



Vivienda



Documentos

Especializados

**Identificación de suelo
de revitalización
para Popayán**

**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.	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
2.3.	Criterios de selección.....	13
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.....	27
4.	Modelación financiera de los proyectos.....	36
5.	Instrumentos de planeación y gestión aplicables.....	41
5.1.	Instrumentos de gestión del suelo.....	41
5.2.	Definición y contenido general	41
5.3.	Tipos de instrumentos	42
5.3.1.	Instrumentos y mecanismos para garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.....	44
5.3.1.1.	Unidades de Actuación Urbanística – UAU	44
5.3.1.2.	Cesiones urbanísticas	44
5.3.1.3.	Transferencia de derechos	45

5.3.2.	Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios.....	46
5.3.2.1.	Reajuste de suelos.....	46
5.3.2.2.	Integración inmobiliaria	47
5.3.2.3.	Cooperación entre partícipes.....	48
5.3.3.	Instrumentos y mecanismos para facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de actuaciones urbanas.....	48
5.3.3.1.	Enajenación voluntaria.....	48
5.3.3.2.	Enajenación forzosa	49
5.3.3.3.	Expropiación por vía administrativa o por vía judicial	50
5.3.3.4.	Derecho de preferencia.....	52
5.3.4.	Instrumentos y mecanismos para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos inactivos.....	53
5.3.4.1.	Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria o de inmuebles en desuso ..	53
5.3.4.2.	Bancos de suelos o inmobiliarios	55
5.4.	Instrumentos de gestión de suelo previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán.....	56
6.	Recomendaciones y conclusiones	58
7.	Referencias	59

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.

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. 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

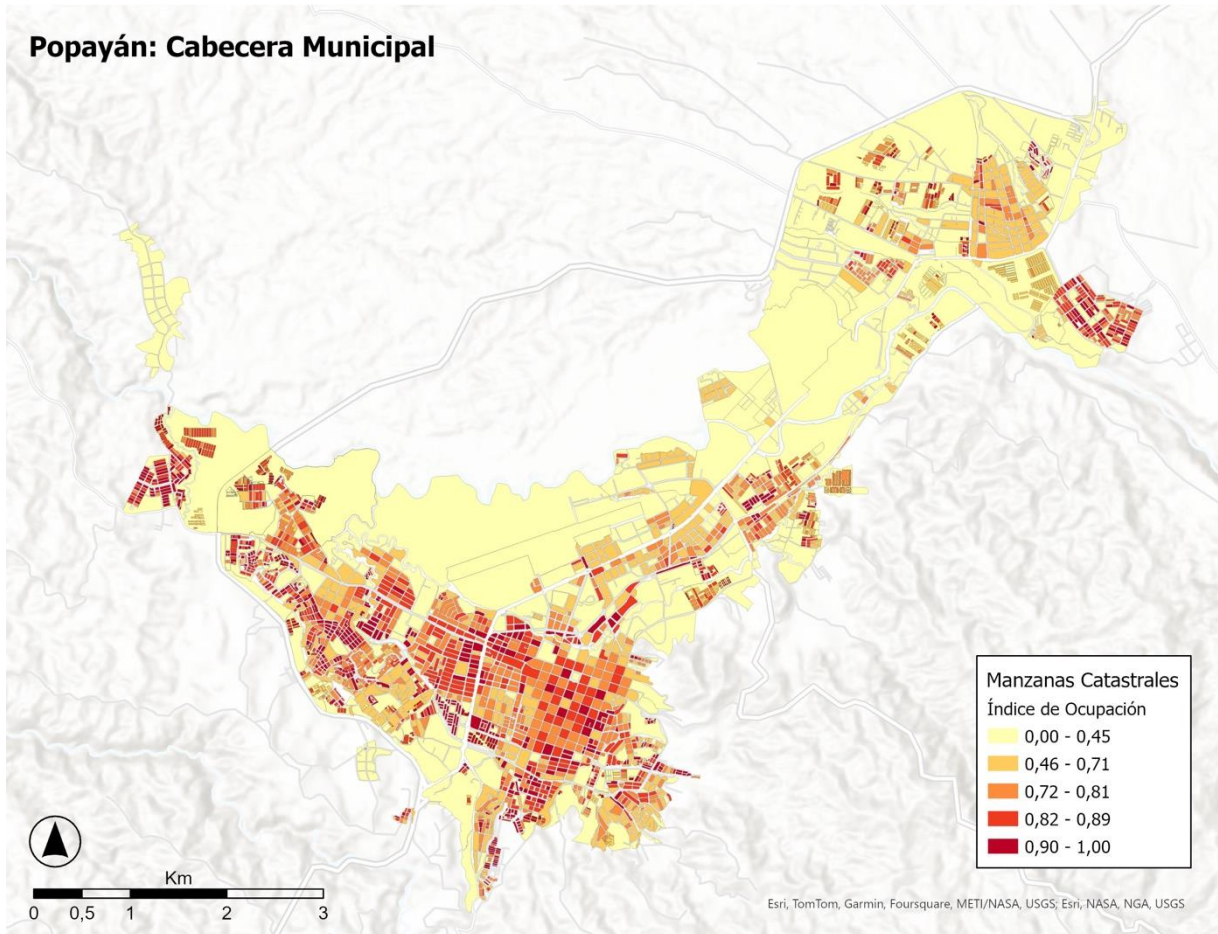
Para la estimación de este indicador, se calcula el área ocupada de cada construcción y se suman los valores por código de manzana. De la misma manera, se hace la sumatoria de área de lotes correspondiente a cada manzana y mediante la división se establece la relación de área ocupada respecto al total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

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

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

Ilustración 1. Índice de ocupación existente – Municipio de Popayán



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

2.1.2. Índice de construcción

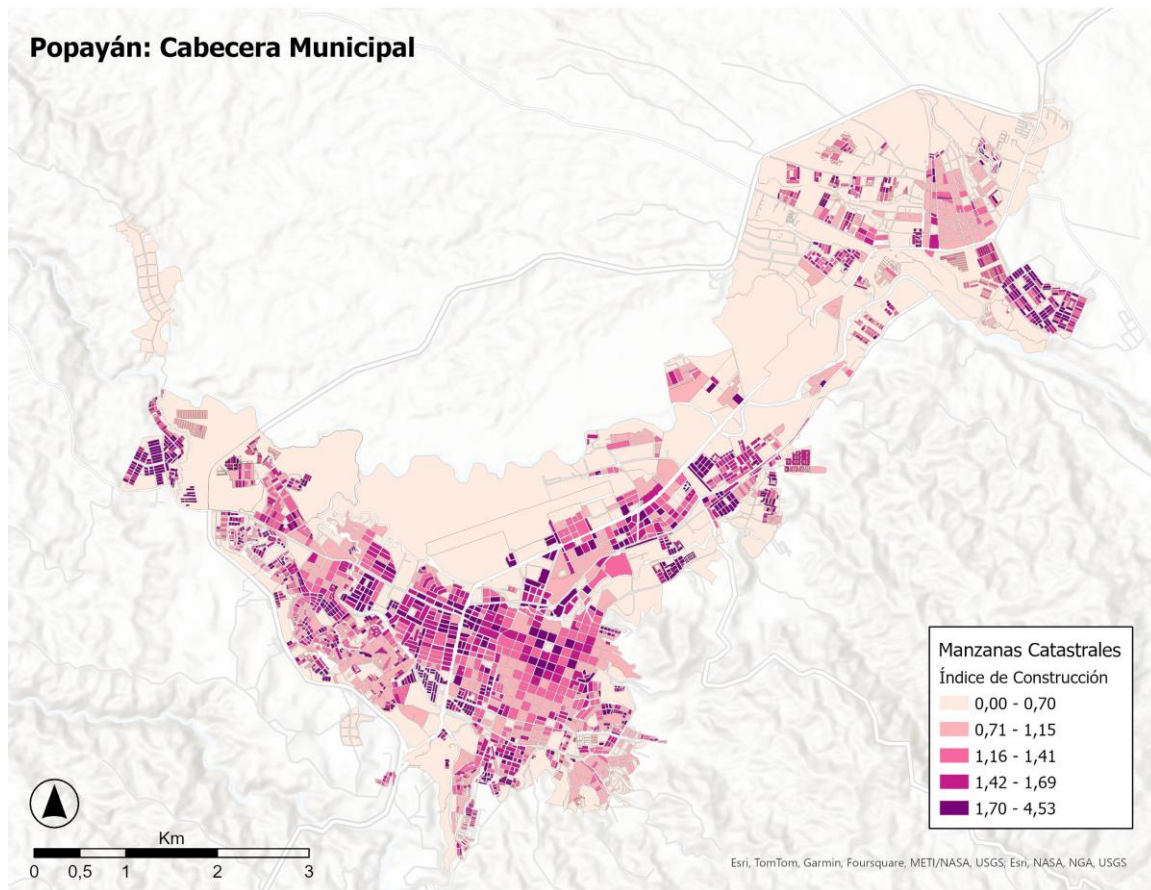
Para estimar este indicador, se calcula el área ocupada de cada construcción y este valor se multiplica por el número de pisos registrado para obtener un valor aproximado del área total construida por edificación. Se realiza la sumatoria de las áreas construidas por código de manzana. De la misma manera,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

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

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

Ilustración 2. Índice de construcción existente – Municipio de Popayán



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

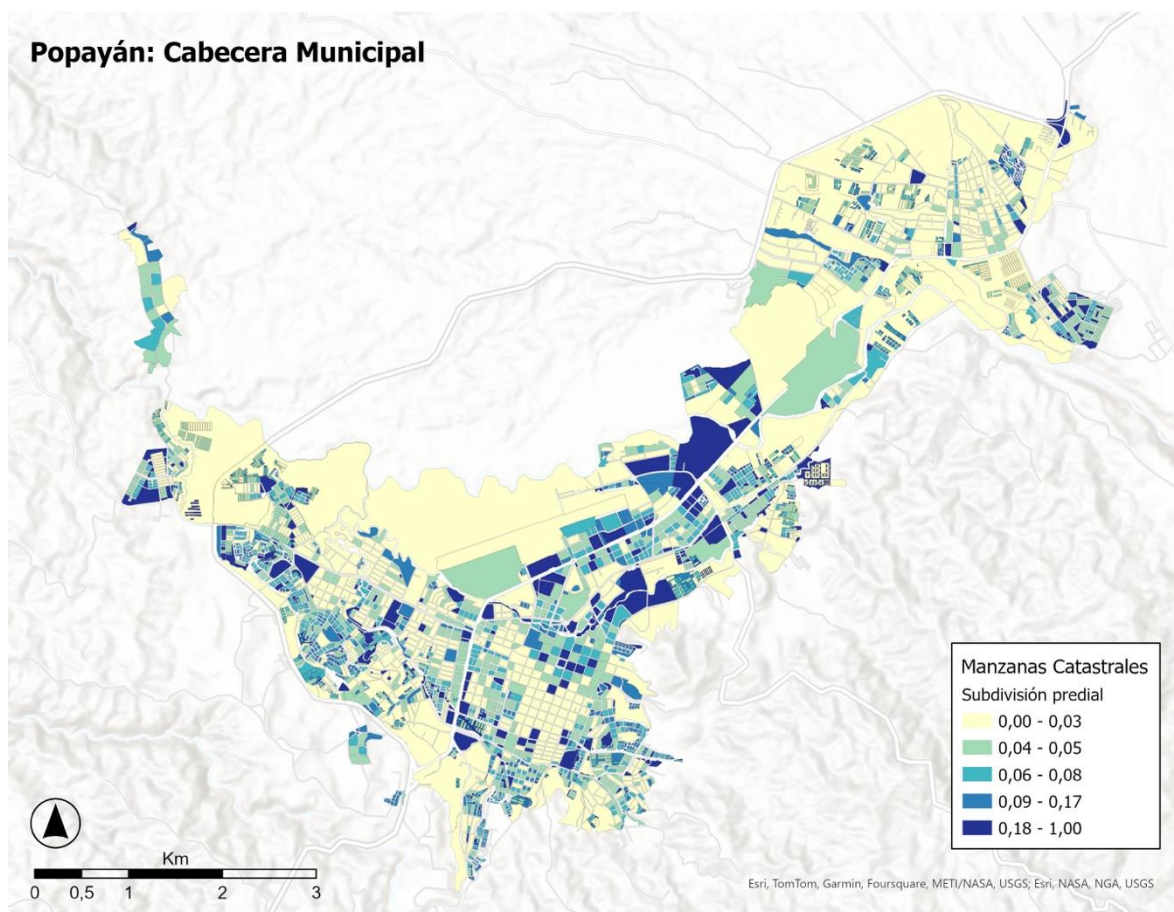
2.1.3. Índice básico de subdivisión predial

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:

$$\frac{1}{\sum Lotes_{Mz}}$$

A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

Ilustración 3. Índice de subdivisión predial – Municipio de Popayán



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.

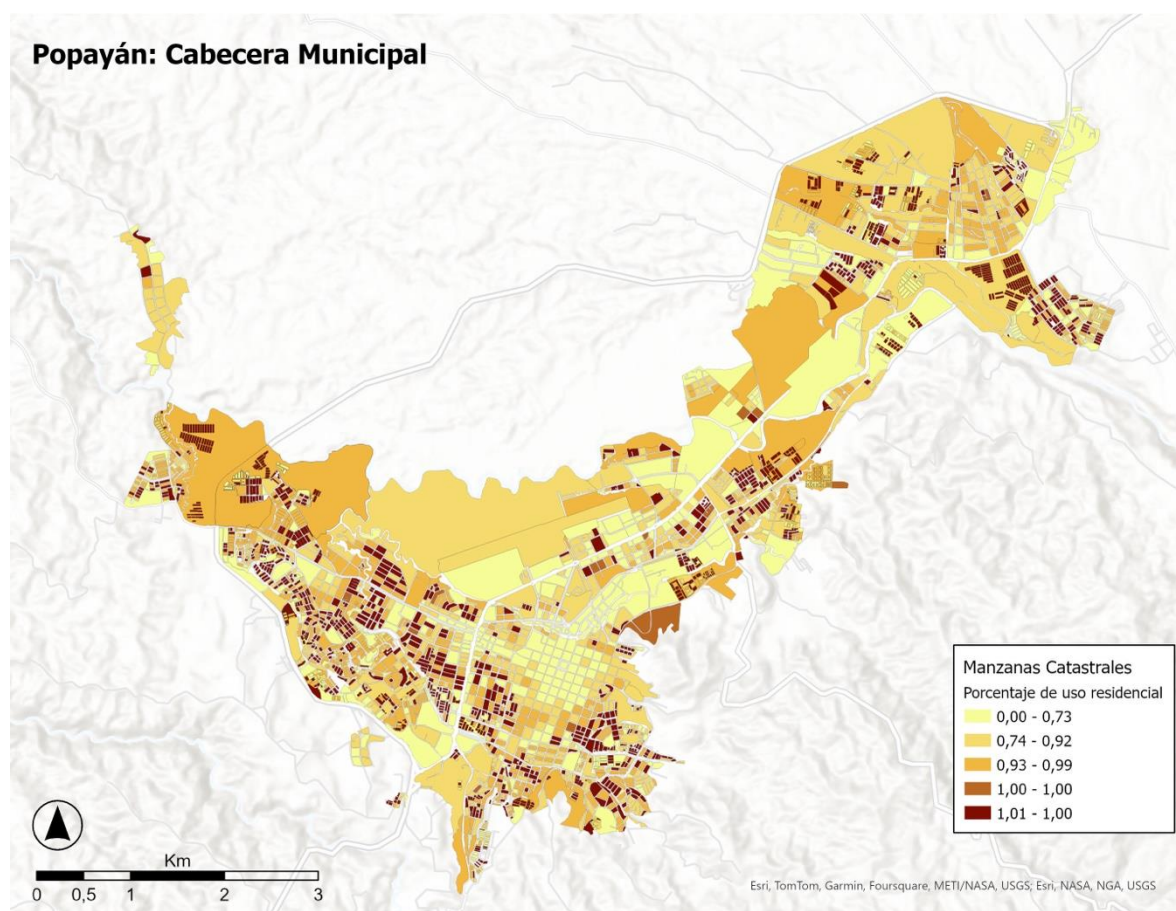
Se consideran estas dos categorías por facilitar la implantación de proyectos de vivienda, y por esta razón no se evalúa la distribución de predios con usos comerciales o industriales, pues pueden conllevar mayores dificultades de gestión predial.

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

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

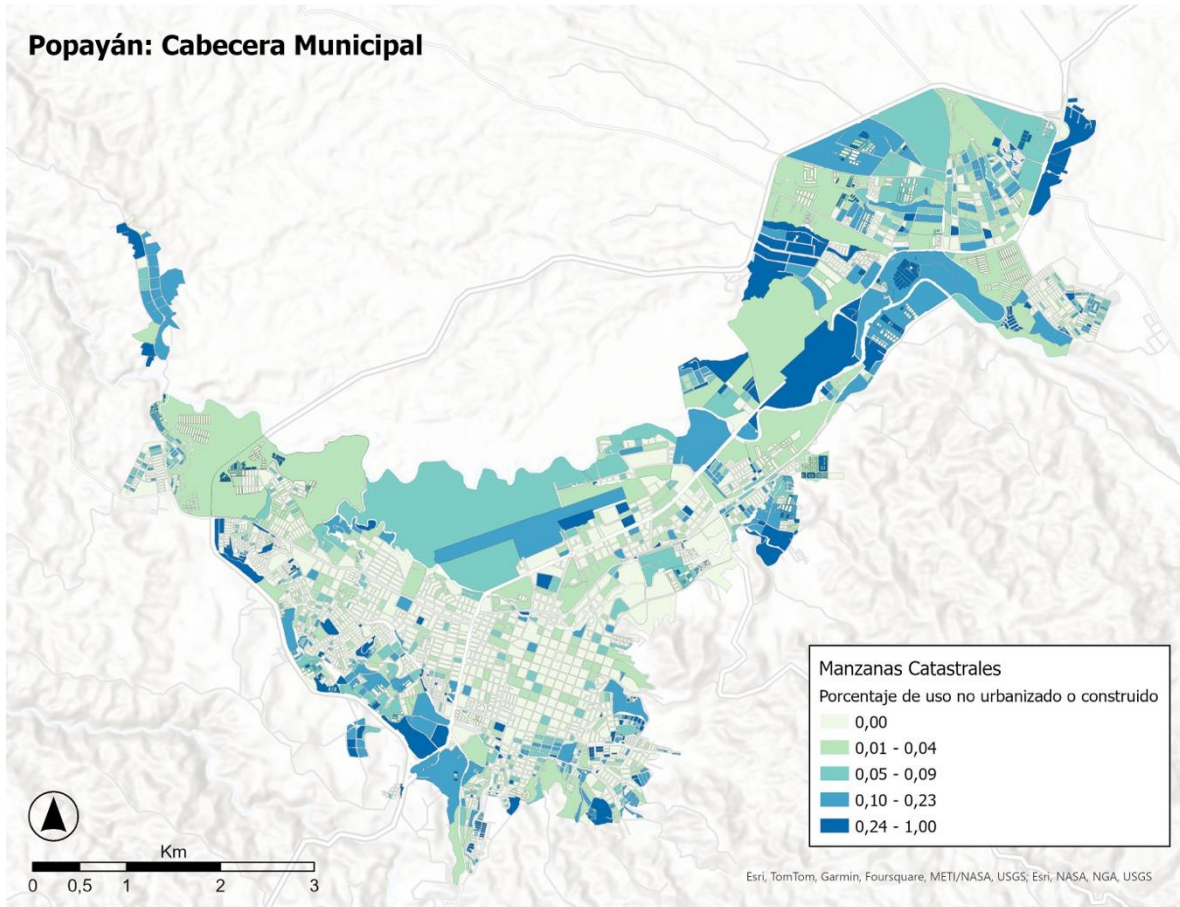
A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

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



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 Popayán

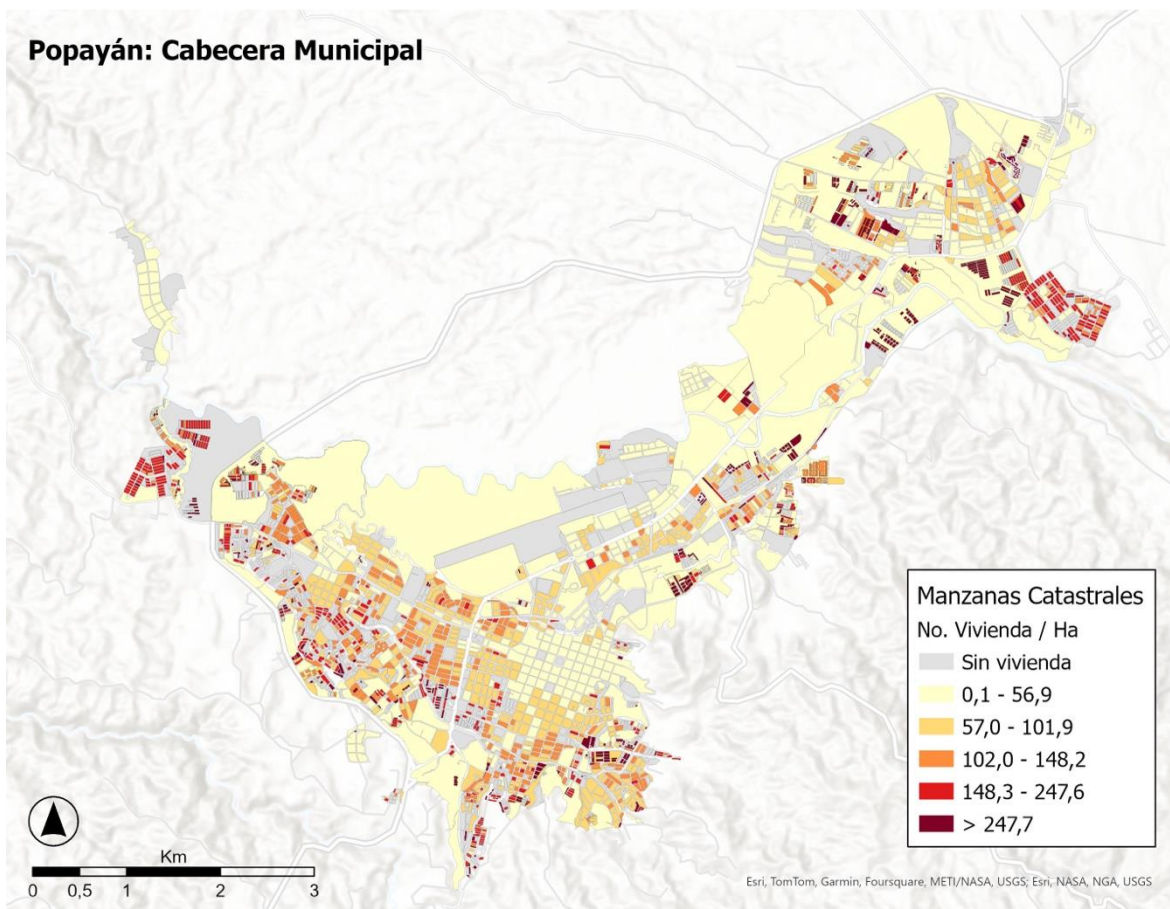


Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024 | Escala: s.e

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 – Municipio de Popayán



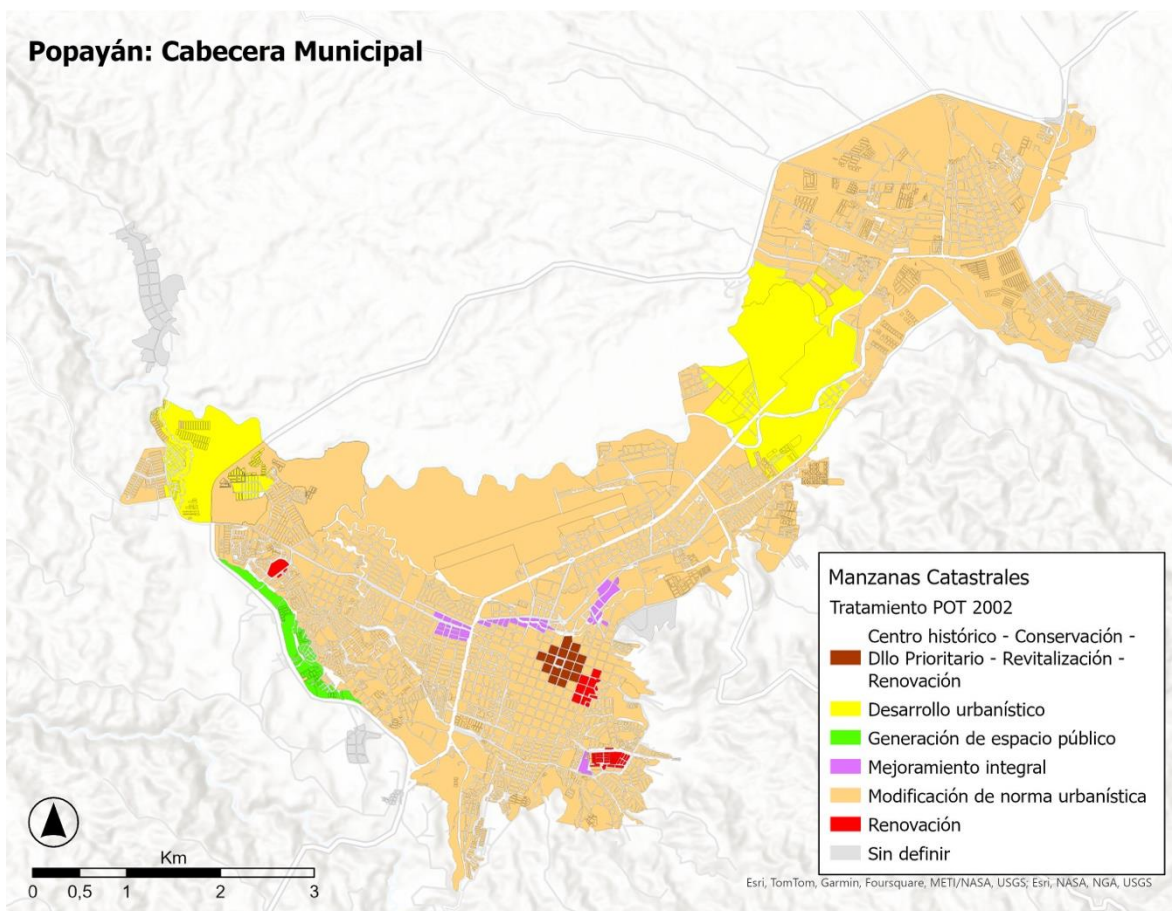
Elaboración: SATOUI 2025 | DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), 2018 | Escala: s.e

2.2. Norma urbana

2.2.1. Tratamientos urbanísticos

La norma urbana se considera a partir de las disposiciones de los Tratamientos Urbanísticos y su fuente de información es el Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante Acuerdo 06 de 2002. El procesamiento del insumo por lo general se centra en la georreferenciación y digitalización de planos, cuando la cartografía no se encuentra en formato digital, a partir de lo cual se asigna a cada manzana el tratamiento correspondiente.

Ilustración 7. Tratamientos urbanísticos – Municipio de Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán | 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.

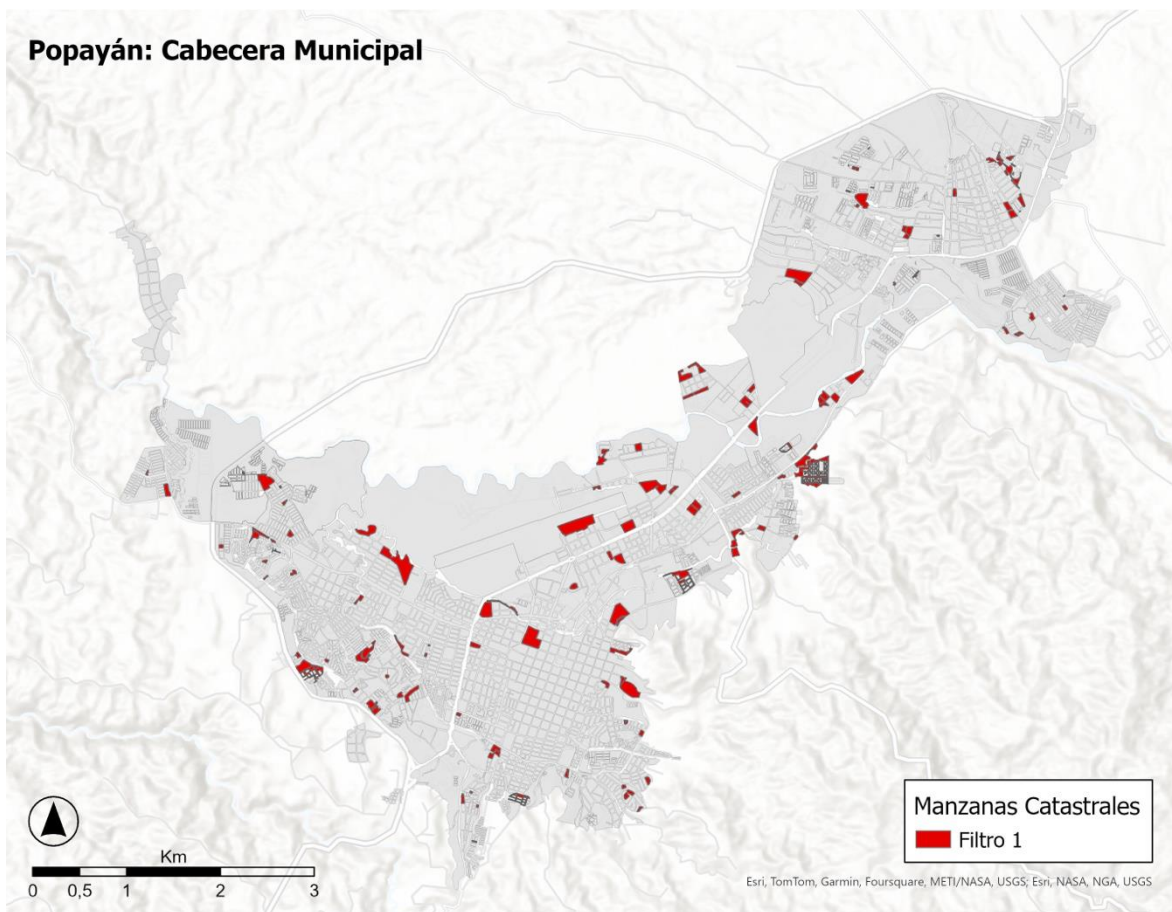
Tabla 1. Criterios de selección de manzanas potenciales – Municipio de Popayán

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
Densidad de viviendas		Quintil más bajo

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán; DANE – CNPV 2018

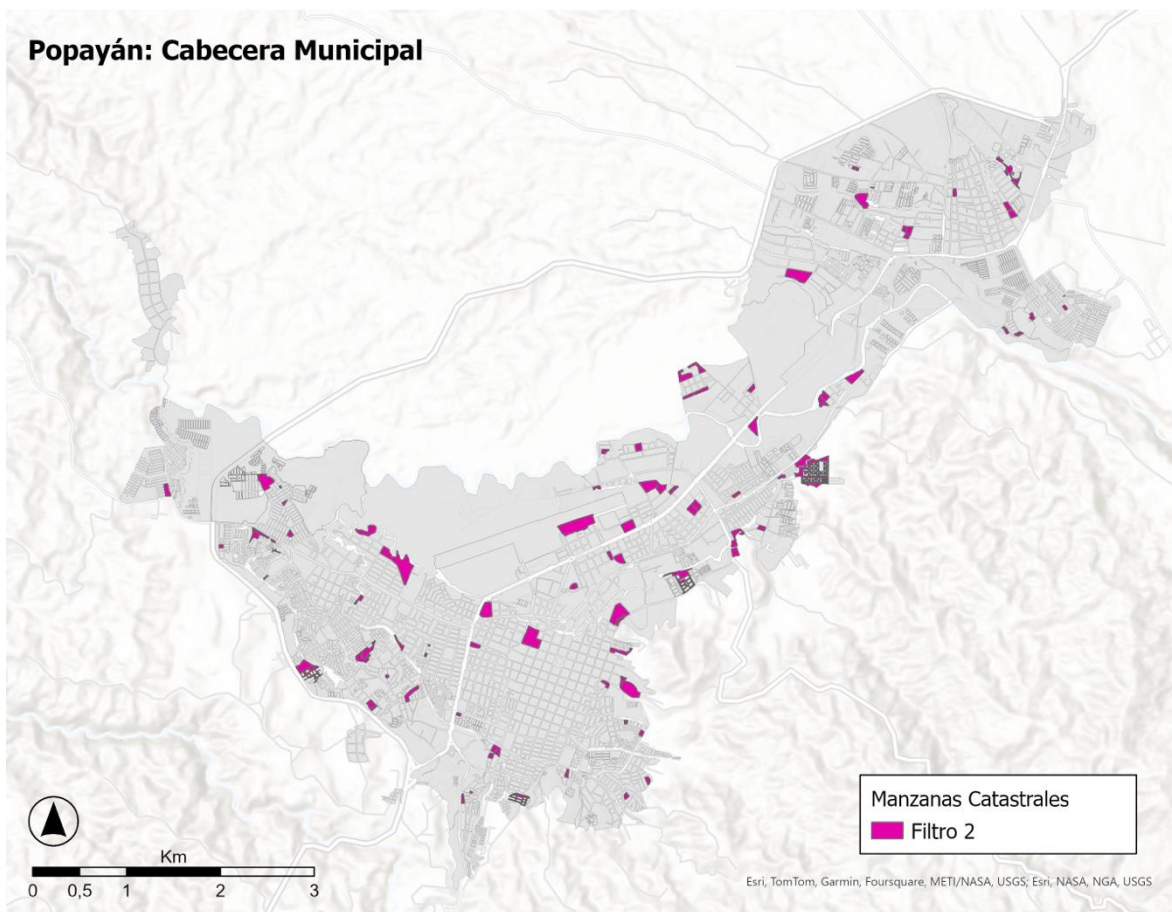
A continuación, se presentan los resultados obtenidos:

Ilustración 8. Resultados Selección 1: manzanas con condiciones de ocupación, construcción, uso y subdivisión – Municipio de Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán | Escala: s.e.

Ilustración 9. Resultados Selección 2: manzanas con condición de tratamiento urbanístico – Municipio de Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán | Escala: s.e.

Aplicando los criterios del Filtro 1, resultaron 141 manzanas potenciales, al incluir la variable poblacional del Filtro 2, el resultado se reduce a 100 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 10. Localización de los tres pilotos seleccionados – Municipio de Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

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:

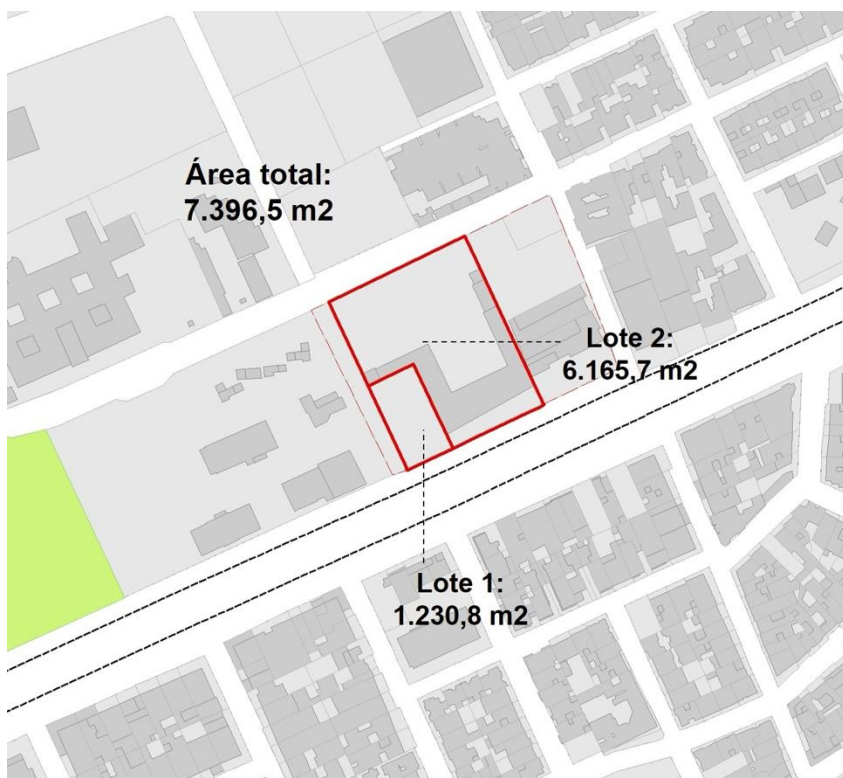
- Morfología de la manzana y los predios a englobar
- Área de los predios
- Identificar construcciones colindantes en caso de existir

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 11. Análisis físico – Piloto 1: grandes predios con englobe – Municipio de Popayán



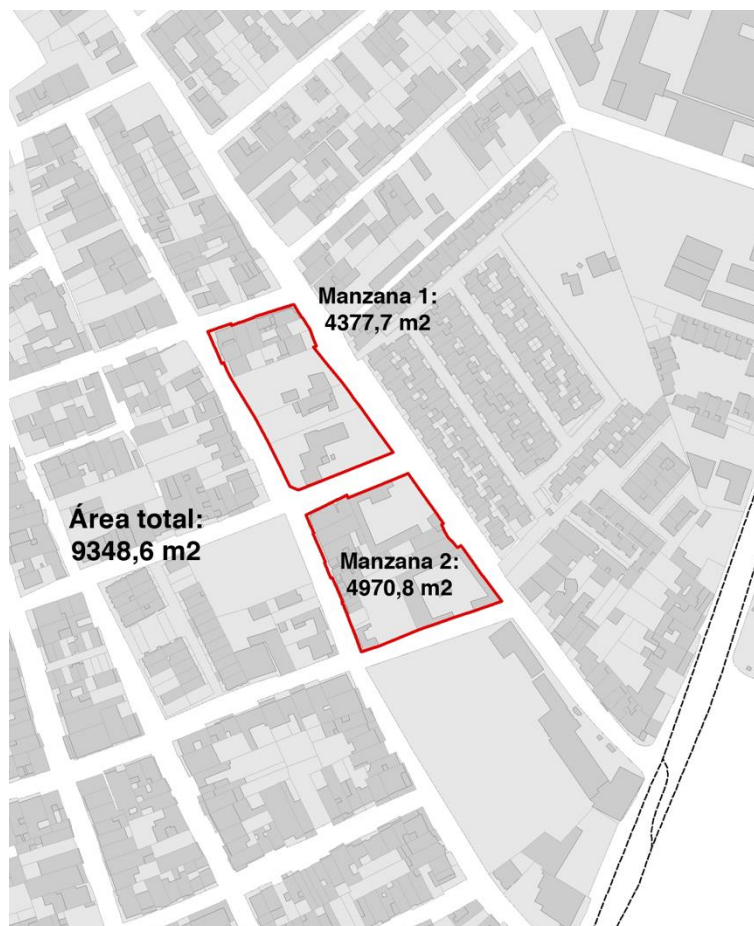
Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

Ilustración 12. Análisis físico – Piloto 2: manzana completa con englobe – Municipio de Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

Ilustración 13. Análisis físico – Piloto 3: manzanas colindantes – Municipio de Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

3.2. Análisis normativo

A partir de lo definido en el POT para el municipio de Popayán (Acuerdo 06 de 2002), 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: grandes predios con englobe - Popayán

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA Acuerdo 06 de 2002 – Municipio de Popayán P1: grandes predios con englobe	
Área Lote (m ²)	9.349
Comunas	Comuna 2
Zona homogénea	6
Vocación	residencial, comercio en primer piso
Área de actividad	AR- 2 Área de actividad residencial
Tratamiento	Tratamiento de Actualización o Consolidación / Modificación de la norma urbanística
Modalidad	N/A
Edificabilidad	Tipo 3 (rango 1)
Tipo edificatorio	Aislado
Códigos morfológicos de altura	CMA3P
Índice de construcción máximo	No se especifica en el POT
Índice de ocupación máximo	0,8
Altura pisos	5 o más
Área mínima predio (m ²)	625
Frente mínimo predio (m ²)	25
Cargas urbanísticas	Carga tipo 3
Condicionantes	Cumplimiento de normas volumétricas

Cesión	25% sobre el área bruta del lote
Condiciones: traslado	Área a recibir en traslado=Área de cesión x precio metro cuadrado del suelo del proyecto / precio del metro cuadrado del área receptora
Condiciones: compensación	Cuando la obligación de cesión de áreas para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a mil metros cuadrados (1000.00 m2), o cuando su ubicación sea inconveniente para la urbanización o para la Ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles en el sector o en otras zonas de la Ciudad, dependiendo de las necesidades definidas para espacio público, previo análisis y visto bueno por parte de la Oficina Asesora de Planeación.
Condiciones: destinación de las cargas	Serán destinadas exclusivamente para espacio público efectivo
Aislamiento posterior (m)	4
Aislamiento frontal (m)	2
Aislamiento lateral (m)	4,5
Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	9
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	2,6
Dimensiones máximas de voladizos	Vías de la red local (L1, L2). Para los predios localizados sobre esta categoría la dimensión máxima de voladizo será de sesenta centímetros siempre y cuando el ancho de la vía entre paramentos sea superior a 10 metros.
Parqueaderos unidad de vivienda	1 por cada 10 en VIP y 1 por cada 3 en VIS

Parqueaderos visitantes	1 por cada 30 viviendas (VIP) y 1 por cada 20 viviendas (VIS)
Parqueaderos motocicletas	1 por cada 30
Parqueaderos bicicletas	1 por cada 30

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

Tabla 3. Norma urbanística – Piloto 2: Manzana completa con englobe - Popayán

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA Acuerdo 06 de 2002 – Municipio de PopayánP2: Manzana completa - englobe	
Área Lote (m ²)	4.405
Comunas	Comuna 6
Zona homogénea	1
Vocación	residencial, comercio en primer piso
Área de actividad	AR- 2 Área de actividad residencial
Tratamiento	Tratamiento de Actualización o Consolidación / Modificación de la norma urbanística
Modalidad	N/A
Edificabilidad	Tipo 3 (rango 1)
Tipo edificatorio	Aislado
Códigos morfológicos de altura	CMA6P
Índice de construcción máximo	No se especifica en el POT
Índice de ocupación máximo	0,8

Altura pisos	5 o más
Área mínima predio (m ²)	625
Frente mínimo predio (m ²)	25
Cargas urbanísticas	Carga tipo 3
Condicionantes	Cumplimiento de normas volumétricas
Cesión	25% sobre el área bruta del lote
Condiciones: traslado	Área a recibir en traslado=Área de cesión x precio metro cuadrado del suelo del proyecto / precio del metro cuadrado del área receptora
Condiciones: compensación	Cuando la obligación de cesión de áreas para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a mil metros cuadrados (1000.00 m ²), o cuando su ubicación sea inconveniente para la urbanización o para la Ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles en el sector o en otras zonas de la Ciudad, dependiendo de las necesidades definidas para espacio público, previo análisis y visto bueno por parte de la Oficina Asesora de Planeación.
Condiciones: destinación de las cargas	Serán destinadas exclusivamente para espacio público efectivo
Aislamiento posterior (m)	4
Aislamiento frontal (m)	2
Aislamiento lateral (m)	4,5
Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	9
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3

Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	2,6
Dimensiones máximas de voladizos	Vías de la red arterial (A3, A4). Para los predios localizados sobre esta categoría de vías la dimensión máxima del voladizo será de un metro (1.00 m) siempre y cuando el ancho entre paramentos sea superior a 15 metros.
Parqueaderos unidad de vivienda	1 por cada 10 en VIP y 1 por cada 3 en VIS
Parqueaderos visitantes	1 por cada 30 viviendas (VIP) y 1 por cada 20 viviendas (VIS)
Parqueaderos motocicletas	1 por cada 30
Parqueaderos bicicletas	1 por cada 30

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

Tabla 4. Norma urbanística – Piloto 3: Manzanas colindantes - Popayán

RESULTADOS SOBRE NORMA URBANA Acuerdo 06 de 2002 – Municipio de PopayánP3: Manzanas colindantes	
Área Lote (m ²)	9.349
Comunas	Comuna 2
Zona homogénea	6
Vocación	residencial, comercio en primer piso
Área de actividad	AR- 2 Área de actividad residencial
Tratamiento	Tratamiento de Actualización o Consolidación / Modificación de la norma urbanística
Modalidad	N/A

Edificabilidad	Tipo 3 (rango 1)
Tipo edificatorio	Aislado
Códigos morfológicos de altura	CMA3P
Índice de construcción máximo	No se especifica en el POT
Índice de ocupación máximo	0,8
Altura pisos	5 o más
Área mínima predio (m ²)	625
Frente mínimo predio (m ²)	25
Cargas urbanísticas	Carga tipo 3
Condicionantes	Cumplimiento de normas volumétricas
Cesión	25% sobre el área bruta del lote
Condiciones: traslado	$\text{Área a recibir en traslado} = \text{Área de cesión} \times \text{precio metro cuadrado del suelo del proyecto} / \text{precio del metro cuadrado del área receptora}$
Condiciones: compensación	Cuando la obligación de cesión de áreas para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a mil metros cuadrados (1000.00 m²), o cuando su ubicación sea inconveniente para la urbanización o para la Ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles en el sector o en otras zonas de la Ciudad, dependiendo de las necesidades definidas para espacio público, previo análisis y visto bueno por parte de la Oficina Asesora de Planeación.
Condiciones: destinación de las cargas	Serán destinadas exclusivamente para espacio público efectivo
Aislamiento posterior (m)	4

Aislamiento frontal (m)	2
Aislamiento lateral (m)	4,5
Aislamiento mínimo entre bloques de un mismo conjunto (m)	9
Dimensión de los antejardines para nuevos desarrollos (m)	3
Altura de piso mínima para VIS / VIP (m)	2,6
Dimensiones máximas de voladizos	Vías de la red local (L1, L2). Para los predios localizados sobre esta categoría la dimensión máxima de voladizo será de sesenta centímetros siempre y cuando el ancho de la vía entre paramentos sea superior a 10 metros.
Parqueaderos unidad de vivienda	1 por cada 10 en VIP y 1 por cada 3 en VIS
Parqueaderos visitantes	1 por cada 30 viviendas (VIP) y 1 por cada 20 viviendas (VIS)
Parqueaderos motocicletas	1 por cada 30
Parqueaderos bicicletas	1 por cada 30

Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

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.

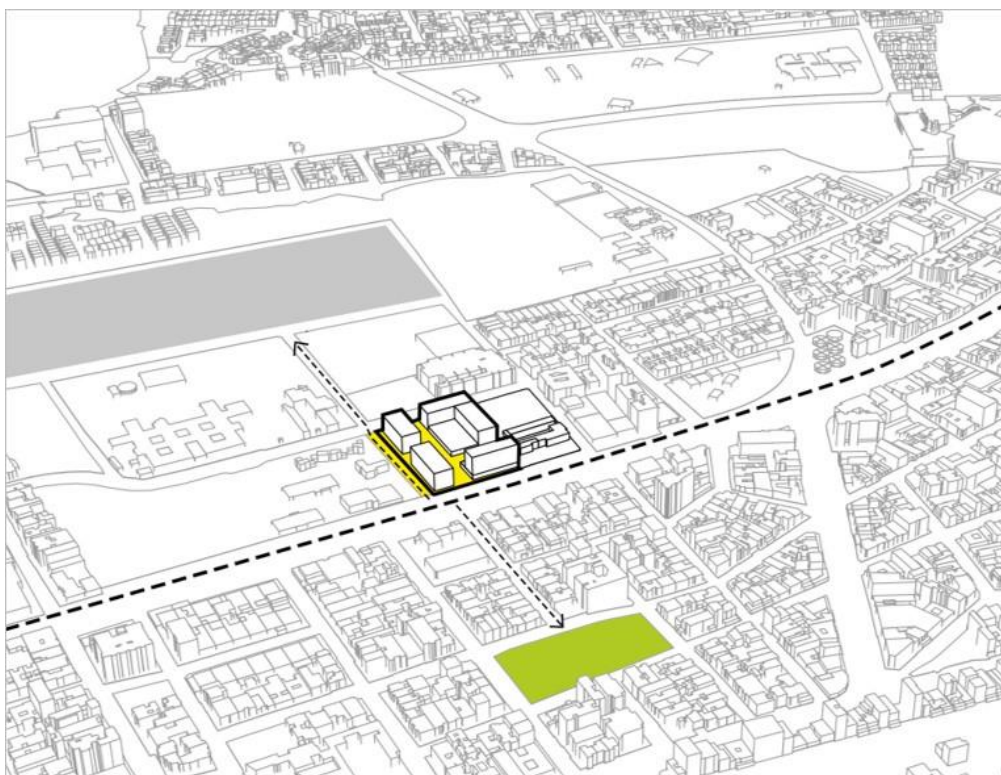
B. Volumetría

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 14. Propuesta de modelación – Piloto 1: grandes predios con englobe – Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

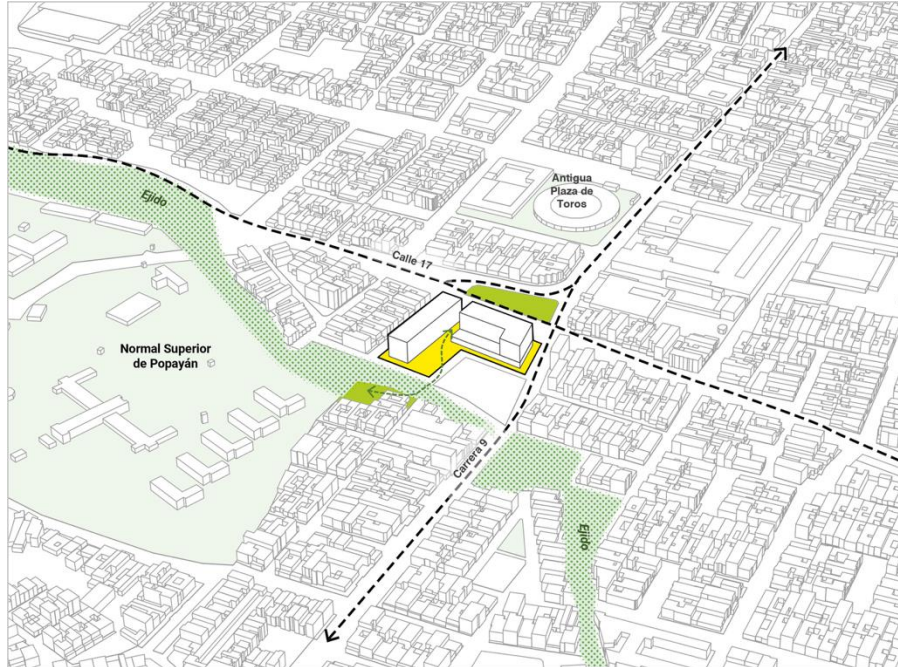
Tabla 5. Resumen de áreas – propuesta modelación Piloto 1 - Popayán

Propuesta modelación P1: Grandes predios – englobe	
Vocación	Residencial con comercio en 1 piso
Área lote m ²	7396,5
Área ocupada m ²	5300
No. Pisos totales	5
No. Pisos vivienda	5
No. Predios englobe	2
Área Construida propuesta total m ²	26500
Área Construida propuesta vivienda m ²	25000
Circulaciones vivienda 12% m ²	3000
Área vendible m ²	23500
Áreas locales comerciales m ²	1500
Área de vivienda m ²	22000
Tipo de proyecto	70% VIS – 30% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	257
Número unidades VIP (45 m ²)	147
Número unidades VIP y VIS	403
Número de parqueaderos VIS	86
Número de parqueaderos VIP	15

Número de parqueaderos visitantes VIS	13
Número de parqueaderos visitantes VIP	5
Número de parqueaderos bicicletas	13
Número de parqueaderos motos	13
Parqueaderos m ²	775
Cesión EPE m ² mínima	1250
Cesión Equipamiento m ²	0
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 Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

Ilustración 15. Propuesta de modelación – Piloto 2: Manzana completa – Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

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

Propuesta modelación P2: Manzana completa - englobe	
Vocación	Residencial con comercio en 1 piso
Área lote m ²	4405
Área ocupada m ²	3524
No. Pisos totales	5
No. Pisos vivienda	5
No. Predios englobe	19

Área Construida propuesta total m ²	17620
Área Construida propuesta vivienda m ²	2024
Circulaciones vivienda 12% m ²	243
Área vendible m ²	17377
Áreas locales comerciales m ²	1500
Área de vivienda m ²	15877
Tipo de proyecto	70% VIS – 30% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	185
Número unidades VIP (45 m ²)	106
Número unidades VIP y VIS	291
Número de parqueaderos VIS	62
Número de parqueaderos VIP	11
Número de parqueaderos visitantes VIS	9
Número de parqueaderos visitantes VIP	4
Número de parqueaderos bicicletas	10
Número de parqueaderos motos	10
Parqueaderos m ²	450
Cesión EPE m ² mínima	1100
Cesión Equipamiento m ²	0
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 Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

Ilustración 16. Propuesta de modelación – Piloto 3: Manzanas colindantes – Popayán



Elaboración: SATOUI 2025 | Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), base de datos catastral, vigencia 2024; Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

Tabla 7. Resumen de áreas – propuesta modelación Piloto 3 - Popayán

Propuesta modelación P3: Manzanas colindantes	Manzana 1	Manzana 2
Vocación	Residencial con comercio en 1	Residencial con comercio en 1

	piso	piso
Área lote m ²	4377,7	4970,9
Área ocupada m ²	3502	3977
No. Pisos totales	5	5
No. Pisos vivienda	5	5
No. Predios englobe	11	14
Área Construida propuesta total m ²	17511	19883
Área Construida propuesta vivienda m ²	15511	17883
Circulaciones vivienda 12% m ²	1861	2146
Área vendible m ²	15650	17737
Áreas locales comerciales m ²	2000	2000
Área de vivienda m ²	13650	15737
Tipo de proyecto	70% VIS – 30% VIP	70% VIS – 30% VIP
Número unidades VIS (60 m ²)	159	184
Número unidades VIP (45 m ²)	91	105
Número unidades VIP y VIS	250	289
Número de parqueaderos VIS	53	61
Número de parqueaderos VIP	9	10
Número de parqueaderos visitantes VIS	8	9
Número de parqueaderos visitantes VIP	3	3
Número de parqueaderos bicicletas	8	10

Número de parqueaderos motos	8	10
Parqueaderos m ²	62,5	62,5
Cesión EPE m ² mínima	1095	1240
Cesión Equipamiento m ²	0	0
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 Popayán, Acuerdo 06 de 2002 / Alcaldía de Popayán

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)

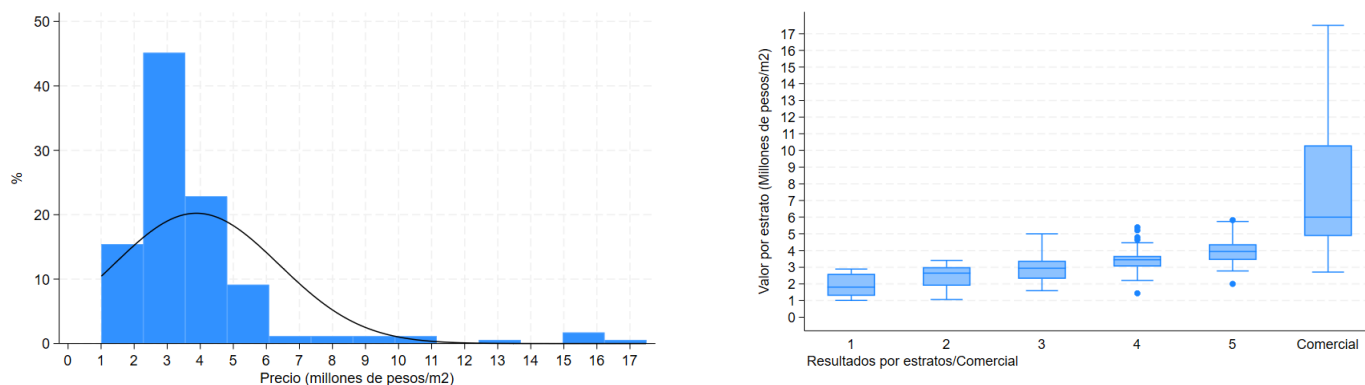
El primer componente se vincula con los ingresos del proyecto. A partir de las modelaciones urbanísticas situadas en cada municipio, se obtienen el potencial en metros cuadrados de construcción de usos tales como residencial y comercial, de acuerdo con distintos escenarios de agrupación geográfica (englobe 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 correspondiente.¹

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.

Para una caracterización más detallada de la dinámica inmobiliaria del municipio, se construye una base de 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 Popayán. Se obtienen datos de 175 inmuebles entre estratos 1 y 5, incluyendo locales comerciales. 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 superior al del estrato 5. 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)



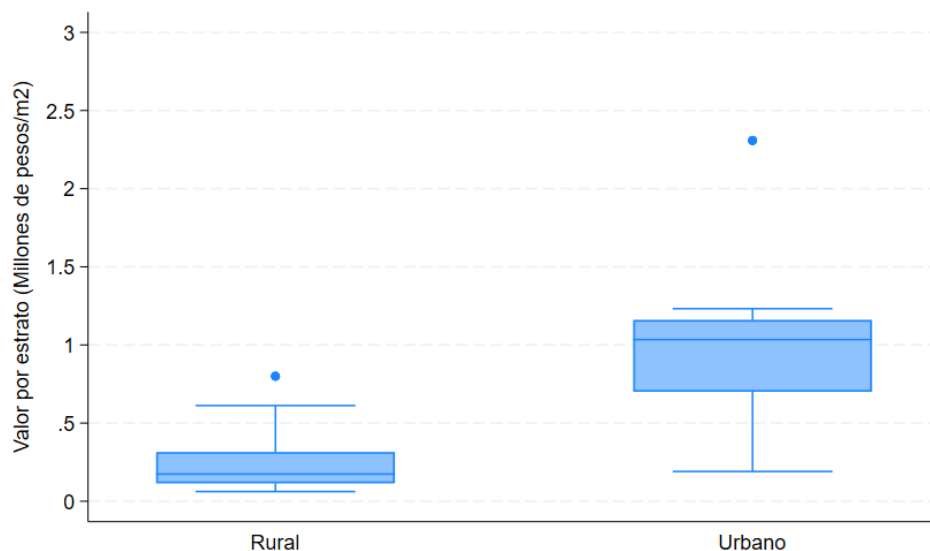
² Datos de mercado de Metrocuadrado, Finca Raíz y otros portales. En el modelo en Excel se pone la referencia detallada de cada dato para cada ciudad.

Estrato	Observaciones	Promedio	Desviación estándar	Valor Máximo	Valor Mínimo
1	6	1.899414	.7304597	2.888889	1.007752
2	16	2.435818	.7322286	3.409091	1.063123
3	55	2.913447	.7907072	5	1.592593
4	45	3.444619	.7556539	5.393259	1.4375
5	26	3.994148	.9461627	5.825243	2
Comercial	27	7.771457	4.258513	17.5	2.708333
Suelo Rural	23	.2551286	.221114	.8	.062
Suelo Urbano	27	.9795062	.4846286	2.309059	.1904762

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

En relación con el valor del suelo, se obtuvieron 50 observaciones discriminadas en rural y urbano. Para el espectro urbano, el valor medio se encuentra en 979 mil pesos por metro cuadrado, mientras que en el rural es de 255 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.

Como se puede apreciar, en todos los casos, los pilotos son rentables desde el punto de vista financiero. Aunque Popayán tiene una densidad alta, ha experimentado un decrecimiento (se puede ver en el visor de densidad), lo que repercute en el valor del suelo y en consecuencia en la rentabilidad de los proyectos inmobiliarios (más restringido que Ipiales, pero con mayores oportunidades que Pasto). En Popayán, la dinámica comercial es intensa, por lo que una mayor participación de este uso favorece la rentabilidad del proyecto. El cambio en la rentabilidad del proyecto no cambia significativamente con precios de mercado, por lo que se aprecia que el precio de las

viviendas tiende a los topes regulatorios y la diferencia está marcada por la disponibilidad comercial

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	7.245	4.315	4.288
Costos Construcción	50.548	37.549	33.982
Viviendas	45.727	33.000	28.370
Comercios	4.170	4.170	5.560
Parqueaderos	652	379	53
Costos Gestión (2%)	145	86	86
Ventas	88.010	66.371	61.426
Viviendas	76.353	54.714	45.883
Comercios	11.657	11.657	15.543
Utilidad	13.202	9.956	9.214
Valor residual del suelo	16.870	14.466	13.856

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	7.245	4.315	4.288
Costos Construcción	50.548	37.549	33.982
Viviendas	45.727	33.000	28.370
Comercios	4.170	4.170	5.560
Parqueaderos	652	379	53
Costos Gestión (2%)	145	86	86
Ventas	83.901	63.448	59.038
Viviendas	72.244	51.791	43.495
Comercios	11.657	11.657	15.543
Utilidad	12.585	9.517	8.856
Valor residual del suelo	13.378	11.981	11.826

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:

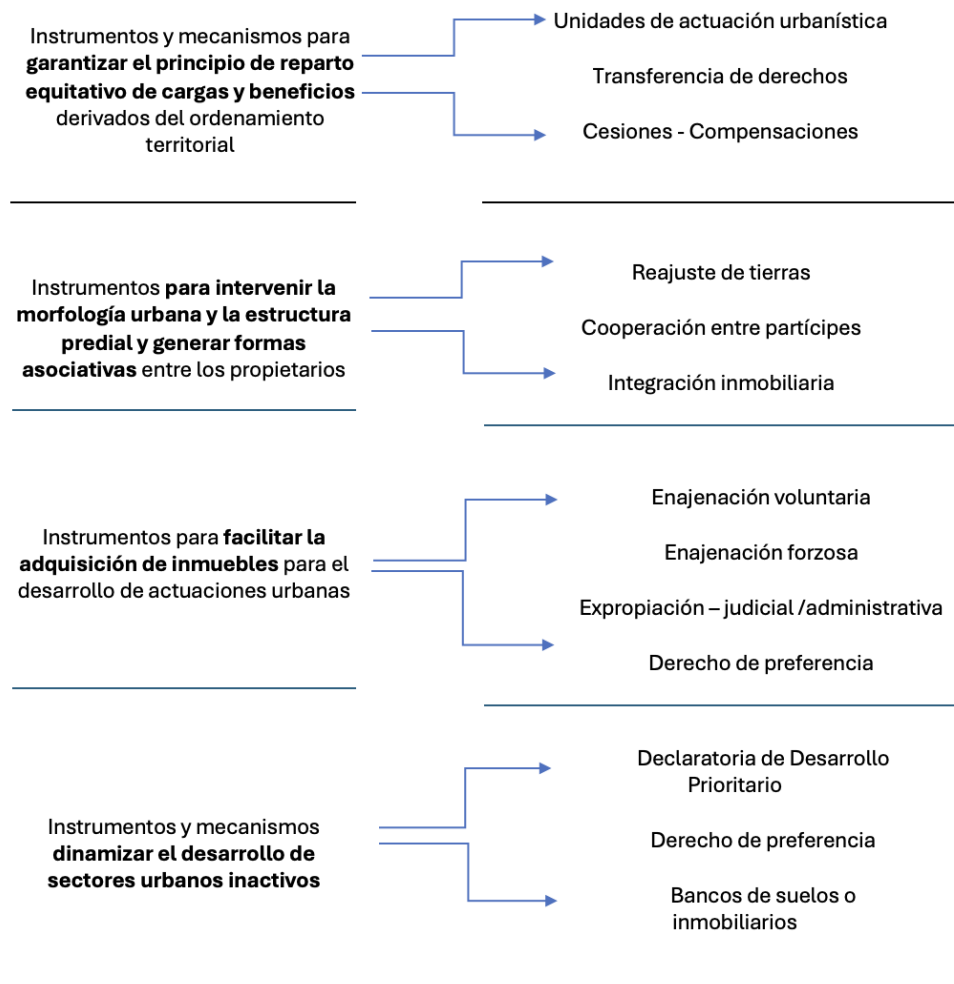
Tabla 10. Grupos de instrumentos de gestión de suelo – Ley 388 de 1997

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 17. 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 urbanística³.

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.

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

³ 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.

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 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, 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 suple 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 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 parágrafo 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 Popayán.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, fue adoptado por medio del Acuerdo 06 de 2002 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Popayán”.

El Plan **no incluye** expresamente ninguna referencia a instrumentos de gestión del suelo dentro de su contenido; sin embargo, hace referencia puntualmente a la enajenación voluntaria y la Expropiación administrativa o judicial.

De igual manera, de forma desagregada el plan hace referencia a las unidades de actuación urbanística como ámbitos espaciales de planeamiento al interior de los planes parciales, y señala la necesidad de desarrollar los mecanismos e instrumentos técnicos, financieros y administrativos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo territorial, señalando al respecto, entre otras condiciones que la Oficina de Planeación Municipal tendrá una base técnica para el funcionamiento del banco de tierras del Municipio y para el manejo de la bolsa de valores donde se negociarán derechos adicionales de construcción y desarrollo, además tiene referencias a la necesidad de hacer una distribución equitativa de cargas y beneficios en unidades de actuación urbanística, cuando el desarrollo urbano se realice por varios propietarios en cuyo caso señala que se observarán las normas y procedimientos establecidos en los artículos 38 y siguientes de la ley 388 de 1997, a fin de cumplir con el principio de la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Por otra parte, el plan regula las cesiones urbanísticas por urbanización o loteo mayor a cinco viviendas, por ejemplo, señala que cuando se trate de desarrollos de hasta 38

Unidades de vivienda de vivienda unifamiliar la cesión corresponderá al 12% del área bruta, en tanto que para vivienda bifamiliar la cesión será del 12% del área bruta; por su parte, proyectos que desarrollen hasta 71 unidades de vivienda unifamiliar deberán ceder el 21% del área bruta y si es vivienda bifamiliar la cesión corresponderá también al 21% del área bruta. No incluye tampoco porcentaje de suelo obligatorio para vivienda de interés social y prioritario - VIS y VIP-.

Si bien como se indicó el POT no lista, referencia ni desarrolla los instrumentos de gestión del suelo, más allá de lo previamente señalado, sí declara lotes para Vivienda de Interés Social, como predios disponibles para vivienda de interés social subsidiable en 12 zonas de la ciudad, así:

- Zona 1: Área aproximada de lotes 24.44 hectáreas.
- Zona 2: Área aproximada de lotes 2.5 hectáreas.
- Zona 3: Área aproximada de lotes 11.15 hectáreas.
- Zona 4: Área aproximada de lotes 44.78 hectáreas.
- Zona 5: Área aproximada de lotes 19.27 hectáreas.
- Zona 6: Área aproximada de lotes 9.11 hectáreas.
- Zona 7: Área aproximada de lotes 4.51 hectáreas.
- Zona 8: Área aproximada de lotes 11.24 hectáreas.
- Zona 9: Área aproximada de lotes 7.91 hectáreas.
- Zona 10: Área aproximada de lotes 0.65 hectáreas.
- Zona 11: Área aproximada de lotes 88.23 hectáreas.
- Zona 12: Área aproximada de lotes 28.95 hectáreas

Aunque no corresponde en estricto sentido a una declaratoria de desarrollo prioritario, sí define como única posibilidad de desarrollo de estos predios el desarrollo de proyectos de vivienda; en todo caso, es preciso tener en cuenta que el POT de Popayán, como ya se dijo fue adoptado en el año 2002, por lo que la validación del uso que se haya dado a estos inmuebles deberá estar incluida dentro del seguimiento y evaluación del plan.

6. Recomendaciones y conclusiones

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán, las únicas referencias generales que tiene son instrumentos para adquirir los predios que se requieran para el desarrollo de proyectos urbanos, y a otros instrumentos que en todo caso no reglamenta, ni dispone condiciones específicas para su aplicación como el banco de tierras, y los derechos adicionales de construcción y desarrollo, dejando de lado la aplicación de otros mecanismos.

Teniendo en cuenta la fecha de adopción del plan, resulta preciso que se efectúe la revisión del instrumento de ordenamiento, como alternativa de mediano plazo, pues si bien este define que el componente general tendrá una vigencia de nueve años contados a partir de su aprobación y los componentes urbano y rural tendrán una vigencia de seis años en el mediano plazo y de tres años en el corto plazo, tanto estos plazos dispuestos por el propio instrumento, como los plazos definidos por las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003 se encuentran agotados.

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.

En todo caso, y en tanto se adelanta el proceso de revisión del POT se considera pertinente que se haga uso de instrumentos definidos en la ley que 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 uso de mecanismos para la adquisición de inmuebles como el establecimiento de derechos de preferencia directamente por el alcalde para la adquisición de los inmuebles y el seguimiento a los proyectos de vivienda que definió en las 12 zonas de la ciudad que se identifican en el artículo 99 “Lotes Declarados para Vivienda de Interés Social”.

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 1. 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
Valle del Cauca	Cali	76001	Unifamiliar Medio	2.799.866	419.979	3.219.845

Departamento	Municipio	Cod DANE	Tipo	Costos Directos	Costos Indirectos	Costos Totales
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)

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.