desarrollo del proyecto. Este instrumento puede ser aplicado en predios sometidos a tratamiento de desarrollo, ya sea en suelo urbano o de expansión.

El reajuste debe haberse aprobado conjuntamente con una Unidad de Actuación Urbanística - UAU o autorizado por el plan parcial correspondiente, y contar con el consentimiento del 51% de los derechos de los propietarios del suelo. Se realiza a través de la entidad gestora que se constituya de común acuerdo entre los propietarios.

Para definir la participación de cada predio se debe hacer el estudio con valoración de inmuebles y predios resultantes, según usos y densidades, e indicar las cesiones gratuitas y demás cargas y compromisos. Finalmente, la restitución de los aportes entre propietarios se debe constituir mediante escritura pública.

5.3.2.2 Integración inmobiliaria

La integración inmobiliaria busca, igualmente, modificar la estructura predial existente; permite englobar distintos inmuebles para que, previa la adecuación de la infraestructura y el espacio público, sea posible rehabilitarlos y subdividirlos, logrando una mejor distribución de espacios y usos.

La integración inmobiliaria debe haberse aprobado conjuntamente con una Unidad de Actuación Urbanística – UAU-, o autorizado por el plan parcial correspondiente, y contar con el consentimiento del 51% de los derechos de los propietarios del suelo, siempre que su desarrollo requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno, o cuando esta se requiera para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios. Debe contar con el consentimiento del 51% de los derechos de los propietarios del suelo.

Este instrumento puede ser aplicado en predios sometidos a tratamiento de renovación urbana. Se realiza a través de la entidad gestora que se constituya de común acuerdo entre los propietarios. Para definir la participación de cada predio se debe hacer el estudio con valoración de inmuebles y predios resultantes según usos y densidades, e indicar las cesiones gratuitas y demás cargas y compromisos. Finalmente, la restitución de los aportes entre propietarios se debe constituir mediante escritura pública.

5.3.2.3 Cooperación entre partícipes

Es un mecanismo de gestión del suelo utilizado para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo de un plan parcial o de una Unidad de Actuación Urbanística – UAU, que no requieran de una nueva configuración predial de su superficie.

Se realiza a través de la entidad gestora que se constituya de común acuerdo entre propietarios para garantizar el desarrollo conjunto de la unidad. Los predios que conforman la Unidad deben ceñirse al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización, que serán repartidos de forma equitativa entre sus propietarios. En este caso, el pago de cargas y beneficios puede hacerse en dinero, intensidades de uso, participación en cargas, o transferencia de derechos, según lo que se haya acordado en el plan parcial.

5.3.3 Instrumentos y mecanismos para facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de actuaciones urbanas

5.3.3.1 Enajenación voluntaria

Es un mecanismo jurídico para la adquisición de inmuebles declarados de utilidad pública o de interés social. Se aplica cuando el propietario del suelo acepta la oferta de compra (resolución) que presenta la entidad pública que requiere el predio para el desarrollo de un proyecto de interés general.

Para su aplicación, se requiere que el proyecto a desarrollar guarde coherencia con los objetivos, programas y proyectos del plan de ordenamiento y del plan de desarrollo municipal o distrital. Además, el predio debe haber sido declarado de utilidad pública o de interés social, de acuerdo con los motivos de utilidad pública definidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

La entidad que requiera el inmueble deberá determinar su precio por medio de un avalúo comercial que elabore el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o peritos inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica. En tanto que el pago del mismo deberá realizarse en efectivo o en especie, con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto a desarrollar, o en títulos valores o derechos de construcción y desarrollo o permuta.

Dentro del procedimiento establecido en la Ley 388 para la adquisición, se determina que se deberá realizar la oferta de compra, notificar personalmente al propietario o propietarios del predio, en primer lugar, y deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria. El propietario tendrá 30 días hábiles para definir si acepta la oferta presentada y si la rechaza, o no se pronuncia, se iniciará el proceso de expropiación. En caso contrario, es decir, de llegar a acuerdo, se firmará la correspondiente promesa y se pactará la entrega del predio y la suscripción de la correspondiente escritura pública.

De acuerdo con lo dispuesto en la misma Ley 388, al valor comercial del inmueble se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra, que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo que ya se hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización según corresponda.

5.3.3.2 Enajenación forzosa

Es un instrumento jurídico de adquisición de bienes inmuebles, cuando se determina que estos no cumplen la función social de la propiedad, o cuando se requieren para la ejecución de unidades de actuación urbanística, con el fin de venderlos en pública subasta.

Este instrumento desarrolla el principio de prevalencia del interés general sobre el particular y, a la vez, da cumplimiento al artículo 58 de la Constitución Política que dispone que la propiedad tiene una función social y le es inherente una función ecológica.

Para su aplicación se requiere que se emita una resolución motivada por parte de la entidad interesada, en la cual se ordena la enajenación del inmueble, acto que deberá ser notificado al propietario del inmueble conforme al actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Además, la decisión debe inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria. Conforme al procedimiento aplicable, dentro de los tres (3) meses siguientes a la inscripción, el inmueble deberá someterse a enajenación forzosa mediante el procedimiento de subasta pública.

Deberá, en todo caso, establecerse si la enajenación procede por la declaratoria de desarrollo, de construcción, o por cumplir con las condiciones de desuso o subutilización.

El inmueble se deberá llevar hasta a dos subastas y el precio base de la enajenación corresponderá al 70% del avalúo comercial, en tanto que, si no se presentan posturas admisibles en la segunda subasta, el precio podrá ser hasta el 70% avalúo catastral.

Cuando no se subasta el predio en la segunda subasta deberá llevarse a expropiación administrativa. Del precio de la subasta se deberán descontar los gastos y la totalidad de la plusvalía generada.

5.3.3.3 Expropiación por vía administrativa o por vía judicial

Es un mecanismo jurídico de adquisición de inmuebles para los casos en que existan especiales condiciones de urgencia para adquisición de bienes inmuebles declarados de utilidad pública o interés social acorde a lo señalado en artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

De esta manera, siempre que el inmueble o inmuebles se requieran para el cumplimiento a los fines previstos en los artículos 58 de la Ley 388 de 1997 y se dé cumplimiento a la declaratoria de condiciones de urgencia definidas en el artículo 63 de la misma norma, procederá la expropiación por vía administrativa para lo cual se deberá dar aplicación al procedimiento previsto en el Capítulo VIII de la Ley 388 de 1997. Para su aplicación se requiere que el proyecto a desarrollar guarde coherencia con los objetivos, programas y proyectos del plan de ordenamiento y del plan de desarrollo municipal o distrital.

Como se indicó respecto de la enajenación forzosa, también aplica la expropiación por vía administrativa cuando se presente incumplimiento de la función social en inmuebles adquiridos en subasta pública.

En este caso, se deberá realizar la inscripción del acto que ordena la expropiación en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles objeto de expropiación. Una vez se encuentre en firme la decisión se procederá con la entrega material del inmueble o inmuebles.

El procedimiento de la expropiación por vía administrativa fue regulado en la Ley 9ª de 1989, luego se introdujeron modificaciones en la Ley 388 de 1997, y también regulaciones en el Código de Procedimiento Civil y posteriormente en el Código General del Proceso. La resolución de expropiación se notificará en los términos previstos en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la cual sólo procede el recurso de reposición y si transcurridos 15 días sin que se hubiere resuelto, se entenderá que ha sido negado.

La Ley 1450 de 2011 introdujo la posibilidad de adquirir, ya sea por vía administrativa o judicial, inmuebles a favor de terceros, esto es, con concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, en cuyo caso, los recursos para el pago de la indemnización podrán provenir de su participación, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a los literales c) o l) del artículo 58 de la Ley 388 o al artículo 8 del Decreto 4821 de 2010, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

En este caso, los inmuebles a adquirir deberán corresponder a los que se requieran para programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, a los que se requieran para la ejecución de unidades de actuación urbanística, a los que se requieran para la ejecución de actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del plan de ordenamiento, a los que se requieran para la ejecución de macroproyectos de Interés Social Nacional, o los que se necesiten para el desarrollo de Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).

Para acudir bien sea a la enajenación voluntaria o a la expropiación por la vía administrativa o judicial con concurrencia de terceros, se requiere que se celebre un contrato o convenio entre la entidad expropiante y el tercero concurrente.

En este contrato o convenio se deberá prever la descripción y especificaciones de la actuación a ejecutar, la determinación de los inmuebles o la parte de ellos a adquirir, la obligación de los terceros concurrentes de destinar los inmuebles para los fines de utilidad pública para los que fueron adquiridos, la relación entre el objeto de la entidad competente y los motivos de utilidad pública o interés social invocados para adquirir los inmuebles, la obligación del tercero concurrente de aportar los recursos necesarios para adelantar la adquisición predial, así como de cubrir el aumento del valor del bien expropiado y las indemnizaciones decretados por el juez competente, cuando sea aplicable. También debe considerar la remuneración de la entidad pública expropiante, la obligación del tercero concurrente de constituir una fiducia para la administración de los recursos que aporten, de aportar la totalidad de los recursos necesarios para el proceso de adquisición, y de

acudir por llamamiento en garantía o como litisconsorte necesario en los procesos que se adelanten contra la entidad adquirente por el proceso de adquisición predial.

Dentro del valor de adquisición o precio indemnizatorio se deberán incluir todos los costos asociados a la elaboración de los estudios técnicos, jurídicos, sociales y económicos en los que se fundamenta la adquisición predial.

En cuanto a la expropiación por vía judicial, ésta opera cuando presentándose motivos de utilidad pública e interés social, acorde con lo definido en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, no existen motivos de urgencia (artículo 63 ídem). En este caso, la misma ley y el Código General del Proceso definen el procedimiento a seguir. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, en el cual se tendrá en cuenta el avalúo comercial correspondiente.

La entidad demandante tendrá derecho a solicitar al juez que en el auto admisorio de la demanda se ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre que se acredite haber consignado una suma equivalente al 50% del avalúo practicado para la enajenación voluntaria.

En ambos tipos de expropiación, los terrenos expropiados podrán ser desarrollados directamente por la entidad expropiante o por terceros, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

Durante el proceso de expropiación y siempre que no se haya dictado sentencia definitiva, el propietario y la administración podrán llegar a un acuerdo para la enajenación voluntaria del inmueble.

La entidad pública debe enajenar los bienes inmuebles que adquirió cuando no se utilicen para los fines objeto de adquisición (artículos 33 y 34 de la Ley 9ª de 1989). Si la enajenación se realiza por medio de venta, los antiguos propietarios del inmueble tendrán un derecho preferencial para adquirir los bienes que eran de su propiedad.

5.3.3.4 Derecho de preferencia

Es un derecho que se establece en favor de los Bancos Inmobiliarios, a tener la primera opción en la enajenación de inmuebles que, según el Plan de Ordenamiento Territorial y el plan de desarrollo correspondiente, estén ubicados en zonas destinadas al desarrollo de proyectos a los que apliquen los motivos de utilidad pública definidos en la ley 388 de 1997.

El derecho de preferencia desarrolla el principio de prevalencia del interés general sobre el particular y, en todo caso, opera para los inmuebles que se requieran para: la ejecución de planes de vivienda de interés social, la constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades, o para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos. Del mismo modo, para aquellos que requieran la reubicación de asentamientos humanos de sectores

de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos, la ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios, o para la ejecución de proyectos de integración inmobiliaria.

El derecho de preferencia no corresponde a la obligación de vender con exclusividad el inmueble al Banco de Tierras o Inmobiliario, sino sólo el deber de ofrecérselo y mantener el derecho de preferencia por una sola vez, en primer lugar, a dicho establecimiento público.

El procedimiento para la declaratoria y ejecución del derecho de preferencia está contemplado en los artículos 73 y 74 de la Ley 9ª de 1989. De acuerdo con este procedimiento, el Banco de Tierras tendrá un plazo de 3 meses, contados desde la fecha de recepción de la oferta para que ejerza el derecho de preferencia, y de 6 meses para que perfeccione la transacción.

El derecho de preferencia será ejercido por los representantes legales de los bancos inmobiliarios mediante resolución que determina los inmuebles sobre los cuales ejercerá el derecho de preferencia y se deberá inscribir la medida en los folios de matrícula inmobiliaria respectivos.

En los casos en que no exista banco inmobiliario, el derecho lo ejercerá el municipio o distrito a través del alcalde.

Este instrumento, así como facilita la adquisición de inmuebles para el desarrollo de actuaciones urbanas, también corresponde un mecanismo para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos inactivos.

5.3.4 Instrumentos y mecanismos para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos inactivos

5.3.4.1 Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria o de inmuebles en desuso

Es un instrumento de gestión de suelo que tiene por objetivo lograr la urbanización, construcción o adecuación de inmuebles que se consideren necesarios para el desarrollo de la ciudad. Este instrumento da cumplimiento al principio de función social y ecológica de la propiedad.

En aplicación de este instrumento se ordenará a los propietarios de inmuebles que cumplan las condiciones definidas en los artículos 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997, su urbanización, construcción, desarrollo o adecuación, según corresponda, y de no llevarse a cabo se podrán enajenar en pública subasta, conforme a lo definido en la misma Ley 388 de 1997.

Este instrumento desarrolla el principio de prevalencia del interés público sobre el particular y, al mismo tiempo, da cumplimiento al principio de la función social de la propiedad, por cuanto se aplica sobre predios o terrenos privados que no han sido utilizados, ni explotados.

El uso de este instrumento debe estar previsto en el programa de ejecución del plan de ordenamiento, con el fin de determinar los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo y/o construcción se consideran prioritarios, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el citado instrumento de planificación.

La declaratoria de desarrollo o construcción y de adecuación de inmuebles aplica sobre terrenos públicos o privados localizados en suelos de expansión, terrenos públicos o privados urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, terrenos públicos o privados urbanizados no construidos localizados en suelo urbano, o inmuebles que conformen unidades de actuación urbanística, de acuerdo con las prioridades previstas en el plan de ordenamiento.

De esta manera, se identificarán como de desarrollo o construcción prioritaria los inmuebles que no hayan dado cumplimiento a la función social de la propiedad, al ordenarle al propietario que desarrolló el predio por urbanización, construcción o adecuación, según corresponda, dentro de los plazos legales previstos para ello (artículo 52 de la Ley 388 de 1997) y si no se da cumplimiento a esta obligación, se dará inicio al proceso de enajenación forzosa en pública subasta, en el cual la administración municipal o distrital sule al propietario y ordena la venta forzosa del predio para que quien lo adquiera desarrolle la función social de la propiedad y, en consecuencia, desarrolle el respectivo predio.

El procedimiento fue previamente definido al hablar de la enajenación forzosa, pudiendo llegar incluso a la expropiación del predio o predios si no se logra su adjudicación en subasta, o si quien lo adquiere en subasta no lo desarrolla de acuerdo con lo definido en el plan de ordenamiento correspondiente.

Este instrumento, entonces, se puede utilizar sobre predios localizados en suelo urbano o de expansión, hagan o no parte de planes parciales. De igual forma, se podrá declarar de desarrollo y construcción prioritaria los inmuebles de las unidades de actuación, que se delimiten de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 Ley 388 de 1997. En este caso, si una vez agotado el término previsto para el desarrollo prioritario de la unidad de actuación (6 meses) no se cumple con el proceso de urbanización o de construcción, se pueda hacer uso del procedimiento de enajenación forzosa.

El acto de identificación de cada inmueble debe ser notificado a sus propietarios y frente a ellos procede la interposición de los recursos administrativos con el fin de garantizar el debido proceso. Sólo en tanto no se dé cumplimiento a la obligación correspondiente, ya sea urbanización, construcción o adecuación, se podrá dar inicio al proceso de enajenación forzosa.

5.3.4.2 Bancos de suelos o inmobiliarios

Son un instrumento que promueve la creación de establecimientos públicos municipales o distritales encargados de adquirir por enajenación, expropiación o extinción de dominio, inmuebles necesarios para cumplir con los fines de ordenamiento territorial, de acuerdo con los fines previstos en la ley 9ª de 1989.

Mediante este instrumento se busca adquirir o sacar del mercado terrenos, con el fin de ordenar el crecimiento del municipio y evitar la apropiación indebida generada por el crecimiento.

Podrán ser usados por municipios, distritos, áreas metropolitanas y las regiones metropolitanas (leyes 388 de 1997 y 2199 de 2022). Buscan intervenir el precio del suelo y anticiparse a la captura de plusvalías. Además, pueden ser usados para convertir el pago de cargas en tierras urbanizables

del municipio, así mismo, pretenden neutralizar las alzas en los precios de los inmuebles en aras de regular el precio de la vivienda.

Los objetivos de los suelos que se pretendan adquirir a través del Banco de Suelos deben estar acorde con lo definido en el plan de desarrollo municipal, departamental o nacional y a favor de dichos bancos se establece el derecho de preferencia, como ya se indicó.

Los Bancos de Tierras no estarán obligados a enajenar los inmuebles que adquieran, dentro del término previsto la Ley 388 de 1997, cuando se trate de aquellos adquiridos para los fines establecidos en los literales c), d), e) y k) del artículo 58 de la ley 388.

Además de los instrumentos anteriores, también existen las zonas de reserva para la imposición de futuras afectaciones, que corresponden a áreas del territorio que el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen prevean como necesarios para la localización y futura construcción de obras del sistema vial, de redes matrices de servicios públicos, de equipamientos colectivos y, en general de obras públicas o que se requieran para la ejecución de programas o proyectos con inversión pública, o para protección ambiental, a fin de que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones.

Las afectaciones, por su parte, se deberán imponer de acuerdo con lo definido en los artículos 37 de la Ley 9ª de 1989 y 122 de la Ley 388 de 1997. Dado que la afectación es una restricción al desarrollo y uso del respectivo inmueble, se limita sobre estos la obtención de licencias urbanísticas, por causa de la construcción o ampliación de una obra pública o por razones de protección ambiental.

Igualmente, está el anuncio de proyectos, que está definido en el párrafo 1º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, y se aplica con la finalidad de descontar del valor de los inmuebles a adquirir por parte del Estado, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública y que es objeto del respectivo anuncio.

5.4 Instrumentos de gestión de suelo previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial de San José de Cúcuta

El Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, fue adoptado por medio del Acuerdo 22 de 2019 “Por medio del cual se adopta una revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San José de Cúcuta”, e incluye un variado listado de instrumentos y mecanismos de gestión como aquellos que tienen como finalidad viabilizar la eficaz y eficiente obtención y/o manejo del suelo necesario para llevar a cabo actuaciones urbanísticas de conformidad con el modelo de ciudad y los objetivos del Plan.

Como instrumentos para garantizar el principio y sistemas de reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, contempla:

- Unidades de actuación urbanística.
- Traslado o compensación de obligaciones urbanísticas.
- Bancos de suelos.

- Fondo de compensaciones urbanísticas.

Como instrumentos de gestión para facilitar la adquisición de inmuebles para el desarrollo de actuaciones urbanas y dinamizar el desarrollo de sectores inactivos, incluye:

- Adquisición de inmuebles por entidades públicas.
- Enajenación voluntaria.
- Expropiación administrativa o judicial.
- Anuncio del proyecto.

Finalmente, como instrumentos de gestión para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, y generar formas asociativas para facilitar el desarrollo y financiación de actuaciones, señala:

- Reajuste de suelos.
- Integración inmobiliaria.
- Cooperación entre partícipes.

El POT desarrolla de forma detallada cada uno de los instrumentos listados anteriormente y prevé que los mismos se conciben como de necesaria y obligatoria previsión y cuando a ello haya lugar, se incluirán dentro de los instrumentos de planificación urbana. El POT incluye las condiciones para su aplicación y remite a la normativa nacional aplicable cuando a ello haya lugar, por lo que es viable la aplicación de estos, conforme a la reglamentación existente.

Por otra parte, en relación con las cesiones urbanísticas establece las Áreas de Cesión Tipo 1 para parques (70%) y equipamientos públicos (30%) que se determinan de acuerdo con el área correspondiente al uso del suelo en la que se localice el proyecto sobre el área neta urbanizable - ANU y las Áreas de Cesión Tipo 2 que son áreas cedidas a la copropiedad en propiedades horizontales como bienes comunes.

Según la norma, en las cesiones tipo 1 el porcentaje mínimo de cesiones para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritario - VIS y VIP - será del 25% del área neta urbanizable – ANU-; para espacio público entre el 15% al 20% del ANU, y determina como áreas de cesiones por afectación las cesiones por vías del sistema estructurante vial o por canales para vías locales, para suelos de protección (Ronda de ríos, cotas de inundación y zonas de riesgo) y para redes de servicios públicos y, finalmente, fija como porcentaje de suelo obligatorio para vivienda de interés social y prioritario - VIS y VIP- el 20% de suelo, en tratamiento de desarrollo en suelo urbano y rural para VIP.

En todo caso, el POT determina como obligación de la administración municipal, la constitución dentro de la vigencia de corto plazo del plan, del Fondo de Compensaciones Urbanísticas que será administrado por parte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal para que recaude los recursos que se obtengan por el pago a título de compensación urbanística, y en su regulación deberá establecerse, entre otras condiciones, que el gasto del recaudo deberá atender las prioridades de financiación de los proyectos estratégicos contenidos en el programa de ejecución del POT.

6. Recomendaciones y conclusiones

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta, y el desarrollo de los instrumentos que incluye, se considera que el municipio los tomó como elementos esenciales para lograr una planificación urbana efectiva, equitativa y sostenible, como quiera que a través de ellos se articulan los esfuerzos de distintos actores, se viabilizan proyectos clave y se promueve el desarrollo territorial bajo principios de justicia social y eficiencia económica.

De esta manera, los mecanismos listados y desarrollados normativamente, se consideran adecuados de cara a su aplicación y a la ejecución de proyectos del plan, además de la reglamentación de otros como el fondo compensatorio, conforme se incluyó en el POT, pues si bien se dejó como una obligación a cumplirse en el corto plazo del POT, que acorde con su fecha de adopción, ya se agotó, esto corresponde a la facultad reglamentaria del alcalde, y dado que la misma es una facultad permanente, respecto de los acuerdos del concejo, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012, se podrá adelantar su reglamentación directamente por la autoridad administrativa, sin perjuicio del plazo indicativo de la norma de ordenamiento para llevar a cabo esta labor.

De forma adicional se identificó que algunos de los instrumentos de financiación, igualmente referidos en el plan de ordenamiento, deberán ser objeto de reglamentación como lo ordena el mismo instrumento, lo cual será importante para la ejecución de los proyectos de vivienda que se plantean para el municipio.

7. Bibliografía

- CEDE, C. de E. sobre D. E. (2024). *Panel Municipal del CEDE*. <https://datoscede.uniandes.edu.co/es/catalogo-de-microdata>
- Copello, M. M. M., Pineda, J. F. P., Vitta, J. F. R., & Dávila, N. V. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Lincoln Inst. of Land Policy.
- Köhn, H., & Hubert, L. J. (2014). Hierarchical cluster analysis. *Wiley StatsRef: Statistics Reference Online*, 1–13.
- Meneses, M. F., & Sánchez, C. E. (2022). *Análisis de la cartera y del mercado inmobiliario en Colombia*.
- Ruiz Henao, J., & Vásquez Sarrazola, J. M. (2023). *Análisis de la rentabilidad del sector inmobiliario colombiano en el periodo 2017–2021*.

Anexo. Costos unitarios de construcción – Construdata

Tabla 1. Costos unitarios de construcción por principales ciudades

Departamento	Municipio	Cod DANE	Tipo	Costos Directos	Costos Indirectos	Costos Totales
Atlántico	Barranquilla	8001	Unifamiliar VIP	1.634.214	245.132	1.879.346
Atlántico	Barranquilla	8001	Multifamiliar VIP	1.583.036	237.455	1.820.491
Atlántico	Barranquilla	8001	Unifamiliar VIS	2.167.108	325.066	2.492.174
Atlántico	Barranquilla	8001	Multifamiliar VIS	1.860.485	279.073	2.139.558
Atlántico	Barranquilla	8001	Unifamiliar Medio	2.770.700	415.605	3.186.305
Atlántico	Barranquilla	8001	Multifamiliar Medio	2.812.911	421.937	3.234.848
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Unifamiliar VIP	1.720.225	258.034	1.978.259
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Multifamiliar VIP	1.696.110	254.417	1.950.527
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Unifamiliar VIS	2.047.200	225.192	2.272.392
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Multifamiliar VIS	1.958.405	293.761	2.252.166
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Unifamiliar Medio	2.916.527	437.479	3.354.006
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Multifamiliar Medio	2.960.959	444.144	3.405.103
Valle del Cauca	Cali	76001	Unifamiliar VIP	1.651.416	247.712	1.899.128
Valle del Cauca	Cali	76001	Multifamiliar VIP	1.628.266	244.239	1.872.505
Valle del Cauca	Cali	76001	Unifamiliar VIS	1.965.312	294.797	2.260.109
Valle del Cauca	Cali	76001	Multifamiliar VIS	1.880.069	282.010	2.162.079
Valle del Cauca	Cali	76001	Unifamiliar Medio	2.799.866	419.979	3.219.845
Valle del Cauca	Cali	76001	Multifamiliar Medio	2.842.521	426.378	3.268.899
Antioquia	Medellín	5001	Unifamiliar VIP	1.668.618	250.293	1.918.911
Antioquia	Medellín	5001	Multifamiliar VIP	1.645.227	246.784	1.892.011
Antioquia	Medellín	5001	Unifamiliar VIS	1.985.784	297.868	2.283.652
Antioquia	Medellín	5001	Multifamiliar VIS	1.899.653	284.948	2.184.601
Antioquia	Medellín	5001	Unifamiliar Medio	2.829.031	424.355	3.253.386
Antioquia	Medellín	5001	Multifamiliar Medio	2.872.130	430.820	3.302.950
Atlántico	Barranquilla	8001	Mampostería estructural	712.366	106.855	819.221
Atlántico	Barranquilla	8001	Bodegas	2.401.301	360.195	2.761.496
Atlántico	Barranquilla	8001	Estructura concreta	556.956	83.544	640.500
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Mampostería estructural	763.250	114.487	877.737
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Bodegas	2.487.313	373.096	2.860.409
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	11001	Estructura concreta	586.270	87.940	674.210
Valle del Cauca	Cali	76001	Mampostería estructural	732.720	109.907	842.627
Valle del Cauca	Cali	76001	Bodegas	2.418.504	362.775	2.781.279
Valle del Cauca	Cali	76001	Estructura concreta	532.819	114.423	647.242
Antioquia	Medellín	5001	Mampostería estructural	740.352	111.053	851.405
Antioquia	Medellín	5001	Bodegas	2.435.706	365.356	2.801.062
Antioquia	Medellín	5001	Estructura concreta	568.682	85.302	653.984

Fuente: Construdata (2025)