



Vivienda



Documentos

Especializados

**Identificación de suelo
de revitalización
para Bucaramanga**

**Resultados de modelaciones
de proyectos de vivienda**

Abelardo Gabriel de la Espriella Otero
Presidente de la República de Colombia

Jaime Andrés Beltrán Martínez
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Reynaldo José D'Silva Uribe
Viceministro de Vivienda

Mónica Paola Saldarriaga Escobar
Viceministra de Agua y Saneamiento Básico

Ana María Vargas Sepúlveda
Secretaria General

Lyda Ximena Rodríguez Acevedo
Directora de Espacio Urbano y Territorial
Subdirectora de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales (E)

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

Olga Lucía Pérez García
Coordinadora Grupo de Comunicaciones Estratégicas

Jeannette Mercedes Torres Flórez
Corrección ortotipográfica

Colaboradores

Elkin Esneider Cortés Niño
Sharom Natalia Cruz Caicedo

Contenido

1.	Introducción.....	5
2.	Búsqueda de suelo	6
2.1.	Norma urbana.....	6
2.1.1.	Condiciones ambientales	6
2.1.2.	Estructuras de soporte	9
2.1.3.	Tratamientos urbanísticos.....	11
2.1.4.	Áreas de actividad	12
2.2.	Aprovechamientos urbanísticos existentes	13
2.2.1.	Índice de ocupación	13
2.2.2.	Índice de construcción	15
2.2.3.	Número máximo de pisos por lote.....	17
2.2.4.	Área de lote	18
2.3.	Criterios de selección.....	19
3.	Modelaciones de vivienda.....	25
3.1	Modelaciones casos piloto	25
3.1.1	Análisis físico	25
3.2	Análisis normativo	28
3.2.1	Lineamientos básicos para modelaciones.....	32
4	Modelación financiera de los proyectos.....	39
5.	Instrumentos de planeación y gestión aplicables.....	44
5.1	Instrumentos de gestión del suelo	44
5.2	Definición y contenido general	44
5.3	Tipos de instrumentos	45
5.3.1	Instrumentos y mecanismos para garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.....	47
5.3.1.1	Unidades de Actuación Urbanística – UAU.....	47
5.3.1.2	Cesiones urbanísticas	47
5.3.1.3	Transferencia de derechos.....	48
5.3.2	Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios.....	49
5.3.2.1	Reajuste de suelos	49
5.3.2.2	Integración inmobiliaria	50

5.3.2.3	Cooperación entre partícipes.....	51
5.3.3	Instrumentos y mecanismos para facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de actuaciones urbanas.....	51
5.3.3.1	Enajenación voluntaria	51
5.3.3.2	Enajenación forzosa	52
5.3.3.3	Expropiación por vía administrativa o por vía judicial	53
5.3.3.4	Derecho de preferencia.....	55
5.3.4	Instrumentos y mecanismos para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos inactivos.....	56
5.3.4.1	Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria o de inmuebles en desuso ..	56
5.3.4.2	Bancos de suelos o inmobiliarios	57
5.4	Instrumentos de gestión de suelo previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga.....	58
6.	Recomendaciones y conclusiones	61
7.	Referencias	62

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 norma urbana y aprovechamientos de suelo. A continuación, se detallan las variables, fórmulas de cálculo, fuentes de información y criterios de selección implementados.

Nota sobre la comparabilidad de la serie. Esta metodología se aplicó en tres municipios (Bucaramanga, Popayán y Sincelejo) con unidades de análisis y umbrales distintos: en Bucaramanga la identificación se hace a nivel de lote, mediante cuatro filtros sucesivos (índice de ocupación $< 0,9$, índice de construcción < 1 , máximo tres pisos y área de terreno $> 100 \text{ m}^2$, con englobes posteriores $> 1.500 \text{ m}^2$), mientras que en Popayán y Sincelejo se hace a nivel de manzana, mediante dos selecciones (índice de ocupación $< 0,5$, índice de construcción < 1 , índice de subdivisión predial $> 0,05$, uso residencial $> 0,5$ y quintil de densidad de viviendas). Esta diferencia responde a la disponibilidad y al nivel de detalle de la información catastral y normativa en cada municipio, pero implica que los conteos de suelo potencial no son directamente comparables entre los tres documentos. Las comparaciones intermunicipales deben hacerse sobre los resultados de la modelación de los pilotos y no sobre el número de lotes o manzanas identificados.

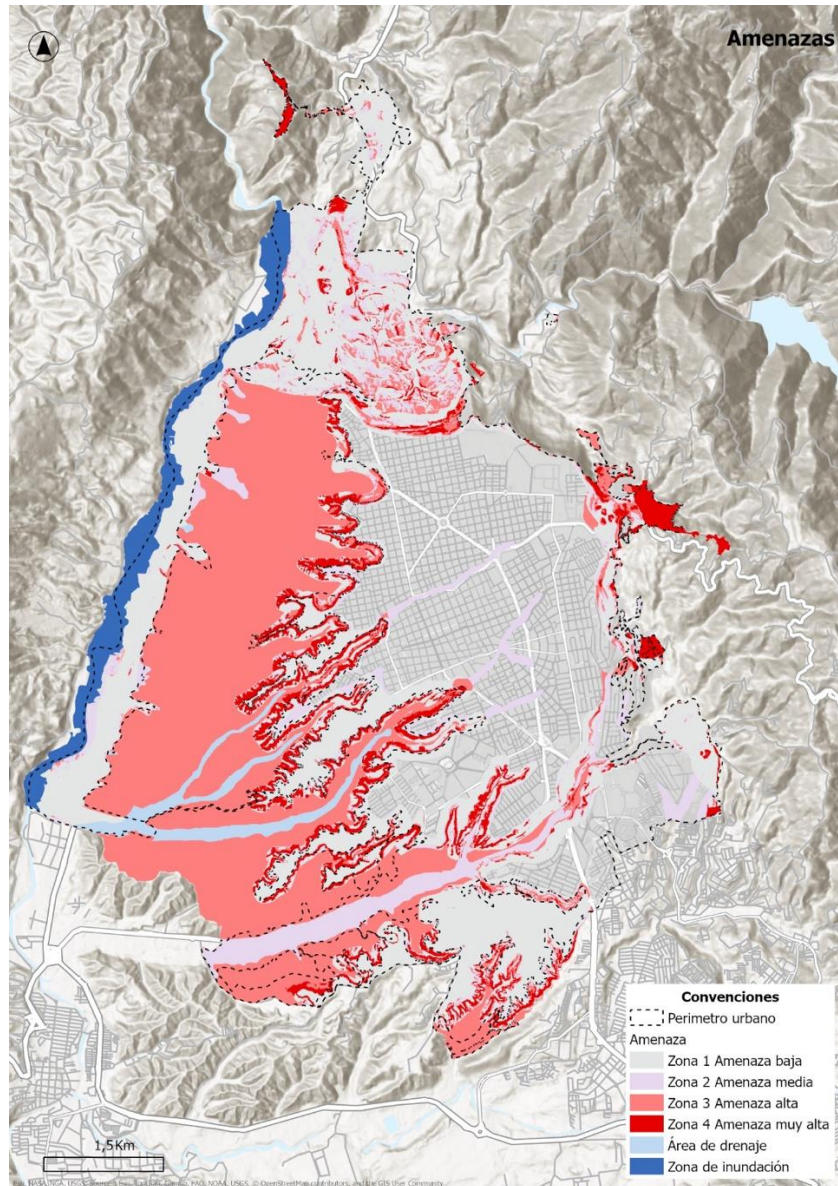
2.1. Norma urbana

La norma urbana se considera a partir de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante Acuerdo 011 de 2014. Las coberturas geográficas reglamentarias se obtuvieron en formato digital a partir de lo cual se realizó una depuración de suelos para excluir áreas con restricción y seleccionar los suelos con mejores condiciones para revitalizar.

2.1.1. Condiciones ambientales

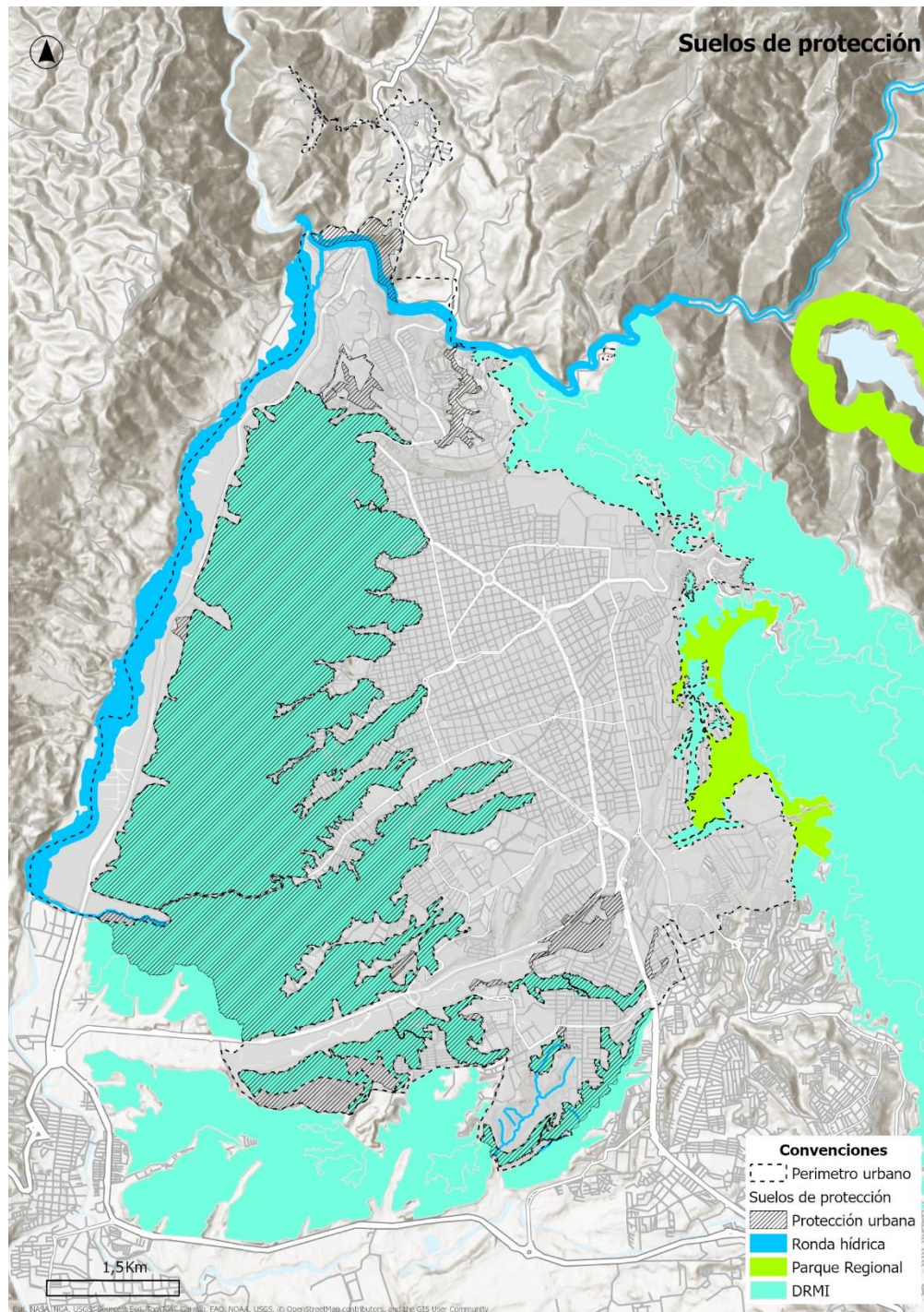
En primer lugar, se consideran las disposiciones normativas relacionadas con las estructuras ambientales y físicas del terreno. Aquí se incluyen las áreas amenaza media y alta por remoción en masa, áreas de inundación y elementos del sistema ambiental con condición de protección.

Ilustración 1. Amenazas – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

Ilustración 2. Suelo de protección – Municipio de Bucaramanga

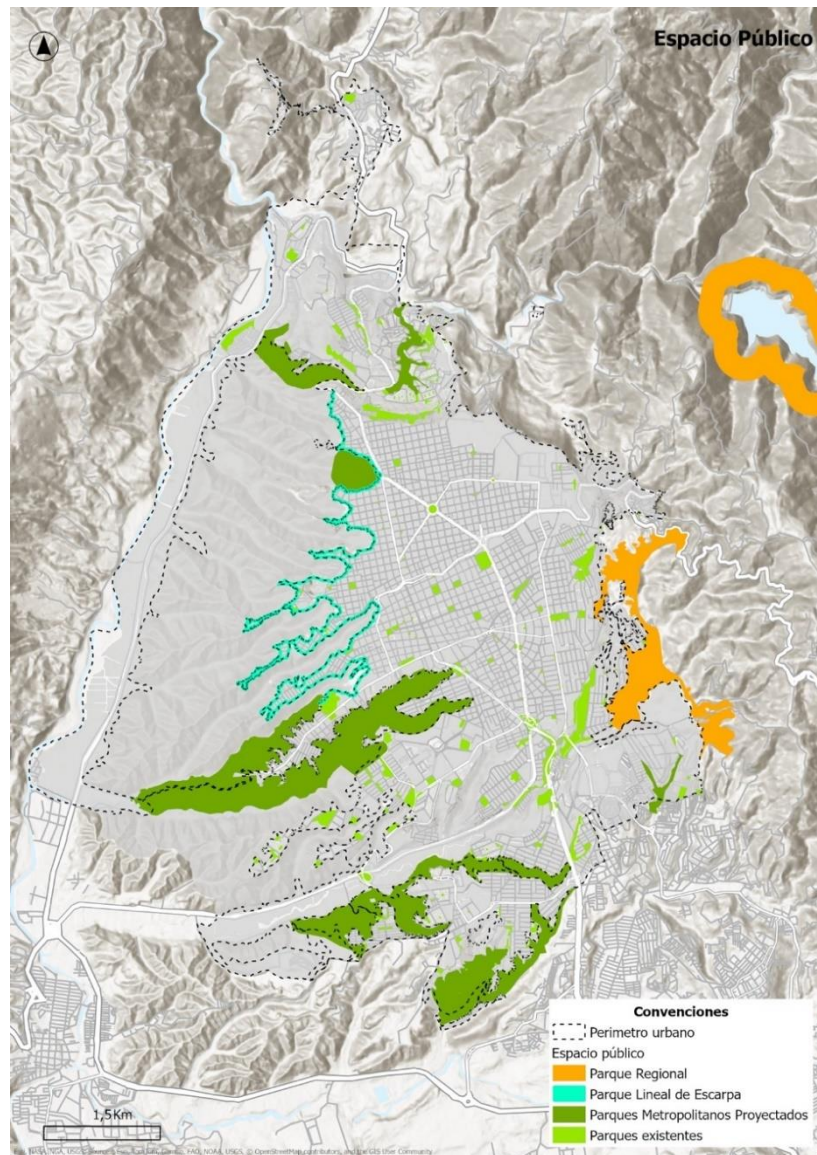


Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

2.1.2. Estructuras de soporte

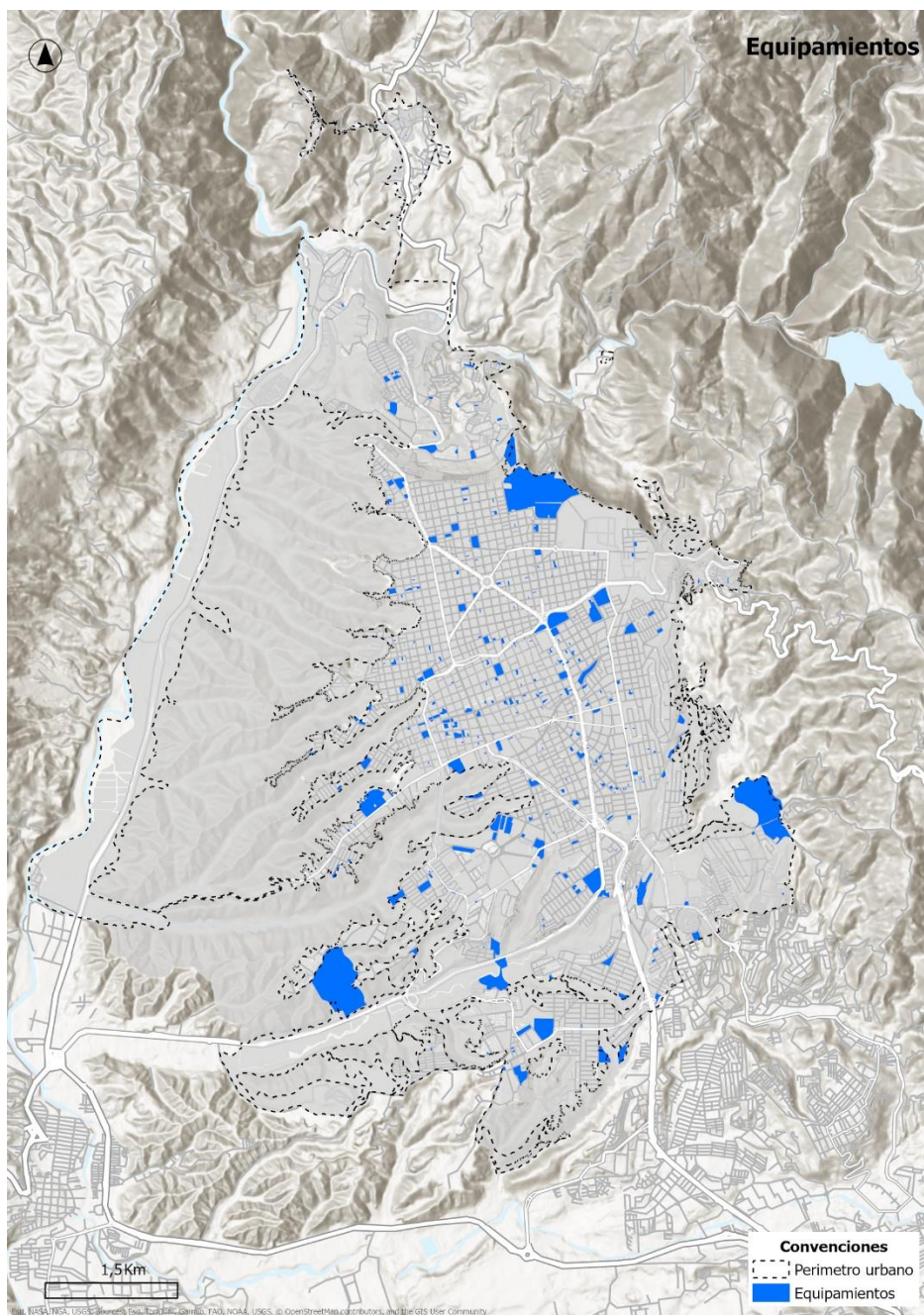
Luego, se consideraron como criterios de exclusión los suelos destinados a espacios públicos, equipamientos y áreas reservadas para infraestructuras de movilidad.

Ilustración 3. Espacio público – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

Ilustración 4. Equipamientos – Municipio de Bucaramanga

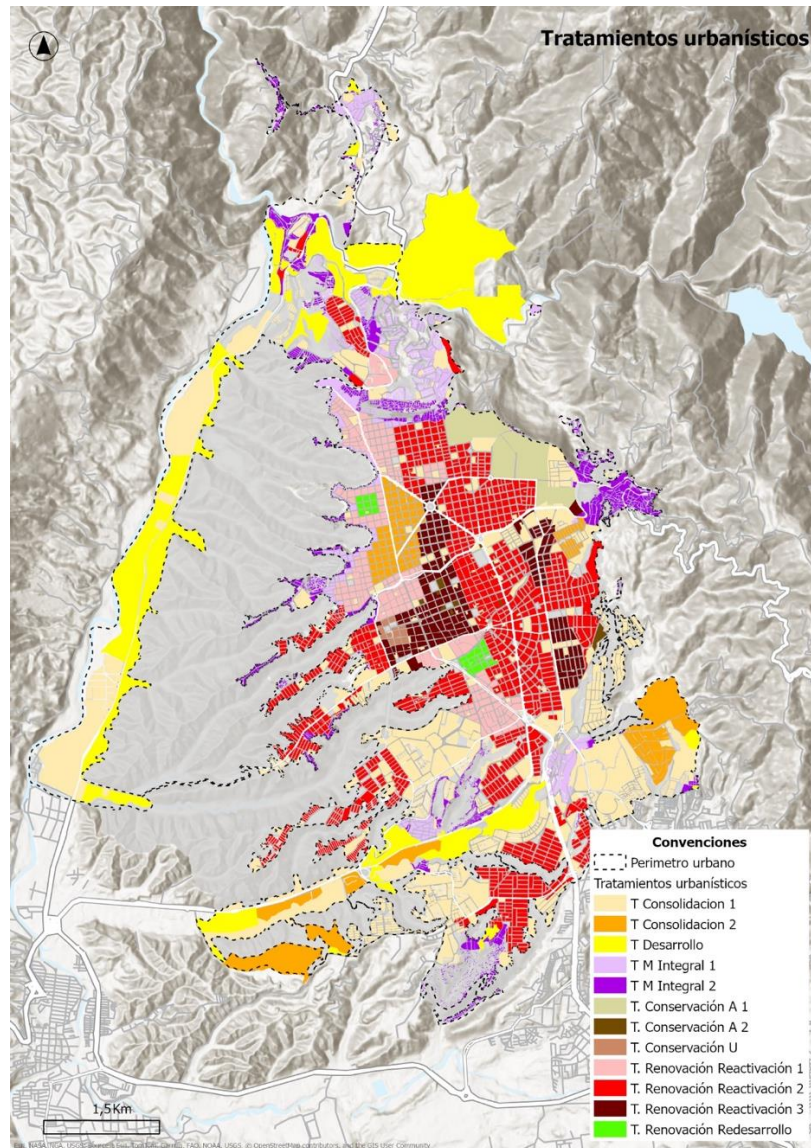


Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

2.1.3. Tratamientos urbanísticos

Frente a tratamientos urbanísticos, se excluyeron las áreas destinadas a conservación, desarrollo y mejoramiento integral. De esta manera, se mantienen las áreas de consolidación y renovación.

Ilustración 5. Tratamientos urbanísticos – Municipio de Bucaramanga

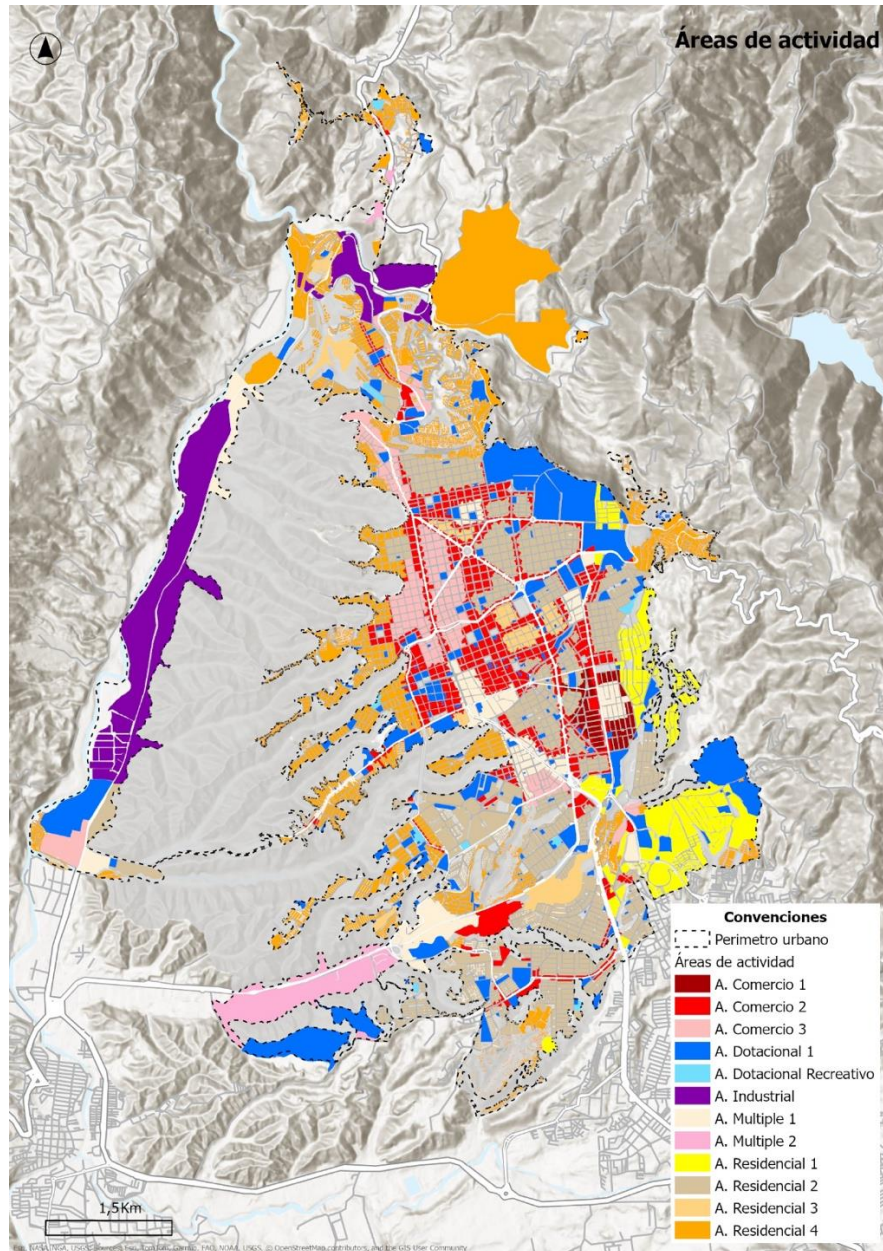


Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

2.1.4. Áreas de actividad

Con relación a las áreas de actividad, se excluyeron las destinadas a comercio, dotacionales e industria.

Ilustración 6. Áreas de actividad – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

2.2. Aprovechamientos urbanísticos existentes

La evaluación de aprovechamientos urbanísticos se realizó sobre las áreas resultantes del ejercicio de depuración basado en la norma urbana. Las variables relacionadas con aprovechamientos urbanísticos existentes se caracterizan a través de las bases de datos geográficas y alfanuméricas de la última vigencia catastral.

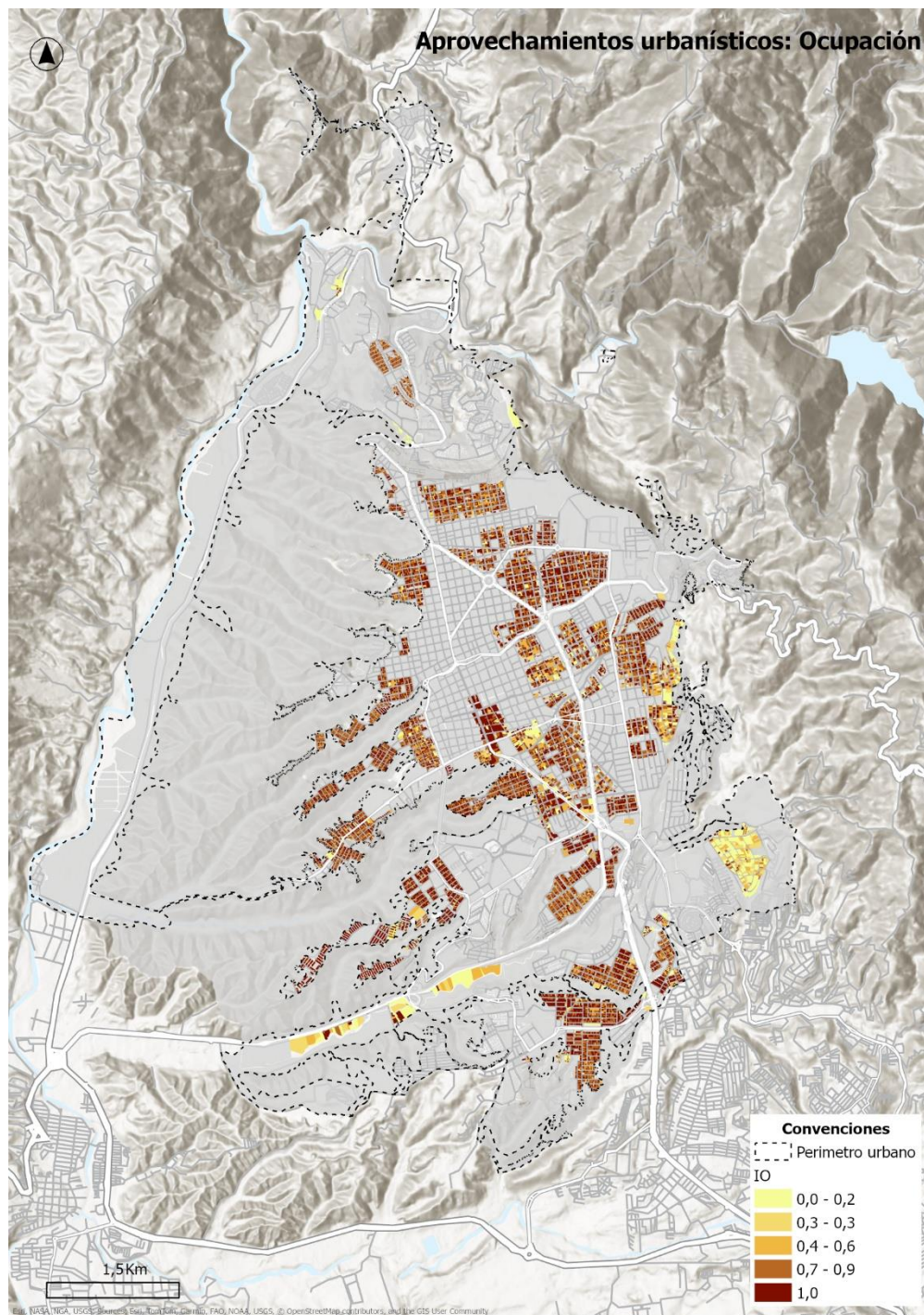
2.2.1. Índice de ocupación

Para el cálculo de este indicador, se calcula el área ocupada de cada construcción dentro de cada lote, mediante la división se establece la relación de área ocupada respecto al total del terreno.

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

$$\frac{\sum \text{Huella de construcciones}_L}{\sum \text{Área de lote}}$$

Ilustración 7. Índice de ocupación existente – Municipio de Bucaramanga



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

2.2.2. Índice de construcción

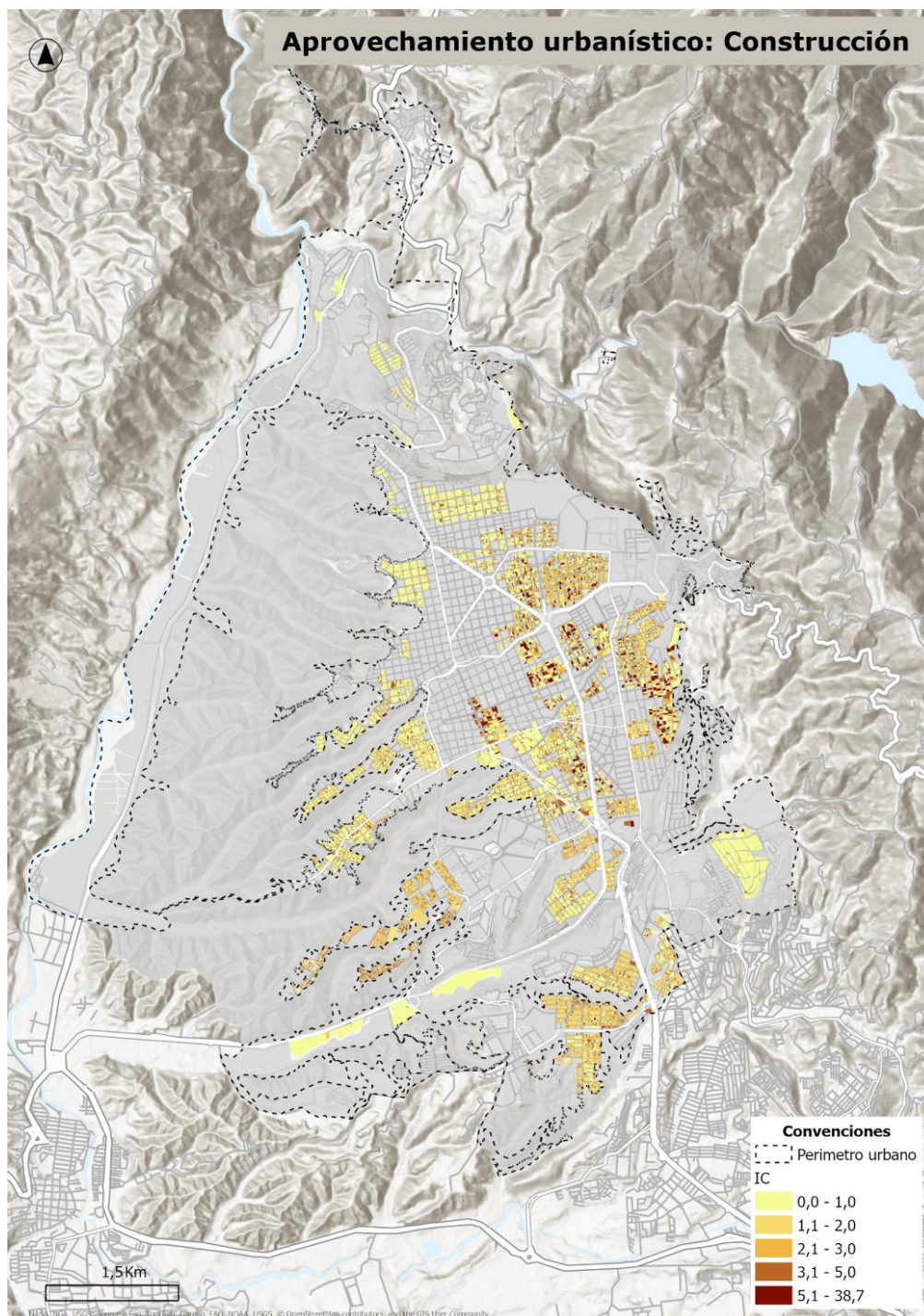
Para el cálculo de este indicador, se calcula el área ocupada de cada construcción y este valor se multiplica por el número de pisos registrado para obtener un valor aproximado del área total construida por edificación. Se realiza la sumatoria de las áreas construidas por lote y se establece la relación respecto al total del terreno mediante una división.

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

$$\frac{\sum (Huella\ de\ construcción * Pisos)_L}{\sum Área\ de\ lote}$$

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

Ilustración 8. Índice de construcción existente – Municipio de Bucaramanga



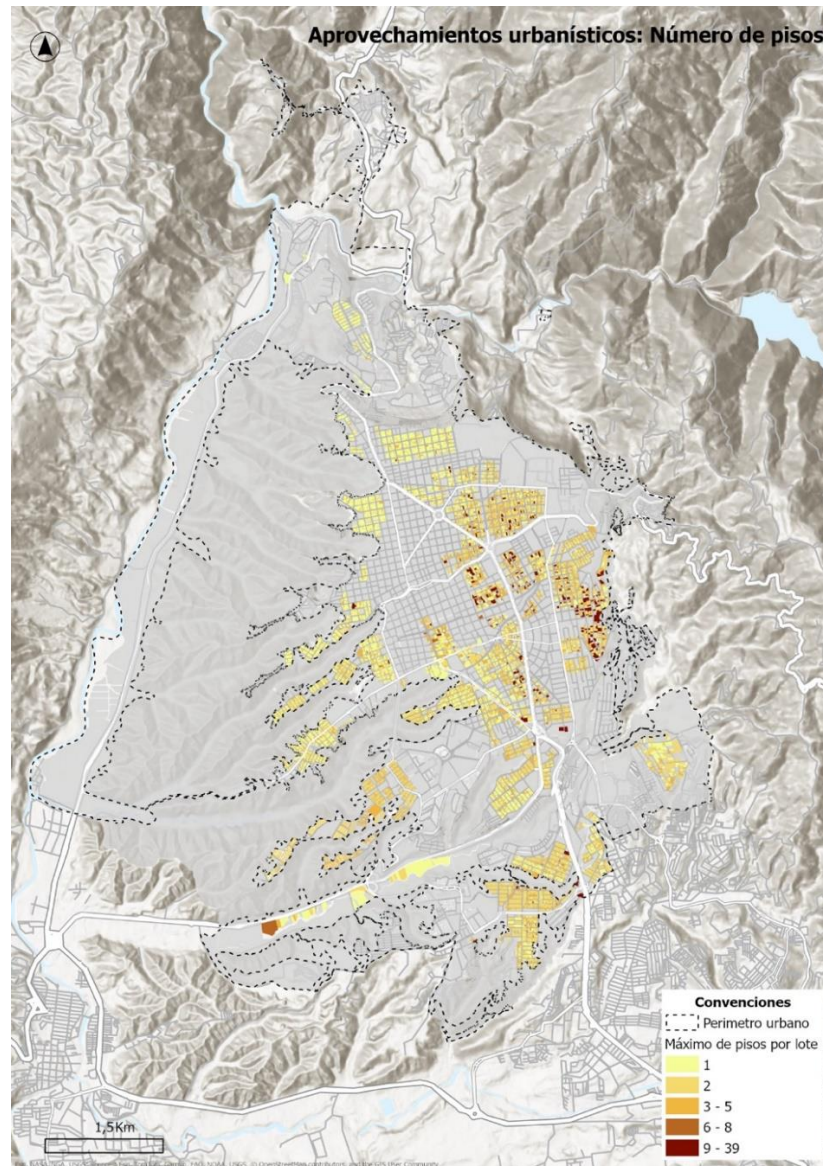
Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e.

2.2.3. Número máximo de pisos por lote

Se identifica además el número máximo de pisos por lote, con el fin de excluir aquellos que presentan aprovechamientos más intensivos del suelo en altura.

$$Max(pisos)_L$$

Ilustración 9. Número máximo de pisos existentes – Municipio de Bucaramanga

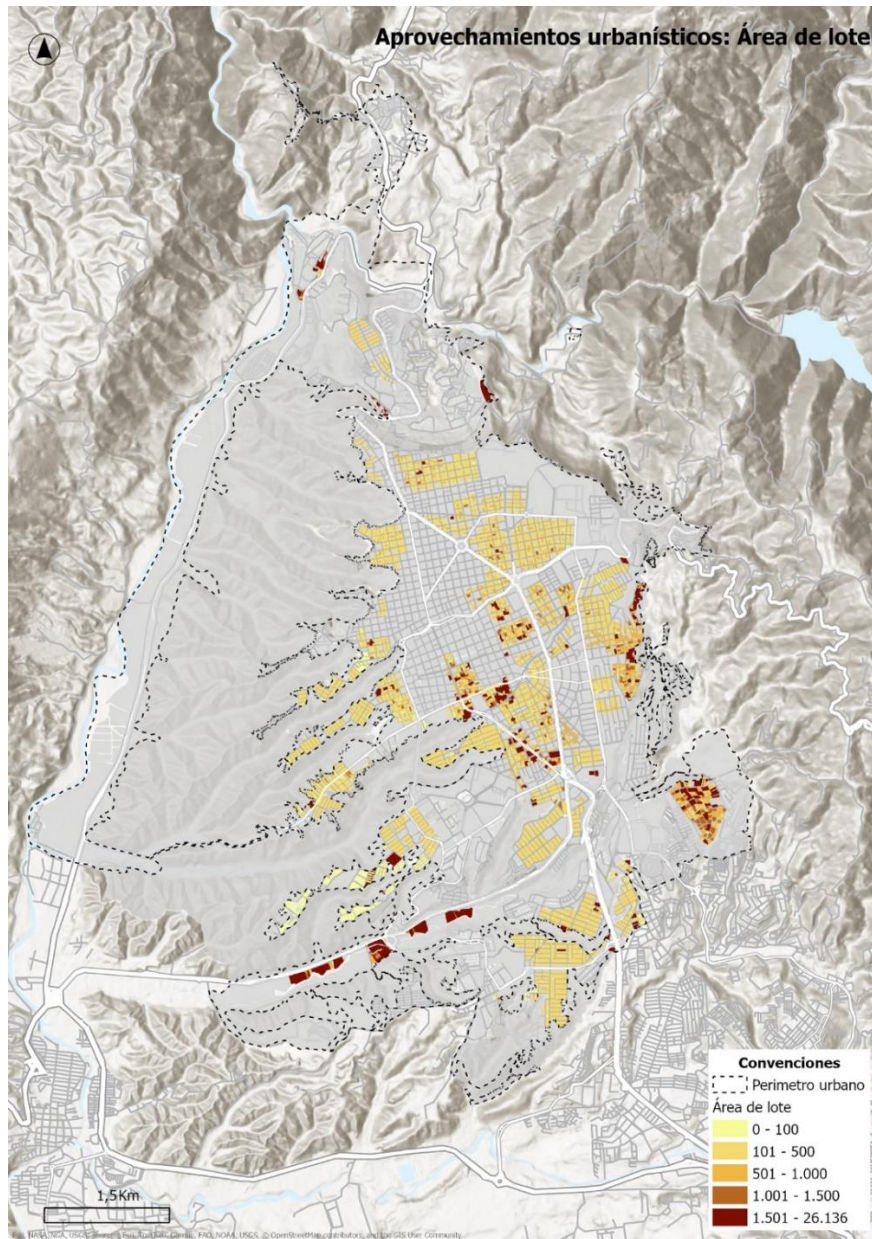


Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e.

2.2.4. Área de lote

Finalmente, se consideró el área de terreno de cada uno de los lotes resultantes de la depuración.

Ilustración 10. Área de lote – Municipio de Bucaramanga



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

2.3. Criterios de selección

Como resultado de todo lo anterior, se obtiene una base de datos geográfica a nivel de lote con una tabla de atributos que contiene cada una de las variables indicadas anteriormente.

Como resumen del proceso de depuración, se precisa que la base de datos de lotes urbanos contenía inicialmente 74.875 registros, que se redujeron a 25.065 tras la exclusión de áreas por criterios normativos. Luego, se aplicaron los criterios indicados en la siguiente tabla para el Filtro 2, resultando 7.612 lotes potenciales.

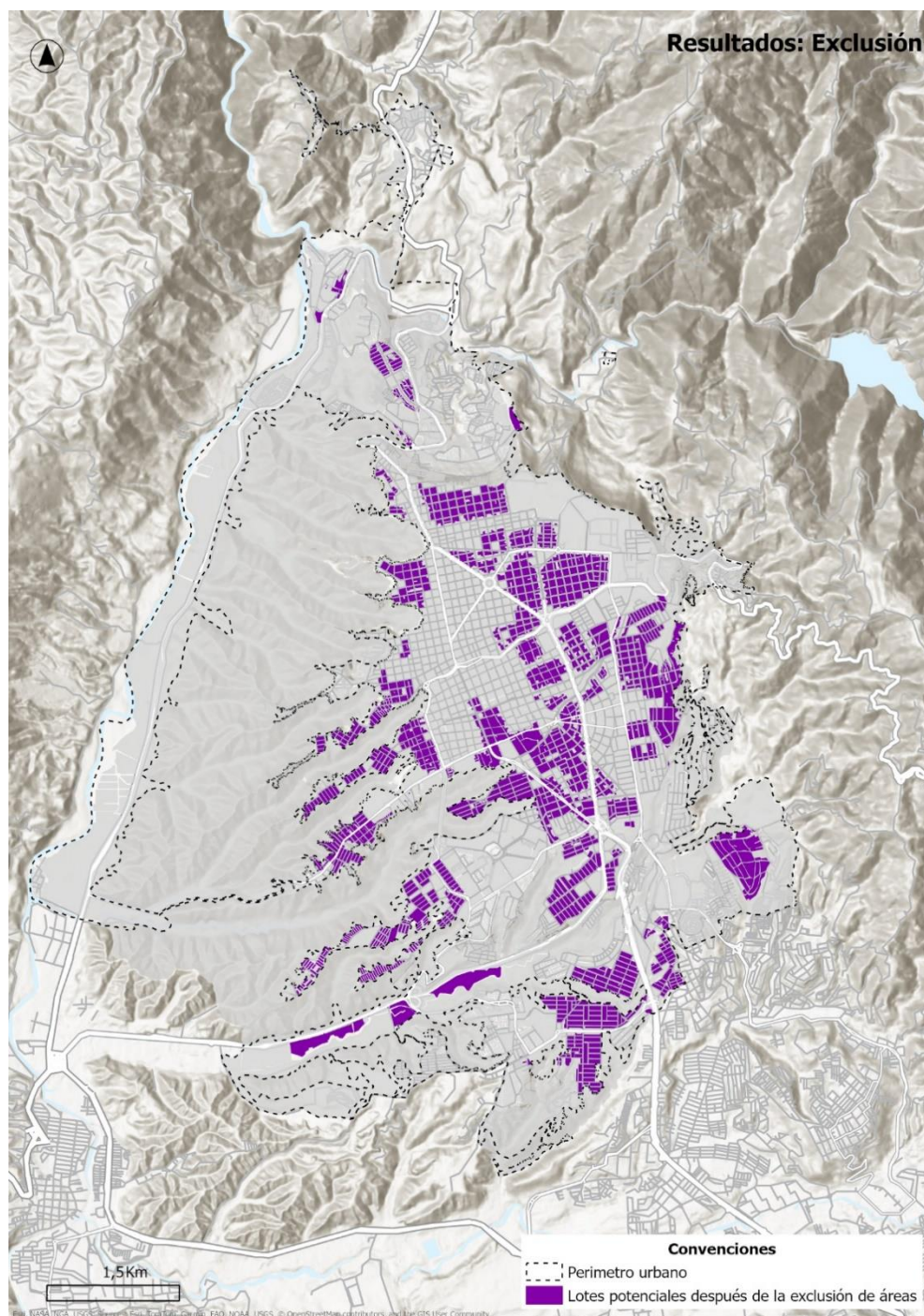
Tabla 1. Filtros de selección de suelo de oportunidad – Municipio de Bucaramanga

Variable	Parámetros			
	Filtro 1 - Lotes	Filtro 2 - Englobes	Filtro 3 – Englobes	Filtro 4 - Englobes
Áreas excluidas	• Áreas con amenaza media y alta • Condiciones ambientales • Estructuras de soporte			
Tratamiento urbanístico	• Consolidación • Renovación urbana			
Áreas de actividad	• Consolidación • Renovación			
Índice de ocupación		< 0,9		
Índice de construcción		< 1		
Máximo de pisos		<= 3		
Área de terreno		> 100	> 1.500	
Regularidad geométrica (área / perímetro)				Inspección visual

Criterios adicionales				Estrato <= 4 Lotes <= 15
Resultado	25.065	7.612 (2.611 englobes)	270 englobes	183 englobes

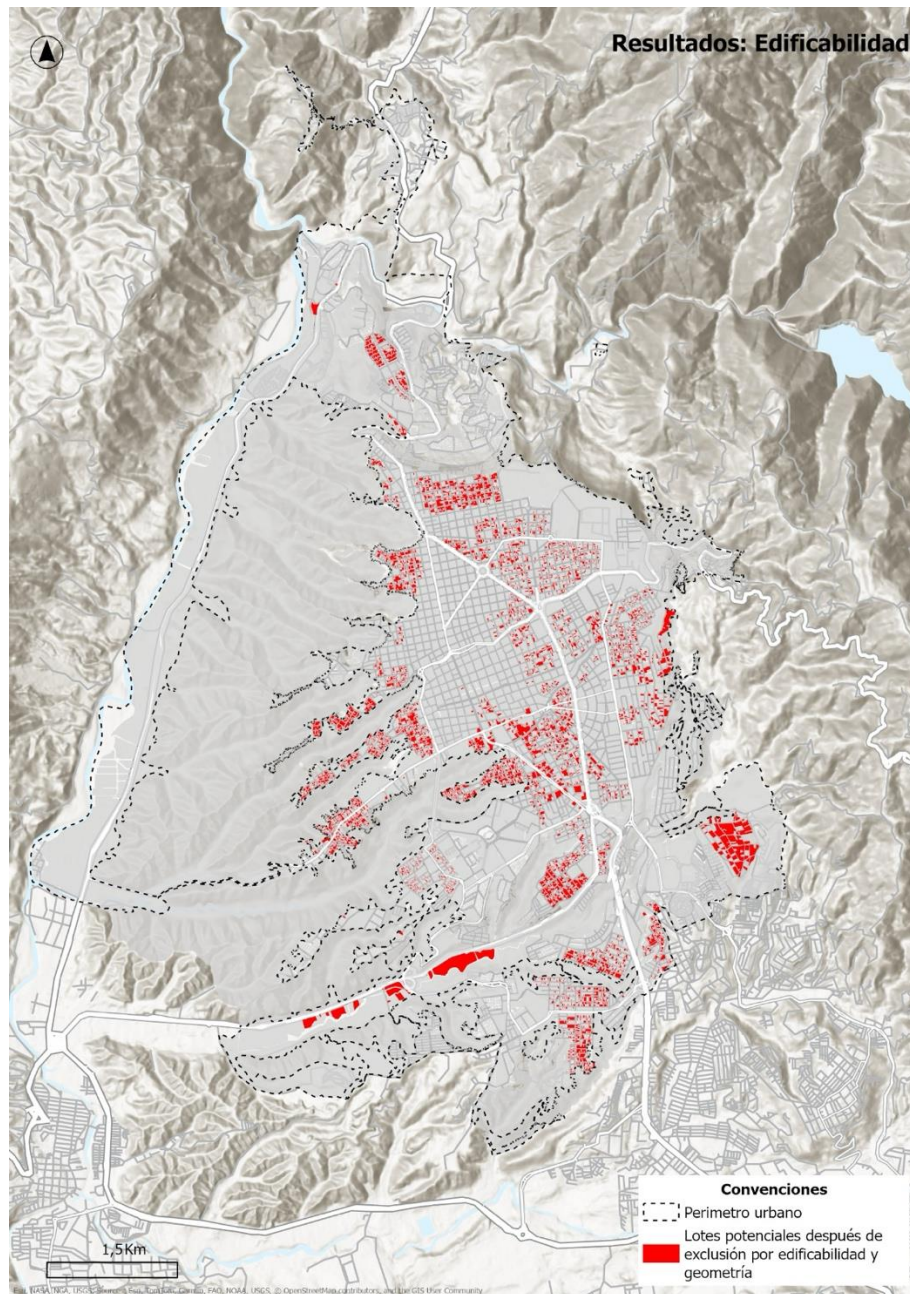
Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Ilustración 11. Resultados Filtro 1: lotes potenciales después de exclusión de áreas – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

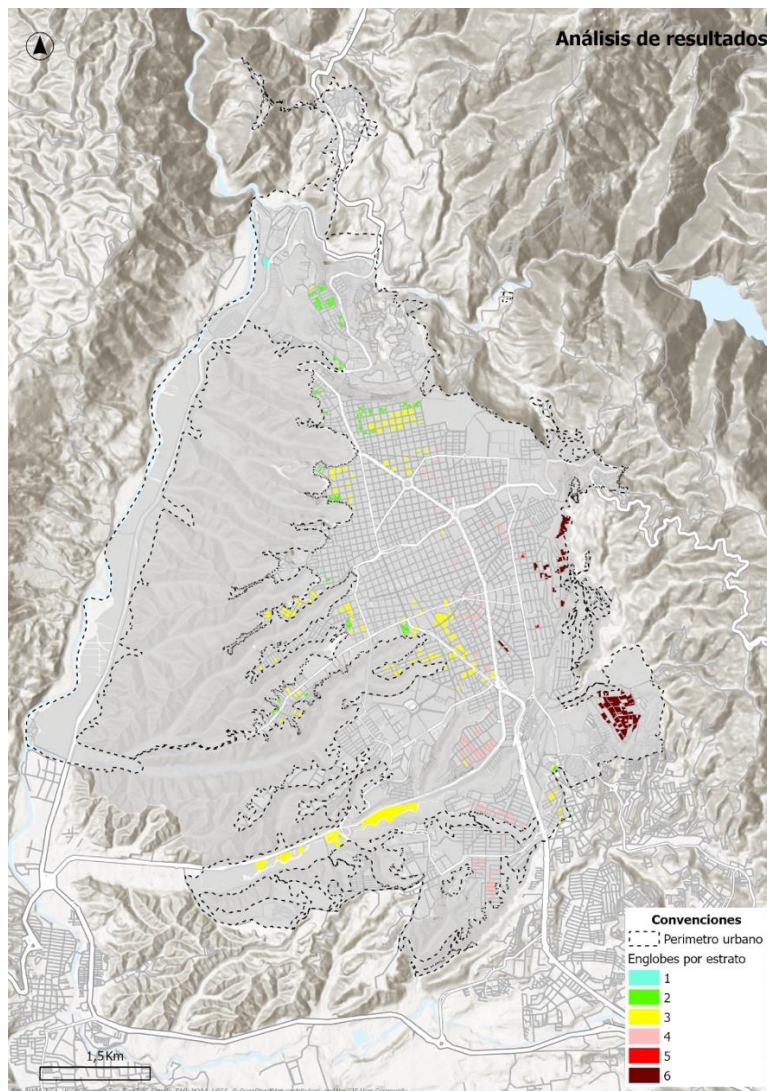
**Ilustración 12. Resultados Filtro 2: lotes potenciales después de exclusión por edificabilidad y geometría –
Municipio de Bucaramanga**



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

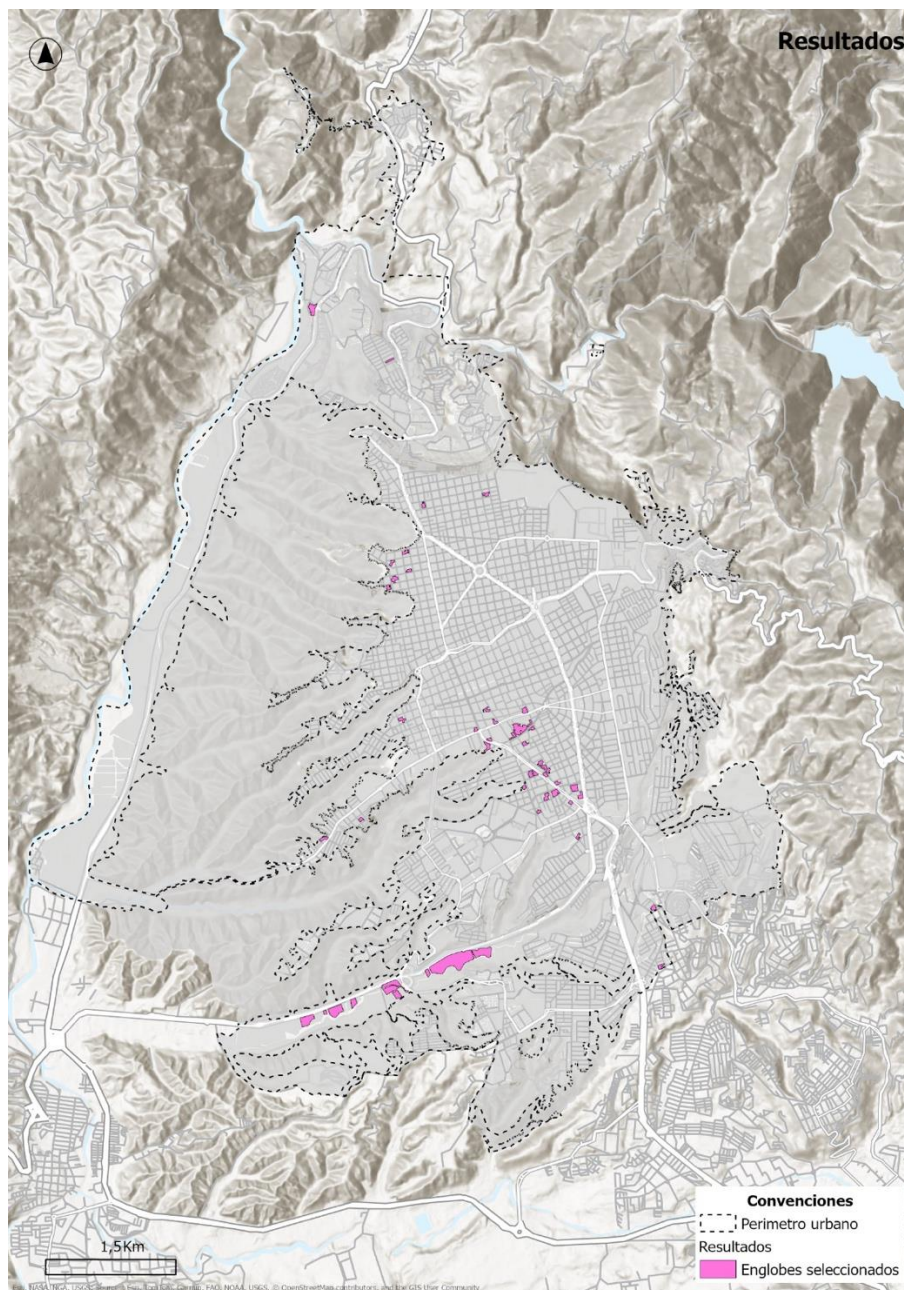
Después, se evalúa el escenario de englobe de terrenos colindantes y se seleccionan los que tienen un área superior a 1.500m². Finalmente, se depuran los englobes con Estrato 5 y 6, también los que tienen más de 15 terrenos y se realiza una inspección visual mediante ortofoto para confirmar la consolidación edificatoria y geometría de los terrenos, como se indica los filtros 3 y 4, así resultaron 183 englobes de terreno potenciales.

Ilustración 13. Resultados Filtro 3: englobes seleccionados con área superior a 1.500 m² – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Ilustración 14. Resultados Filtro 4: englobes finales seleccionados – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga | Escala: s.e.

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 15. Localización de los tres pilotos seleccionados – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

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.

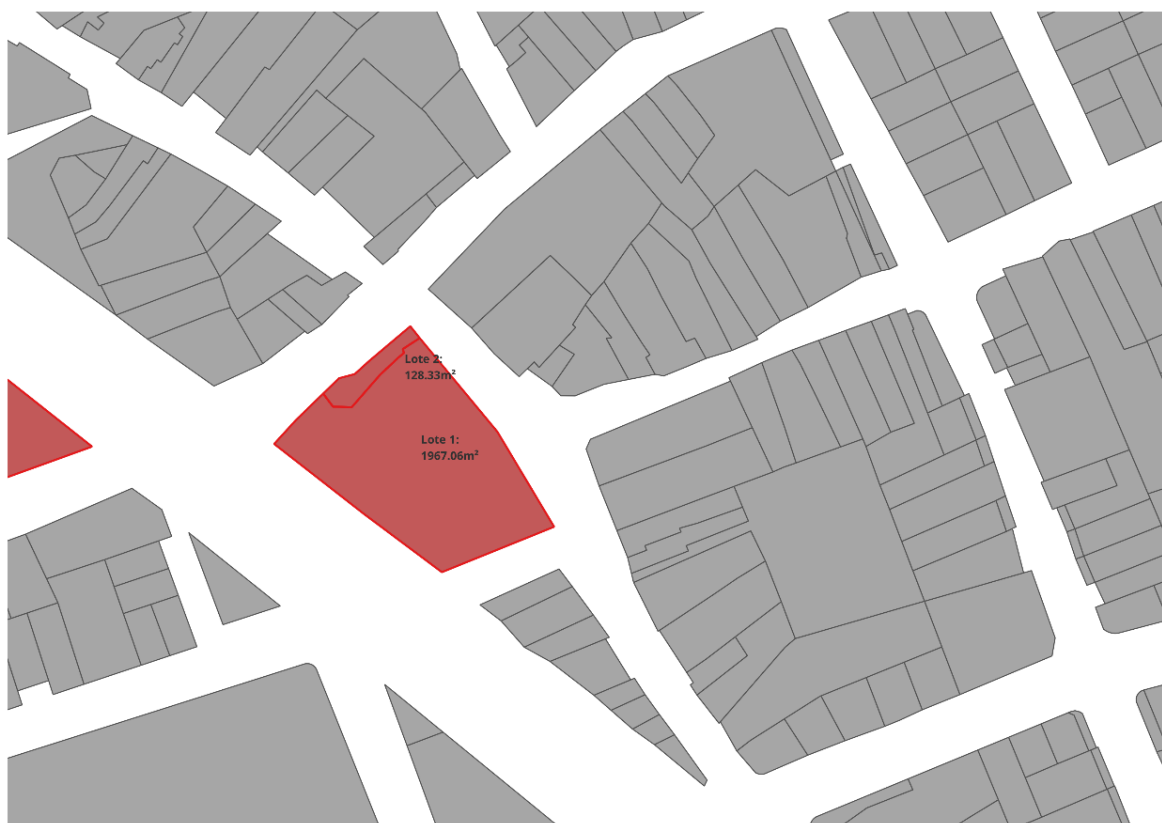
Para identificar las características de la manzana catastral y lotes que la componen se debe tener en cuenta como mínimo lo siguiente:

1. Morfología de la manzana y los predios a englobar
2. Área de los predios
3. 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:

1. Identificación de vías principales
2. Identificación de parques y zonas verdes
3. Identificación de equipamientos estructurantes
4. Identificación de elementos de la Estructura Ecológica Principal

Ilustración 16. Análisis físico – Piloto 1: manzana completa – Municipio de Bucaramanga



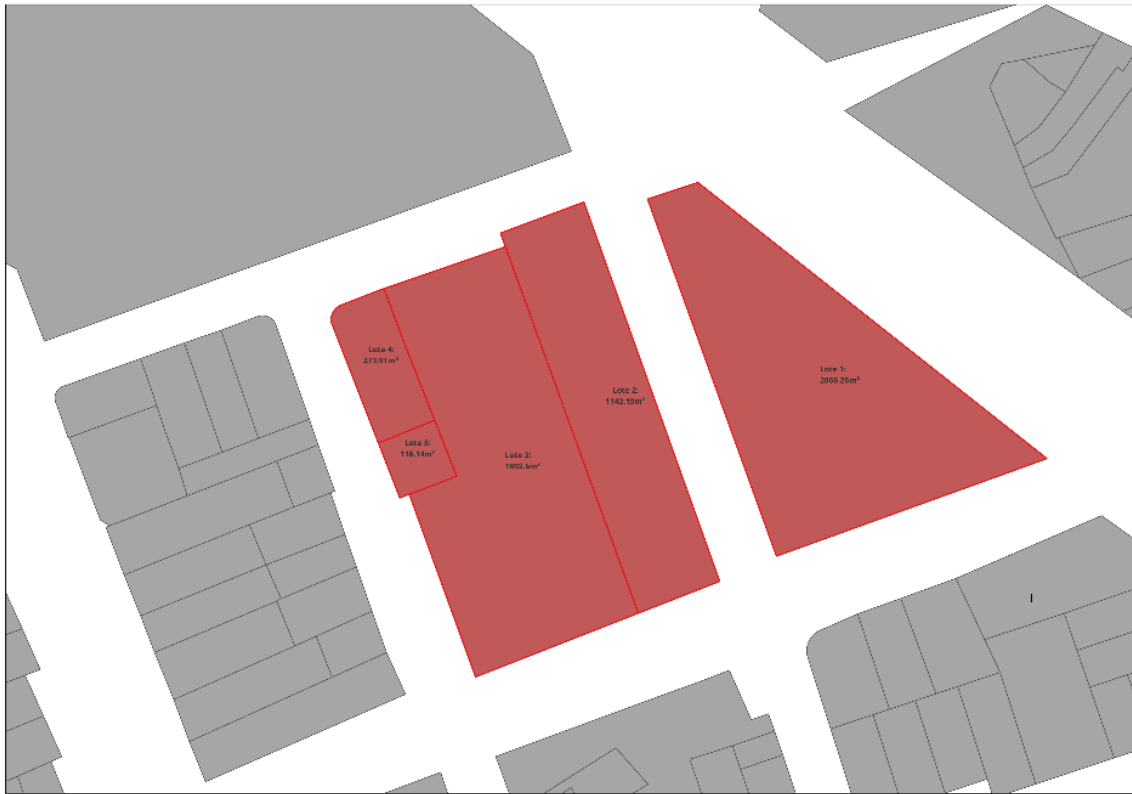
Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Ilustración 17. Análisis físico – Piloto 2: lotes grandes – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Ilustración 18. Análisis físico – Piloto 3: dos manzanas – Municipio de Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

3.2 Análisis normativo

A partir de lo definido en el POT para la ciudad de Bucaramanga - Acuerdo 011 de 2014, 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: manzana completa – Bucaramanga

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA	
Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014	
Área Lote (m²)	2.096
Comuna	8 - Centro
Vocación	Múltiple de Centralidad
Área de actividad	Múltiple

Tratamiento	Renovación
Modalidad	Reactivación 2
Tipo edificatorio	Aislada desde el cuarto piso con plataforma
Índice de construcción máximo	4
Índice de ocupación máximo	0,65
Rangos de altura (Pisos)	8
Área mínima predio (m ²)	no indica
Frente mínimo predio (m)	Mayor a 40 m
Cargas urbanísticas	
Condiciones: cesión	15 m ² x 80 m ² de construcción total en vivienda. Distribuidos: 50% Zona verde, 15% Equipamiento comunal y restante parqueaderos visitantes.
Condiciones: traslado	
Condiciones: compensación	
Condiciones: destinación de las cargas	
Aislamiento posterior (m)	6 m
Aislamiento frontal (m)	2 m
Aislamiento lateral (m)	4 m
Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	7 m edificaciones de 6 o más pisos
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3 m
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	La altura libre mínima para cualquier uso es de dos metros con cuarenta centímetros (2.40 m).
Dimensiones máximas de voladizos (m)	1,2 m
Parqueaderos unidad de vivienda	1x3 Viv
Parqueaderos visitantes	1x8 Viv
Parqueaderos motocicletas	3x3r
Parqueaderos bicicletas	1x8 Viv

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Tabla 3. Norma urbanística – Piloto 2: lotes grandes –Bucaramanga

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA	
Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014	
Área Lote (m ²)	1.715
Comuna	8 - Centro
Vocación	Múltiple de Centralidad
Área de actividad	Múltiple
Tratamiento	Renovación
Modalidad	Reactivación 2
Tipo edificatorio	Aislada desde el cuarto piso con plataforma
Índice de construcción máximo	5
Índice de ocupación máximo	0,65
Rangos de altura (Pisos)	Libre
Área mínima predio (m ²)	no indica
Frente mínimo predio (m)	Mayor a 30 m
Cargas urbanísticas	
Condiciones: cesión	15 m ² x80 m ² de construcción total en vivienda. Distribuidos: 50% Zona verde, 15% Equipamiento comunal y restante parqueaderos visitantes.
Condiciones: traslado	
Condiciones: compensación	
Condiciones: destinación de las cargas	
Aislamiento posterior (m)	9 (más de 13 pisos)
Aislamiento frontal (m)	4 m
Aislamiento lateral (m)	6 (más de 13 pisos)
Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	7 m edificaciones de 6 o más pisos
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	La altura libre mínima para cualquier uso es de dos metros con cuarenta centímetros (2.40 m).
Dimensiones máximas de voladizos (m)	1,2 m
Parqueaderos unidad de vivienda	1x3 Viv

Parqueaderos visitantes	1x8 Viv
Parqueaderos motocicletas	3x3r
Parqueaderos bicicletas	1x8 Viv

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Tabla 4. Norma urbanística – Piloto 3: dos manzanas – Bucaramanga

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA		
Acuerdo 011 del 21 de mayo 2014		
	68001010500000000	68001010500000400
Área Lote (m²)	3.142	2.058
Comuna	8 - Centro	
Vocación	Múltiple de Centralidad	
Área de actividad	Múltiple	
Tratamiento	Renovación	
Modalidad	Reactivación 1	
Tipo edificatorio	Aislada desde el tercer piso con plataforma	
Índice de construcción máximo	4	
Índice de ocupación máximo	0.65	
Rangos de altura (Pisos)	8	
Área mínima predio (m²)	no indica	
Frente mínimo predio (m)	Mayor a 40m	
Cargas urbanísticas		
Condiciones: cesión	15 m2 x80 m2 de construcción total en vivienda. Distribuidos: 50% Zona verde, 15% Equipamiento comunal y restante parqueaderos visitantes.	
Condiciones: traslado		
Condiciones: compensación		
Condiciones: destinación de las cargas		
Aislamiento posterior (m)	6 m	
Aislamiento frontal (m)	2 m	
Aislamiento lateral (m)	4 m	

Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	7 m edificaciones de 6 o más pisos
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3 m
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	La altura libre mínima para cualquier uso es de dos metros con cuarenta centímetros (2.40 m).
Dimensiones máximas de voladizos (m)	1,2 m
Parqueaderos unidad de vivienda	1x3 Viv
Parqueaderos visitantes	1x8 Viv
Parqueaderos motocicletas	3x3r
Parqueaderos bicicletas	1x8 Viv

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

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 como vías peatonales, parques, alamedas.

B. Volumetría

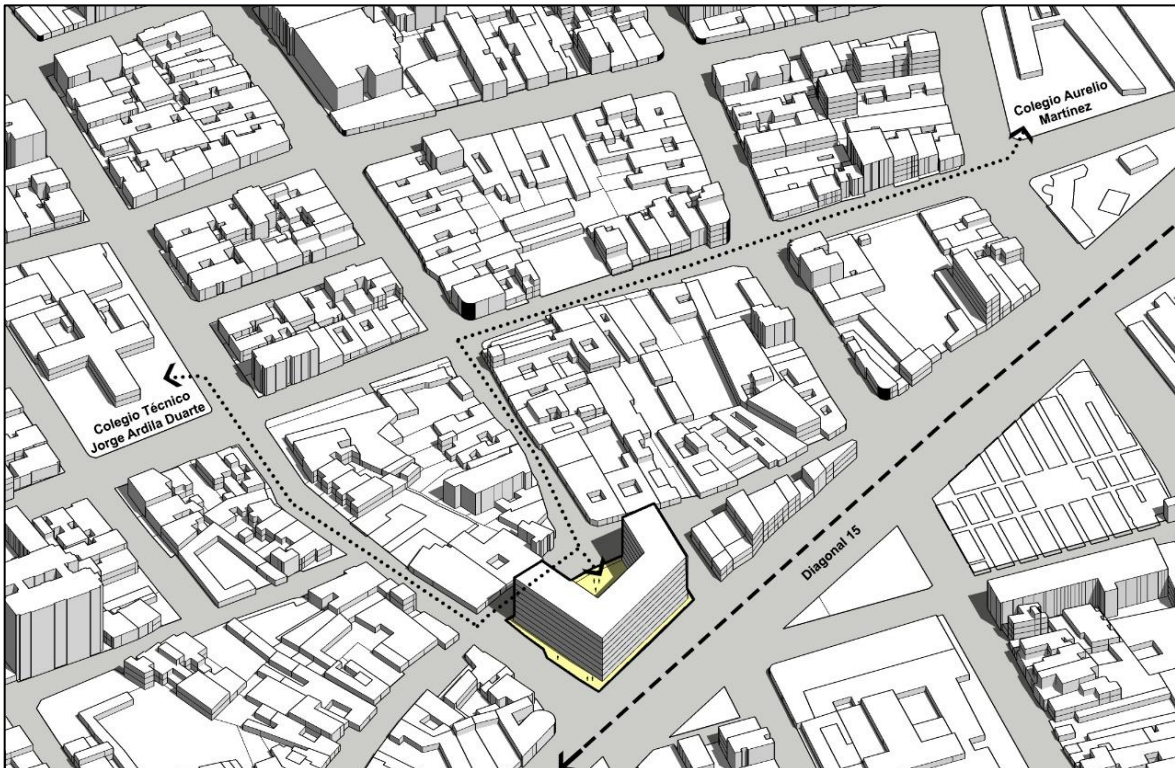
Para la definición de la volumetría se tomó en cuenta lo siguiente:

- 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 19. Propuesta de modelación – Piloto 1: manzana completa – Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Tabla 5. Resumen de áreas – propuesta modelación Piloto 1 – Bucaramanga

Propuesta modelación P1: Manzana completa	
Área de actividad	Múltiple de Centralidad

Área lote (m ²)	2096
Área ocupada (m ²)	1048
No. Pisos totales	8
No. Pisos vivienda	7
No. Predios englobe	2
Área Construida propuesta total (m ²)	8384
Área Construida propuesta vivienda (m ²)	26527
Circulaciones vivienda 12% (m ²)	918
Área vendible (m ²)	7466
Áreas locales comerciales (m ²)	734
Área de vivienda (m ²)	6732
Tipo de proyecto	80% VIS – 20% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	120
Número unidades VIP (45 m ²)	30
Número unidades VIP y VIS	150
Número de parqueaderos VIS	40
Número de parqueaderos VIP	10
Número de parqueaderos visitantes VIS	15
Número de parqueaderos visitantes VIP	4
Número de parqueaderos bicicletas	19
Número de parqueaderos motos	25
Parqueaderos (m ²)	857,13
Cesión mínima (m ²)	1048,00
Cesión zonas verdes mínima (m ²)	524,00
Cesión Equipamiento mínima (m ²)	157,20
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 Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Ilustración 20. Propuesta de modelación – Piloto 2: lotes grandes – Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

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

Propuesta modelación P2: Lotes grandes	
Área de actividad	Múltiple de Centralidad
Área lote (m²)	1715
Área ocupada (m²)	1063,3
No. Pisos totales	8
No. Pisos vivienda	7
No. Predios englobe	0
Área Construida propuesta total (m²)	8506

Área Construida propuesta vivienda (m ²)	7762
Circulaciones vivienda 12% (m ²)	931
Área vendible (m ²)	7575
Áreas locales comerciales (m ²)	744
Área de vivienda (m ²)	6831
Tipo de proyecto	80% VIS – 20% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	121
Número unidades VIP (45 m ²)	30
Número unidades VIP y VIS	152
Número de parqueaderos VIS	40
Número de parqueaderos VIP	10
Número de parqueaderos visitantes VIS	15
Número de parqueaderos visitantes VIP	4
Número de parqueaderos bicicletas	19
Número de parqueaderos motos	25
Parqueaderos (m ²)	869,64
Cesión mínima (m ²)	651,70
Cesión zonas verdes mínima (m ²)	325,85
Cesión Equipamiento mínima (m ²)	97,76
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 Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

Ilustración 21. Propuesta de modelación – Piloto 3: dos manzanas – Bucaramanga



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

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

Propuesta modelación P3: Dos Manzanas		
	Manzana 1	Manzana 2
Área de actividad	Múltiple de Centralidad	Múltiple de Centralidad
Área lote (m ²)	3142	2058
Área ocupada (m ²)	1571	1029
No. Pisos totales	8	8
No. Pisos vivienda	7	7
No. Predios englobe	4	0

Área Construida propuesta total (m ²)	12568	8232
Área Construida propuesta vivienda (m ²)	11468	7512
Circulaciones vivienda 12% (m ²)	1376	901
Área vendible (m ²)	11192	7331
Áreas locales comerciales (m ²)	1100	720
Área de vivienda (m ²)	10092	6610
Tipo de proyecto	80% VIS – 20% VIP	80% VIS – 20% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	179	118
Número unidades VIP (45 m ²)	45	29
Número unidades VIP y VIS	224	147
Número de parqueaderos VIS	60	39
Número de parqueaderos VIP	15	10
Número de parqueaderos visitantes VIS	22	15
Número de parqueaderos visitantes VIP	6	4
Número de parqueaderos bicicletas	28	18
Número de parqueaderos motos	37	24
Parqueaderos (m ²)	1284,87	841,59
Cesión mínima (m ²)	1571	1029
Cesión zonas verdes mínima (m ²)	785,50	514,50
Cesión Equipamiento mínima (m ²)	235,65	154,35
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 Bucaramanga, Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 / Alcaldía de Bucaramanga

4 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 (Maldonado 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



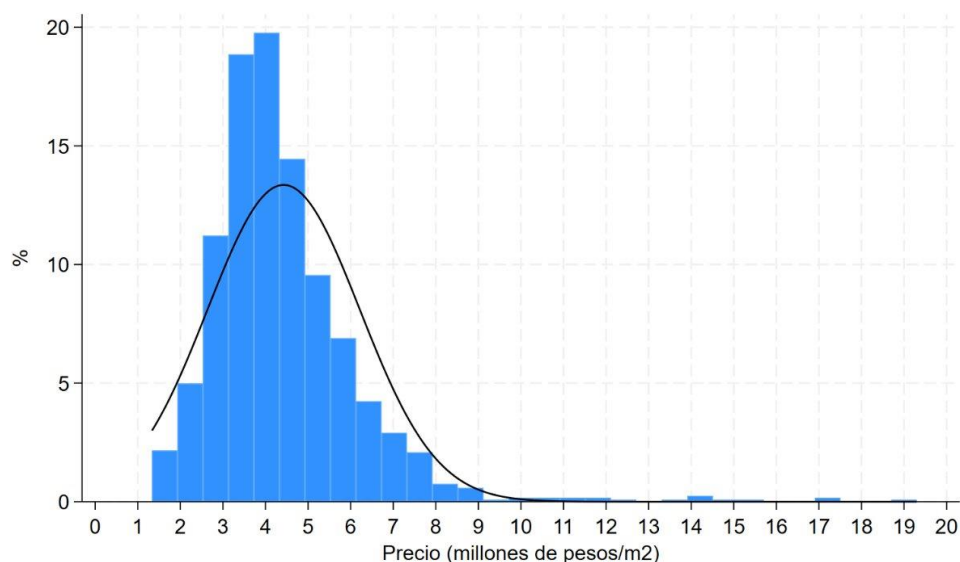
Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Maldonado et al. (2006)

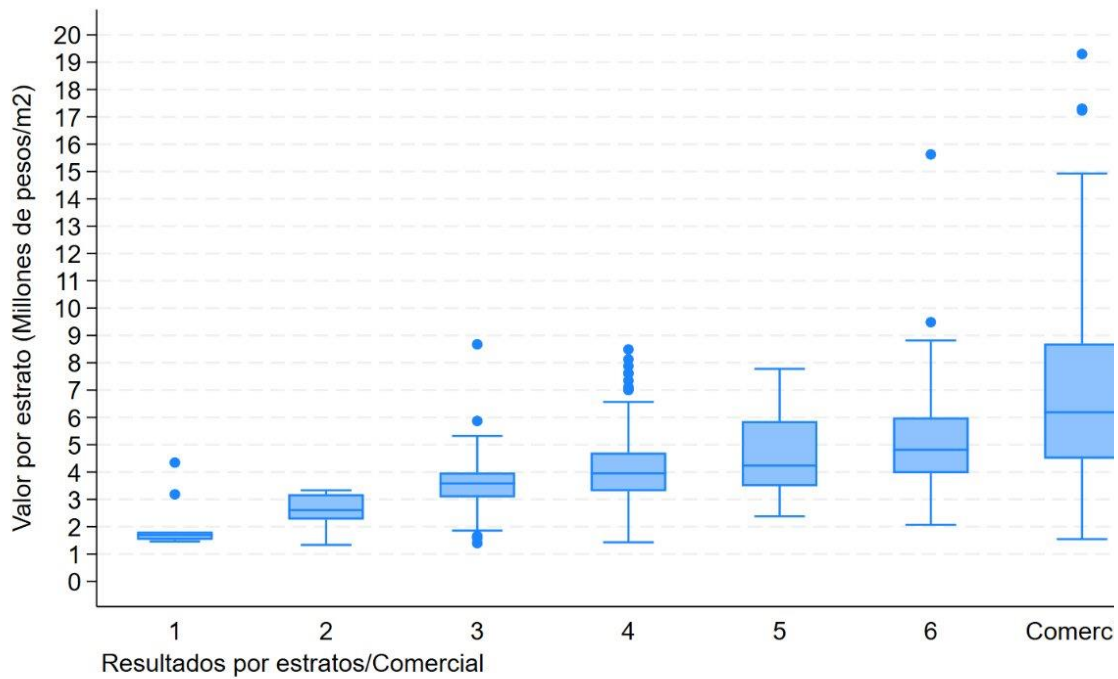
El primer componente se vincula con los ingresos del proyecto. A partir de las modelaciones urbanísticas situadas en cada municipio, se obtienen el potencial en metros cuadrados de construcción de usos tales como residencial y comercial, de acuerdo con distintos escenarios de agrupación geográfica (englobe 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, respectivamente. Estos topes equivalen a 150 y 90 SMMLV, respectivamente (SMMLV 2025: \$1.423.500), parámetro que debe actualizarse en vigencias posteriores conforme al salario mínimo del año correspondiente¹.

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.

En las siguientes gráficas se muestra la caracterización del mercado inmobiliario en la ciudad de Bucaramanga. Se obtienen datos de 1.205 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 monótonico en función del estrato, es decir, que entre más alto es el estrato, el valor promedio por metro cuadrado es mayor. En esta ciudad, los locales comerciales reportan un nivel mayor 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)



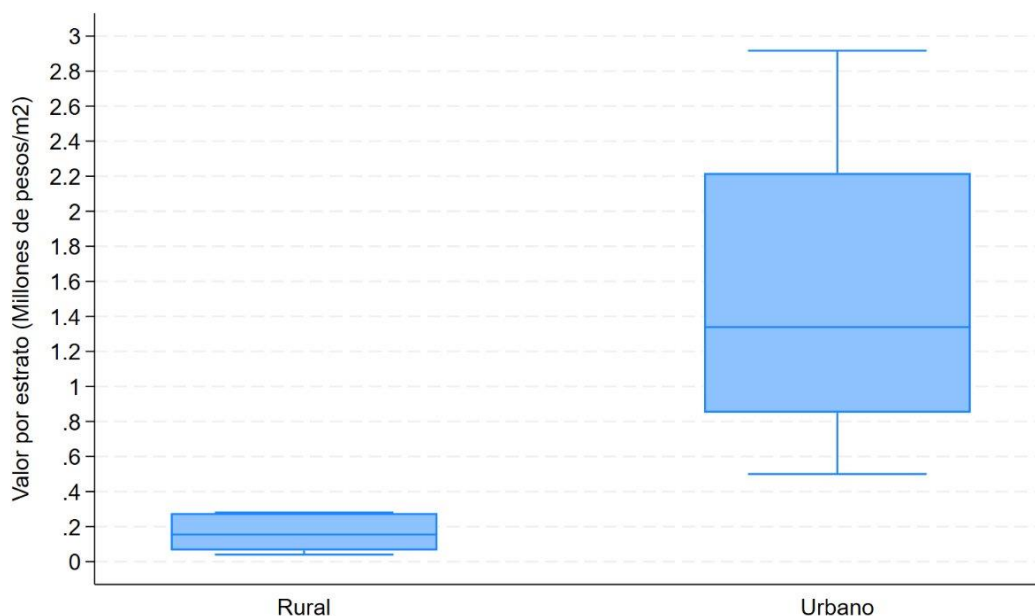


Estrato	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Valor Máximo	Valor Mínimo
1	9	2.106593	.9929643	4.34636	1.458333
2	15	2.654494	.5680753	3.333333	1.333333
3	186	3.540527	.9176514	8.673334	1.397059
4	518	4.061343	1.11098	8.486041	1.428571
5	161	4.614025	1.382887	7.777778	2.380952
6	237	5.090164	1.616414	15.625	2.068965
Comercial	9	2.106593	.9929643	4.34636	1.458333
Suelo Rural	5	.1630937	.113654	.28	.04
Suelo Urbano	21	1.558908	.8504555	2.916667	.5

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

En relación con el valor del suelo, se obtuvieron 26 observaciones discriminadas en rural y urbano. Para el espectro urbano, el valor medio se encuentra en 1,55 millones de pesos por metro cuadrado, mientras que en el rural es de 163 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 características, escala y potencialidad de Bucaramanga, los tres pilotos resultan viables desde el punto de vista financiero. Se presenta un comportamiento ascendente en la rentabilidad, mostrando presencia de economías de escala a medida que se puede acumular una mayor cantidad de suelo.

La tendencia se mantiene, pero aumenta significativamente su dimensión, casi duplicando la rentabilidad cuando se consideran precios de mercado. Lo anterior corrobora la intensa actividad y dinamismo del mercado inmobiliario en la ciudad de Bucaramanga.

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	3.267	2.674	8.106
Costos Construcción	21.536	21.599	53.429
Viviendas	18.129	18.394	44.977
Comercios	2.044	2.074	5.071
Parqueaderos	723	733	1.793
Costos Gestión (2%)	65	53	162
Ventas	38.007	38.562	94.291
Viviendas	32.440	32.913	80.480
Comercios	5.567	5.648	13.811
Utilidad	5.701	5.784	14.144
Valor residual del suelo	7.437	8.451	18.451

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	3.267	2.674	8.106
Costos Construcción	21.536	21.599	53.429
Viviendas	18.129	18.394	44.977
Comercios	2.044	2.074	5.071
Parqueaderos	723	733	1.793
Costos Gestión (2%)	65	53	162
Ventas	45.326	45.987	112.449
Viviendas	39.759	40.339	98.638
Comercios	5.567	5.648	13.811
Utilidad	6.799	6.898	16.867
Valor residual del suelo	13.658	14.763	33.885

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)

5. Instrumentos de planeación y gestión aplicables

5.1 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 hacer operativas 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 socioespacial, el déficit de equipamientos o infraestructuras, o la falta de acceso a servicios básicos; 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 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:

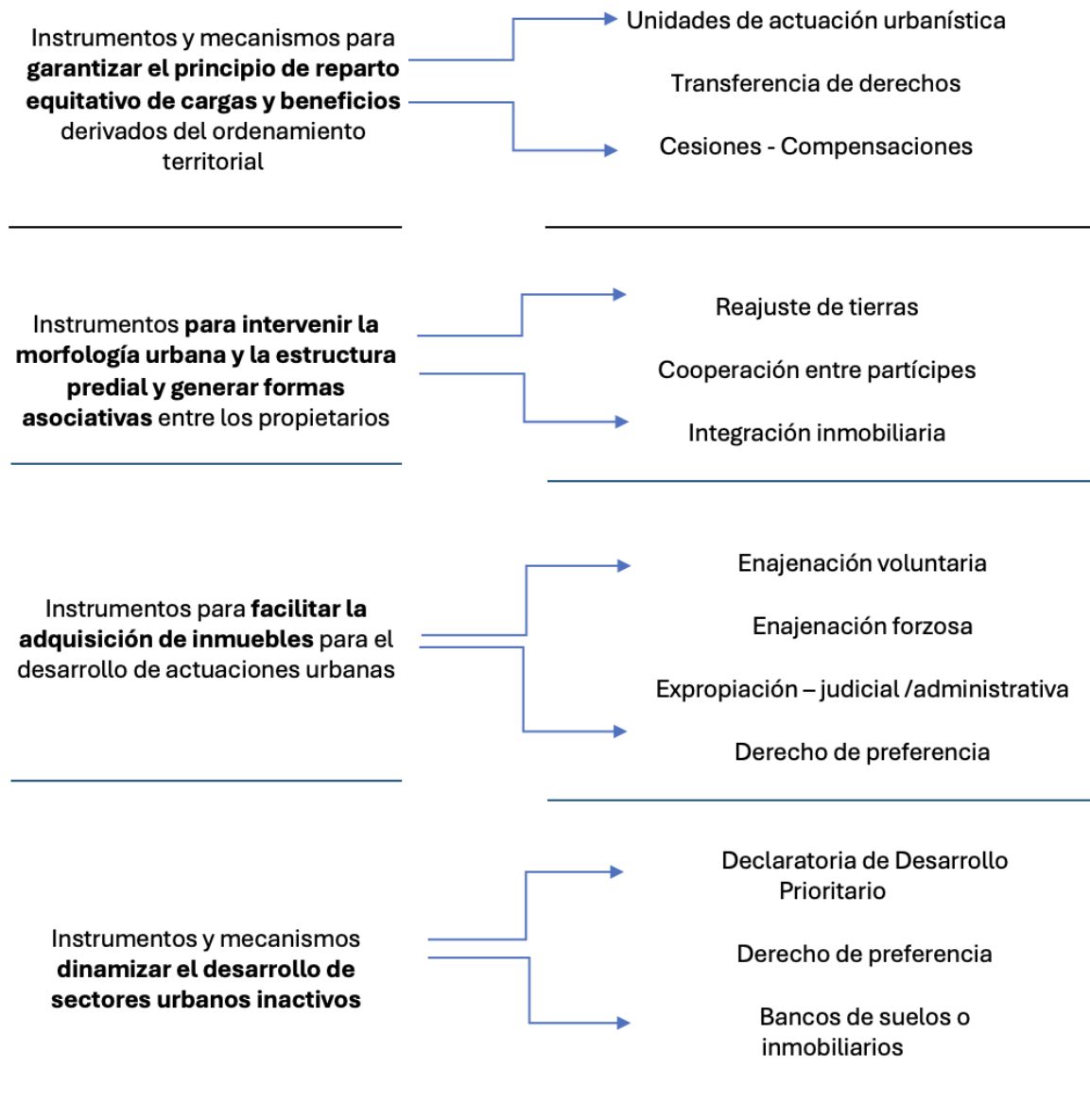
Tabla 10. Grupos de instrumentos de gestión de suelo – Ley 388 de 1997

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 para el desarrollo de proyectos urbanos. En términos generales, los instrumentos se catalogan así:

Ilustración 22. 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 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 en 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 urbanística²1.

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 lo 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).

Las cesiones obligatorias tienen diferentes formas para ser pagadas, 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 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 por soportar 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.

² 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.

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 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, y los mecanismos de aplicación de los derechos adicionales que se reconozcan. Este reconocimiento se hace por una sola vez.

En los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo 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 forma más adecuada para tener una mejor distribución predial y dotarlos de obras de infraestructura urbana.

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, en conjunto, 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, y se realiza a través de la entidad gestora que se constituya de común acuerdo entre 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 ésta se requiera para garantizar distribución equitativa de cargas y beneficios y 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 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 estarán afectos 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 interés social, de acuerdo con los motivos de utilidad pública definidos en el artículo 58 de la 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, que se deberá 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 a la vez 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 de 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; los que se requieran para la ejecución de unidades de actuación urbanística; 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; 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; 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. En este caso, 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.

En este caso, 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; para 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; para la reubicación de asentamientos humanos de sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos; para 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 a 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 desarrolle 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 podrán 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 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 Bucaramanga.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, fue adoptado por medio del Acuerdo 011 del 21 de mayo de 2014 "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga 2014 - 2027".

Este instrumento toma como elementos para definir su modelo de ocupación: (i) la estructura normativa del plan; (ii) las operaciones urbanas estratégicas; (iii) las fichas normativas que precisan las decisiones sobre los sistemas estructurantes, las áreas de actividad y el régimen de usos del suelo, la edificabilidad en los diferentes sectores y subsectores y los perfiles viales y (iv) los instrumentos de planificación, financiación y de gestión del suelo.

En esta medida, incluye los instrumentos de gestión dentro del capítulo de gestión urbanística, definiéndolos como “todos los medios de que puede utilizar la administración Municipal, según el caso, para realizar eficaz y eficientemente las acciones relacionadas con la función pública del ordenamiento territorial que le competen. Los instrumentos de gestión pueden ser de planeamiento urbanístico, de actuación urbanística o de financiamiento del ordenamiento territorial”.

Además, define el Plan que los instrumentos de gestión deben contemplar los mecanismos que garanticen una equitativa distribución de las cargas y de los beneficios derivados del ordenamiento urbanístico.

Pese a la relevancia que el POT asigna a estos instrumentos en tanto son elementos para consolidar el modelo del Plan, este sólo reseña a título enunciativo, dentro del reparto equitativo de cargas y beneficios los siguientes instrumentos, acotándolos para su aplicación dentro de los planes parciales:

1. Las unidades de actuación urbanística
2. Aprovechamientos Urbanísticos
3. Compensaciones
4. Transferencia de derechos
5. Participación en plusvalía.

Igualmente desarrolla la transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes inmuebles de Interés

Cultural, indicando que aplica para los inmuebles de interés cultural del grupo arquitectónico que hayan sido declarados como tal, definiendo que se podrá transferir la edificabilidad que les ha sido limitada con relación a la zona normativa en que se ubican, restando del índice de construcción permitido para el predio, reconociéndolo para los BIC que mantengan los valores que motivaron su declaratoria y se ejecute un proyecto de recuperación y sostenibilidad.

Si bien los instrumentos de gestión del suelo son 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, el instrumento local (POT) únicamente identifica y lista algunos de ellos como se señaló precedentemente, y desarrolla sólo uno, sin que en todo caso defina condiciones específicas para su aplicación y tampoco incluye reglamentaciones de los instrumentos que enlista.

En cuanto a las cesiones urbanísticas, el plan de ordenamiento territorial divide las cesiones urbanísticas entre las Tipo A y Tipo C; las primeras corresponden a las áreas para malla vial local y redes de servicios públicos que se requieran para cada proyecto, así como las correspondientes a las área para espacio público y equipamientos que ascienden al 22 % del área neta urbanizable (ANU) de la cual el 15% se destinará a espacio público, y el 7% a equipamientos colectivos; además determina que los proyectos dotacionales deberán destinar el 15% del ANU para parques, plazas, alamedas, zonas verdes. Por su parte las cesiones tipo C, corresponden a las áreas para la conformación de parques metropolitanos y la cesión corresponde al 3% del ANU que se deberá dejar en el tratamiento de desarrollo para zonas definidas como parques metropolitanos o mediante pago compensatorio.

Por su parte, como porcentaje de suelo obligatorio para vivienda de interés social y prioritario - VIS y VIP – en tratamiento de desarrollo, establece la obligación de destinar el 20% del suelo útil para vivienda de interés prioritario – VIP y en el tratamiento de renovación en la modalidad de redesarrollo la obligación de destinar el 25% del suelo útil para vivienda de interés social– VIS.

6. Recomendaciones y conclusiones

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga vigente (Acuerdo 011 de 2014), se tiene que el mismo realizó una inclusión de algunos instrumentos de gestión de suelo, identificándolos como un elemento que hace parte del modelo que adopta el POT y en tal sentido, vital para la implementación del Plan. Sin embargo, el POT no los desarrolló, no hace referencia a los demás instrumentos existentes, ni incluye referencias o remisiones a otra normativa que los regule los instrumentos a nivel nacional, además los que señala los enmarca en el contenido que deben tener los planes parciales únicamente, tampoco tiene referencias a la autorización u obligación de la administración distrital de reglamentar otros instrumentos.

Si bien, el Acuerdo señala que su vigencia corresponde a cuatro (4) periodos constitucionales de la Administración Municipal incluido período en que se adoptó, por lo que la vigencia de los contenidos de largo plazo finaliza el 31 de diciembre de 2027, se considera pertinente que se revise el instrumento como alternativa de mediano plazo, en el cual resulta pertinente incluir los diferentes instrumentos de gestión y financiación necesario para el desarrollo de los proyectos de vivienda, entre otros, que se plantean.

Entre tanto, en todo caso resulta viable que se acuda a reglamentaciones puntuales conforme a las competencias de la administración municipal para hacer uso de otros instrumentos, tomando en consideración las reglamentaciones nacionales existentes sobre los mismos y que por tanto, no requieren de su inclusión en la norma de ordenamiento o desarrollo, sin perjuicio de que se encuentran acorde con los objetivos de desarrollo del municipio, entre ellos, por ejemplo, el establecimiento de derechos de preferencia directamente por el alcalde para la adquisición de los inmuebles, para que pueda aplicarse de forma concurrente con los mecanismos para la adquisición de inmuebles que el POT refiere, como la enajenación y la expropiación.

Así las cosas, resulta imprescindible adelantar su ajuste e incluir los diferentes instrumentos de gestión y financiación, para que en conjunto con los instrumentos de planeación y demás disposiciones de ordenamiento territorial permitan la ejecución de los programas y proyectos que decida incluir, entre otros los que plantee en materia de vivienda, con el fin de lograr una planificación urbana efectiva, equitativa y sostenible.

7. Referencias

Maldonado Copello, M. M., Pinilla Pineda, J. F., Rodríguez Vitta, J. F. y Valencia Dávila, N. (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 Institute of Land Policy.

Anexo. Costos unitarios de construcción – Construdata

Tabla A1. Costos unitarios de construcción en ciudades de referencia

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

Departamento	Municipio	Cod DANE	Tipo	Costos Directos	Costos Indirectos	Costos Totales
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

Departamento	Municipio	Cod DANE	Tipo	Costos Directos	Costos Indirectos	Costos Totales
Antioquia	Medellín	5001	Estructura concreta	568.682	85.302	653.984

Fuente: Construdata (2025)

Nota: la tabla recoge los costos unitarios publicados por Construdata para las cuatro ciudades con seguimiento continuo (Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín). Para el municipio analizado en este documento debe explicitarse cuál de estas ciudades se tomó como referencia y qué factor de ajuste se aplicó, o bien incorporarse el dato específico de Construdata para el municipio; sin ese dato la modelación financiera no es replicable.