

**Documento técnico de articulación regional**  
**Prefactibilidad para el desarrollo de un proyecto de Banco Regional de Tierras**  
**para Bogotá-Cundinamarca**

Versión borrador 3.0

Alcaldía de Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Hábitat

Subdirección de Información Sectorial

Diciembre de 2021

**Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.**

Claudia López Hernández

Alcaldesa Mayor

**Secretaría Distrital del Hábitat**

Nadya Milena Rangel

Secretaria

**Subsecretaría de Planeación y Política**

Javier Andrés Baquero Maldonado

Subsecretario

**Subdirección de Información Sectorial**

María Paula Salcedo Porras

Subdirectora

**Equipo técnico - Subdirección de Información Sectorial**

Hernán Enríquez Sierra

Karen Forero Garavito

Leonel Miranda Ruiz

Tania Sofía Puentes Rojas

Marcela Toro Pascagaza

Luis Eduardo Montenegro

## Contenido

1. Introducción .....	8
2. Justificación del proyecto .....	11
3. Hechos estilizados: experiencias internacionales .....	13
Argentina .....	13
España .....	15
Detroit - Estados Unidos.....	15
4. Antecedentes.....	16
5. ¿Qué es un Banco de Tierras? .....	19
5.1. Métodos de adquisición .....	22
Reajuste de tierras.....	22
Enajenación voluntaria.....	23
Expropiación (enajenación forzosa) .....	23
5.2. Bancos de Tierras en Colombia .....	24
a. Gestora Urbana de Ibagué .....	24
b. Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco.....	25
c. Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca .....	27
5.3 Bancos de tierra en el ordenamiento político administrativo en Colombia .....	30
5.4. Experiencia de regionalización en Bogotá y su entorno .....	34
Itinerario y desarrollo de la gestión regional en aspectos de hábitat y suelo.....	37
5.5 Experiencias locales: Bogotá .....	37
a. Metrovivienda .....	40
b. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. ....	42
6. Contexto territorial e institucional del Banco Regional de Tierras: Bogotá-Cundinamarca .....	44
6.2 Instancias y actores institucionales .....	46
6.3 Percepciones de actores – análisis estratégico .....	53
7. Suelos e instrumentos para su desarrollo en el marco de un Banco Regional de Tierras .....	55
7.1. Definición de suelos para gestión.....	55
Gestión predial para la adquisición de predios .....	56
Clasificación del suelo.....	59
Tipos de suelo.....	60
Tratamientos urbanísticos.....	61
7.2. Instrumentos para la Gestión Territorial Metropolitana .....	61
Plan Estratégico Metropolitano De Ordenamiento Territorial (PEMOT) .....	62

Actuaciones Urbanas Integrales y Macroproyectos Urbanos .....	62
7.3. Potencial uso de instrumentos de gestión en el marco de la operación del banco regional .....	63
7.4. Mecanismo para la habilitación de suelo en el marco del BRT .....	73
8. Análisis de la oferta de suelo y condiciones para el desarrollo de proyectos de escala municipal y regional en el marco del Banco Regional de Tierras .....	76
8.1. Zonas de oportunidad .....	76
Fase 1: Suelo potencial susceptible .....	77
Fase 2. Identificación de Proyectos Estratégicos en la región .....	79
Fase 3. Aspectos jurídicos prediales .....	83
8.3. Indicador de necesidades para el desarrollo territorial .....	84
9. Piloto de prefactibilidad .....	86
9.1. Caracterización de las zonas de oportunidad .....	86
9.2. Valoración de habilitación del suelo .....	90
Predios incluidos en el plan parcial y valor del suelo .....	90
Afectaciones y cargas generales .....	90
Área neta .....	91
Área útil .....	91
Área construida .....	91
Análisis de costos .....	91
9.3. Escenario propuesto por el banco regional de tierras. ....	92
Área construida .....	92
Costos de las construcciones en áreas de cesión .....	92
Análisis de costos .....	93
9.4. Intervención banco de tierras .....	93
10. Implementación de un Banco de Tierras en la región .....	94
10.1. Modelo de operación por proyectos del BRT .....	95
Mapa de procesos del BRT .....	96
Diseño organizacional del BRT .....	97
10.2. Portafolio de servicios del BRT .....	97
10.3. Escenarios de implementación .....	98
1. Región Metropolitana .....	99
2. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá .....	101
3. Figura Banco regional desde Bogotá en el marco de la competencia de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá .....	103

4. Acuerdos de armonización POT - Comité de Integración Territorial (CIT) .....	104
11. Conclusiones.....	104
Recomendaciones para estructuración e implementación del BRT .....	107
Puntos de partida para el diseño conceptual y estrategia de implementación del BRT.....	107
12. Anexos .....	108
Anexo 1. Experiencias internacionales adquisición predial .....	109
Anexo 2. Proyectos experiencias nacionales BRT .....	111
Anexo 3. Entidades territoriales.....	117
Anexo 4. Acciones de Integración Regional - Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional .....	119
Anexo 5. Objetivos del Plan de Desarrollo Distrital .....	121
Anexo 6. Metas del Plan de Desarrollo según escala.....	123
Anexo 7. Actores involucrados en la implementación de un BRT.....	125
Anexo 8. Insumos para la adquisición predial.....	126
13. Bibliografía.....	128

### Listado de Gráficas

Gráfica 1. Proyectos Estratégicos por categoría .....	80
Gráfica 2. Escala de proyectos estratégicos por municipios .....	81
Gráfica 3. Número de proyectos estratégicos de equipamientos por categoría .....	81
Gráfica 4. Proyectos estratégicos por municipio.....	82

### Listado de ilustraciones

Ilustración 1. Ruta para Implementación del BRT .....	9
Ilustración 2. Esquema de la apuesta regional desde el Plan Distrital de Desarrollo .....	16
Ilustración 3. intersección entre modelos del sistema de ciudades y modelo de borde urbano para la Región Metropolitana .....	35
Ilustración 4. Patrimonio del Bancos de Tierras del Distrito Especial de Bogotá.....	40
Ilustración 5. Patrimonio de METROVIVIENDA .....	42
Ilustración 6. Patrimonio de la Empresa de Renovación Urbana ERU .....	43
Ilustración 7. Área de estudio clasificada por borde urbano y rural.....	46
Ilustración 8. Marco normativo Gestión predial.....	57
Ilustración 9. Aspectos generales del proceso de Gestión Predial.....	59
Ilustración 10. Clasificación general de los instrumentos de gestión.....	65
Ilustración 11. Estrategia de habilitación de suelo para el banco regional de tierras .....	74
Ilustración 12. Procesos para definición de zonas de oportunidad .....	77
Ilustración 13. Fases definición de suelo disponible .....	77
Ilustración 14. Pilares del Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal .....	85
Ilustración 15. Plano de identificación de la zona de oportunidad FUZ-004 .....	88
Ilustración 16. Modelo operativo de un Banco Regional de Tierras.....	96
Ilustración 17. Modelo de gestión de un Banco Regional de Tierras - Mapa de Procesos .....	96
Ilustración 18. Diseño Organizacional para un Banco Regional de Tierras .....	97
Ilustración 19. Portafolio de servicios propuesto.....	98
Ilustración 20. Escenarios de implementación del Banco Regional de Tierras .....	98

### Listado de Tablas

Tabla 1. Funciones de los Bancos de Tierras .....	21
Tabla 2. Gestora Urbana de Ibagué.....	24
Tabla 3. Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas .....	26
Tabla 4. Empresa Industrial y de Servicios Logísticos de Cundinamarca .....	28
Tabla 5. Diferencias entre el Área Metropolitana y la Región Metropolitana .....	34
Tabla 6. Objeto del Banco de Tierras del Distrito Especial De Bogotá D.C.....	38
Tabla 7. Funciones del Banco de tierras en Bogotá .....	38
Tabla 8. Funciones de Metrovivienda .....	40
Tabla 9. Objetos complementarios de la Empresa de Renovación Urbana - ERU .....	42
Tabla 10. Organizaciones Sociales.....	47
Tabla 11. Esquemas asociativos .....	48
Tabla 12. PROBOGOTÁ - FUNDACIÓN PARA EL PROGRESO DE LA REGIÓN BOGOTÁ.....	50
Tabla 13. Entes de control.....	51

Tabla 14. Actores involucrados en el proceso de Gestión predial.....	57
Tabla 15. Otros instrumentos de gestión para el Banco de Tierras.....	73
Tabla 16. Área disponible por clase de suelo y municipio.....	78
Tabla 17. Variables catastrales y jurídicas para considerar.....	83
Tabla 18. Variables Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal.....	84
Tabla 19. Listado de predios – Zona de oportunidad municipio de Funza.....	87
Tabla 20. Detalle de áreas de afectación sobre predios de estudio.....	87
Tabla 21. Mejoras existentes.....	89
Tabla 22. Viabilidad jurídica.....	89
Tabla 23. Área total de los predios.....	90
Tabla 24. Afectaciones y cargas generales.....	90
Tabla 25. Área útil y de cesiones tipo A.....	91
Tabla 26. Análisis de ventas y costos de construcción.....	91
Tabla 27. Análisis de ventas y costos de construcción (Escenario IC 2,5).....	93
Tabla 28. Comparación de escenarios.....	94
Tabla 29. Banco de tierras para Bogotá - Cundinamarca.....	105

### Listado de Siglas

CIIRC	Comisión Intersectorial para la Integración Regional y la Competitividad del Distrito Capital
CIDER	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de los Andes
CIT	Comité de Integración Territorial
CONPES	El Consejo Nacional de Política Económica y Social
BRT	Banco Regional de Tierras
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ODUR	Observatorio de Dinámica Urbano Regional
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
SIGOT	Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial
VUR	Ventanilla Única de Registro

## 1. Introducción

La región Bogotá – Cundinamarca tiene dificultades para generar ofertas integrales de vivienda y empleo con condiciones de habitabilidad y permanencia. El crecimiento urbano de la región, diverso y acelerado, empieza a reforzar los desequilibrios derivados de los procesos de urbanización, de los modelos de ciudad definidos décadas atrás y de las ventajas relativas obtenidas por sectores de la región, a partir de las condiciones propias o de las relaciones funcionales con Bogotá.

Las oportunidades de integración de la región radican en la posibilidad de orientar los esfuerzos individuales en el desarrollo de políticas y acciones que trascienden el ámbito local para generar un beneficio para la región. A partir de esto, resulta de especial interés la oportunidad que representa la definición de proyectos urbanos, de protección de la estructura ecológica principal, de servicios, movilidad, equipamientos, entre otros, de carácter regional que permitan integrar el territorio, generar actividades económicas, proveer viviendas y equipamientos y desarrollarse con estándares de soporte para la acción humana.

La integración regional es una apuesta política e institucional establecidas desde el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”; el programa 52. Integración regional, distrital y local, por medio del cual se tiene diferentes apuestas entre las que se encuentra i) la implementación del banco regional de tierras, ii) promover procesos de integración regional y ordenamiento territorial en la ciudad - región, sostenibles, sociales, económicos, ambientales e institucionales, con el desarrollo de acciones relacionadas con gestión catastral multipropósito a entidades territoriales; ii) acompañar espacios de la democracia representativa de los procesos electorales; reglamentar el Plan de Ordenamiento Territorial – POT; iii) viabilizar áreas de la estructura ecológica principal, movilidad, espacio público, revitalización, sistema de cuidado, vivienda, servicios urbanos, empleo y productividad, que aporten al desarrollo regional; iv) realizar agendas participativas concertadas con el Comité de Integración Territorial – CIT; v) crear, institucionalizar y reglamentar la Región Metropolitana, entre otras.

Se destaca la visión regional de la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial y la iniciativa legislativa para reglamentar la Región Metropolitana, estas dos acciones están en curso ante el Concejo Distrital y Congreso de la República respectivamente y en caso de ser aprobadas, Bogotá y las entidades territoriales del entorno, tendrán una plataforma institucional formal robusta, que constituye un desafío técnico, operativo, legal e institucional para los próximos años.

Desde el sector Hábitat, la dimensión regional se ha trabajado como una oportunidad, pero también como el reconocimiento de una realidad que ya es un fenómeno de facto, y que, por tanto, debe ser reconocido, comprendido y agenciado desde la política sectorial. En diferentes espacios institucionales desarrollados para construir una gobernanza regional, donde el sector hábitat ha tenido participación, se ha ampliado la comprensión del rol de la vivienda y el entorno en la posibilidad de construir un modelo de ocupación equilibrado y sostenible, las expectativas y necesidades de municipios, organizaciones y agentes privados, además de identificar las numerosas barreras y retos que deben considerarse para una gestión territorial regional y metropolitana.

Desde el Proyecto de Inversión N° 7802, se ha señalado que el mercado de vivienda de Bogotá es insuficiente para atender las necesidades de vivienda, por la escasez de suelo, particularmente para el segmento de Vivienda de Interés Social.

Las causas atribuidas a esta problemática son (Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital, 2021):

1. Carencia de información de suelo disponible
2. Deficientes lineamientos de políticas de suelo
3. Carencia de mecanismos de articulación de instancias de coordinación regional
4. Carencia de un proyecto Bogotá – Región

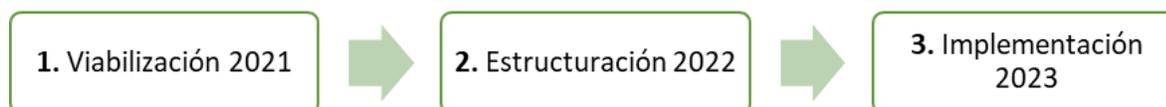
La formulación inicial del proyecto estimó que la creación del banco regional de tierras proporcionará una oferta de terrenos aptos y precios asequibles para la habilitación de suelo destinado a proyectos de vivienda social urbanos y rurales. El análisis inicial de la situación problemática estimaba como observaciones dos aspectos:

- No contar con suficiente información a nivel regional sobre suelo disponible.
- No llegar a acuerdos en los mecanismos de articulación entre el distrito y los municipios que conforman la ciudad región.

Fuente. Numeral 15. Ficha Proyecto de Inversión 7802

A partir de estas consideraciones, se ha establecido un plan de acción para desarrollar acciones de generación de conocimiento y de gestión institucional estratégica para abordar las dos situaciones definidas (falta de información y ausencia de articulación entre entidades territoriales) y una ruta estratégica para la implementación del banco regional de tierras, con los siguientes componentes.

Ilustración 1. Ruta para Implementación del BRT



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

La etapa de viabilidad tiene como propósito reducir aquellas barreras que limitan las posibilidades de implementación del Banco Regional de Tierras, en aspectos técnicos, institucionales y legales; e identificar los escenarios estratégicos para implementación de la figura. Particularmente, los siguientes:

1. Información que permita dimensionar las necesidades de vivienda y potencial de suelo tanto para Bogotá y su contexto regional.
2. Inclusión del BRT en las agendas institucionales de articulación regional.
3. Gestionar la inclusión del BRT en instrumentos y normas que se constituyan como oportunidades para tener una plataforma legal e institucional de soporte.
4. Desarrollar insumos metodológicos y técnicos que permitan modelar las posibles condiciones de operación del BRT.

La etapa de estructuración, prevista para el año 2022, comprende la formulación del diseño institucional de la figura, la gestión con actores clave para su conformación, y el establecimiento de

condiciones operacionales en aspectos como tipología jurídica, portafolio de servicios, arquitectura organizacional y recursos para su implementación y puesta en funcionamiento; para lo cual se prevé desarrollar las siguientes actividades:

1. Diseño básico del BRT en términos legales, operacionales y organizacionales.
2. Establecimiento de acuerdos institucionales base para su implementación.
3. Identificación de servicios y proyectos.
4. Gestión con actores ambientales y posicionar el BRT.
5. Diseño de instrumentos administrativos de soporte.

La etapa de implementación comprende la puesta en marcha de la conformación del BRT, y está asociada a los desarrollos de instrumentos de soporte como son la creación de la Región Metropolitana y los POT de Distrito y Municipios. Comprende la formalización de acuerdos institucionales, estudios técnicos de soporte para justificar la creación y funcionamiento institucional, la institucionalización de la figura y actividades de promoción y sostenibilidad institucional.

Este documento presenta los resultados del proceso y análisis realizados en la vigencia del año 2021 para la viabilización del Banco Regional de Tierras (en adelante BRT). En el periodo se han adelantado actividades articuladas tendientes a aumentar las condiciones de viabilidad técnica, legal e institucional de **una figura de gestión regional de suelo**; y establecer parámetros de un diseño básico del instrumento. Se han realizado estudios técnicos de estimaciones de requerimientos de suelo para el contexto regional, gestión estratégica para incluir el BRT en las agendas y espacios de integración regional en curso, consulta a actores y análisis de referentes, todos estos aspectos se relacionan en el documento, cuyos contenidos se organizan de la siguiente forma:

1. Un capítulo de antecedentes institucionales y referentes nacionales e internacionales que permiten tener un contexto de las experiencias relevantes y los procesos de integración regional que se han dado con anterioridad para Bogotá y su entorno regional.
2. Un marco de referencia con las determinantes de tipo legal e institucional que dan soporte normativo al instrumento de Banco Regional de Tierras.
3. Instrumentos y mecanismos de gestión del suelo aplicables al banco regional de tierras.
4. Análisis de viabilidad técnica, correspondiente a las necesidades de suelo, proyectos estratégicos, comportamiento del mercado inmobiliario y variables que permitan dimensionar el problema de gestión del suelo en el contexto regional.
5. Escenarios de implementación, con la identificación y análisis de las posibles instancias y rutas estratégicas para dar viabilidad a la creación del BRT en el contexto actual de instrumentos y agendas regionales en curso.
6. Conclusiones y recomendaciones para las etapas de estructuración e implementación del banco de tierras y las estrategias para su ejecución.

## 2. Justificación del proyecto

Las condiciones de urbanización superan la escala local para convertirse en un fenómeno supramunicipal en Colombia. Según el Departamento Nacional de Planeación - DNP, las ciudades colombianas se exponen a pérdidas de eficiencia y competitividad debido a entre otros problemas, a la desarticulación en la planeación del territorio, la debilidad institucional para coordinar procesos inherentes a distintos niveles de gobierno y los problemas de financiación que no suplen las necesidades del desarrollo de aglomeraciones urbanas (DNP, 2014). La región Bogotá Cundinamarca, entendida para este proyecto como aquellos municipios con los cuales se presentan las relaciones funcionales más fuertes con la capital en términos de movilidad, actividad económica y mercado inmobiliario<sup>1</sup>, proyecta pasar de una población de 9,3 millones de personas en 2018 a 11,6 millones para 2035. Esto implica la generación de espacios de habitación suficientes para albergar a los nuevos hogares en el territorio.

La dinámica reciente de ocupación del territorio muestra que el proceso de urbanización es una constante en la realidad de la ciudad y la región, aunque este se ha presentado en distintos momentos y sobre diversas condiciones de ocupación. En primer lugar, Bogotá presentó un rápido proceso de urbanización desde la mitad del siglo XX, el cual ha venido ralentizando sin que esto signifique que se haya detenido. Por el contrario, en la ciudad, se iniciaron de manera formal en promedio 32 mil viviendas anuales entre 2011 y 2020 (DANE, 2021), mientras que se estima que la producción informal de vivienda es de alrededor de 19 mil viviendas anuales entre los años 2012 y 2018 (SDP, 2020).

En segundo lugar, en los municipios de la región la ocupación ha sido más intensa en casos como los de Soacha, Madrid, Mosquera y Funza, aunque con mayor consumo de suelo en el caso de los municipios de Chía, Cajicá y La Calera. Según el estudio de huella urbana desarrollado por IDOM para la Secretaría Distrital de Planeación - SDP y la Gobernación de Cundinamarca, para estos últimos municipios, la huella urbana en 2016 incrementó más del 100% de lo observado en 2005, pero su población es solo del 27% comparada con el primer grupo de municipios. Esto implica que los procesos son diferenciados en velocidades de ocupación, así como en el volumen de población que reciben en cada municipio.

El mercado de suelo y vivienda que involucra a Bogotá y a Cundinamarca se ha caracterizado por un amplio dinamismo en términos de las condiciones para el desarrollo de proyectos urbanísticos, con especial énfasis en aquellos de vivienda y de usos logísticos industriales. Este fenómeno que no es ajeno a las condiciones propias de cada municipio contiene un conjunto de condiciones transversales a la región, las cuales permiten aproximarse a este como un único y maduro mercado sobre el cual descansan las decisiones de demanda de espacios construidos versus una oferta importante de espacios edificados, lo que ha conllevado a la escasez del suelo disponible en áreas urbanas y de expansión para el desarrollo de diferentes proyectos de vivienda y soportes urbanos necesarios para cubrir la demanda existente y futura de acuerdo con las proyecciones de población las cuales estiman una necesidad de vivienda de 1.474.907 para Bogotá y la región. Esto se debe principalmente a las siguientes problemáticas:

---

<sup>1</sup> Estos municipios son por generalidad Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Cota, Facatativá, Funza, Fusagasugá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá. Sin embargo, por condiciones de acceso a la información o alcance de los análisis se pueden incluir de forma parcial en algunas secciones del documento.

- Asimetrías en la región Bogotá – Cundinamarca que impiden consolidar un modelo regional productivo y sostenible que resulta en aspectos como déficit de vivienda y de equipamientos, informalidad y segregación urbana, generando deficientes lineamientos políticos del suelo.
- Descoordinación local que limita la concreción de proyectos de alcance supramunicipal y regional, llevando a que exista una baja gobernanza regional que permita el desarrollo de distintos proyectos urbanos y productivos en los que se tienen lineamientos claros sobre el ordenamiento de la tierra y las necesidades compartidas de la ciudad región; principalmente debido a la carencia de proyectos a nivel Bogotá región.
- Poco o nulo aprovechamiento de los instrumentos de gestión y financiación del suelo para promover proyectos de alcance regional que protejan la estructura ecológica regional, generen servicios de soporte urbano o vivienda social.
- Déficit de equipamientos en la región prolongado por la incapacidad de gestión del suelo destinado para su ejecución.
- Débil capacidad técnica local para gestionar y ejecutar proyectos regionales desde el componente de gestión y financiación del suelo.
- Falta de la disposición de información sobre suelo disponible y vacante en la región, así como análisis del mercado inmobiliario: Esta falta de información ha llevado a que no exista un diagnóstico claro y óptimo acerca de la disponibilidad de suelo en la región y su destinación urbana y productiva.

Con la implementación de un banco regional de tierras se pretende aportar a la reducción de los déficits urbanos de vivienda, equipamientos y servicios públicos domiciliarios, coordinando acciones y lineamientos técnicos con los municipios a nivel región para la gestión de suelos, definiendo estrategias para la correcta utilización del suelo disponible y vacante atendiendo la demanda de vivienda y de los diferentes soportes urbanos lo cual puede ayudar a contener las urbanizaciones informales, segregación y control de la especulación del valor del suelo.

### 3. Hechos estilizados: experiencias internacionales

Si bien las características de banco de tierras que se presentan en este documento son inherentes a lo establecido en la Ley 9 de 1989 y a la Ley 388 de 1997, se pueden encontrar a nivel internacional, experiencias similares en función y objetivos. Esto se presenta como contexto sobre la forma en que, para distintas formas de banco de tierras, se han logrado establecer los mecanismos para la adquisición de suelos por parte de instituciones de carácter público, los instrumentos utilizados para hacerlo y la destinación que se ha realizado del inventario de tierras conseguido.

A continuación, se presentan tres casos específicos en los que se busca comparar la forma en la que se han desarrollado las experiencias de banco de tierras en Sudamérica, Europa y Estados Unidos. Así, a partir de estos casos se podrán tomar los elementos que sean de utilidad para la propuesta de formulación del banco regional de tierras Bogotá-Región.

#### Argentina

Bajo la Resolución 44/2021 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, se creó el "Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial", que entre otros objetivos apuntará a desarrollar "bancos de tierras" para la construcción de viviendas. Para comprender lo anterior, el programa se ha centralizado sobre el tratamiento de las "Áreas Vacantes", de las cuales se entiende como tipos "diferentes de parcelas no utilizadas o subutilizadas: parcelas perimetrales agrícolas o no cultivadas, tierra recientemente arrasada, tierra o lotes abandonados, parcelas con edificios y estructuras abandonadas, tierras en manos del Estado en desuso (por ejemplo, ex estaciones de ferrocarril), tierras en las que ya ha habido construcciones anteriormente (de uso industrial por ejemplo, donde también se puede tener certeza o sospechas de encontrarse contaminadas), entre otras" (Ministerio del Interior de Argentina, 2021).

En este sentido, la idea de Banco de Tierras establecida por el Gobierno Argentino se delimita bajo los siguientes objetivos:

- Crear un catálogo o inventario público de áreas o tierras vacantes existentes (incluyendo aquellas que están bajo propiedad privada y pública).
- Realizar evaluaciones de cada propiedad para poder conocer su potencial. Algunas de las variables a considerar: valor de mercado, situación fiscal, zonificación y propiedad/tenencia.
- Para la conformación de la información pueden establecerse registros de tierra vacante donde podrían ser los propietarios los que se auto-registren frente a la posibilidad de multas por no hacerlo.
- Todo lo anterior debe estar coordinado con esfuerzos del Estado para actualizar y digitalizar catastros y registros de la propiedad.
- En algunos casos los Bancos de Tierras intervienen activamente en el mercado inmobiliario para poder regular los desequilibrios entre oferta y demanda que impactan en las valorizaciones y restringen el acceso al suelo para las poblaciones de menores recursos.

Un ejemplo es el Municipio de San José, Entre Ríos, el cual ha implementado sistemáticamente en los últimos años instrumentos urbanísticos a su gestión. Entre ellos, bajo Ordenanza N° 27/2012 el Banco de Tierras Municipal, con funciones interdependientes de la aplicación de otros mecanismos, se genera

un fondo de desarrollo creado con el fin de administrar los recursos generados por acciones urbanísticas. Recientemente, ha recibido autorización para “recibir inmuebles en dación en pago por obras de infraestructuras realizadas en loteos dentro de la Ciudad de San José”. Dichos pagos pasarán a formar parte del patrimonio del Banco de Tierras, dinamizando el rol de la institución en el mercado.

Por otro lado, en el municipio de Pueyrredon se creó bajo la Ordenanza 8442/91 el Banco de Tierras, el cual tiene una misión de gran relevancia en el desarrollo territorial pues entiende e interviene en lo concerniente al patrimonio inmueble municipal, el cual constituye el soporte de las políticas públicas, es decir la base física necesaria para el desarrollo de los planes y programas de provisión de infraestructura, equipamiento comunitario, vivienda de interés social, área verde de uso público y reservas naturales y culturales.

Un aspecto relevante en la función del Banco de Tierras es llevar adelante el efectivo contralor de los terrenos fiscales del dominio municipal. Tiene una función central en la implementación de los programas establecidos en las Leyes 10.830 (regularizaciones dominales de interés social mediante escritura gratuita a través de la Escribanía General de Gobierno) y 11.622 (consolidación del dominio inmobiliario, con fines de solidaridad social). Por último, tiene como finalidad trabajar en la regularización de asentamientos en predios fiscales, con el objeto de sanear el dominio a favor de los ocupantes, e incorporar al catastro los bienes en cuestión.

Un último ejemplo, se puede visibilizar con la creación del Banco Provincial de Tierras Urbanas, el cual consiste en un inventario y reserva de suelo urbano, periurbano y/o urbanizable; constituido por todos los bienes inmuebles incorporados o a incorporar al dominio de la propiedad provincial que se encuentren vacantes de uso o de uso ocioso reconvertible; con el objetivo de fortalecer y potenciar el rol del Estado Provincial como ordenador, regulador y promotor del ordenamiento territorial en todos los Departamentos de la Provincia del Chaco.

Entre sus características fundamentales, el Banco Provincial de Tierras Urbanas deberá conformarse con los bienes inmuebles que cumplan con al menos los siguientes ítems:

1. Los bienes inmuebles cuya propiedad sea del Gobierno de la Provincia del Chaco y que el Poder Ejecutivo afecte a los fines de la presente ley.
2. Los bienes inmuebles que sean donados o transferidos al Poder Ejecutivo sin destino específico o con el fin de ser afectados al Banco Provincial de Tierras Urbanas.
3. El resultado de las expropiaciones que se efectúen en el marco de la ley 332-A (antes ley 2289).
4. Lotes y/o fracciones afectadas o a afectarse a planes urbanísticos u operatorias que hayan quedado desafectadas o sin destino específico.
5. Transferencia de bienes inmuebles provenientes del Estado Nacional, sin destino específico o con el fin de ser afectadas al Banco Provincial de Tierras Urbanas.
6. Operaciones de Compraventa.
7. Convenios de Compensación entre el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional o Municipios.
8. Convenios directos con propietarios, sean estos personas físicas o jurídicas.

## España

Un caso de éxito en España es el Banco de Tierras de Galicia, el cual es un instrumento creado por la Conselleria de Medio Rural con el que se pretende regular el uso y aprovechamiento de fincas con vocación agraria, con el doble objetivo de evitar su abandono y de ponerlas a disposición de todas aquellas personas que necesitan tierra para usos agrícolas, ganaderos, forestales, de conservación de la naturaleza y patrimonio u otros usos de interés social. La función principal del Banco de Tierras es la de dinamizar y mediar entre las personas propietarias y aquellas que precisan tierras, así como dar garantías, confianza y seguridad en la gestión y en el uso de las fincas.

En el Banco de Tierras están integradas parcelas de titularidad de Agader (procedentes de las masas comunes de zonas de concentración o reestructuración parcelaria acabadas con posterioridad a 1985), parcelas incorporadas por personas particulares y parcelas de propietario desconocido incorporadas por el Ministerio de Economía y Hacienda. Las parcelas incorporadas al Banco de Tierras pueden ser destinadas a fines agrícolas, ganaderos, forestales o mixtos (por ejemplo, una parte agrícola y otra forestal). Adicionalmente se puede solicitar el arrendamiento para otros fines cuando lo haga una administración pública (por ejemplo, para infraestructuras o campos de ensayo o investigación) o una entidad sin ánimo de lucro (custodia del territorio, fines ambientales o fines sociales).

En los últimos dos años, la actividad del banco gallego se ha incrementado. Ahora, esta entidad gestiona un total de 11.703 parcelas, con una extensión total de 5.909 hectáreas lo cual significa que hay 1.618 fincas más, que ocupan una superficie de 669 hectáreas.

## Detroit - Estados Unidos

El Banco de Tierras en Detroit surgió como una respuesta ante la necesidad de agilizar la administración y venta de lotes vacantes en el territorio. Si bien el Banco de Tierras adquiere propiedades a través de una variedad de canales, los edificios y lotes llegan con mayor frecuencia a través de la subasta de ejecución hipotecaria de impuestos del condado de Wayne. Esta toma el control de las propiedades que no se licitan y se encarga de mantenerlas, venderlas o demolerlas. Un equipo de inventario considera una serie de factores, incluida la condición de la casa y el potencial de venta, al determinar su destino.

El Banco de Tierras también está diseñado para combatir la especulación inmobiliaria que afecta a Detroit. Su “programa de cumplimiento” requiere que aquellos que compren una casa ocupen la propiedad dentro de seis meses, aunque otorga extensiones. En los últimos años, este banco también comenzó a actuar como una agencia de cumplimiento al código, al amenazar con apoderarse de las casas en ruinas y desocupadas con el objetivo de obligar a los propietarios a adaptarlas al código.

A partir de estos casos de estudio se evidencia que el Banco de Tierras en los tres escenarios internacionales se convierte en una figura cuyo activo más importante es el suelo, vacante en la mayoría de los casos, y con un fuerte componente social, es decir, la búsqueda y generación de inventario de suelo útil disponible que podrá ser entregado para su uso y desarrollo a personas de bajos recursos, a partir de esto, se generan múltiples modos de operación que involucran al propietario actual y al futuro destinatario del suelo, llama la atención el caso Argentino en el que es obligatorio e incluso sancionable no registrar un suelo vacante del que se es propietario.

Hay similitudes con la figura establecida en la legislación colombiana, aunque, su enfoque principal se encuentra en el desarrollo de proyectos agrícolas, ganaderos, forestales y no tanto en proyectos de hábitat, de igual forma, se comparte el objetivo de regular el precio del suelo y evitar que se margine a quien no tiene capital financiero para acceder al suelo con precios muy altos. Puede igualmente actuar como un administrador inmobiliario de bienes que pertenecen al Estado.

Con esta revisión se amplía el panorama respecto a las diversas fuentes de ingresos que puede tener el banco de tierras a través de la administración, prestación de servicios, realización de inventarios, arrendamiento, compra y venta de inmuebles, recaudo de multas por sanciones, entre otros. En el Anexo 1. Experiencias internacionales adquisición predial.

## 4. Antecedentes

En esta sección se presentan los antecedentes institucionales sobre los cuales está soportada la propuesta de diseñar e implementar un banco regional de tierras entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca. Así, se inicia presentando un esquema básico de la apuesta regional del PDD actual, se exponen las acciones que ha llevado la Secretaría del Hábitat el marco de la apuesta regional y los objetivos puntuales del proyecto de inversión del Banco Regional de Tierras para su formulación.

La integración regional es una apuesta política e institucional de la administración distrital, que se expresa desde el Plan de Desarrollo con las siguientes condiciones:

Ilustración 2. Esquema de la apuesta regional desde el Plan Distrital de Desarrollo

Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Creación de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca</li> <li>❖ POT con Visión Regional</li> </ul>
Principios	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Institucionalidad fortalecida regionalmente</li> <li>❖ Planeación del territorio en niveles local, distrital y regional</li> <li>❖ Enfoque regional que respete el agua y la biodiversidad</li> </ul>
Elementos estructurantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ La estructura ecológica como un elemento de carácter principal</li> <li>❖ Sistema de movilidad regional multimodal basado en una red de metro regional</li> </ul>
¿Cómo lograrlo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ajustar el POT con una visión de ciudad región</li> <li>❖ Armonización de iniciativas de impacto regional</li> <li>❖ Viabilizar 800 hectáreas para el desarrollo de proyectos que aporten al desarrollo regional</li> <li>❖ Apoyar con recursos la estructuración de proyectos férreos que permiten la integración regional</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Para el cumplimiento de este mandato, se han construido diferentes instancias de articulación regional directamente desde la Alcaldía Mayor, en las cuales ha tenido participación de la Secretaría del Hábitat,

particularmente en temas de servicios públicos, residuos, vivienda y proyectos estratégicos con impacto regional. Las instancias más relevantes en las que se ha gestionado la agenda regional son:

- Coordinación para dar respuesta al fallo sobre el río Bogotá.
- Mesas sobre servicios públicos, residuos sólidos y vivienda, coordinadas por la Gobernación de Cundinamarca.
- Comisión Intersectorial para la Integración Regional y la Competitividad del Distrito Capital - CIIRC.
- Mesa técnica de armonización de planes de ordenamiento del CIT (Comité de Integración Territorial).

La Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT con la misionalidad de generar lineamientos de política pública en materia de vivienda y hábitat, promueve desde el gobierno distrital, la integración regional a partir de proyectos como el Banco Regional de Tierras, mediante el cual se pretende aportar a los municipios e instancias regionales información sobre el mercado de suelo y propuestas para generar proyectos de interés común junto a mecanismos de coordinación, como en este caso, el banco regional de tierras, para la habilitación sostenible de los suelos de acuerdo con las necesidades de la región.

La implementación de esta estrategia se contempla en el Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, y las actividades necesarias para lograrlo se reúnen en el proyecto “Consolidación de un banco de tierras para la ciudad región Bogotá” con código SEGPLAN 7802, el cual se encuentra adscrito a la Subdirección de Información Sectorial de la Secretaría Distrital de Hábitat. El proyecto se alinea con el propósito del Plan Distrital de Desarrollo “Construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente” y el programa “Integración regional, distrital y local”.

En esa línea, en el 2021 la Secretaría del Hábitat ha desarrollado acciones para que la conformación de la figura del Banco Regional de Tierras esté inscrita como una herramienta para responder a problemas específicos en el ámbito territorial regional. En este sentido, el Banco Regional de Tierras es uno de los temas que se ha llevado a los espacios y agendas de integración regional que se están desarrollando como parte de los mandatos del Plan de Desarrollo Distrital en materia de integración regional. En diversas instancias de articulación coordinadas desde la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional – DIRNI, de la Secretaría de Planeación Distrital, se ha presentado la propuesta del Banco Regional de Tierras como uno de los temas de interés para una agenda de trabajo con la gobernación de Cundinamarca, municipios vecinos y el Consejo de Integración Territorial - CIT.

De igual manera, se ha participado en la presentación de propuestas en el marco de la formulación de instrumentos y proyectos normativos como la propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y Ley de reglamentación de la Región Metropolitana, se contemple la posibilidad de desarrollar instrumentos de gestión y planeamiento del suelo en escala regional y metropolitana, condición previa para habilitar la posterior creación de figuras como el Banco Regional de Tierras.

A partir de esto se ha asistido a reuniones de presentación de modelos de ordenamiento y proyectos clave de Bogotá y Municipios como Funza, Mosquera, Madrid, y otras de acercamiento con Soacha para proyectos concretos.

Desde agosto del 2021 se ha dado inicio a un proceso de articulación técnica con municipios del Comité de Integración Territorial – CIT, bajo la coordinación de la Cámara de Comercio de Bogotá, con el

propósito de articular información técnica que permita dimensionar necesidades comunes en materia de necesidades de vivienda, soportes urbanos, equipamientos e instrumentos para gestión y financiación que en la escala regional permite construir directrices conjuntas para que se adopten en el marco de la revisión de los planes de ordenamiento territorial de cada municipio.

Como resultado de estas actividades, se han obtenido los siguientes resultados:

- Posicionamiento de la iniciativa del Banco Regional de Tierras en instancias y con actores clave.
- Información compartida entre entidades territoriales sobre las necesidades y expectativas en materia de vivienda y suelo.
- Inclusión de la posibilidad de implementar instrumentos y figuras de gestión del suelo en instrumentos de ordenamiento y gestión regional.

Asimismo, en el marco del proyecto de inversión 7802 de la SDHT se cuenta con tres metas a desarrollar entre 2020 y 2024:

1. Construcción de un inventario de suelo disponible y vacante de la ciudad región.

Para el cumplimiento de esta meta, actualmente se cuenta con un inventario de suelo disponible y vacante en la ciudad región preliminar con información física básica de catastro a partir de registro 1 y 2 del IGAC y temática según la recopilación y estandarización de información espacial del área de estudio, la identificación de los suelos de expansión urbana, corredores viales nacionales, suburbanos y rurales, que tienen vocación para ser urbanizados de acuerdo a los Planes de Ordenamiento Territorial de cada uno de ellos. Cabe destacar que este inventario es preliminar ya que aún no cuenta con un análisis de viabilidad técnica y jurídica, el cual determinará el desarrollo de proyectos urbanísticos en el área de estudio.

De igual manera se cuenta con las proyecciones de generación de vivienda y el análisis de urbanización del suelo de expansión de Bogotá y 20 municipios a 2035 a partir del cálculo de suelo disponible susceptible del área de estudio. Finalmente, el análisis en la caracterización de proyectos de vivienda en Bogotá y la sábana, el análisis de tipología, duración en la construcción y precios de venta de proyectos de vivienda en la región

2. El desarrollo de un documento de balance de los mecanismos de articulación de instancias regionales.

En el año 2021 se ha desarrollado un proceso de participación institucional en diferentes espacios definidos desde la Alcaldía Mayor y en coordinación con la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional - DIRNI, de la Secretaría de Planeación Distrital y la Subdirección de Integración Regional de la gobernación de Cundinamarca-

Los principales espacios de integración regional desarrollados son:

- Mesas técnicas con alcaldías de municipios vecinos, desarrolladas en la Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Sesiones de trabajo con equipos municipales de planeación del eje occidente (Funza, Madrid, Mosquera), realizadas en la Gobernación de Cundinamarca.

- Mesa de armonización del Comité de Integración Territorial, con la Secretaría Técnica de la Cámara de Comercio de Bogotá.
- Sesiones del Comité Intersectorial de Competitividad e Integración Internacional y Regional.

En estas instancias de articulación, se ha puesto en consideración de los actores institucionales, la necesidad de construir una visión regional en la que el suelo y un hábitat sostenible sean temas de interés para la agenda. Y en este contexto, la necesidad de desarrollar estrategias y herramientas conjuntas con las entidades territoriales, dentro de las cuales, el Banco Regional de Tierras se convierte en una apuesta institucional que ya está incluida en estas agendas.

### 3. El desarrollo de tres documentos de lineamientos técnicos de articulación regional.

Para el cumplimiento de esta meta se han desarrollado insumos para la toma de decisiones sobre el suelo de Bogotá y la Región. Al momento se cuenta con un documento con la información del avance del tejido urbano continuo y discontinuo para Bogotá y 20 municipios a 2020 y se cuenta con documentación de análisis sobre el mercado inmobiliario regional, los cuales dan cuenta de los principales aspectos que son diferenciales cuando se analiza la oferta de suelo y vivienda en la región. Se espera que este documento también contribuya con el conocimiento de los instrumentos aplicables al ámbito regional en materia de implementación de instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano que puedan ser de utilidad en el contexto del desarrollo de proyectos urbanos de alcance regional.

## 5. ¿Qué es un Banco de Tierras?

En esta sección se presenta una recopilación normativa de la definición, funciones, operación, entre otros de la figura de banco de tierra en la legislación colombiana, y se presentan algunos casos de este tipo de bancos con los que cuenta el país.

Como antecedentes de los Bancos de Tierra en Colombia están los antiguos *ejidos* que se pueden definir como -tierra comunal de propiedad de todos-; los ocupantes de los ejidos podían hacerse a sus tierras por compra o por arrendamiento, a precios muy bajos, fijados por el mismo municipio.

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia de julio 28 de 1987 cuyo Magistrado Ponente fue Alberto Ospina Botero se señala que el ejido fue un tipo de propiedad comunal para los vecinos de un pueblo, que en principio no permitió su adquisición y explotación, pero después se permitió su explotación por el núcleo social vecino del poblado, con las correspondientes limitaciones, es decir, el ejido era un bien inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible.

El objetivo de estos de Bancos de Tierra se origina en los procesos de urbanización, situación que lleva al aumento del precio de la tierra que supera el índice de la inflación y que repercute gravemente en los costos finales de la vivienda; la creación de esta figura buscaba entonces la adquisición de terrenos útiles para la creación de reserva de tierra evitando los riesgos de encarecimiento cuando se destinan a la expansión del área urbana.

Normativamente, la figura aparece en el texto del artículo 70 y ss., de la Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, que señala lo siguiente:

**Artículo 70º.-** *Los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, la Intendencia de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas podrán crear establecimientos públicos locales denominados "Bancos de Tierras" encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en los literales b), c), d), e), k), ll), m) y o) del artículo 10 de la presente Ley."*

**Artículo 71º.-** *El patrimonio de los Bancos de Tierras estará constituido por:*

- 1. Los inmuebles urbanos y suburbanos que adquiera a cualquier título.*
- 2. Los bienes vacantes que se encuentren dentro de su jurisdicción.*
- 3. Las donaciones que reciba.*
- 4. El rendimiento de sus propias inversiones.*
- 5. Los terrenos ejidales, los cuales perderán su carácter de tales al ingresar a patrimonio de los bancos.*
- 6. Los aportes, apropiaciones y traslados que les efectúen otras entidades públicas.*

**Artículo 72º.-** *Los Bancos de Tierras no estarán obligados a enajenar los inmuebles que adquieran, dentro del término previsto en el artículo 33 de la presente Ley, cuando se trate de aquellos adquiridos para los fines establecidos en los literales c), d), e) y k) del artículo 10.*

**Artículo 73º.-** *Establécese a favor de los Bancos de Tierras el derecho de preferencia en la enajenación de los inmuebles que según el plan de desarrollo aparezcan ubicados en las zonas destinadas por los Concejos, el Consejo Intendencial o las Juntas Metropolitanas a los fines establecidos en los literales b), d), e), m), n) y o) del artículo 10. En virtud de dicho derecho, los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez, ofrecerlos en primer lugar a los Bancos de Tierras.*

**Artículo 74º.-** *Corresponderá a los representantes legales de los Bancos de Tierras determinar, con el visto bueno de sus juntas directivas, presididas personalmente por el alcalde o el Intendente, y mediante resolución motivada, los inmuebles precisos respecto de los cuales se ejercerá el derecho de preferencia.*

*La resolución anterior será inscrita en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles señalados, y no podrá inscribirse ningún título traslativo de dominio posterior sin la constancia de haber cumplido la obligación prevista en el artículo anterior.*

**Artículo 75º.-** *El precio de compra del inmueble y las condiciones de pago se sujetarán a las disposiciones del Capítulo III de la presente Ley.*

**Artículo 76º.-** *Los Bancos de Tierras dispondrán de un plazo de tres (3) meses contados desde la fecha de recepción de la oferta para ejercer su derecho de preferencia, y un plazo adicional de seis (6) meses para perfeccionar la transacción.*

*Mientras no exista un Banco de Tierras, el derecho de preferencia lo ejercerá la entidad territorial, por conducto del alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia. (...)"*

1. Por razones del paso del tiempo, de cambios en la forma de ordenar el territorio, y por supuesto por la dinámica propia del ejercicio político – administrativo, las normas anteriores han sido objeto de modificaciones, complementación o actualización<sup>2</sup>.

Al respecto, el artículo 118 de la Ley 138 de 1997 señala que:

*“Los Bancos de Tierras a los que se refieren los artículos 70 y siguientes de la Ley 9 de 1989 podrán optar por la denominación de **Bancos Inmobiliarios y constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta**. Estas entidades, además de las funciones previstas en las referidas normas, podrán adicionalmente, administrar los inmuebles fiscales del correspondiente municipio o distrito.*

*“Cuando ingresen al patrimonio de estos Bancos terrenos ejidales, éstos deberán destinarse en forma prioritaria a programas de vivienda de interés social, ya sea utilizándolos de manera directa, o mediante la inversión en dichos programas, de los recursos financieros obtenidos con otro tipo de operaciones sobre los mismos.”*

En efecto, la Ley 388 de 1997 conocida como Ley de Desarrollo Territorial precisó algunos elementos relacionados con la figura del banco de tierras, con especial atención en la naturaleza jurídica que pueden adoptar estas entidades para operar.

Respecto a los fines en los que debe enmarcarse la actuación de los Bancos de Tierras, estos fueron igualmente modificados por la Ley 388 de 1997, de la siguiente forma:

Tabla 1. Funciones de los Bancos de Tierras

LEY 9 DE 1989 ART. 10 (Literal)	LEY 388 DE 1997 - ART. 58
B, LL, M	b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
C	h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
D	i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
E	j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
K	c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
O	l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley.

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

<sup>2</sup> -1991 - Ley 3 de 1991 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”. El artículo 22 de esta ley extendió a favor de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana el derecho de preferencia establecido en favor de los Bancos de Tierra por la Ley 9 de 1989. -1997 – Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. El artículo 138 de esta ley indica en su numeral tercero que se modifica expresamente el contenido de los artículos 70 y 71 de la Ley 9 de 1989, entre otros.

## 5.1. Métodos de adquisición

Más recientemente, de acuerdo con el Consejo de Estado (Sentencia 6178 de 2020), los bancos de tierras son establecimientos públicos locales encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción de dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en la Ley 9 de 1989. La finalidad de la figura no es otra que la de adquirir o sacar del mercado tierras pre-urbanas, a efectos de ordenar el crecimiento del municipio y evitar la apropiación indebida generada por el crecimiento.

Los Bancos de Tierras, en términos de planificación urbana permiten neutralizar las alzas en los precios de los inmuebles que vendrían a encarecer el costo de la vivienda. Como entidades públicas que adquieren tierras antes de su incorporación al desarrollo urbano, sus objetivos igualmente deben estar contenidos en el plan de desarrollo, para:

- a) Controlar el crecimiento urbano, como alternativa a los instrumentos tradicionales de zonificación.
- b) Controlar los precios de la tierra y estabilizar el mercado de tierras.
- c) Aumentar las tierras disponibles para sectores de bajos ingresos.
- d) Determinar los usos de la tierra con criterios distintos al del precio.

A continuación, se detallan experiencias previas en acciones orientadas a banco de tierras que se puede resumir en tres tipos de estrategias a saber: la enajenación voluntaria de predios, el reajuste de tierras, y la enajenación forzosa como se mencionó con anterioridad.

### Reajuste de tierras

El reajuste de tierras, generalmente, se realiza con el fin de desarrollar la tierra rural para ser incorporada al área urbana. Sin embargo, también es utilizada para la reorganización de las estructuras urbanas existentes con deficiencias en servicios e infraestructura de soporte de las actividades urbanas. La adquisición consiste en un traspaso de derechos de propiedad a una agencia u organización, la cual desarrolla la tierra y entrega una porción más pequeña a los propietarios. Lo anterior se justifica dado que el valor de la tierra ha aumentado debido a la dotación de infraestructura y servicios.

Como instrumento, el reajuste de tierras permite a los gobiernos y municipios compartir con los propietarios de la tierra las ganancias generadas por la inversión del capital a un costo relativamente bajo en la adquisición de las áreas de terreno de utilidad pública. Por otro lado, el instrumento resulta eficiente para alcanzar objetivos de desarrollo urbano al proporcionar infraestructura urbana de manera planificada sin que con ello se desmejore la riqueza del propietario del suelo.

El reajuste de tierras es un instrumento de vieja data en la planificación urbana mundial, el cual ha demostrado su eficacia en proyectos urbanos en países como Japón y Corea del sur después de los eventos de guerra sufridos en el siglo XX. Si bien, el desarrollo de este instrumento se concentró en Asia en sus inicios, ha logrado utilizarse de manera cada vez más frecuente en varios países del mundo.

La experiencia reciente sobre este instrumento es de amplia aplicación que va desde la aplicación clásica de reajuste para obras de infraestructura, el desarrollo de áreas rurales que se incorporan al suelo urbano, hasta la redensificación y el reasentamiento en zonas de la ciudad. De igual manera, el instrumento ha evolucionado para incluir en el nuevo reparto, no solo áreas de terreno como

mecanismo exclusivo de captura de valor público o adquisición de suelos, sino también la devolución en áreas construidas e incluso el acompañamiento de indemnizaciones de tipo monetario.

Aunque el instrumento es capaz de agilizar la consecución de terrenos para el desarrollo de las infraestructuras, depende críticamente de dos elementos. El primero es un marco institucional bien definido, con reglas claras y sustento en la confianza que le puede dar cada uno de los propietarios de los suelos, a la agencia gubernamental y a los desarrolladores inmobiliarios sobre el tamaño del terreno luego del reajuste y su valoración.

En el segundo caso, se establecen obstáculos al desarrollo del instrumento como la capacidad de poner de acuerdo con todos los propietarios del suelo en un proyecto específico y a su vez alinear sus intereses y concertar con ellos valores subjetivos incorporados al suelo.

### Enajenación voluntaria

La enajenación voluntaria está estipulado como instrumento de gestión del suelo en la ley 388 de 1997, de manera que se define como el método de adquisición de bienes inmuebles declarados de utilidad pública o de interés social en el que se ofrece una resolución u oferta de compra del bien al propietario por parte de las entidades competentes de acuerdo a la ley (la Nación, entidades territoriales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, entre otras), de manera que la enajenación se dará por efectuada una vez se acepte la oferta de compra, donde, el precio de la adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, y la forma de pago del precio de la adquisición podrá ser en dinero o en especie, en derechos de construcción y desarrollo, en títulos valores o en derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.

### Expropiación (enajenación forzosa)

La expropiación es el método de adquisición que se utiliza cuando el propietario de un terreno no está convencido de vender o hacer un acuerdo con el gobierno local. En este caso, la adquisición del terreno se da por medios legales con el sustento de que la autoridad local considera imperativo el acceso a la tierra. Esto implica que se requiere de mecanismos jurídicos que permitan justificar la necesidad de acceso a la tierra por razones de utilidad pública, el desarrollo de procesos de declaratoria de ese interés, la correspondiente negociación (si da lugar) y las resoluciones administrativas y/o judiciales para revertir el derecho de propiedad al estado.

El desarrollo del instrumento implica la existencia de una compensación al propietario por el terreno expropiado, la cual es monetaria y refleja la valoración objetiva de las condiciones originales de los terrenos que se van a adquirir, incluyendo la presencia de construcciones y mejoras al terreno. Si bien este es un mecanismo de adquisición forzosa que se utiliza como mecanismo de control social o de interés estratégico de carácter público, su implementación conlleva a la obtención del suelo a tres tipos de costo que pueden ser muy altos. El primero radica en el costo de transacción de la operación de enajenación, la cual implica no solo los costos asociados con procesos y trámites para realizar la expropiación, sino también el costo en tiempo de los procesos jurídicos que esto conlleva.

El segundo costo se relaciona a la particularidad que toma la valoración y posterior indemnización al propietario como parte del proceso compensatorio por el suelo expropiado, Lo cual puede establecer montos de recursos importantes y hacer más engorroso el proceso por la necesidad de valorar por separado, cada una de las condiciones de afectación del suelo, sus moradores y demás interviniente que consideren deben recibir dinero por el hecho de la expropiación- Finalmente, se tiene la salida del propietario del área donde se adquiere el suelo y posiblemente en su área próxima.

Estos elementos han sido un problema recurrente en la implementación del instrumento en varios países que se analizaron y que se suman a que los sistemas legales no diferencian entre las personas que viven en (y de) la tierra de aquellas personas que simplemente la tierra es un activo (Azuela y Herrera, 2007).

## 5.2. Bancos de Tierras en Colombia

A nivel nacional, se observan distintas experiencias de conformación de bancos de tierras del nivel municipal, las cuales guardan el principio general de la Ley 9 de 1989 en lo relacionado con el objetivo de la adquisición y uso de suelos. Sin embargo, como se describe más abajo, se tienen instituciones que ejercen funciones o tienen objetivos relacionados con un banco de tierras, pero que tienen operación a nivel supramunicipal, bien sea porque su objeto misional se encuentra en todo el país o porque se atiende a las necesidades de administración inmobiliaria a nivel departamental.

A continuación, se describen los rasgos característicos de entidades y agencias que tienen función de banco de tierras en el país. Se presentan los casos de la gestora urbana de Ibagué, la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco, Empresa Industrial y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.

### a. Gestora Urbana de Ibagué

Ibagué cuenta con un establecimiento público “Infibagué” que tiene como uno de sus objetivos el fomento, promoción y contribución al desarrollo urbanístico del Municipio y al cual transitoriamente se le asignaron mediante Decreto Municipal 0278 de 2001 se le asignaron transitoriamente funciones de banco inmobiliario. En la siguiente tabla se presentan las características.

Tabla 2. Gestora Urbana de Ibagué

<b>AÑO DE CREACIÓN</b>	2002
<b>ACTO DE CREACIÓN</b>	Decreto Distrital 175
<b>ANTECEDENTES</b>	Mediante Decreto Municipal 0278 de 2001 se le asignaron transitoriamente funciones de banco inmobiliario a Infibagué, establecimiento público que tiene como uno de sus objetivos el fomento, promoción y contribución al desarrollo urbanístico del Municipio.
<b>NATURALEZA JURÍDICA</b>	Empresa Industrial y Comercial del Municipio Personería jurídica, Autonomía Administrativa, financiera y capital independiente.
<b>OBJETO GENERAL</b>	Desarrollar las funciones de Banco Inmobiliario, actuar como promotora de vivienda de interés social, promotora de espacio público, promotora inmobiliaria y promotora de proyectos especiales
<b>FUNCIONES COMO BANCO</b>	Realizar las actividades específicas de promoción y desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, de renovación urbana e infraestructura, lo que incluye otros aspectos la construcción, administración, arrendamientos, cofinanciación, enajenación, realización de operaciones financieras de crédito y comercio, leasing, fiduciarias, otorgamiento de avales, dar y recibir daciones en pago, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios, mediante la explotación económica de las zonas, áreas,

	locales y servicios que puedan serlo, sin lesionar, el principio general al uso, goce, disfrute y libre tránsito del espacio público
	Realizar todas aquellas actividades, competencias, conexas y complementarias para el cumplimiento de su objeto, conforme a la ley y la defensa del patrimonio público, en procura del bienestar de los Ibaguereños
	Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales.
	Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento de futuro de la ciudad.
	Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y recursos hídricos
	Provisión de espacios públicos urbanos.
	Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo
	Administración de los inmuebles fiscales de la ciudad.
	Adquirir por enajenación, dación en pago, extinción de dominio, expropiación judicial o administrativa, ejercer el derecho de preferencia.
<b>DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b>	A través de la Junta Directiva y un Gerente General
<b>PATRIMONIO</b>	Bienes ejidales que le trasladen
	Aportes y bienes entregados por el Municipio de Ibagué o terceros.
	Las cesiones que sobre proyectos específicos le haga el Municipio de Ibagué.
	Aportes de los planes de inversión y del presupuesto municipal.
	Los ingresos o rentas percibidas por la administración de inmuebles
<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA</b>	1. Gerencia General
	2. Oficina jurídica y de contratación
	3. Oficina de recursos físicos y financieros
	4. Oficina Operativa e Inmobiliaria
	5. Oficina de Vivienda y Proyectos Especiales
<b>ES UN BANCO DE TIERRAS O INMOBILIARIO EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 9 DE 1989</b>	

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

#### b. Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco

La Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco es una Sociedad Pública por Acciones Simplificadas del orden nacional, que tiene funciones de identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y de desarrollo urbano, en Bogotá u otras ciudades del país, así como construir o gestionar, mediante asociaciones público-privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y a otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto; no es un banco de tierras o inmobiliario en los términos de la ley 9 de 1989, sin embargo, se considera una experiencia relevante de análisis debido al éxito que ha tenido su operación.

Se creó para el desarrollo del proyecto de desarrollo y renovación urbana en el área conocida como Centro Administrativo Nacional -CAN en Bogotá D.C. que reúne 66 edificios con 24 entidades del orden nacional, pero luego de la puesta de marcha de este proyecto se le encomendó el desarrollo de otros proyectos para sedes administrativas públicas, se modificó su naturaleza jurídica y se consolidó como

una importante Empresa pública especializada en la formulación, estructuración, ejecución y operación de proyectos urbanos.

Se fortaleció con un amplio portafolio de servicios, dentro de los que se resaltan, el diseño del mejor esquema de financiación para el proyecto, agilidad en la adquisición del suelo a través de las herramientas establecidas en la ley (declaratoria de utilidad pública - expropiación), definición del mejor modelo de desarrollo que permita la norma y su gestión ante las entidades competentes, así como un servicio de gestión o asesoría inmobiliaria para el manejo de bienes fiscales.

Tabla 3. Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas

<b>AÑO DE CREACIÓN</b>	2011 como Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas.
<b>ANTECEDENTES</b>	La Gobernación de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca estudiaron, entre otros, un proyecto de desarrollo cultural y urbanístico, en lotes de aproximadamente 26 hectáreas, contiguos a los terrenos del CAN; sin embargo, integrar ese plan de acción tenía una proyección más compleja de la inicialmente contemplada, por lo tanto, para ejecutar el plan de acción revisado por el CONPES en documentos 3515 de 2009 y 3964 de 2011 se encontró necesario crear una entidad dedicada especialmente a formular y ejecutar el proyecto de renovación.
<b>ACTO DE CREACIÓN</b>	Decreto 4184 de 2011.
<b>NATURALEZA JURÍDICA</b>	Sociedad Pública por Acciones Simplificadas del orden nacional Vinculada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
<b>INSPECCIÓN Y VIGILANCIA</b>	Superintendencia de Sociedades y Contraloría General de la República
<b>SOCIOS</b>	Nación - Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y los que se vinculen posteriormente.
<b>OBJETO SOCIAL</b>	Elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana en el área alinderada, con sujeción a las normas aplicables para el efecto, en función de la materia dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial y otros complementarios.
<b>TRANSFORMACIÓN</b>	Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País. Art. 245. Transfórmese la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas SAS, en la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas.
<b>DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b>	A través de una Asamblea General, una Junta Directiva y el Gerente de la Sociedad.
<b>PATRIMONIO</b>	Aportes de entidades públicas del orden nacional. Aportes de entidades públicas del orden territorial. Los aportes, donaciones e ingresos propios que reciba. Recursos del crédito.
<b>NATURALEZA JURÍDICA</b>	Adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
<b>OBJETO SOCIAL</b>	Identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación

	y de desarrollo urbano, en Bogotá u otras ciudades del país, así como construir o gestionar, mediante asociaciones público-privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y a otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto.
<b>DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b>	A través de un Consejo Directivo y un Director
<b>PATRIMONIO</b>	Bienes y recursos públicos provenientes del Presupuesto General de la Nación
	Recursos provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios
	Bienes que adquiera a cualquier título, gratuito u oneroso y los productos y rendimiento de ellos
	Bienes que posea al momento de su transformación
<b>FACULTADES</b>	Transferencia gratuita de bienes fiscales, contratación de fiducias mercantiles para el desarrollo de los proyectos, uso parcial de la figura de la expropiación administrativa
<b>REGLAMENTACIÓN</b>	Decreto 1275 de 2015
<b>INCORPORACIÓN</b>	Decreto 1080 de 2015. Compilatorio del Sector Presidencia de la República
<b>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROYECTOS</b>	1. Contratos o convenios interadministrativos.
	2. Fiducia Mercantil
<b>MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA</b>	Decreto 2556 de 2015
<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA</b>	1. Consejo Directivo
	2. Dirección General
	3. Subdirección de Estructuración
	4. Subdirección de Estudios y ejecución de proyectos
	5. Subdirección Inmobiliaria
	6. Secretaría General
<b>NO ES UN BANCO DE TIERRAS O INMOBILIARIO EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 9 DE 1989</b>	

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### c. Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca

Cundinamarca encontró la necesidad de contar con una empresa que diera fortaleza al desarrollo socioeconómico del departamento a través de su participación en un segmento del mercado dedicado a actividades de comercialización, administración, venta y arriendo de inmuebles.

Aunque su creación y funciones no incorporan la operación como Banco de Tierras, es una experiencia que vale la pena identificar al ser experta en la prestación de servicios de una de las funciones que puede desarrollar el Banco Regional para obtener ingresos, o para administrar los inmuebles que se destinarán al desarrollo de proyectos estratégicos.

Tabla 4. Empresa Industrial y de Servicios Logísticos de Cundinamarca

<b>AÑO DE CREACIÓN</b>	1996
<b>ACTO DE CREACIÓN</b>	Decreto Ordenanzal 0679 de 1996
<b>NATURALEZA JURÍDICA</b>	Empresa Industrial y Comercial del departamento de Cundinamarca Vinculada a la Secretaría General de la Gobernación de Cundinamarca
<b>OBJETO GENERAL</b>	Celebrar, desarrollar y ejecutar todos los actos, negocios y operaciones inherentes a la prestación de servicios relacionados con bienes inmuebles del sector público y privado.
<b>REFORMA</b>	Decreto Ordenanzal 433 de 2020
<b>OBJETO</b>	Desarrollar, celebrar y ejecutar actos, negocios y operaciones inherentes a: -La administración de inmuebles sometidos al régimen de PH y la contratación de los servicios inherentes a ello tales como mantenimiento, servicio de aseo y vigilancia. -La operación catastral, y gestión predial y ambiental, avalúos de bienes. -Consultoría, estudios, diseños, gerenciamiento y ejecución de proyectos de obra civil, construcción e interventoría, proyectos de infraestructura y servicios tecnológicos, gestión documental. -Proyectos logísticos de eventos institucionales, culturales y artísticos de la cadena de servicios, suministros, transporte y todas sus conexas.
<b>DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b>	A través de la Junta Directiva y un Gerente General
<b>PATRIMONIO</b>	Bienes y valores que posea y los que adquiera posteriormente. Los recursos provenientes por venta de servicios. Capitalización de los excedentes financieros. Aportes de empresas de cualquier nivel o sector Los recursos provenientes del crédito y las partidas que le destinen en el presupuesto departamental. El producto de sus rentas, bienes y servicios.
<b>RÉGIMEN JURÍDICO</b>	Los actos para el desarrollo de sus funciones por el Derecho Privado. Los actos en ejercicio de funciones administrativas por el Derecho Público Administrativo
<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA</b>	Acuerdo 04 de 2016 1. Gerencia General 2. Dirección Financiera 3. Dirección Comercial 4. Dirección Técnica de Proyectos 5. Oficina Jurídica 6. Subgerencia
<b>ACTIVIDADES SOCIOECONÓMICAS PREDOMINANTES</b>	Avalúos comerciales y de renta, de inmuebles entregados en dación de pago, de reserva hídrica, de plusvalía, para la CAR. Asesoría y asistencia técnica a los municipios en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Vivienda Social para identificar predios con vocación de vivienda.

	Estimular la inversión privada nacional y extranjera en proyectos habitacionales, y de construcción.
<b>NO ES UN BANCO DE TIERRAS O INMOBILIARIO EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 9 DE 1989</b>	

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

En síntesis, estas tres experiencias constituyen importantes antecedentes en la gestión de proyectos inmobiliarios o administración de inmuebles privados o públicos que tienen importante experiencia o casos de éxito que es pertinente tener en cuenta para estructurar lo que busca ser el ente gestor del suelo en la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

Es evidente que independientemente de la figura, la estructura orgánica de estos ejemplos es similar y siempre contempla una figura destinada a los proyectos, elemento que nos permite concluir que la esencia de un banco de tierras debe ser la identificación de los proyectos que se busca desarrollar, para posteriormente adelantar todo un proceso de identificación, estructuración, financiación, gestión o administración, pero constituye un factor de origen que permite establecer toda una ruta de acción en la gestión propia, a través de terceros o prestación de servicios.

Otro elemento que presenta grandes similitudes corresponde al tipo de aportes que constituye el patrimonio de estas entidades y que muy seguramente será un apoyo en la definición de los recursos, aportes y demás que constituirán el soporte financiero de la entidad.

Finalmente, es prioritario identificar posibles servicios relacionados con el objeto del banco que aún no estén siendo implementados por las empresas con funciones similares en el territorio nacional y que se conviertan en componentes diferenciados y singulares que hagan destacar y sobresalir al Banco en su gestión.

En el Anexo 2. Proyectos experiencias nacionales BRT, se analizan las experiencias en el desarrollo de megaproyectos de Renovación Urbana en las diferentes ciudades del país a partir del ámbito de actuación, los instrumentos de gestión del suelo, los instrumentos de financiación, las áreas de intervención y la descripción de los costos, de manera que muchos de ellos tienen elementos en común que se definen de la siguiente manera:

1. Los proyectos presentados tienen un ámbito de actuación destinado a la ejecución de proyectos de vivienda, a la redensificación habitacional, a las mejoras en espacio público y a potenciar el uso del suelo desde la localización de este, de manera que el objetivo principal para la ejecución de los proyectos es la contribución al crecimiento ordenado de las ciudades.
2. En los instrumentos de gestión del suelo, la enajenación voluntaria definida como un mecanismo jurídico que se da cuando el propietario de un bien inmueble de utilidad pública o de interés social acepta la resolución o la oferta de compra del bien para el desarrollo del proyecto; es un instrumento utilizado en la mayoría de los mega proyectos desarrollados en Bogotá como en el proyecto de San Bernardo y Tercer Milenio, Entreparkes, Barrio Jorge Eliecer Gaitán y 12 de Octubre, Ciudad CAN y Ministerios, además, este instrumento también se ejecuta en el proyecto de San Pascual en Cali.
3. Como mecanismos de financiación de los proyectos se resalta la participación de diferentes actores como los gobiernos municipales con las secretarías de hacienda, los promotores inmobiliarios y las entidades encargadas de la renovación. De esta forma, muchos de los

proyectos expuestos contemplan la conformación de figuras legales como los encargos fiduciarios, las fiducias inmobiliarias y sociedades. En consecuencia, como instrumentos de financiación se utiliza el aporte de inversiones público-privadas y las cargas que los propietarios pagan a partir de su vinculación voluntaria al proyecto.

4. Las áreas de intervención de los proyectos presentados se caracterizan por tener una extensión mayor a los 100.000 mts<sup>2</sup>, de manera que los polígonos de intervención contemplan un número de predios mayor a 100.
5. Dentro de las entidades a cargo de la ejecución de los proyectos se evidencia que cada ciudad cuenta con una Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano que comparten en sus misiones empresariales la gestión de los proyectos urbanísticos para la transformación del territorio.

### 5.3 Bancos de tierra en el ordenamiento político administrativo en Colombia

Ahora bien, aclarado que el concepto legal de la figura del Banco de Tierras o Inmobiliario, resulta necesario conocer las entidades territoriales y administrativas facultadas para su uso o implementación, en el marco de los alcances establecidos por la Constitución dentro de la división político-administrativa.

Organizar u ordenar el territorio debe entenderse como una función pública, un deber a cargo del Estado que permite a sus habitantes apropiarse de su entorno en la medida en la que éste le provee y satisface sus necesidades mejorando su calidad de vida. Es además una obligación inagotable que tiene como reto adecuarse a la dinámica de cambio de la ciudad y de quienes la habitan.

Dentro de las finalidades de esa labor de organización, está, eliminar situaciones de pobreza, de desempleo, falta de producción alimentaria, mala prestación de los servicios públicos, falta de infraestructura, disminuir el déficit de vivienda y el desequilibrio ambiental y ecológico. En esta lógica, el banco regional de tierras es un instrumento que se puede vincular a la atención de estas situaciones.

La concepción política del Estado colombiano se hace presente desde el artículo primero de la Constitución Política que establece dentro de sus principios fundamentales que:

*“Art. 1º-Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democráticas, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

Llevado a la práctica, el referido artículo señala de qué forma está organizado el país, y cómo se intervendrá el territorio para poder materializar todos los derechos, deberes y obligaciones incorporados dentro del mismo texto Constitucional.

Asimismo, en este marco está presente la autonomía de las entidades territoriales, llamada también descentralización territorial, que se entiende como la entrega de competencias o funciones administrativas a las entidades para que sean ejecutadas directamente y bajo su responsabilidad sin desconocer el ejercicio de control que emana del poder unitario. Este concepto resulta fundamental a la hora del diseño, formulación e implementación de una figura de banco regional de tierras, toda vez

que se tratará de un ejercicio de articulación entre diferentes municipios bajo una figura común de gestión del territorio.

Por otra parte, con la Constitución de 1991 se pretende organizar mejor el territorio y de esta manera perfeccionar el cumplimiento de las tareas en cabeza del Estado, de esta manera, el artículo 285 señala que el territorio se divide geográficamente, pero además de ello contará con otras divisiones que dependen del desarrollo legislativo en la materia. Asimismo, el artículo 286 establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (ver Anexo 3. Entidades territoriales). Adicionalmente, la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

El artículo 287 *ibíd.*, por su parte, en consonancia con el primer artículo constitucional reitera que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Finalmente, el artículo 288 señaló que habría una ley orgánica de ordenamiento territorial que definiría las competencias entre la Nación y entidades territoriales, Ley 1454 que fue expedida en el año 2011, en la que se profundizará más adelante.

Dentro de las entidades territoriales y administrativas más relevantes para el análisis del diseño del banco regional de tierras se encuentran la región administrativa y de planificación, el área y la región metropolitana, por esta razón a continuación, se presenta una descripción de cada una de estas.

#### Regiones Administrativas y de Planificación

El artículo 306 de la Constitución Política establece que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

La Constitución prevé que las regiones que sean formadas en los términos del artículo 306 podrán solicitar el cambio para convertirse en una entidad territorial, situación que involucra la participación de Comisión de Ordenamiento Territorial, el Congreso y los ciudadanos de los departamentos interesados.

Mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, se agregó al mencionado artículo que el Distrito Capital de Bogotá podría asociarse en una Región Administrativa. Esta adición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-313 de 2004, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño, por motivos de procedimiento toda vez que no se llevaron a cabo la totalidad de los debates exigidos por la Constitución y se hizo uso indebido de la figura de una comisión accidental para sustituir la voluntad de una de las Cámaras.

Posteriormente, en el año 2014 se crea la primera Región Administrativa y de Planificación Especial RAP-E mediante convenio suscrito por los Gobernadores de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta y la Alcaldía de Bogotá D.C., como una persona jurídica de derecho público, de naturaleza asociativa del

orden territorial regional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio para la gestión de los asuntos que conlleven al desarrollo integral, económico y social de todos los habitantes que integran su territorio.

### Áreas Metropolitanas

El artículo 319 de la Constitución Política indica que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran, si es el caso, prestar en común algunos de ellos y ejecutar obras de interés metropolitano.

Para su conformación debe adelantarse la consulta popular, y podrán convertirse en distritos conforme a los requisitos previstos en la ley.

El Economista Ismael Molina Giraldo considera que cuando se habla de área metropolitana debe existir, al menos, tres condiciones, existencia de:

- Una ciudad central de tamaño geográfico y urbano apreciable.
- De centros poblados de menor jerarquía cuyo crecimiento y desarrollo está estrechamente relacionado con la ciudad central.
- Una fuerte relación de transporte entre los centros de menor jerarquía.

Mediante la Ley 1625 de 2013 *“Por la cual se deroga la ley 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”* se dictan las normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro del autonomía reconocida sirva de instrumento para cumplir las funciones asignadas. El parágrafo del artículo primero de esta ley deja por fuera del ámbito de aplicación de la ley a la ciudad de Bogotá, así: *“La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial.”*

En lo que respecta a Bogotá, el artículo 39 de la señalada ley indicó que la ley definirá las reglas especiales a las que se sujetará la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca.

### Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca

El Congreso de la República aprobó el proyecto de Acto Legislativo 2 de 2020 mediante el que se modifica el artículo 325 de la Constitución Política para crear una Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

El artículo 325 original establecía lo siguiente:

*“ART. 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.”* (Subraya propia).

La modificación aprobada el 22 de julio del año 2020 incorpora lo siguiente:

**ARTÍCULO 1º.** *Modifíquese el artículo [325](#) de la Constitución Política de Colombia así:*

**ARTÍCULO 325.** *Créese la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.*

*En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios que se asocien y las del departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. Las entidades territoriales que la conformen mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital.*

*El Distrito Capital también podrá conformar una región administrativa con otras entidades territoriales de carácter departamental.*

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1.** *Tras la promulgación de este Acto Legislativo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca someterán a votación del concejo distrital y la asamblea departamental su ingreso a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, con lo cual entrará en funcionamiento.*

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2.** *Una Ley Orgánica definirá el funcionamiento de la Región Metropolitana y en todo caso deberá atender las siguientes reglas y asuntos:*

- 1. Para su trámite, el Congreso de la República promoverá la participación ciudadana y de los entes territoriales interesados.*
- 2. El procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios a la Región Metropolitana.*
- 3. El grado de autonomía de la Región Metropolitana.*
- 4. El Consejo Regional será su máximo órgano de gobierno y estará conformado por el alcalde mayor de Bogotá, los alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca.*
- 5. Habrá un sistema de toma de decisiones que promueva el consenso. No se contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional ni habrá lugar al derecho al veto. Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. Para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del director, y los gastos y las inversiones de la Región Metropolitana, se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.*
- 6. Se establecerán los parámetros de identificación de hechos metropolitanos, los mecanismos de financiación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana y la transferencia de competencias de la nación.*
- 7. La Región Metropolitana no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, ni los municipios que componen su jurisdicción.*
- 8. En todo caso el control político de las decisiones de la Región Metropolitana lo ejercerán el concejo distrital, los concejos municipales y la Asamblea departamental."*

Estas dos entidades administrativas son de gran relevancia para el desarrollo de este documento, por el alcance institucional que tienen sus actuaciones y que permiten comprender el marco jurídico de la

actuación de una entidad territorial incluso por fuera de sus límites geográficos. Por tal razón, en a continuación se profundizará en cada una de ellas.

Tabla 5. Diferencias entre el Área Metropolitana y la Región Metropolitana

Área Metropolitana	Región Metropolitana
Un área metropolitana es una figura que permite la unión de varios municipios.	Una región metropolitana es una figura que permite la unión de dos o más entidades territoriales.
Constitución: 5% de los ciudadanos inscritos en los censos electorales de todos y cada uno de los municipios interesados pueden promover un proceso de conformación	Entrada en funcionamiento: La Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca someterán a votación del Concejo Distrital y la Asamblea Departamental el ingreso a la Región Metropolitana.
La decisión final sobre el Área Metropolitana se toma mediante voto ciudadano en consulta popular, cuyo resultado es de carácter obligatorio.	No se requiere de consulta previa

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

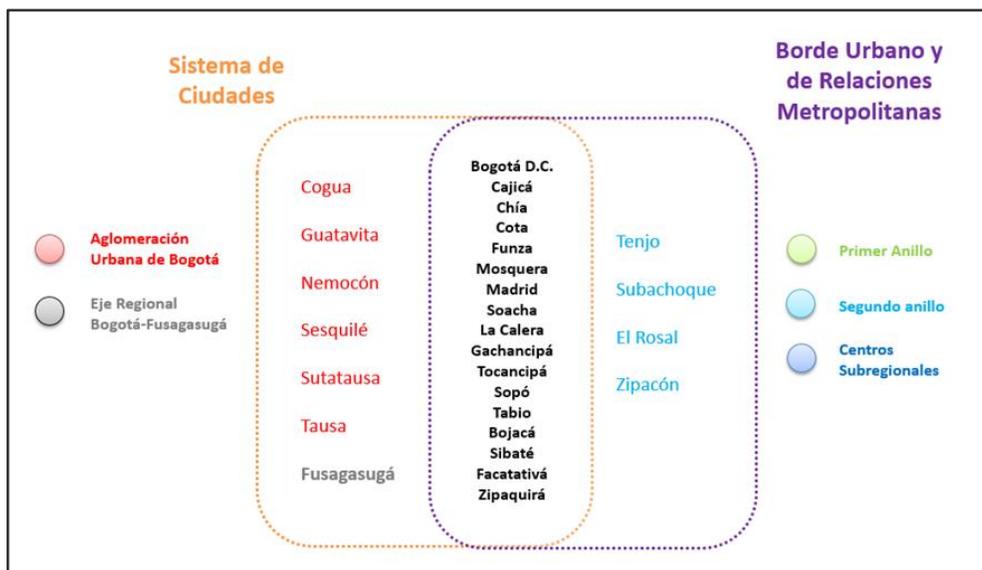
#### 5.4. Experiencia de regionalización en Bogotá y su entorno

En el marco de la estructura político-administrativa presentada en el apartado anterior, en este se expone las experiencias de regionalización que he llevado a cabo Bogotá y los municipios aledaños, entre los que se encuentran la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) y el Comité de Integración Territorial de Bogotá y Cundinamarca. Posteriormente, se hace un énfasis en los aspectos de hábitat y suelo en la gestión regional a partir de las apuestas del POT.

La región es una realidad física, económica, funcional y geográfica. Solo falta que esta realidad se determine desde lo jurídico y lo institucional. En este sentido, la decisión estratégica no es sobre si conviene o no adaptar estrategias asociadas para gestionar aspectos como suelo, hábitat y sistemas de soporte, sino definir los modelos, los alcances y los mecanismos a aplicar, entre los que se encuentra el banco regional de tierras.

Distintos estudios reconocen que Bogotá se comporta como un sistema funcional propio de aglomeraciones urbanas. Tanto la política nacional del Sistema de Ciudades, como el más reciente modelo de regionalización elaborado por el CIDER de la Universidad de los Andes para el PNUD (CIDER Universidad de los Andes, 2017), reconocen esta situación, con algunas diferencias como las que se pueden ver en el gráfico siguiente, pero que admiten que como mínimo, Bogotá y 16 municipios vecinos:

Ilustración 3. intersección entre modelos del sistema de ciudades y modelo de borde urbano para la Región Metropolitana



FUENTE: CIDER 2017

El desarrollo de estrategias relacionadas con los procesos de planeación y gestión del territorio conjunto que comprende Bogotá y municipios y departamentos vecinos se ha venido gestando desde las capacidades municipales que tienen desde su autonomía las entidades territoriales, así como de las posibilidades jurídicas que han surgido como parte de leyes o instrumentos de coordinación de carácter nacional para la conformación de áreas metropolitanas, regiones administrativas o figuras asociativas para el desarrollo regional. La base de estos procesos ha sido la de encontrar esquemas de gobernanza donde se puedan tomar decisiones regionales sobre la base de la diversidad de capacidades territoriales y de financiación de iniciativas de esta índole. En esta sección se realiza una recopilación de los principales hitos que han generado los procesos de regionalización que incluyen a Bogotá y la oportunidad que en esta materia se abre para el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión y financiación del suelo, como lo son los bancos de tierras.

Desde la década de los noventa, Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca han emprendido diversos ejercicios de aproximación a un análisis del fenómeno de interdependencia entre la ciudad capital y su entorno geográfico. En esta trayectoria se han realizado estudios, modelos e iniciativas conducentes a encontrar formas institucionales de agenciamiento entre entidades territoriales para enfrentar problemas de interés común.

No han sido pocas las iniciativas de integración regional de Bogotá con Cundinamarca o municipios específicos de este departamento. En especial, desde la trascendencia que ha surgido en torno a la planeación de ciudades región, sistemas de ciudades o asociaciones de ciudades para un objetivo común, se han presentado variadas experiencias de regionalización. Si bien, las relaciones entre Bogotá y municipios fueron de baja intensidad en el siglo XX en los temas de integración, pasando por el antecedente de la anexión de algunos de ellos a la capital, para el siglo XXI, no sólo la perspectiva de como Bogotá se presenta frente a la región en términos de relaciones funcionales, sino también, el avance en esquemas de gobernanza regional, han permitido que se desarrollen escenarios y esquemas

de organización territorial que avancen en el marco de integración benéfica para la región (Montero et al, 2021).

Las iniciativas generadas para la articulación de la planeación regional y el aprovechamiento de las ventajas regionales parten de la instauración de la mesa de planificación regional en el año 2001, cuyo objetivo era el de promover el desarrollo económico y social de Bogotá y la región sobre la base del mejoramiento de las condiciones de competitividad. En el marco de la mesa se proponen escenarios de ocupación territorial y de estos, la definición de los proyectos estratégicos necesarios para alcanzar un modelo de ciudades desconcentrado.

El modelo elaborado por la Gobernación en el año 2002, parte de identificar espacialmente las tendencias demográficas y una estructura de centros urbanos regionales (Pérez Preciado, 2002). La propuesta contempla aspectos ambientales, económicos, urbanos, sociales y propone un modelo con tres estructuras: Ecológica, urbano - regional y sistema vial. Reconoce los problemas de escasez del suelo de Bogotá y formula alternativas de conurbación como respuesta a la informalidad además de proyectos estratégicos regionales con énfasis en infraestructura de conectividad y recuperación de elementos del sistema ambiental regional.

Como resultado de los procesos de diálogo regional sobre las apuestas de planeación que se propusieron en el marco de la mesa de planificación regional, se inicia la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE). Esta forma de asociación de carácter regional supra departamental tiene como objetivo la promoción del desarrollo económico y social para Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta. Bajo la figura de esquema asociativo, la RAPE plantea una ruta estratégica para contribuir con el desarrollo de proyectos de escala regional, que contribuya a la solución de problemáticas afines a los departamentos en materia de competitividad y proyección internacional, gobernanza y buen gobierno, seguridad alimentaria y desarrollo rural, sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos y la infraestructura de transporte, logística y servicios públicos.

Desde el año 2015, se estableció el Comité de Integración Territorial de Bogotá y Cundinamarca (24 municipios), una instancia que en paralelo a las demás entidades u organizaciones que abordan los temas de interés regional, se ha convertido en el puente de diálogo para alcanzar el objetivo de avanzar en la institucionalizar los mecanismos de coordinación que permitan articular las políticas de ordenamiento territorial a mediano y largo plazo. Es en el marco de este cuerpo de armonización entre Bogotá y la región, donde se promueve el desarrollo y aplicación de instrumentos de planificación del territorio sustentados en la autonomía municipal, pero con alcance a la región (Montero et al, 2021).

En general, los modelos propuestos tienen las siguientes características:

- Le otorgan relevancia a la estructura ecológica y la conectividad vial como determinantes de ordenamiento regional, y advierten sobre los impactos inadecuados del crecimiento concentrado en la ciudad central.
- Establecen directrices para un sistema de centros urbanos en red mediante funciones y tamaños estructurados entorno a una red vial regional.
- Identifican proyectos estratégicos para ser agenciados en forma integrada y con recursos compartidos con fuentes de diferentes escalas de gobierno.
- Reconocen la ausencia de instrumentos legales que den soporte a modelos de gobernanza regional.

Sumado a lo anterior, si bien el proceso de reconocimiento de la región tiene antecedentes desde la década de los noventa, en los años recientes ha tenido avances concretos en materia de constituir agendas con mayor fuerza institucional. El itinerario de acciones de integración regional adelantados por la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional - DIRNI se presentan en el Anexo 4. Acciones de Integración Regional - Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.

### **Itinerario y desarrollo de la gestión regional en aspectos de hábitat y suelo**

Si bien en diferentes aproximaciones a la regionalización de Bogotá se han abordado elementos constantes como son la necesidad de desarrollar una institucionalidad metropolitana, y unos temas de gestión común. El tema referente a la gestión del suelo y del hábitat es reciente.

Para la fundamentación del primer POT de Bogotá se realizaron estudios sobre dinámicas de integración regional, como son la aproximación a las directrices de ordenamiento territorial para Bogotá y la Región, elaborado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes. De estos estudios se derivan planteamientos recogidos en el POT adoptado por el Decreto 619 de 2000. En esta formulación no se expresa una propuesta sobre gestión de suelo o vivienda explícitamente, pero se enuncia un objetivo regional con dos objetivos:

- Convertir a la región en una unidad de planeamiento reconocible en el ámbito nacional, y célula económica de alta productividad y adecuada calidad de vida.
- Establecer mecanismos que permitieran al Distrito Capital concertar y alcanzar acuerdos con los municipios vecinos sobre manejo ambiental, consolidación de un sistema jerarquizado de asentamientos, red vial y de transporte, sistemas regionales de abastecimiento de aguas, saneamiento y energía eléctrica, proyectos estratégicos de interés común para la región y la incorporación de un enfoque integral sobre el sistema hídrico del río Bogotá.

Este enfoque se amplió en la revisión del POT del año 2003, que adoptó el concepto de Ciudad – Región y resultados de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca, que incluye departamentos de Boyacá, Meta, Tolima y Caldas. En esta versión se destaca una aproximación más específica al suelo, identificando un modelo regional desconcentrado y objetivos como la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural – regional, y el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión y de regulación del mercado del suelo para la región.

El Decreto 190 de 2004, estableció un objetivo de control a los procesos de expansión urbana de Bogotá para detener los procesos de conurbación mediante el manejo concertado de los usos del suelo del Distrito y la Región; además se definió que en los acuerdos regionales sobre ordenamiento del territorio, se debía incorporar la comprensión de los efectos del mercado inmobiliario con el fin de fortalecer la capacidad institucional para la prevención y control del uso y ocupación del territorio. El numeral 7 del artículo 1 del Decreto 190 estableció la importancia de los *acuerdos regionales para intervenir el mercado inmobiliario, con el fin de lograr consensos sobre localización de la vivienda, equipamientos, servicios públicos y el desarrollo de proyectos para generación de empleo.*

### **5.5 Experiencias locales: Bogotá**

En línea con el contexto regional expuesto, en este apartado se presentan las experiencias de Metrovivienda y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (ERU) del distrito capital en materia de bancos de tierras.

Posterior a la expedición de la Ley 9 de 1989, el Distrito Capital, mediante Decreto Distrital 305 de 1991 se crea y organiza el Banco de Tierras del Distrito Especial de Bogotá D.C., y lo dota de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa cuyo objeto será desarrollar las actividades a que se refieren los literales B, C, D, E, K, LL, M y O del artículo 10 (motivos de utilidad pública o interés social) de la Ley 9 de 1989, relacionadas en la siguiente tabla:

Tabla 6. Objeto del Banco de Tierras del Distrito Especial De Bogotá D.C.

OBJETO DEL BANCO DE TIERRAS			
B	Ejecución de planes de vivienda de interés social.	K	Provisión de espacios públicos urbanos.
C	Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales.	LL	Legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales.
D	Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades.	M	Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos.
E	Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos.	O	Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Mediante el artículo segundo del Decreto Distrital 305 de 1991 se establecen sus funciones, las cuales deberá ejercer en armonía con el artículo 378 del Acuerdo 6 de 1990 -Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad vigente para dicho momento.

Tabla 7. Funciones del Banco de tierras en Bogotá

FUNCIONES DEL BANCO DE TIERRAS			
1	Adquirir por enajenación voluntaria, cesión gratuita, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para el cumplimiento de las actividades que constituyen su objeto.	9	Organizar, administrar y realizar las operaciones relacionadas con los derechos transferibles de desarrollo y construcción de que trata el artículo 68 de la Ley 9 de 1989
2	Adquirir por enajenación voluntaria, cesión gratuita, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para en desarrollo de las actividades que constituyen su objeto, adelantar programas de adaptación de terrenos suburbanos, de legalización y habilitación, y renovación urbana, así como proyectos que se gestionen bajo los sistemas de reajuste de tierra y de integración inmobiliaria.	10	Ejercer el derecho de preferencia de que tratan los artículos 76 de la Ley 9 de 1989

3	Adquirir inmuebles por enajenación voluntaria, cesión gratuita, expropiación o extinción del dominio, por encargo del Distrito Especial de Bogotá, de sus entidades descentralizadas o de cualesquiera otras entidades públicas, o para las sociedades, asociaciones o personas jurídicas que se constituyan y organicen para el cumplimiento de fines y objetivos análogos a los del Banco de Tierras.	11	Organizar el Fondo de Rehabilitación de Inquilinatos para programas de renovación Urbana, conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley 9 de 1989.
4	Solicitar a la Junta de Planeación Distrital la aprobación de proyectos que incorporen los sistemas de reajuste de tierras e integración inmobiliaria en el marco de programas de adaptación de terrenos, Renovación Urbana y Habilitación	12	Ejercer todas las funciones y atribuciones otorgadas al Banco de Tierras para disponer la realización y gestionar directamente proyectos con base en los sistemas de reajuste de tierras y de integración inmobiliaria.
5	Promover y gestionar directamente programas de adaptación de terrenos suburbanos, de legalización y habilitación, y de renovación urbana, así como proyectos que incorporen los sistemas de reajuste de tierras y de integración inmobiliaria, previo concepto favorable de la Junta de Planeación Distrital.	13	Establecer y cobrar tasas o tarifas por los servicios que preste
6	Actuar como intermediario de cualquier clase, para realizar operaciones de adquisición, cesión gratuita, enajenación, administración y, en general, toda clase de contratos civiles o comerciales relacionados con inmuebles, incluidos los de fiducia con entidades públicas o privadas debidamente autorizadas para tal efecto	14	Prestar asesoría técnica, administrativa y financiera a las Asociaciones de propietarios que se organicen para adelantar proyectos con base en los sistemas de reajuste de tierras y de integración inmobiliaria.
7	Participar como miembro en las asociaciones de propietarios que se constituyan y organicen para la ejecución de proyectos con base en los sistemas de reajuste de tierras o de integración inmobiliaria.	15	Destinar recursos para cofinanciar proyectos que se realicen con base en los sistemas de reajuste de tierras y de integración inmobiliaria, cuando el gestor sea una Asociación de Propietarios.
8	Participar en todo tipo de sociedades o asociaciones que se constituyan y organicen, con otras personas públicas o privadas, para cumplir más adecuadamente sus funciones o para desarrollar objetos análogos o complementarios.	16	Ejercer las funciones que otras entidades públicas le deleguen, siempre y cuando sean compatibles con las funciones de que trata este artículo o contribuyan con su ejercicio.

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Definió también el mencionado decreto distrital, en su artículo séptimo, que el patrimonio y rentas del Banco de Tierras estará conformado por:

Ilustración 4. Patrimonio del Bancos de Tierras del Distrito Especial de Bogotá

Honorarios, rentas, comisiones e ingresos de todo tipo que reciba	Las costas que se decreten a su favor	Producto de las multas del art. 66 Ley 9 de 1989
Los terrenos ejidales	Sumas que se apropien en el presupuesto distrital	Bienes muebles o inmuebles que adquiera a cualquier título
Aportes, traslados que le hagan otras entidades públicas o privadas	<b>PATRIMONIO Y RENTAS DEL BANCO DE TIERRAS</b>	Producto de las tasas o tarifas por los servicios que preste
Producto de las ventas de su propiedad, así como los intereses y rendimientos	El rendimiento de sus inversiones y los ingresos de la emisión y colocación de bonos	Bienes vacantes que se encuentren en Bogotá D.C.
50% del producto de impuestos de Parques y Arborización	70% de la contribución de desarrollo municipal	50% del impuesto de estratificación socioeconómica

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

#### a. Metrovivienda

Posteriormente, en el año 1998, mediante Acuerdo 15 del Concejo de Bogotá D.C. se deroga el Decreto Distrital 305 de 1991 y se crea Metrovivienda como Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, vinculada a la Alcaldía Mayor, con tres objetivos específicos:

1. Promover la oferta masiva del suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de Vivienda de Interés Social.
2. Desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, respecto de inmuebles destinados en particular para la ejecución de proyectos urbanísticos que contemplen la provisión de Vivienda de Interés Social Prioritaria.
3. Promover la organización comunitaria a familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social prioritaria.

En su artículo cuarto señala que goza de las facultades propias de los bancos de tierras o inmobiliarios y en particular las siguientes:

Tabla 8. Funciones de Metrovivienda

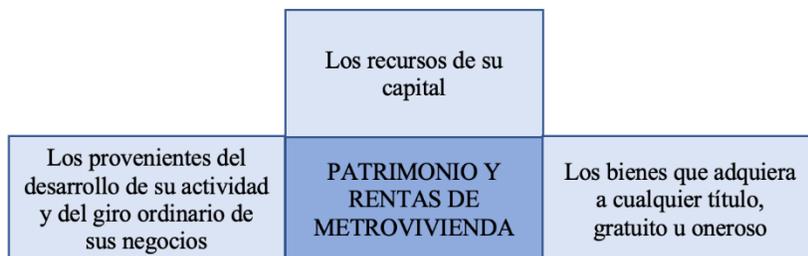
1	Preparar, tramitar y someter al Alcalde Mayor los proyectos de delimitación de las Unidades de Actuación Urbanística respecto de predios que conforme a las normas sean aptos para el cumplimiento de su objeto.	9	Participar en cualquier tipo de sociedades o asociaciones, hacer aportes, adquirir cuotas o partes de interés, según el caso, siempre y cuando su objetivo social esté directa o indirectamente relacionado con el de METROVIVIENDA.
2	Presentar para la aprobación de la autoridad de planeación correspondiente, los proyectos de reajuste de tierras, o coordinar la	10	Participar en entidades gestoras para la promoción y ejecución de proyectos realizados con el objeto de la entidad, y

	cooperación entre partícipes cuando el reajuste de tierras no sea necesario dentro de las Unidades de Actuación Urbanística, respecto de predios que conforme a las normas sean aptos para el cumplimiento de su objeto.		aportar inmuebles a unidades de actuación urbanística, cuando fuere el caso.
3	Adquirir a cualquier título derechos reales de bienes inmuebles, usando los mecanismos contemplados en la Ley para entidades de su naturaleza.	11	Cobrar por los servicios que preste conforme a sus estatutos.
4	Ejercer el derecho de preferencia en la adquisición de inmuebles en los términos del Capítulo VII de la Ley 9 de 1989.	12	Gestionar ante la entidad correspondiente la adjudicación de bienes sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio de acuerdo con el artículo 26, literal (t) de la Ley 333 de 1996.
5	La posibilidad de recibir, habilitar y administrar, cuando hubiere lugar a ello, inmuebles fiscales del Distrito Capital que puedan ser destinados a Vivienda de Interés Social.	13	Celebrar convenios con las organizaciones civiles no gubernamentales del sector solidario y de las asociaciones de vivienda popular que permitan el acceso al suelo destinado a vivienda de interés social prioritario, a favor de las familias cuyos ingresos sean iguales o inferiores a tres (3) salarios mínimos legales mensuales.
6	Celebrar los contratos requeridos para el cumplimiento de su objeto social y las funciones de la empresa, conforme a la Ley, en general, celebrar o ejecutar los actos complementarios o accesorios de los anteriores. Además, contratar el diseño, la construcción y la interventoría de obras de infraestructura para la adecuación de predios destinados a programas de vivienda de interés social.	14	Celebrar contratos de participación, sea como partícipe activa o como partícipe inactiva, consorcios, uniones temporales de empresas, asociación, contratos de riesgo compartido, alianzas estratégicas y cualquier otra forma lícita de colaboración empresarial que tiendan (sic) al desarrollo de su objeto.
7	Enajenar bienes muebles, en favor de entidades públicas o de personas naturales o jurídicas del sector privado, y adoptar, cuando sea el caso, mecanismos que garanticen la construcción de vivienda de interés social prioritario por parte de sus adquirentes.	15	Velar por el cumplimiento de las normas mínimas urbanísticas, arquitectónicas y técnicas, por parte de los desarrolladores de los Proyectos promovidos por la entidad.
8	Canalizar los recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda de que trata el Capítulo 2º de la Ley 003 de 1991, para programas de vivienda de interés social y en especial para los de vivienda de interés social prioritario que promueva METROVIVIENDA en desarrollo de su objeto.	16	Las demás señaladas en las disposiciones legales según el objeto social de la empresa.

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Todo lo anterior a través de su patrimonio, constituido, de acuerdo con el artículo quinto, por:

Ilustración 5. Patrimonio de METROVIVIENDA



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### b. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.

En el año 2016, el Distrito Capital realizó la fusión por absorción de Metrovivienda con la Empresa de Renovación Urbana, convirtiéndose en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., actualmente en funcionamiento, la cual tiene por objeto, de acuerdo con el artículo cuarto del Acuerdo Distrital 643 de 2016, *“identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos integrales referidos a la política pública de desarrollo y renovación urbana de Bogotá D.C. y otros lugares distintos al domicilio de la Empresa.”*

Complementan el objeto principal de la Empresa, las siguientes actividades:

Tabla 9. Objetos complementarios de la Empresa de Renovación Urbana - ERU

1	Promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de Proyectos Integrales de Vivienda con énfasis en Proyectos de Vivienda de Interés Social e Interés Social Prioritario, conforme la ley <u>1537</u> de 2012 y demás normas concordantes.	4	Aportar o conceder acciones en sociedades que tengan por objeto la prestación de los mismos servicios o de actividades conexas o complementarias, para lo cual podrá asociarse o consorciarse, de manera temporal o permanente, con otras entidades públicas o privadas para desarrollar tales actividades.
2	Desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, de acuerdo con lo establecido en la ley.	5	Actuar como prestador de servicios especializados en Colombia o en el exterior, siempre que se garantice que dichos servicios sean sufragados integralmente por los contratantes del servicio.
3	Gestionar, liderar, ejecutar, promover y coordinar, mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, mediante	6	Cobrar por los servicios que preste conforme a sus estatutos.

programas y proyectos de desarrollo y renovación urbana en cualquiera de sus modalidades, y en general, de proyectos estratégicos en cualquier clase de suelo de acuerdo con la política del Sector del Hábitat y a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.		
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Ilustración 6. Patrimonio de la Empresa de Renovación Urbana ERU

Los derechos y obligaciones que posea ERU y Metrovivienda al momento de su fusión por absorción	Los recursos provenientes del desarrollo de su actividad	Bienes que adquiera a cualquier título
	<b>PATRIMONIO Y RENTAS DE LA ERU</b>	Bienes y Fondos Públicos y las Tasas, Rendimientos o Contribuciones asignados
Derechos y participaciones que tiene Metrovivienda a título de constituyente, fideicomitente, ejecutor, administrador de recursos, miembro de la Junta del Fideicomiso, Fideicomisario o Beneficiario o cualquier otra modalidad de participación o posición contractual que tenga Metrovivienda		

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Dos años después de la expedición de la Ley 9 de 1989, Bogotá inicia, de forma rápida, teniendo en cuenta la novedad de la figura, su camino en el uso de este instrumento de gestión, y se ha caracterizado por entregar esa función a una entidad para que de manera exclusiva o prioritaria ejecute proyectos haciendo uso de las herramientas contempladas en la ley.

La evolución que ha tenido su aplicación en la ciudad está directamente relacionada con la forma en la que se ha ido organizando y planeando el territorio, así entonces, para 1991 con una mayor disponibilidad de suelo las funciones se encaminaron principalmente a la constitución de zonas de reserva, reajuste de tierras y adaptación de suelos, para posteriormente centrarse en el suelo urbano y en la actualidad, en cabeza de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, en el desarrollo de proyectos en el tratamiento de renovación urbana, pero con el común denominador de pretender estructurar y ejecutar, sobre todo, proyectos de vivienda de interés social con el fin de disminuir el déficit de hábitat y de responder, a las políticas de un Estado Social de Derecho que facilita el acceso a vivienda de las familias de bajos ingresos.

## 6. Contexto territorial e institucional del Banco Regional de Tierras: Bogotá-Cundinamarca

En esta sección se presenta de manera general el contexto bajo el cual se desarrolla esta apuesta del banco regional, posteriormente se presenta la definición geográfica del instrumento, asimismo, se desarrolla un apartado sobre las instancias y actores relevantes para el desarrollo e implementación del banco. Por otra parte, se cuenta con una subsección de percepción sobre la conveniencia y alcance de esta figura regional a partir de entrevistas a expertos, exfuncionarios de instituciones con funciones en temas regionales, representantes de organizaciones y ex concejales de municipios de la región.

Bajo el marco de regionalización y bajo el planteamiento del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 se fundamenta la importancia y necesidad de contar con la figura del Banco Regional de Tierras Bogotá-Región.

En efecto, desde el PDD, adoptado mediante el Acuerdo Distrital 761 de 2020, se tiene como objetivo integrar a Bogotá con la región a través de la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y de la aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial con visión regional que ordene el territorio alrededor de la Estructura Ecológica Principal y de un sistema multimodal de movilidad en red de metro regional que responda a las proyecciones demográficas del Censo de Población y Vivienda de 2018.

Asimismo, desde el quinto enfoque del PDD se destaca el enfoque territorial como elemento clave de comprensión del territorio. Entender lo anterior le permite al Gobierno Distrital actuar integralmente, ejecutar la inversión pública de manera más eficiente y planear más allá de los límites político-administrativos del Distrito para adecuar las políticas públicas de desarrollo y de gestión ambiental con criterios de justicia territorial.

Dentro del texto que constituye el PDD se incluye constantemente la visión regional que se debe construir desde la ciudad y cada una de sus entidades, buscando la consolidación de una ciudad región emprendedora e innovadora, integrada y sostenible, que se subdivide temáticamente entre las que se destacan las siguientes (Anexo 5. Objetivos del Plan de Desarrollo Distrital y Anexo 6. Metas del Plan de Desarrollo según escala):

- Ambiental
- Movilidad
- Desarrollo Social
- Desarrollo Económico
- Gobernanza y Planeación
- Educación
- Hábitat
- Turismo

Adicionalmente, el PDD 2020-2024 como objetivo integrar a Bogotá con la región a través de la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y de la aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial con visión regional que ordene el territorio alrededor de la Estructura Ecológica Principal y

de un sistema multimodal de movilidad en red de metro regional que responda a las proyecciones demográficas del CENSO 2018.

Textualmente, el programa relacionado con el Banco de Tierras se encuentra dentro del programa 52 del Propósito 5 del PDD, en los siguientes términos:

Propósito 5. Construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente.

Programa 52. Integración regional, distrital y local. Se busca promover procesos de integración regional y ordenamiento territorial en la ciudad-región, sostenibles, sociales, económicos, ambientales e institucionales; viabilizar áreas de la estructura ecológica principal, movilidad, espacio público, revitalización, sistema de cuidado, vivienda, servicios urbanos, empleo y productividad, que aporten al desarrollo regional; **implementar el banco regional de tierras**; realizar agendas participativas concertadas con el Comité de Integración Territorial-CIT; crear, institucionalizar y reglamentar la Región Metropolitana; fortalecer ambientalmente la articulación local, regional, nacional e internacional; una estrategia de desarrollo para el acueducto regional; fortalecer las relaciones con las corporaciones de elección popular de todos los niveles.

## 6.1 Definición espacial - territorial del Banco Regional de tierras

Lo anterior, lo acompasa con la inclusión del principio de coordinación que se encuentra en el artículo 71 del mismo Plan:

*Artículo 71. Coordinación con el nivel territorial. Al ser una apuesta del presente Plan Distrital de Desarrollo la integración territorial, el desarrollo de agendas conjuntas, el enfrentar las problemáticas comunes y/o compartidas de forma coordinada, y aprovechar las ventajas comparativas de nuestro territorio y de las personas que lo habitamos, se hace necesario desarrollar agendas territoriales en cuatro escalas:*

1. Escala de borde: Esto es, las relaciones territoriales entre Bogotá y los municipios del:
  - a. Borde urbano: (20 Municipios de Cundinamarca) Mosquera, Soacha, Funza, Chía, Tocancipá, Cota, Sibaté, Cajicá, Madrid, Bojacá, El Rosal, Fusagasugá, Gachancipá, Sopó, Tenjo, Tabio, La Calera, Facatativá, Zipaquirá y Subachoque.)
  - b. Borde rural: (13 Municipios en 3 Departamentos) Ubaque, Chipaque, Une, Choachí, Pasca, San Bernardo, Cabrera, Gutiérrez y Arbeláez (Cundinamarca); Guamal, Cubarral y La Uribe (Meta) y; Colombia (Huila).

Es importante señalar que la agenda y plan de acción conjunto en escala de borde no excluye la posibilidad e incluso la necesidad de que otras entidades o autoridades como las Corporaciones Autónomas, los Departamentos, etc., puedan concurrir coordinadamente a atender las problemáticas o desarrollar las potencialidades que se identifiquen.

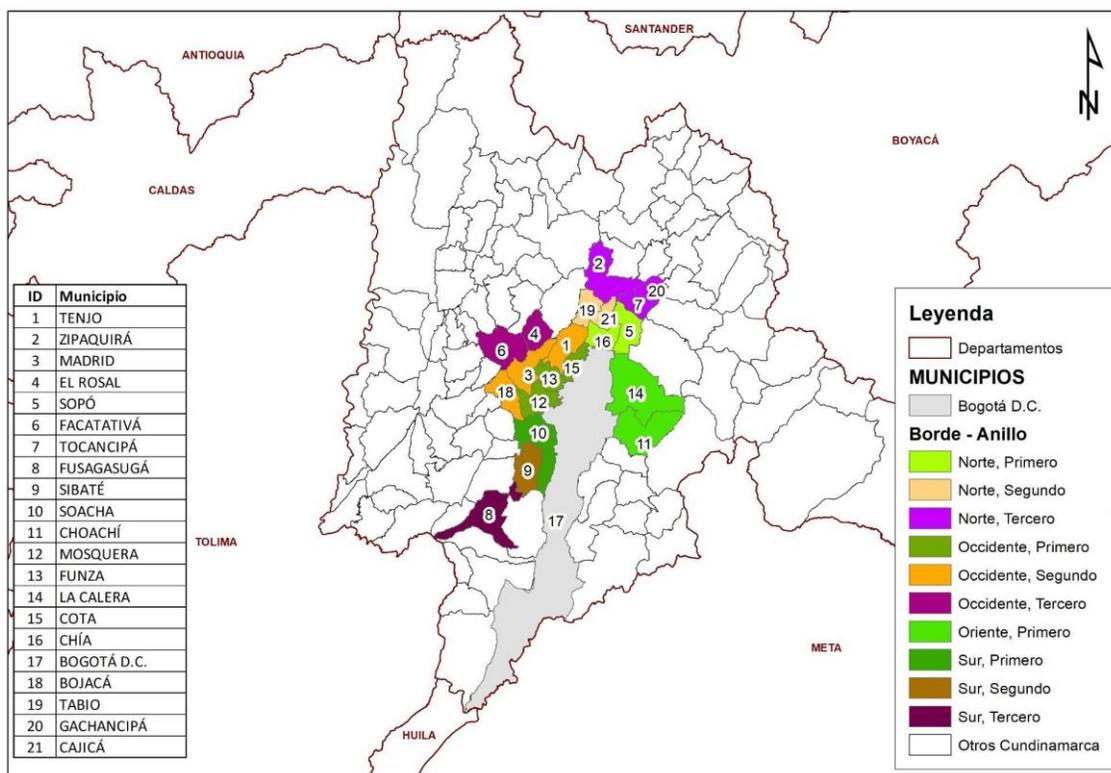
2 y 3. Escala Regional y Subregional: que implica un relacionamiento no solo con los Municipios vecinos, sino con, Departamento, y Autoridad Ambiental que integran el Comité de Integración Territorial – CIT Gran Sabana, con el CIT del que Bogotá hace parte; y en general con las diversas figuras asociativas que se adopten en el marco del territorio regional o subregional en el futuro.

Finalmente, se identifica en el PDD, dentro de su artículo 73, las Metas compartidas del Distrito con las escalas territoriales de Borde, Subregional y Regional, las cuales deben articularse según sea requerido en las diferentes instancias de integración conformadas, en sus planes de acción y mediante los mecanismos de coordinación requeridos por el marco aplicable.

En este apartado se presenta de manera geográfica el ámbito de trabajo para el diseño de la propuesta del banco regional de tierras compuesto por el borde urbano mencionado con anterioridad clasificado por borde y anillo según la ubicación y cercanía respecto al distrito, para un total de veinte municipios.

La definición de áreas de análisis tendrá como referentes, las propuestas de modelos de ocupación territorial que comprenden el estudio de subcentros de la Gobernación de Cundinamarca, el CONPES 3819 de 2014 – Sistema de Ciudades, y la propuesta de anillos de la mesa de planificación de la Sabana.

Ilustración 7. Área de estudio clasificada por borde urbano y rural.



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

## 6.2 Instancias y actores institucionales

A partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y políticas como el Sistema de Ciudades, se está configurando un nivel de planificación y gestión territorial subnacional, cada vez más robusto y complejo, con diferentes instancias, muchas de reciente creación, pero que en términos generales permite concluir que la administración y gestión territorial del país, está conformando un sistema de

planeación multiescalar e intersectorial, que demanda la conformación de sistemas institucionales de gestión asociada en ámbitos supramunicipales.

Si bien, el modelo urbanístico nacional es altamente municipalizado, la complejidad de los problemas territoriales contemporáneos pone de presente que es necesario tener instancias de convergencia entre entidades territoriales, agendas globales, asuntos sectoriales y gobernanza porque las jurisdicciones municipales o distritales no tienen capacidad de gestionar integralmente temas que superan sus límites político-administrativos.

Frente a la caracterización de actores institucionales, fueron agrupados acorde con el escala y población objetivo, destacando las competencias de cada una de estas para determinar la aplicabilidad o relación que tendrían con el Banco Regional de Tierras.

- Organizaciones Sociales
- Esquemas asociativos
- Entes de control

Si bien no se permite el desarrollo de proyectos urbanísticos privados o públicos sobre áreas de protección social (resguardos indígenas o de la sociedad civil), estos actores se deben tener en cuenta en procesos de participación ciudadana y proyectos de conservación y recuperación de estos suelos, ya que de acuerdo con estudios de disponibilidad de suelo estos se ven afectados por conflictos de uso llevando a una necesidad de recuperación y aprovechamiento adecuado del suelo acorde con las disposiciones normativas.

Junto a lo anterior, y dentro un escenario de prefactibilidad es altamente conveniente identificar a todos los actores con los que en una etapa de diseño y operación será necesario establecer diálogos que permitan enriquecer el conocimiento directo de oportunidades, necesidades, sugerencias y dificultades, información que complementa la recolección de insumos que adelanta el responsable de la estructuración del programa y que permitirán contar con un proyecto que apunta a todos los requerimientos, obteniendo además, un campo de ejecución más eficiente que ya acopió las preocupaciones y opiniones de todos los actores, con los que seguramente se cruzará en diferentes rutas de acción al momento de la implementación del programa.

Tabla 10. Organizaciones Sociales

ORGANIZACIÓN SOCIAL REGIONAL	UBICACIÓN	NOMBRE	COMPETENCIA
RESGUARDOS Y CABILDO INDIGENAS	BOGOTÁ	Cabildo indígena Muisca de Suba	Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. Los resguardos indígenas quedan sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad.
		Cabildo indígena Muisca de Bosa	
	CHÍA	Cabildo Fonqueta	
	COTA	Cabildo indígena	

		Muisca	Así mismo, con arreglo a dichos usos, costumbres y cultura, quedan sometidos a todas las disposiciones sobre protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente.
SOCIEDAD CIVIL	NACIONAL		Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social. Mover y aportar en la construcción, gestión, ejecución, seguimiento, monitoreo y control social, tanto de los temas acordados como de las políticas públicas que permitan hacer efectivo el tránsito hacia la paz y el desarrollo sostenible.

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

En Bogotá se ha avanzado fuertemente en diferentes arreglos institucionales, algunos asociados como la Región Central RAP-E, asociaciones de municipios y modelos de integración regional desarrollados por Bogotá o el Departamento desde la década de los ochenta, pero también mecanismos de gobernanza con actores privados, como son las agendas de la Cámara de Comercio de Bogotá y municipios vecinos, o la conformación de agencias como Invest y Probogota Región.

Estas instancias tienen desarrollos institucionales diferenciados y enfoques variados, pero en común, cada vez más asignan una importancia estratégica a la necesidad de tener mecanismos de planeación y gestión territorial integrada, como mecanismo para enfrentar desafíos comunes como son infraestructura para competitividad y logística, abastecimiento, preservación del recurso hídrico, protección de ecosistemas estratégicos, control a prácticas de urbanismo como urbanización informal, expansión irracional del suelo o especulación del suelo.

Tabla 11. Esquemas asociativos

ENTIDADES DE APOYO REGIONAL	CARACTERIZACIÓN	COMPETENCIA
Región Administrativa y de Planificación Especial – RAP-E Región Central	PÚBLICA	La RAPE busca consolidar un modelo de desarrollo caracterizado por la inclusión social, el conocimiento, el reconocimiento a la diferencia poblacional, de género, étnica y territorial, al tiempo que avanza en la disminución de la pobreza, el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado como contribución a la construcción de paz. Política y administrativamente, la Región Central está compuesta por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y por el Distrito Capital. Estas cinco (5) entidades territoriales suman 316 municipios. Su extensión representa el 13,7 % de la superficie del país (156.605 km <sup>2</sup> ) y está distribuida de la siguiente forma: Boyacá, 23.189 km <sup>2</sup> , Cundinamarca 22.632 km <sup>2</sup> , Bogotá D.C 1.587 km <sup>2</sup> , Meta 85.635 km <sup>2</sup> y Tolima 23.562 km <sup>2</sup> . El departamento del Meta representa cerca del 55% de la superficie total de la Región Central.
Alianza Logística Regional	PRIVADA	Analizar de manera más precisa las fortalezas y necesidades logísticas en el territorio.
Comité de Integración Territorial	PRIVADA	El CIT establece mecanismos para la integración, coordinación y articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de las

		entidades territoriales que lo conforman, contribuyendo a la planificación de los procesos de ocupación futura del territorio. Además, permite organizar la provisión de servicios públicos entre los miembros, con el fin de garantizar una prestación más eficiente de los mismos a los ciudadanos.
Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Bogotá y Cundinamarca	PÚBLICO - PRIVADA	Son las instancias encargadas de la coordinación y articulación de las distintas instancias a nivel departamental y subregional que desarrollen actividades dirigidas a fortalecer la competitividad e innovación en los departamentos en el marco del SNCI. Así mismo, las CRCI son un espacio para la cooperación público-privada y académica a nivel departamental, orientada a la implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.
Asociación de Municipios de Sabana Centro - ASOCENTRO	PÚBLICO-PRIVADA	La Asociación de Municipios, que además de ser la única del Departamento de Cundinamarca, agrupa y asocia de manera integral a los once municipios de la región Sabana Centro (Cajicá, chía, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá), es una entidad ejemplo en el manejo, ejecución y gestión de los recursos que conforman su presupuesto
Consejo Regional de Competitividad	PÚBLICO-PRIVADA	Son las instancias encargadas de la coordinación y articulación de las distintas instancias a nivel departamental y subregional que desarrollen actividades dirigidas a fortalecer la competitividad e innovación en los departamentos en el marco del SNCI. Así mismo, las CRCI son un espacio para la cooperación público-privada y académica a nivel departamental, orientada a la implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación.
Mesa de Planificación Regional	PÚBLICO-PRIVADA	La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) es un espacio de concertación resultado de un acuerdo de voluntades suscrito en febrero de 2001 entre la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).
Región Vida	PÚBLICO	Región Vida está concebida por el gobierno cundinamarqués como un territorio para la felicidad, la habitabilidad y la sostenibilidad. Para lo cual, adelantará acciones para que en el mediano y largo plazo su población está distribuida de forma inteligente y equitativa, que cuente con las garantías de acceso a la educación, que sea un territorio ambiental, social y económicamente sostenible, adaptado al cambio climático y con un tejido social fortalecido, además de contar con sectores urbanos renaturalizados, con zonas de producción agropecuaria e integrado social y culturalmente.

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Tabla 12. PROBOGOTÁ - FUNDACIÓN PARA EL PROGRESO DE LA REGIÓN BOGOTÁ

CARACTERIZACIÓN	COMPETENCIA	MIEMBROS
PRIVADA	<p>Organización sin ánimo de lucro, privada e independiente, creada por empresas líderes interesadas en el futuro de la Región Capital, que busca contribuir a hacer de Bogotá y la región un mejor lugar para vivir, trabajar e invertir. Una Fundación privada, independiente, apartidista y neutral.</p> <p>Un puente para facilitar el diálogo político necesario entre Alcaldías, Gobernación, Gobierno Nacional, Consejos, Asamblea y otros órganos de Gobierno y de la sociedad civil.</p> <p>Fortalecimiento institucional acercando a los ciudadanos para dialogar sobre lo público.</p> <p>Un Punto de encuentro para temas relevantes de la Región Capital</p> <p>Apoyo desde el sector privado al análisis, discusión, valoración y apoyo de las políticas públicas.</p> <p>Una iniciativa promovida por empresarios responsables interesados en contribuir al desarrollo sostenible de Bogotá y la Región.</p>	<p>PEDRO GÓMEZ, TIGO, UBER, BANCOLOMBIA, Cla IntegraciónL, RAPPI, UNICENTRO BOGOTÁ, ALKOSTO, HOMECENTER, ODINSA, ALQUERÍA, AVIATUR, CUSEZAR, HARINA EL LOBO, ITAÚ, DISAN, AMARILO, COLPATRIA, COMPENSAR, PREDESA</p>

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Junto a los actores anteriores, y en consonancia con nuestro sistema político administrativo, es prioritario adelantar cada actividad con estricto cumplimiento del marco legal y reglamentario, blindando el proceso de estructuración e implementación de vacíos u omisiones que activen la intervención de los entes de control, para lo que es necesario ser estrictos en el cumplimiento de los procedimientos adoptados por estas entidades, cuando haya lugar, la presentación de la información requerida, la resolución oportuna y efectiva de cualquier requerimiento o la consulta previa en caso de dudas con el fin de ejecutar toda actividad de forma precisa.

Adicionalmente, el Concejo de Bogotá es un actor de importancia estratégica, veedor y vigilante de la implementación de cualquier programa en la ciudad, y con un rol fundamental que le otorga la función de autorizar la entrada o no del Distrito Capital a la Región Metropolitana una vez haya sido aprobada y sancionada la correspondiente ley orgánica, por lo tanto, es necesario entregar a los miembros del Concejo todos los datos e insumos recolectados que ponen en evidencia la importancia de contar con un Banco de Tierras para la Región.

Tabla 13. Entes de control

ENTES DE CONTROL	TIPO DE CONTROL	ENTES DE CONTROL		CARACTERIZACIÓN	NIVEL	COMPETENCIA
		INTERNO	EXTERNO			
Concejo Municipal	control Político y Administrativo		X	PÚBLICO	Local	Es suprema autoridad política, administrativa de los Municipios, expide normas que promueven el desarrollo integral de sus habitantes y del municipio, así mismo vigila la gestión de la Administración Municipal.
Personería	control administrativo		X	PÚBLICO	Local	Entidad encargada de ejercer el control administrativo en el municipio cuenta con autonomía presupuestal y administrativa. En cumplimiento de la Constitución Política y la ley, así como las acciones su función primordial es la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. encomendadas por la Procuraduría General de la Nación.
Contraloría General	control fiscal		X	PÚBLICO	Nacional	Máximo órgano de control fiscal del Estado. Tiene como misión vigilar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo que redunden en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.
Contraloría de Cundinamarca	control fiscal		X	PÚBLICO	Regional	vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, la cual vigila la gestión fiscal de la administración.  Ejerce su control de manera posterior y selectiva sobre los fondos o bienes del municipio conforme los procedimientos y principios que determina la Ley incluye la dinámica financiera, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia la economía equidad y valoración incluyendo la parte ambiental, así como las peticiones quejas o reclamos de la ciudadanía en general.
Procuraduría General	control administrativo		X	PRIVADO	Nacional	Órgano de control autónomo que se encarga de investigar, sancionar, intervenir y prevenir las irregularidades

						cometidas por los gobernantes, los funcionarios públicos, los particulares que ejercen funciones públicas y las agencias del Estado Colombiano
Contaduría General de la Nación	Control presupuestal, financiero o y contable		X	PRIVADO	Nacional	<p>El direccionamiento estratégico (CGN) expresa las finalidades y propósitos de la entidad, consignados en sus objetivos estratégicos sobre crecimiento, perdurabilidad, sostenibilidad, pero, ante todo, de servicio a sus clientes o usuarios.</p> <p>Coadyuva en el cumplimiento de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación dentro de las políticas enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las políticas sectoriales contenidas en el Plan de Desarrollo Administrativo (PDA)</p>
Departamento Administrativo de la Función Pública	control Político Administrativo		X	PRIVADO	Nacional	<p>Formular y promover las políticas e instrumentos en empleo público, organización administrativa, control Interno, racionalización de trámites, evalúa el impacto de la Administración Pública. La integralidad del Sistema de Empleo Público es dimensionada y articulada, como política de Estado, en los siguientes componentes: Planificación del Empleo, Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, Gestión del Desarrollo, Gestión del Empleo, Gestión del Desempeño, Organización del Empleo; Sistemas de Clasificación y Nomenclatura, Administración de Salarios y Prestaciones Sociales; Democratización de la Administración Pública y Sistema de Desarrollo Administrativo.</p>
Comisión Nacional del Servicio Civil	Control al Sistema de Carrera Administrativa		X	PRIVADO	Nacional	<p>Es "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial".</p> <p>La Comisión se propone posicionar el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público; vela por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del sistema de carrera;</p>

						y genera información oportuna y actualizada, para una gestión eficiente del sistema de carrera administrativa.
Archivo General de la Nación	Control de Gestión Documental	X		PRIVADO	Nacional	Entidad del orden nacional adscrito al Ministerio de Cultura, encargada de la organización y dirección del Sistema Nacional de Archivos -SNA, rige la política archivística en nuestro País custodia, resguarda y protege el patrimonio documental.
Comités Institucionales	Control Administrativo	X		PÚBLICO	Local	Los Comités institucionales fueron creados en cumplimiento del soporte legal vigente en orden a garantizar la gestión eficiente.
Auditoría Interna	Control De Gestión Administrativo y Fiscal	X		PRIVADO	Local	Obedece a un Plan Anual de Auditorías, el cual es aprobado en el primer Consejo de Gobierno de cada año atiende los requerimientos del comité institucional de Control Interno o cuando el alcalde solicite una actividad concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la entidad
Rendición de Cuentas	Control Administrativo y de Gestión	X		COMUNITARIO	Local	La primera autoridad cumple con la obligación de informar, justificar y responsabilizarse de la actividad o gestión realizada anualmente. Para ello, tienen que presentar la rendición de cuentas ante la comunidad. En cumplimiento al principio de transparencia en orden a generar credibilidad y confianza ciudadana
Veeduría	Control fiscal y Disciplinario	X		COMUNITARIO	Local	Promueve la transparencia para prevenir la corrupción en la gestión pública Municipal

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Finalmente, las entidades públicas de orden local de movilidad, hábitat., servicios públicos domiciliarios, planeación territorial, urbanismo agricultura, salud y demás, son indispensables en el marco de un proyecto regional siendo necesarios en la articulación y concertación de diferentes proyectos a escala local y regional para la identificación y posterior cubrimiento de déficit y desequilibrios territoriales. En el Anexo 7. Actores involucrados en la implementación de un resumen los actores identificados.

### 6.3 Percepciones de actores – análisis estratégico

Con el propósito de identificar percepciones respecto a la conveniencia y alcance de una figura regional para la gestión del suelo en Bogotá y su contexto regional, se realizó una consulta a expertos, exfuncionarios de instituciones con funciones en temas regionales, representantes de organizaciones y ex concejales de municipios de la región.

Se consultó sobre la conveniencia de crear una figura para gestión del suelo y todos los actores expresan que es una figura conveniente, con algunas advertencias respecto al riesgo de injerencia en la autonomía de municipios y distrito, la necesidad de tener un modelo de ocupación territorial desconcentrado y que esta instancia atienda intereses de los municipios<sup>3</sup>.

1. Se reconoce que la región es un hecho existente, y que, desde la economía, se comporta como un mercado integrado, que requiere acciones desde una figura supramunicipal, que permita responder a fenómenos como la expansión de la urbanización informal, la consolidación de un modelo urbano expansivo y altamente concentrado en la capital, y que se capturen rentas inadecuadamente por intereses inmobiliarios (A. Camargo).
2. Es conveniente que se conformen agencias de tipo regional y que se aborde con enfoque en la generación de capacidades de gestión para los municipios, aspectos como la modernización de catastro y la implementación de mecanismos de tipo fiscal es también esencial, y además, un componente de pedagogía y cultura sobre gestión sostenible del territorio. (O. Fajardo).

Respecto a qué temas deberían ser gestionados desde esta figura, se enunciaron los siguientes como temas prioritarios:

- Preservación Ambiental
- Regulación del mercado del suelo
- Financiamiento de infraestructura regional
- Asistencia y asesoría técnica a municipios

Igualmente se identificaron como problemas prioritarios a atender los siguientes.

- Valor del suelo
- Escasez de suelo habilitado
- Especulación inmobiliaria
- Problemas de titularidad y tenencia
- Debilidades en capacidades de gestión por las entidades territoriales

Respecto a las funciones a realizar en el diseño de la figura, se establecen como principales retos:

- Mejorar la capacidad de entidades en aspectos de catastro y manejo fiscal
- Procesos de gestión predial.
- Análisis de mercados y de dinámicas inmobiliarias.
- Proveer suelo para generar soluciones que atiendan el déficit de vivienda

En conclusión, desde la visión de los actores y expertos, la creación de un Banco Regional de Tierras debería tener las siguientes características:

1. Desde lo regional, la gestión del suelo debe ayudar a construir gobernanza territorial, unificar una visión de ocupación del suelo, fortalecer capacidades técnicas de las entidades

---

<sup>3</sup> Se han entrevistado a los siguientes actores: Diego García (Exdirector RAPE), Roberto Organista (Exconcejal Funza), Luis Eduardo Chávez (Exconcejal de Soacha), Angélica Camacho (Exconcejal de Cajicá, Luisa Camacho (líder ambiental), Octavio Fajardo (Exfuncionario de SDP y experto), Angélica Camargo (Investigadora), Clemencia López (Organizaciones ambientales)

- territoriales, definir estímulos para la localización de la vivienda, implementar mecanismos para captura de rentas y financiamiento de infraestructura metropolitana.
2. Los propósitos de un BRT deberían ser control de precios del suelo, ayudar a la provisión de la vivienda y promoción de esquemas asociativos.
  3. Los procesos de primer orden serían ayudar a mejorar situación de catastros, procesos de gestión predial, asistencia técnica a municipios e inteligencia sobre dinámica del mercado inmobiliario.

Las acciones que se consideran prioritarias para hacer factible la figura en el corto plazo, son:

1. El diseño institucional del BRT, presentando la gestión regional desarrollada y justificándose con muchos soportes técnicos, especialmente como una herramienta para enfrentar los desafíos del cambio climático.
2. Portafolio de Servicios. Con una estructura de actividades con énfasis técnico y funciones asociados a favorecer intereses para atender problemas de los municipios.

## 7. Suelos e instrumentos para su desarrollo en el marco de un Banco Regional de Tierras

Las consideraciones normativas y jurídicas expuestas dan las bases sobre los cuales puede pensarse en la forma en la que puede actuar una figura de banco regional de tierras, encargada de movilizar suelos para propósitos regionales. Esto implica que se cuenta con una base jurídica y normativa para generar actuaciones o lineamientos que darían función desde lo regional a la razón del ser el BRT: el proceso de habilitación de suelos para proyectos de desarrollo regional.

Una figura como un Banco regional de Tierras, es innovadora teniendo en cuenta que las experiencias muestran que solo se han desarrollado este tipo de instrumento para casos específicos desde el nivel nacional o para los propósitos de la ley 9 de 1989 en el nivel municipal. Es por esto que, a pesar de que la normatividad lo deja explícito, y los instrumentos para la gestión del suelo permiten hacerlo, es importante tener en cuenta que, en el caso de implementar un Banco Regional, tanto en su contexto institucional, como en su alcance funcional, como en sus herramientas, se debe tener una instrumentación y una plataforma de gestión.

Para sustentar las posibilidades del BRT, en esta sección se describen los suelos, instrumentos y mecanismos de gestión que se proponen para su operación en dos niveles:

- Gestión metropolitana o subnacional, en los cuales se inscribirá el quehacer institucional o las actuaciones en las cuales el BRT cumpliría funciones de responsable de la gestión del suelo
- El marco de gestión que sería utilizado por el BRT en sus procesos de gestión, y que en el diseño organizacional y jurídico de la figura deben ser considerados.

### 7.1. Definición de suelos para gestión

En esta subsección se presentan las definiciones de suelos que se encuentran contempladas en la normatividad y su proceso y elementos generales de adquisición predial acorde con la normatividad

vigente, a fin de presentar las distintas variaciones y alcance sobre las que se puede considerar el suelo y su desarrollo. Esto resulta de utilidad ya que, para distintas definiciones o combinaciones de estas, se puede hacer uso de una gama variada de instrumentos de gestión y adquisición sobre las cuales se puede operar la función del Banco Regional de tierras. Si bien la descripción busca un nivel de detalle, se considera más para un contexto de operación más que para un análisis de caso de amplia descripción.

Con miras a realizar un análisis amplio de los tiempos de requisitos que se pueden generar para proyectos de escala regional, es importante realizar la revisión de cómo se puede gestionar la compra de predios cuando esta no sea enfocada a un banco de tierras, como es el caso de los proyectos de infraestructura vial, equipamientos y otras construcciones de interés regional.

En primer lugar, se expondrá el proceso a partir del cual se realiza la adquisición de predios para interés general. En segundo lugar, se exploran bajo otros marcos de gestión, las adquisiciones que son específicas a proyectos que incluso trascienden la competencia local, y finalmente se mostrarán los tipos y clasificación del suelo.

### Gestión predial para la adquisición de predios

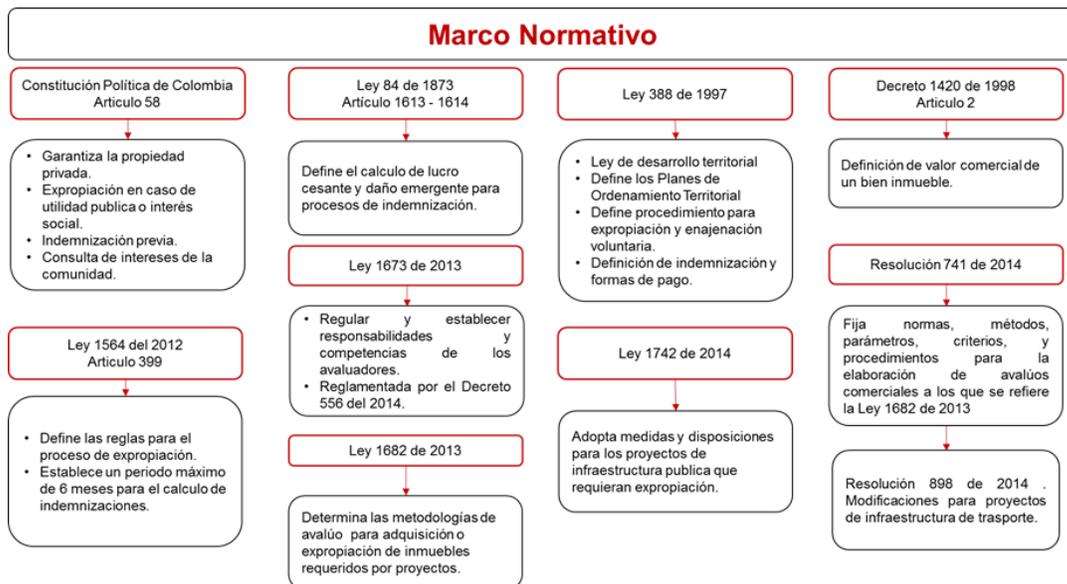
La gestión estatal para la adquisición de predios está definida a partir de un marco normativo que traza las condiciones sobre las cuales se definen las condiciones para materializar el interés público en un terreno, se definen los determinantes de la propiedad y tenencia del suelo, y se dictan herramientas para que los entes gubernamentales puedan realizar la adquisición legal del suelo.

El marco normativo descansa en tres elementos fundamentales. En el primero, es el reconocimiento de los derechos de propiedad, en especial a aquella que es de índole privada. Sobre esto, se considera que aun cuando se requiera una adquisición por la vía forzosa, se debe reconocer por parte del estado, el derecho de propiedad de un suelo y sobre este un valor objetivo que debe ser otorgado al actor sobre el cual se realiza el proceso.

En segundo lugar, se cuenta con la función social y ambiental de la propiedad, la que, conjugada con el principio de primacía del interés público sobre el particular, determina la posibilidad de utilizar suelos privados para desarrollar actuaciones públicas para el beneficio de la sociedad. En tercer lugar, la normatividad establece el marco a partir del cual se pueden establecer los valores objetivos de los suelos que serán objeto de compra estatal. En la Ilustración 8 se describen cada una de las normas de interés para la gestión predial.

Otro elemento de relevancia para el contexto del proceso de adquisiciones prediales recae en la definición de los actores intervinientes en el proceso. Esto debido a que, como se ha mencionado en el documento, los procesos de adquisición no solo contemplan las relaciones de transacción económica entre el estado y los propietarios, sino que pueden existir distintas modalidades tanto de actores ubicados en un suelo objeto de adquisición, como de actores sobre que realizarán las transacciones de derecho de propiedad sobre el suelo.

Ilustración 8. Marco normativo Gestión predial.



Fuente. Elaboración propia - SIS.

Cómo la legislación sostiene que todas las personas deben ser reconocidas para quedar al menos en la situación que tenían antes de la intervención de compra. Esto involucra que se debe tener en cuenta la diversidad de actores que ocupan un suelo y que pueden verse afectados por el proceso de adquisición. De esta manera, se incluyen no solo a propietarios en el proceso sino también a otros actores con relación al tipo de tenencia que hacen del suelo. A continuación, se presentan las definiciones de los distintos actores involucrados.

Tabla 14. Actores involucrados en el proceso de Gestión predial.

Actor	Descripción
Propietario	Persona natural o jurídica que tiene el derecho de dominio y se encuentra inscrito en notariado y registros públicos con documentos que respaldan el justo título.
Poseedor	Persona que ejerce tenencia en forma directa, exclusiva e inmediata, sobre un bien inmueble, para su aprovechamiento total o parcial. Tiene ánimo de señor y dueño respecto del bien que posee, pero carece del derecho de dominio sobre el mismo.
Tenedor o mejoratario	Persona natural o jurídica que ejerce la mera tenencia de un bien (predio) o cosa, reconociendo que existe un dueño de dicho bien o cosa.
Entidad ejecutora del proyecto	Entidad pública que pretende resolver una necesidad de carácter de utilidad pública o interés social mediante la ejecución de un proyecto sobre un área de interés, indicando al gestor predial bajo que parámetros y alcances contractuales se realizarán dichas actividades.
Gestor predial	Realiza el estudio y análisis del área de interés en los aspectos sociales y económicos, que mediante trabajo de oficina y verificación en campo determina parámetros físicos, económicos, jurídico y catastrales obteniendo un valor comercial de indemnización o de compra para el bien inmueble y a partir de estos productos e insumos ejecuta los procesos para la compra parcial o total que se requieran en el proyecto.

Fuente: Elaboración propia - SIS.

El objetivo principal del proceso para la adquisición de derechos inmobiliarios de predios a favor de la nación se relaciona a motivos de utilidad pública o un interés social, a partir de los cuales un terreno puede aumentar el bienestar social cuando se cambia su propiedad, destino o se requiere para desarrollar construcciones en el marco de proyectos sociales. La adquisición siempre tendrá como base que el interés general prima sobre el interés particular, manteniendo las garantías de propiedad privada y obligando al pago de indemnización justa de acuerdo con las metodologías valuatorias aprobadas.

El proceso inicia una vez se tenga definida la identificación de los suelos que son de interés para la entidad adquirente. Una vez se cuenta con el área requerida definitiva motivo de adquisición de acuerdo con los diseños o proyectos a desarrollar, se tienen los predios o fracciones de estos que se requieren para el desarrollo. Teniendo en cuenta la base normativa de propiedad privada, el ordenamiento territorial y avalúos comerciales, se tiene un punto de partida económico que fija un valor objetivo de oferta según las características del predio o terreno, sus construcciones y mejoras, los usos de suelo, etc.

Para la ejecución de un proceso de gestión predial se establecieron como mínimo productos como, ficha predial, plano predial de afectación, estudio de títulos a 10 o 20 años, y un avalúo comercial, productos con los que se podría iniciar el proceso de adquisición en base a un valor justo de indemnización, los cuales se detallan en el Anexo 8. **Insumos para la adquisición predial.**

## **Procedimiento general para adquisición**

### **Identificación predial**

Mediante trabajo en oficina y posterior verificación en campo se lleva a cabo la identificación de los predios afectados total o parcialmente por el proyecto a ejecutar, es necesario previo al proceso de gestión predial la definición del trazado de ejecución del proyecto, siguiendo los siguientes pasos de manera general.

- 1.1. Definición de áreas requeridas por proyectos de utilidad pública o interés social, donde se define si se requieren ventas parciales o totales del bien inmueble según quede la funcionalidad del predio.
- 1.2. Recolección de información jurídica y geográfica del área de interés disponible en datos abiertos como la aportada por la entidad territorial objeto del proyecto.
- 1.3. Establecer líneas base jurídicas y catastrales
- 1.4. Reconocimiento predial o visita de inspección donde se termina el área de afectación y se realiza el levantamiento de mejoras afectadas (Construcciones, cultivos, inventario forestal, entre otras). Además, identificación de otros actores como poseedores, ocupantes, arrendatarios, usufructuarios entre otros.
- 1.5. Ajustar de linderos del predio de acuerdo con la verificación en campo.

### Adquisición predial

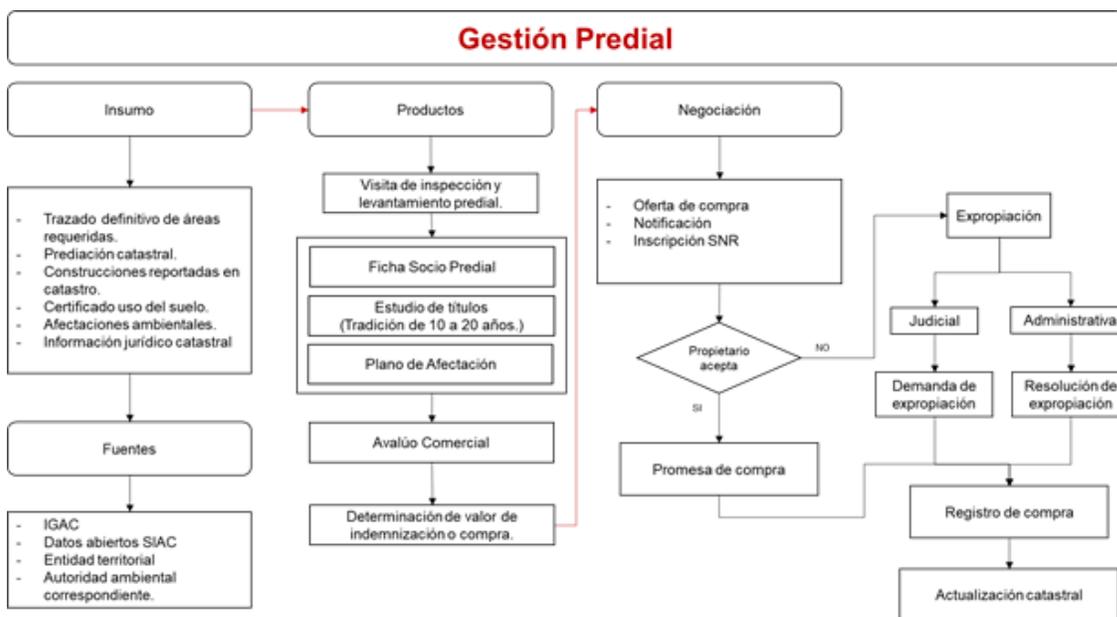
2.1. Proceso de negociación directa (enajenación voluntaria o expropiación por vía judicial o administrativa según sea el caso con el propietario y compra de mejoras a poseedores, arrendatarios, ocupantes, entre otros.

2.2. Formalización de derecho inmobiliario mediante escrituración y registro del proceso realizado.

2.3. Pago de indemnizaciones en relación con el inventario de afectaciones levantado en la visita de inspección teniendo en cuenta el lucro cesante y daño emergente, como también la valoración del terreno total o parcial.

En la Ilustración 9 se muestra de manera general el procedimiento para gestión predial mencionado con anterioridad, destacando las fuentes de información como el IGAC, autoridades ambientales para definición de áreas de protección, Planes de Ordenamiento Territorial definido por el municipio, y la entidad que ejecutará el proyecto aportando los diseños, especificaciones y requerimiento de este.

Ilustración 9. Aspectos generales del proceso de Gestión Predial.



Fuente. Elaboración propia - SIS.

### Clasificación del suelo

De conformidad con el capítulo IV Clasificación del Suelo de la Ley 388 de 1997 el suelo se clasifica de la siguiente manera:

**Suelo de Expansión Urbana.** Está constituido por la porción del territorio Distrital, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, según lo determinen los programas de ejecución. Este territorio sólo podrá incorporarse al perímetro urbano mediante planes parciales.

**Suelo Rural.** Está constituido por los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

**Suelo Suburbano.** Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.

**Suelo de Protección:** Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Por último, y de mayor importancia el **Suelo urbano** se constituye como “, *las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los Planes de ordenamiento territorial.*

*Las áreas que conforman el suelo urbano ser limitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario.”*

## Tipos de suelo

En este sentido, los tipos de suelo se pueden clasificar de la siguiente manera:

### 1. Urbano o urbanizado

Inmueble ya transformado urbanísticamente, integrado de manera legal y efectiva a la red de servicios y dotaciones de la población. Estos servicios son básicamente agua, saneamiento, acceso vial y energía eléctrica.

A su vez, puede ser consolidado, si ya no puede ser transformado o requiere pequeñas obras para acceder a un servicio urbanístico, como conexiones a las redes o no consolidado si requiere obras de urbanización.

### 2. Urbanizable

Inmueble no urbanizado pero que puede convertirse en urbano. Hay dos tipos de suelo urbanizable: delimitado y no delimitado o sectorizado. Depende del plan general y de la transformación urbanística

del municipio. El sectorizado puede ser urbanizado en el corto plazo mientras que el no sectorizado puede tener una transformación a largo plazo.

### 3. No urbanizable

Suelo no urbanizable y al que no se le permite ser transformado. Dentro de esta categoría también hay subdivisiones:

- Suelo no urbanizable protegido.
- Por razones ambientales o paisajísticas.
- Suelo no urbanizable inadecuado para desarrollo urbano, por ejemplo, terrenos inundables.

Por otro lado, para la gestión de los suelos, el estudio sobre los usos también es vital. Lo anterior, entendiendo que los usos dotacionales hacen referencia al empleo de los suelos con destino al uso público o a la prestación de un servicio público (directamente por la administración o por particulares). Entre los usos dotacionales encontramos los servicios educativos, culturales, de salud, religiosos, deportivos y recreacionales, de bienestar social, de administración pública y urbanos básicos.

#### Tratamientos urbanísticos

La incorporación del análisis de tratamientos urbanísticos a la gestión del suelo brinda una cobertura de estudio sobre la oportunidad de intervención en el territorio o los predios de interés. Los Tratamientos Urbanísticos orientan las intervenciones que se pueden realizar en el territorio, el espacio público y las edificaciones, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente, como resultado de la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial, con los propósitos de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para el desenvolvimiento de las funciones de la ciudad.

Así pues, los tratamientos se clasifican de la siguiente manera:

- **Conservación.** El tratamiento de conservación tiene por objetivo proteger el patrimonio construido de la ciudad.
- **Consolidación.** El tratamiento de consolidación regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada.
- **Renovación urbana.** Es aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo.
- **Mejoramiento integral.** Es aquel que rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos humanos de origen informal, para su conveniente integración a la estructura de la ciudad.
- **Desarrollo.** El tratamiento de desarrollo es aquel que orienta y regula la urbanización de los terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados.

## 7.2. Instrumentos para la Gestión Territorial Metropolitana

Progresivamente se han desarrollado instrumentos de gestión para el ordenamiento y la planeación de ámbitos supramunicipales o la gestión asociada multiescalar, que deben ser considerados como instrumentos de soporte o instrumentos complementarios al accionar de un Banco Regional de Tierras.

A continuación, se presentan el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y las Actuaciones Urbanas Integrales y Macroproyectos Urbanos.

### Plan Estratégico Metropolitano De Ordenamiento Territorial (PEMOT)

Este instrumento, establecido por la Ley 1625 de 2013 es el instrumento de mayor jerarquía utilizado por figuras asociativas tipo Áreas Metropolitanas, y tiene una alta relevancia porque sería la figura de ordenamiento que abarcaría las principales disposiciones en materia de planeación de un espacio metropolitano o regional para Bogotá y su entorno. Actualmente, su aplicación no sería válida para la Región Metropolitana, porque el proyecto de Ley en curso contempla una figura inédita, denominada “Plan Director”, que en la versión del proyecto de Ley es similar a un Plan de Ordenamiento Territorial y se presenta como una determinante de superior jerarquía para las entidades territoriales que hacen parte de la instancia metropolitana.

Si bien, los PEMOT tienen un enfoque más estratégico que normativo, asignan unas competencias a la institución metropolitana (Artículo 22 Ley 1625 de 2013), que son interesantes para el tema de hábitat, suelo y vivienda, como son:

- A. Definición de la estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento)
- B. Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte Público Urbano (colectivo, mixto, masivo, individual, tipo taxi)
- C. Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.
- D. Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito
- E. Ordenamiento del suelo rural y suburbano.

### Actuaciones Urbanas Integrales y Macroproyectos Urbanos

Este instrumento proviene de la Ley 388 de 1997, aunque desde el CONPES 2808 de 1995 “Ciudades y Ciudadanía”, se había establecido que, en un marco de descentralización político-administrativa, algunas actuaciones territoriales que demandaban participación de la nación, y con alta capacidad transformadora, deberían prever mecanismos de participación conjunta entre distintos niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados.

Según el artículo 113 de la Ley 388 de 1997; que hace parte del capítulo XII referente a participación de la nación en el desarrollo urbano; se entiende por actuaciones urbanas integrales, el desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento de la entidad territorial o de planes parciales, y cuando se requiera participación de la nación, se definirá por parte de la Nación, las condiciones de participación de las entidades nacionales. Las actuaciones urbanas integrales AIU tienen las siguientes características (Artículo 113. Ley 388 de 1997):

- 1. Estar contempladas en el plan de ordenamiento territorial, o en los planes parciales debidamente aprobados.
- 2. Garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, debidamente evaluados a través de estudios técnicos correspondientes.

3. Integrar siempre un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos dos componentes de la acción sectorial del municipio sobre la estructura espacial de la ciudad.
4. Contemplar mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado.

Según la misma Ley, las actuaciones urbanas integrales se ejecutarán mediante macroproyectos urbanos, que están definidos en el artículo 114 como *el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad*. Los macroproyectos urbanos deberán involucrar como mínimo:

1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado.
2. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas previamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta.
3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos.

Los potenciales que tienen los macroproyectos urbanos para permitir operaciones de impacto regional son:

- Permite la participación de la nación y de entidades territoriales de diferentes niveles, en la conformación de una operación territorial que sume recursos y competencias para una intervención de carácter multisectorial de impacto.
- Se deriva de instrumentos de planeamiento de cada entidad territorial, lo cual permite la autonomía municipal y la coherencia de la actuación con el modelo de ordenamiento municipal o distrital.
- Comprende mecanismos y herramientas de gestión del suelo, lo cual da una batería instrumental sólida para la gestión de los proyectos

### 7.3. Potencial uso de instrumentos de gestión en el marco de la operación del banco regional

El ordenamiento territorial en Colombia se desarrolla bajo un sistema jurídico-urbanístico reglado y no discrecional, en el que la transformación, ocupación y conservación del territorio son objeto de una regulación previa y ligada a los beneficios patrimoniales que generan las decisiones de las entidades territoriales.

Por disposición de la Ley 388 de 1997 el ordenamiento territorial se fundamenta en los principios establecidos en su artículo segundo: i. La función social y ecológica de la propiedad, ii. La prevalencia del interés general sobre el particular y iii. La distribución equitativa de cargas y beneficios. Así, con el fin de garantizar dichos principios, la ley ha dotado a las administraciones locales de un conjunto de instrumentos que permiten su intervención en el proceso de urbanización y el mercado de la tierra.

Estos instrumentos, junto con algunos que perduran de la Ley 9 de 1989 y otras leyes anteriores, pueden ser de naturaleza fiscal o regulatoria y al estar reglamentados de forma amplia en la normativa nacional, permiten que el régimen aplicable y los tipos de instrumentos sean definidos y precisados por las entidades territoriales, en este caso la Región Metropolitana y las autoridades municipales y distritales asociadas a la región, con fundamento en la autonomía otorgada desde la Constitución Política.

En tal sentido, estos instrumentos permiten la operatividad y viabilidad de las medidas de planificación del territorio que concretan el modelo de ordenamiento que deberá ser definido mediante las acciones urbanísticas de la Región Metropolitana y su articulación con las decisiones de ordenamiento de los municipios.

En términos generales, algunas de las necesidades que buscan atender son:

- Gestionar activamente el patrimonio de suelo regional y las propiedades de terceros para atender la demanda de vivienda.
- Generar reservas de suelo para intervenciones estratégicas.
- Proveer de suelo y/u obras de infraestructura vial y de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos necesarios para soportar el crecimiento urbano.
- Conservar el suelo de los elementos de la estructura ecológica principal y promover acciones orientadas a la conservación y preservación del medio ambiente, incluyendo las obras necesarias para su adecuación y restauración.
- Establecer mecanismos de compensación o financiación que permitan la preservación, restauración, adecuación funcional y/o reconstrucción del patrimonio cultural y bienes de interés cultural
- Destinar cada una de las áreas de intervención a un uso productivo, aunque el mismo sea temporal, para evitar su abandono y/o ocupación irregular.
- Valorizar los terrenos municipales, incluidos los efectos de derrame a las propiedades linderas.
- Participar en las plusvalías generadas a partir de las acciones urbanísticas.
- Frenar la especulación inmobiliaria e intervenir en el mercado inmobiliario y sus precios.

Estos mecanismos combinan la disposición de obligaciones típicas del urbanismo como las cesiones públicas u obras de infraestructura necesarias para soportar la urbanización, con aquellas medidas relacionadas con la regulación del mercado del suelo, la gestión asociada del suelo y la captura de la plusvalía derivada de la acción urbanística del Estado.

Ilustración 10. Clasificación general de los instrumentos de gestión.

Gestión asociada e instrumentos para garantizar el RC&B		Instrumentos para la adquisición de inmuebles		Instrumentos de financiación	
Planes parciales	Reajuste de tierras	Declaratoria de desarrollo prioritario	Enajenación voluntaria o forzosa	Participación en plusvalía	Sistemas de reparto de cargas y beneficios
Unidades de Actuación Urbanística	Integración inmobiliaria	Derecho de preferencia	Expropiación judicial o administrativa	Venta de derechos de construcción y desarrollo	Fondos de compensación
Unidades de Gestión	Cooperación entre partícipes	Anuncio de Proyecto	Banco de tierras o inmobiliario	Transferencia de derechos de construcción y desarrollo	Titularización del impuesto predial futuro

Fuente. Elaboración propia - SIS.

En razón a lo anterior, estos instrumentos pueden ser categorizados en tres grupos a partir de los objetivos mencionados, tal y como se ilustra en la anterior imagen. A continuación, se describen brevemente estos grupos, los instrumentos aplicables y su alcance respecto a las posibles funciones de banco regional de tierras.

### **1. Gestión asociada e instrumentos para garantizar el reparto de cargas y beneficios**

La gestión asociada del suelo se refiere a la unión o asociación entre los propietarios de los predios, en condiciones de equidad, para urbanizar sus terrenos dando cumplimiento a las cesiones públicas y aportando el coste de la ejecución de las obras de infraestructura de soporte a cargo del urbanizador.

En este mismo sentido, los instrumentos descritos a continuación están dirigidos a garantizar el tratamiento equitativo de los propietarios del suelo ante las cargas y los beneficios de la urbanización que se asignan en las normas urbanísticas, permitiendo intervenir la estructura predial con el fin de promover esquemas asociativos entre los propietarios.

Este tipo de instrumentos podrán ser utilizados por el banco regional de tierras en el marco de sus competencias y funciones ligadas a la habilitación y gestión asociada del suelo, de manera individual o en asocio con otros propietarios de terrenos, según corresponda, en el desarrollo de los proyectos que la entidad lleve a cabo.

#### **1.1 Planes parciales**

A la luz del artículo 19 de la Ley 388 de 1997, los planes parciales se definen como *“instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley”*.

En cuanto a su contenido, el numeral 2 del mencionado artículo señala que este instrumento definirá de manera precisa *“los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la*

*correspondiente actuación u operación urbana [...]”; seguidamente, el numeral 3 añade que incluirá las normas urbanísticas específicas para la “definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.”*

Adicionalmente, el numeral 6 del artículo 19 de la mencionada ley establece que el plan parcial define las bases para *“la adopción de los instrumentos de manejo del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.”*

Lo anterior permite inferir que el plan parcial es un instrumento que articula la planeación, la financiación y la gestión del suelo, concretando el régimen urbanístico de la propiedad, esto es fijar los derechos y responsabilidades urbanísticas, necesario para establecer los mecanismos de gestión asociada del suelo y la movilización de recursos asociados a la plusvalía generada por esta acción urbanística, así como obtener el suelo necesario para el espacio público, equipamientos e infraestructura vial y de servicios públicos, evitando los complejos procesos de adquisición pública de terrenos para estos bienes públicos.

Asimismo, cabe mencionar que, según el numeral primero del artículo 27 de la Ley 388 de 1997, *“los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados [...]”,* y serán aprobados mediante decreto expedido por el alcalde municipal.

### 1.2 Unidades de actuación urbanística

Estos instrumentos de gestión están reglados el artículo 39 de la Ley 388 de 1997, donde se definen como *“el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios [...]”*

### 1.3. Unidades de Gestión

Como se señala en el artículo 2.2.4.1.6.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, la Unidad de Gestión es aquella conformada por uno o varios predios incluidos en el proyecto de delimitación de la unidad de actuación urbanística del plan parcial, y podrá solicitar una única licencia de urbanización o aprobación de proyecto urbanístico general, para ejecutar las obras de urbanización de los predios que conforman la unidad, siempre que se garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de acuerdo con las disposiciones establecidas en el plan parcial.

### 1.4. Reajuste de terrenos, integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes

El artículo 45 de la Ley 388 de 1997 señala que el reajuste de tierras o integración inmobiliaria son instrumentos mediante los cuales se interviene la estructura predial, conformando nuevos globos de

terreno que faciliten la dotación de obras de infraestructura urbana y una correcta gestión asociada entre los propietarios que garantice una justa distribución de las cargas y los beneficios. El primero corresponde a actuaciones en tanto en suelo de expansión como en áreas no urbanizadas del suelo urbano, mientras que el segundo corresponde a áreas bajo el tratamiento de renovación urbana.

Por otra parte, el artículo 47 señala que, *“cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiere una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.”*

## **2. Instrumentos para facilitar la adquisición de inmuebles**

Los instrumentos descritos a continuación se dirigen a asegurar la obtención de suelo en los tiempos necesarios para el desarrollo de los programas y proyectos establecidos por las acciones urbanísticas, así como facilitar la conversión de terrenos privados en suelo de uso público. Como es natural, estos instrumentos cobran gran relevancia para el desarrollo de las actividades del banco regional de tierras, ya que una de sus principales funciones es la adquisición de suelo.

### **2.1 Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial**

Las autoridades municipales y distritales son competentes para adquirir por enajenación voluntaria, o mediante el procedimiento de expropiación, los inmuebles que requiera para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y demás disposiciones que contengan motivos de utilidad pública. También son competentes para adquirir inmuebles los establecimientos públicos distritales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, cuando vayan a desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en las normas referidas.

El trámite para adquirir por enajenación voluntaria o mediante el procedimiento de expropiación está sujeto a lo establecido en la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997 y los decretos reglamentarios o aquellas normas que los complementen, modifique o sustituya.

### **2.2 Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva**

De acuerdo artículo 52 de la Ley 388 de 1997, la declaratoria de desarrollo prioritario impone a los propietarios de los predios urbanizables no urbanizados la obligación urbanística de desarrollar sobre los mismos las obras de urbanización en los tiempos previstos en los numerales 1 y 2 de dicho artículo, so pena de ser objeto de proceso de enajenación forzosa en pública subasta.

Por su parte, el numeral 3 del mismo artículo establece que los predios urbanizados no edificados serán objeto del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, en caso de no ejecutar las obras de construcción dentro del año siguiente a la declaratoria.

Cuando se trate de Unidades de Actuación Urbanística, estas podrán someterse al desarrollo y construcción prioritaria, siempre y cuando dicha condición se prevea expresamente por la administración municipal o distrital al momento de la delimitación de la unidad, en cuyo caso el proceso de enajenación forzosa en pública subasta está sujeto a los plazos indicados en el artículo 53 de la Ley 388 de 1997.

En el caso concreto de Bogotá, corresponde a la Secretaría Distrital del Hábitat identificar los predios objeto de desarrollo y construcción prioritaria, localizados al interior del perímetro urbano y en el suelo de expansión del Distrito Capital, de conformidad con lo señalado en los artículos mencionados anteriormente, y de ser el caso, adelantar los procesos de enajenación forzosa o de la expropiación administrativa de que trata el artículo 56 de la Ley 388 de 1997.

### 2.3 Derecho de preferencia

El derecho de preferencia es un instrumento que se utiliza en el marco del desarrollo de operaciones urbanísticas con el fin adquirir inmuebles y predios y facilitar el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Para ello, las entidades competentes para adelantar procesos de expropiación podrán establecer a su favor o de los bancos de tierra o inmobiliarios el derecho de preferencia en la enajenación de los inmuebles que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 73 de la Ley 9 de 1989.

La inscripción de la resolución que determina la utilización del derecho de preferencia, así como el procedimiento para establecer el precio, las condiciones de pago y de la oferta, se deben realizar de conformidad con lo establecido en el artículo 74 y siguientes de la Ley 9 de 1989 o por las normas que los modifiquen, deroguen o sustituyan.

### 2.4 Condiciones para la concurrencia de terceros en los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 61-A de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011, para efectos de la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles pueden provenir de terceros, 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 de 1997 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 para la ejecución de:

- a. Programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial;
- b. Unidades de actuación urbanística, conforme lo previsto en el artículo 44 de la Ley 388 de 1997;

- c. Actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997;

Los establecimientos públicos distritales y municipales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta podrán utilizar las condiciones para concurrencia de terceros y las condiciones para ello corresponden a las establecidas en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

### 2.5 Anuncio de proyecto

El anuncio de proyecto es un instrumento mediante el cual se substraerá el mayor valor generado por el programa, proyecto u obra del valor comercial de los predios que se pretendan adquirir para la ejecución de estos mismos. En tal sentido, el artículo 2.2.5.4.2 del Decreto Único reglamentario 1077 de 2015 establece que *“de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, con el anuncio del proyecto se descontará del avalúo comercial de adquisición, el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto, programa u obra, salvo aquellos casos en que los propietarios hubieren pagado la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización, según sea del caso. Para el efecto, se elaborarán avalúos de referencia en los cuales se debe tener en cuenta las condiciones físicas, jurídicas y económicas del suelo al momento del anuncio del proyecto, de acuerdo con la normativa vigente.”*

Así, según el artículo 2.2.5.4.1 de la misma norma, indica que las entidades competentes para adquirir predios por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para la ejecución de proyectos u obras de utilidad pública o interés social, realizan el anuncio del respectivo proyecto u obra, incluyendo aquellos realizados a través de la concurrencia de terceros, mediante un acto administrativo de carácter general en los términos del artículo 65 del CPACA.

## **3. Instrumentos de financiación**

A continuación, se describen los sistemas de financiación que permiten costear las infraestructuras necesarias para dar soporte a la urbanización con cargo a los incrementos en los precios de suelo generados por los procesos de transformación urbana, con el fin de reducir las presiones sobre los presupuestos públicos.

### 3.1 Participación en Plusvalía

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, particularmente en su artículo 73, la participación en plusvalía es el mecanismo mediante el cual se hace efectivo el derecho que tienen las entidades públicas a participar en el mayor valor del suelo que se genera por *“las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento [...] Esta participación se destinará a la defensa y al fomento del interés común, a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público, y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.”*

En este sentido, el artículo 74 establece que los tres hechos generadores para esta obligación tributaria son:

- a. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- b. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- c. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

Adicionalmente, el artículo 87 señala que *“cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana [...]”*

Por su parte el artículo 181 del Decreto Nacional 019 de 2012, modificando el artículo 83 de la mencionada Ley, estableció que este tributo sólo es exigible al propietario o poseedor del inmueble en el momento que se presenten la solicitud de licencia de urbanización o construcción o la transferencia de dominio, siempre que el efecto plusvalía se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Cabe mencionar que, para la generación de la obligación tributaria, la participación en la plusvalía debe estar adoptado por la entidad territorial y deberá presentarse alguno de los hechos generadores mencionados, siempre que los mayores aprovechamientos no deriven de la asunción de cargas urbanísticas adicionales. El englobe de predios no constituye hecho generador de plusvalía.

Finalmente, el artículo 40 de la Ley 2199 de 2022 establece que, *“la Región Metropolitana será titular del derecho a participar en la plusvalía que generen las acciones urbanísticas de carácter regional que esta desarrolle, así como la ejecución de obras públicas que adelante la Región Metropolitana.”*

### 3.2 Derechos de construcción y desarrollo

Los derechos de construcción y desarrollo son el instrumento que permite el incremento en los aprovechamientos de edificabilidad o potencial de desarrollo, representado en el aumento de cualquiera de los metros cuadrados edificables, el número de pisos permitido, los índices de ocupación y construcción y/o aquellas que defina la reglamentación específica de las actuaciones urbanas definidas en el acciones urbanísticas que desarrolle la Región Metropolitana o su articulación con las regulaciones en los planes de ordenamiento territorial de los municipios asociados.

#### 3.2.1 Venta de derechos de construcción y desarrollo

La asignación de derechos de construcción adicionales es un instrumento alternativo para hacer efectiva de forma anticipada la participación en la plusvalía generada por las acciones urbanísticas de la Región Metropolitana y los municipios asociados, de conformidad con lo establecido en los artículos 88, 89 y 90 de la Ley 388 de 1997.

Para hacer efectivo este instrumento las acciones urbanísticas deberán definir la edificabilidad o aprovechamientos urbanísticos adicionales expresados en derechos de construcción y desarrollo, a cambio de una contraprestación en dinero que el particular deberá pagar, al momento de la licencia, por el derecho a utilizarlo en las zonas receptoras que definan en las acciones urbanísticas.

Por otra parte, los artículos 88 y 89 de la mencionada Ley, también establecen la posibilidad de transar títulos representativos de estos derechos de construcción y desarrollo en el mercado de valores, su emisión y circulación está sometida a los términos de las normas nacionales vigentes que regulan la materia.

### 3.2.2 Transferencia de derechos de construcción y desarrollo

La conservación histórica, arquitectónica y ambiental limita la posibilidad de desarrollar nuevas construcciones en una propiedad, por lo que es necesario habilitar mecanismos que permitan compensar a sus propietarios y equilibrar la carga de la conservación.

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Ley 151 de 1998, la transferencia de derechos de construcción y desarrollo es un instrumento en virtud del cual se autoriza al propietario a utilizar los metros cuadrados de un predio, en otro distinto ubicado en otra zona del municipio o distrito, por una única vez. En tal sentido, las acciones urbanísticas que lleven a cabo la Región Metropolitana y los municipios o distritos asociados deberán definir las zonas generadoras y las zonas receptoras de dichos derechos, acorde con el potencial constructivo de las áreas o predios que se conservan y su equivalencia con las zonas donde se trasladaría dicho potencial.

Los recursos que se generan a través de este instrumento pueden ser para:

- Compensar a los propietarios por las restricciones que genera la conservación patrimonial y ambiental.
- La preservación del inmueble y las acciones de conservación en su entorno.
- Obtener el suelo necesario para el espacio público en áreas de conservación ambiental y paisajística.

### 3.3 Sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios

En virtud de lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen o complementen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo entre los respectivos afectados.

Así el Decreto 1783 de 2021, adicionando el artículo 2.2.5.7.1 al Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, estableció que, *“cuando se trate de la habilitación urbanística de predios a cargo de sus propietarios en áreas de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana, o en áreas de desarrollo restringido en suelo rural, la distribución de las cargas generales se podrá realizar, mediante sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios que contengan la asignación de edificabilidad adicional y/o la mayor intensidad de uso en equivalencia a la participación de los propietarios en dichas cargas.”*

Seguidamente, el artículo 2.2.5.7.2 añadió que *“estas normas contendrán las condiciones bajo las cuales los interesados podrán participar de los sistemas de repartos equitativos de cargas y beneficios.”*

*los parámetros para la participación en estos repartos deberán contener condiciones objetivas cuyo cumplimiento garantice el interés general en el desarrollo del municipio o distrito y que las mismas faciliten la aplicación del reparto [...]"*

Cabe mencionar que, entre dichas cargas generales se encuentran:

- a. El suelo o la construcción de infraestructura de vías de la malla vial arterial, infraestructura matriz de servicios públicos domiciliarios y equipamientos públicos siempre que no hagan parte de las cesiones publicas obligatorias derivadas de las licencias urbanísticas.
- b. Obras para la preservación, restauración, adecuación funcional y/o reconstrucción de sectores de conservación y bienes de interés cultural a cargo de las entidades públicas.
- c. El suelo de los elementos de la estructura ecológica principal y acciones orientadas a la preservación y restauración del medio ambiente, así como las obras requeridas para su adecuación, protección, restauración, conservación o mantenimiento; entre otras obras de beneficio urbano e interés general para el municipio o distrito.

#### **4. Otras fuentes de financiación**

Además de los instrumentos de financiación asociados a la captura de valor del suelo descritos anteriormente, se han identificado otras fuentes de financiación o mecanismos de apalancamiento que existen en el marco legal colombiano y, eventualmente, podrían ser utilizados para la movilización de recursos en el desarrollo los proyectos que lleve a cabo el banco de tierras de la Región Metropolitana. Estos son:

- a. Titularización del impuesto predial futuro (TIF) – Decreto Nacional 1382 de 2020
- b. Alianzas Público – Privadas (APP) – Ley 1528 de 2012
- c. Administración de fondos de compensación a través de contratos de fiducia
- d. Subasta de tierras o venta de áreas útiles
- e. Compra de derechos fiduciarios y esquemas de incentivos por aportes tempranos al patrimonio autónomo.
- f. Endeudamiento con garantías de tierras

Tabla 15. Otros instrumentos de gestión para el Banco de Tierras

<p><b>Impuesto diferencial</b></p>	<p>Pueden imponerse tasas diferenciales entre los terrenos baldíos y los construidos, siendo más elevadas para el primer caso. Un ejemplo de esto puede encontrarse en la aplicación en la Provincia de Buenos Aires, aunque la diferencia entre las tasas no es lo suficientemente importante como para incentivar a los propietarios a construir, decidiendo en la mayoría de los casos pagar el impuesto. Un impuesto de doble tasa puede ser más costoso administrativamente ya que su aplicación es más compleja, requiriendo para su funcionamiento de evaluaciones regulares y fiables de la tierra y de las mejoras o estructuras que se implementen sobre la misma.</p>
<p><b>Impuesto con progresividad en el tiempo</b></p>	<p>Con este instrumento lo que se busca es evitar el abandono de los predios e incentivar el dinamismo sobre estos de modo que puedan ser incluidos o tenidos en cuenta sobre proyectos de interés para la Alcaldía Distrital o para objetivos de privados. Con esto la gente se ve forzada a actuar con sus lotes vacíos y así incluirlos de manera inmediata en alternativas de construcción que les generen rendimientos económicos y no gastos con la progresividad del impuesto.</p>

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

#### 7.4. Mecanismo para la habilitación de suelo en el marco del BRT

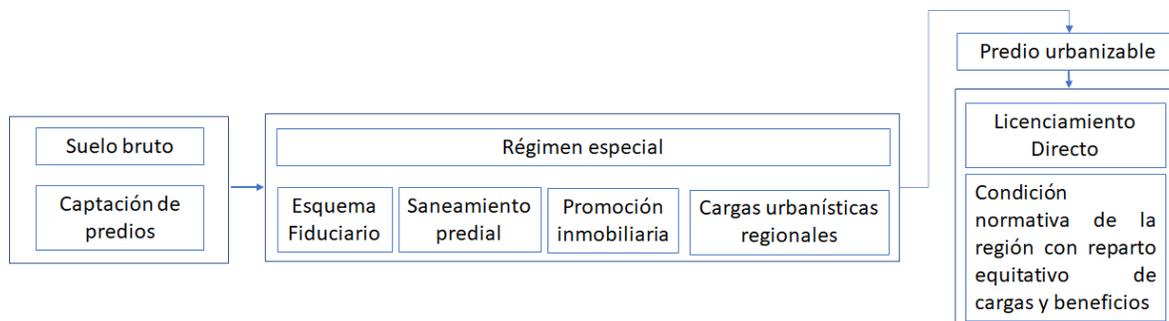
Si bien, en el marco normativo se ha establecido un conjunto importante de instrumentos para realizar la gestión de suelo, no se han determinado condiciones amplias para que estos sean implementados en un marco supramunicipal o regional. Por esta razón, resulta de interés analizar la forma en que un marco de coordinación y de gobernanza multiescalar, se pueda hacer usos de los instrumentos para la gestión de suelo para propósitos con alcance regional. En esta subsección se presenta una propuesta de modelo de operación en el proceso de habilitación de suelo que hace uso de mecanismos que utilizan los instrumentos para la gestión de suelo para el desarrollo de proyectos urbanos. Esto se establece bajo la consideración de la existencia de del instrumento del banco regional como instrumento de gestión que opera los mecanismos para el desarrollo exitoso del proceso de habilitación de suelo de los proyectos. Asimismo, se presentan de manera general los elementos a tener en cuenta para la estructuración del régimen jurídico - normativo para la operación del banco regional de tierras para que se puedan desarrollar los mecanismos presentados.

Los mecanismos de gestión del suelo son herramientas para la adquisición o incorporación de los terrenos requeridos para las actuaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planificación. Tienen origen en la Ley 9 de 1989 y 388 de 1997, pero su correcta aplicación depende de la forma en que son incorporados en los instrumentos de planificación de cada ente territorial.

El banco regional de tierras como instrumento de gestión del suelo tendrá la función de generar los suelos necesarios para el desarrollo de proyectos regionales. Frente a esto, de manera estratégica se entiende el **proceso de habilitación de suelo** como la promesa de valor del banco y su fuente principal de ingresos. Para poder entender lo que esto significa en términos del acceso a los suelos, los

mecanismos de gestión y las herramientas requeridas para la actuación del banco, se presenta la siguiente gráfica.

Ilustración 11. Estrategia de habilitación de suelo para el banco regional de tierras



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

El objeto de trabajo del banco es el suelo para urbanizar o aquel suelo urbanizado que requiere de un proceso de gestión para que se pueda destinar a un uso diferente al que tenga al momento de desarrollar un proyecto (suelo bruto). Este suelo se puede obtener por la vía de los aportes de socios o terceros, pero principalmente, se puede generar a partir de la captación de predios para el desarrollo de proyectos concretos. Es decir, que terceros privados pueden poner a disposición de la entidad, predios que hagan parte del proyecto y por tanto no se requiere necesariamente de un proceso previo de enajenación para su uso (captación de predios).

Esto implica dos elementos de importancia para el desarrollo de la operación del banco regional de tierras. En primer lugar, si bien se cuenta con una amplia oferta de suelo susceptible de urbanización, la función de banco no será únicamente la de compra masiva de ese suelo sin ninguna razón estratégica. Esto implica que se debe generar inventario de suelo en función de la oportunidad que este o las inversiones públicas en su área de influencia presentan; en segundo lugar, que la iniciativa privada y la gestión pública para el desarrollo de proyectos urbanos se convierten en la razón de ser del banco regional, ya que se pasa a un modelo de gestión que pueda alinear los incentivos de desarrollo privados, la norma de desarrollo del suelo y las capacidades de gestión y operación para habilitar los suelos.

La captación de suelos de oportunidad es da la posibilidad de generación inicial de ingresos para el banco, ya que se propende por incorporar y operar con suelos que tengan unas condiciones mínimas para la urbanización (factibilidad en servicios públicos, acceso vial, etc), pero en el caso de no tenerlas, el banco se convierte en la ventana de oportunidad para alcanzarlas mediante la gestión expedita, la regularización de trámites y demás herramientas que de las que se pueda hacer uso en un proceso de promoción inmobiliaria.

Ahora bien, en el marco de la competencia por el desarrollo de proyectos, el banco regional de tierras requiere de unas competencias específicas, así como de un régimen jurídico especial, que le permita competir con desarrollos o iniciativas aisladas. esto implica que, en el marco de la región metropolitana, se establezca que la operación del banco se dirige a la necesidad de suelo para proyectos de escala regional, a partir de los cuales se puedan tener consideraciones normativas especiales y/o excepcionales y que, además, tengan incorporados un conjunto de incentivos para la construcción en el suelo que va a quedar habilitado. Estos pueden ir desde mayores aprovechamientos en ocupación o edificabilidad, hasta esquemas flexibles para obligaciones urbanísticas o contribuciones al desarrollo urbano (por ejemplo, la participación en plusvalías) bajo un marco de cargas urbanísticas regionales.

Como se ha desarrollado recientemente en la ejecución de proyectos y para poder incorporar los aportes en tierra, la operación del Banco Regional de Tierras bajo el régimen jurídico especial que se desarrolle deberá actuar bajo el marco de fiducias mercantiles. Esto permite que en los proyectos donde se involucren dos o más predios se puedan materializar la habilitación y construcción sin que los propietarios vean afectadas sus ganancias por un mayor o menor aprovechamiento de sus terrenos, sino de la operación inmobiliaria como un todo. Adicionalmente, la administración inmobiliaria se encarga de la distribución de recursos de acuerdo con el contrato generado entre las partes. Esto permite que los esquemas de generación de recursos para el banco como participaciones en ventas, servicios y administración inmobiliaria, así como las cesiones de suelos resultantes a favor del banco o sus asociados, etc.

Finalmente, se busca que, en el marco del régimen jurídico, los proyectos puedan ir a licenciamiento directo, teniendo en cuenta que el banco regional de tierras puede sustituir otros instrumentos de gestión como los planes parciales y garantiza las condiciones de urbanización contenidas en la normatividad municipal donde se localizan los proyectos. Esto implica que en el marco de una gestión coordinada se puedan tener condiciones estándar de curaduría de los proyectos de escala regional para hacer expeditos los procesos de licenciamiento.

A partir de lo enunciado se concluyen los siguientes elementos a tener en cuenta para la estructuración del régimen jurídico - normativo para la operación del banco regional de tierras:

- Debe tener unas determinantes de planeación.
- Definir unas condiciones de aplicación respecto a la visión regional o un banco de proyectos.
- Que aplique a suelos con unos mínimos para urbanizar (Factibilidad de prestación de servicios públicos, acceso a la malla vial, condiciones topográficas, sin afectaciones ambientales, etc) características que se evalúan en la metodología de definición de zonas de oportunidad y de preferencia al banco para gestionar ese cumplimiento.

De igual manera se debe tener en cuenta a incluir para los procesos de gestión en el régimen normativo para el banco regional de tierras lo siguiente:

- Gestión Predial.
- Factibilidad para el régimen especial
  - Jurídico
  - Infraestructura de SPD, vías, equipamientos
- Trámites administrativos ante entidades públicas.
- Suelo de cesión para equipamientos, espacio público, VIS/VIP.

En el caso de mecanismos de financiación se deberá incluir los siguientes elementos:

- Participación en plusvalías diferenciadas por proyecto.
- Combinación de pagos en dinero contra obligaciones en sitio.
- Desarrollo de equipamientos y VIS/VIP como prioridad contra otras tasas y contribuciones.
- Derecho de preferencia para entidades estatales sobre la VIS y la VIP.

## 8. Análisis de la oferta de suelo y condiciones para el desarrollo de proyectos de escala municipal y regional en el marco del Banco Regional de Tierras

En esta sección, se presenta la metodología y principales resultados obtenidos con los cuales se da viabilidad del suelo desde el punto de vista técnico, físico y catastral, para el desarrollo de proyectos estratégicos de escala regional en las categorías de ambiente, equipamientos y espacio público, vivienda, servicios públicos domiciliarios y movilidad, identificando así las condiciones mínimas e ideales sobre las cuales se pueden generar proyectos regionales que permitan la optimización del desarrollo del suelo y del mercado inmobiliario para dar cumplimiento a objetivos de gestión y adquisición de suelo.

Se parte de las bases normativas de los municipios como es el caso de la definición de la clasificación del suelo y de los tratamientos urbanísticos, aunque estos son genéricos en la ley, para cada caso se hacen específicos debido a que guardan las apuestas normativas de cada municipio en términos de uso y ocupación del suelo.

Posteriormente, se indica la metodología para la determinación de las zonas de oportunidad compuesta por tres fases; determinación de suelo susceptible a urbanizar, identificación de proyectos estratégicos y revisión de aspectos jurídico-prediales, donde se indicarán las condiciones mínimas que deben tener los suelos para dar viabilidad a un proyecto estratégico y habilitación del suelo. La identificación de este suelo también permite establecer las condiciones para la generación de suelos de cesión para espacio público y equipamiento, así como de la capacidad que tiene la oferta de agua para la atención a los posibles hogares que se localizan en cada uno de los municipios analizados.

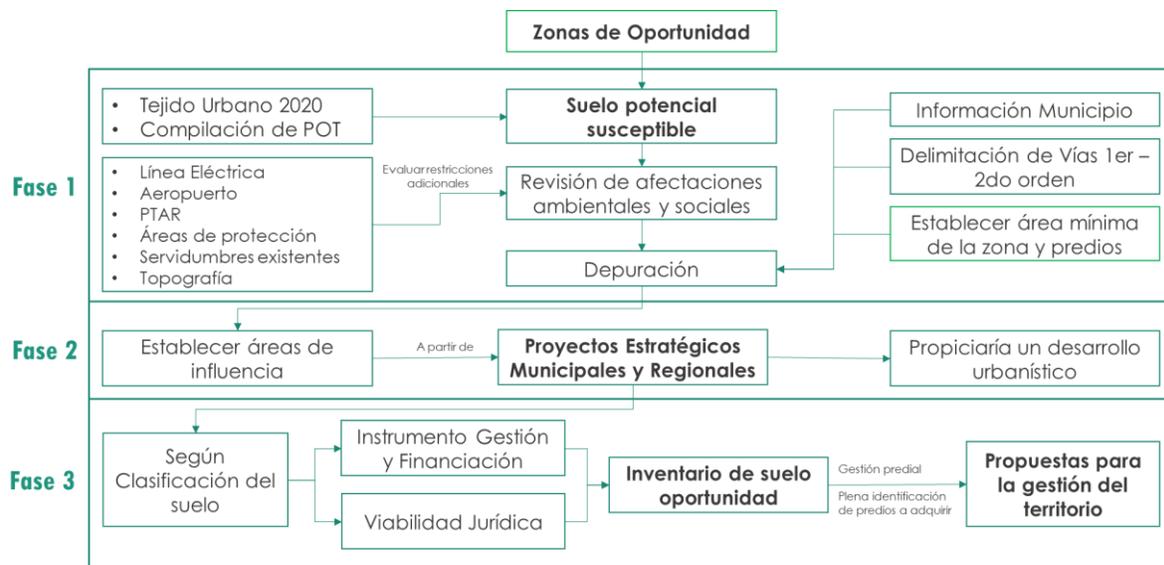
### 8.1. Zonas de oportunidad

Tomando como base la descripción de clases y tipos de suelo de la sección anterior y la ruta a seguir en cada uno de estos, se procede con la identificación de zonas de oportunidad, es decir, aquellos territorios que son sujetos a ser intervenidos con mayor probabilidad gracias a que cuentan con características físicas óptimas para el desarrollo de proyectos urbanísticos de escala municipal y regional, en los cuales se podrían aplicar los mecanismos y estrategias definidos en el presente documento.

Para la determinación de las zonas de oportunidad, se establecen dos fases; en la primera, se obtiene el inventario del suelo disponible, garantizando una viabilidad técnica (garantizar condiciones físicas y normativas mínimas), en segundo lugar, se identifican proyectos estratégicos de escala municipal y regional que generarían un impacto en un área de influencia propiciando que el suelo cercano tenga a una valorización y mayor probabilidad de urbanización, finalmente en la tercera fase con estas áreas disponibles susceptibles a urbanizar e influenciados por proyectos estratégicos se realiza una revisión de los aspectos jurídicos básicos que definirán el método de adquisición predial y con ello los tiempos que llevaría la ejecución de un proyecto en la zona; a partir de lo anterior, el resultado es un inventario (depurado) del suelo disponible y susceptible a urbanizar sobre el cual se podrían realizar proyectos estratégicos acorde con la necesidad de la región a los cuales se evaluarían los instrumentos de planificación, mecanismos y financiación para su gestión y desarrollo de manera óptima.

Todo este proceso mencionado con anterioridad se complementa o se resume en el siguiente diagrama de procesos y posteriormente se detalla cada una de las fases definidas.

Ilustración 12. Procesos para definición de zonas de oportunidad

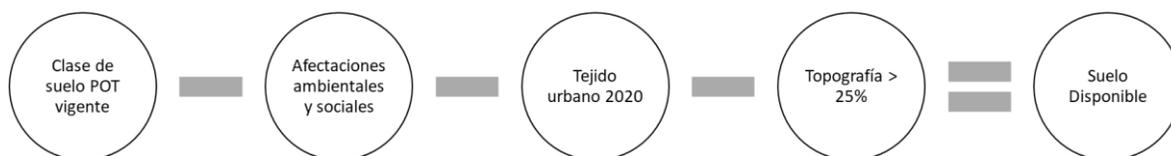


Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### Fase 1: Suelo potencial susceptible

Con el fin de determinar áreas disponibles a urbanizar en los 20 municipios, se realizó un ejercicio compuesto por cuatro etapas; en primer lugar, acorde con los POT de los municipios se tiene la clasificación del suelo (Urbano, expansión, suburbano y rural) junto con las densidades por hectárea permitida en cada uno de estos; en segundo lugar, tomando como base esta información se descuentan las afectaciones ambientales y sociales existentes acorde con lo definido en las Corporaciones Autónomas Regionales, Agencia Nacional de Tierras, entre otras entidades que definen prohibiciones o restricciones sobre el uso del suelo; en tercer lugar se descuenta el área de huella urbana 2020 la cual corresponde al suelo urbanizado de manera continua o discontinua en los diferentes tipos de suelo, identificando así las áreas que por sus dinámicas actuales no permitirían un desarrollo urbanístico nuevo; finalmente en cuarto lugar, se realiza un filtro por topografía con una pendiente menor a 25% ya que los terrenos con mayor pendiente corresponde a terreno escarpado de difícil desarrollo por los costos adicionales que se incurren para dar mayor estabilidad al terreno, para más detalle de esta metodología se puede consultar en el documento de prefactibilidad técnica.

Ilustración 13. Fases definición de suelo disponible



Fuente: Elaboración propia SDHT -SIS

Como resultado de la metodología propuesta se obtuvo un total de 27.944,56 hectáreas disponibles (16.351 hectáreas con suelo habilitado y 11.593,55 hectáreas de suelos sobre corredor vial) en los 20 municipios de la región. A continuación, se muestra un resumen de las áreas disponibles por municipio.

Tabla 16. Área disponible por clase de suelo y municipio

Municipio	Área potencial disponible por clase de suelo (ha)					Total General
	Expansión Urbana	Rural	Suburbano	Urbano	Corredor Vial	
Bojacá	7,4	177,1	476,4	23,2	544,60	1.228,7
Cajicá	115,3	107,6	722,8	51,9	216,95	1.214,7
Chía		172,6	112,3	12,8	358,21	655,8
Choachí	5,3			46,4	899,16	950,8
Cota			573,6	29,1	407,00	1.009,7
El Rosal	75,0	259,2	131,1	44,9	599,09	1.109,3
Facatativá	61,9		529,1	31,0	1.538,38	2.160,5
Funza	90,2		547,7	19,5	332,25	989,6
Fusagasugá	321,0		1.345,5	206,2	805,84	2.678,4
Gachancipá	21,2	31,3	389,7	1,3	146,79	590,3
La Calera	114,8		405,2	80,7	981,56	1.582,3
Madrid	72,5	111,0	527,2	32,7	1.107,56	1.850,9
Mosquera	137,4		941,5	137,6	209,67	1.426,2
Sibaté	16,1			29,1	590,68	635,9
Soacha	135,6		1.218,6	422,2	395,33	2.171,7
Sopó	35,3		1.839,2	36,8	394,37	2.305,6
Tabio			12,2	27,3	289,52	329,1
Tenjo	137,6	303,8	999,1	99,3	699,11	2.238,9
Tocancipá	104,7	45,3	600,6	103,2	180,73	1.034,5
Zipaquirá	258,7	83,7	432,9	109,6	896,74	1.781,8
Total general	1.709,9	1.291,6	11.804,6	1.544,8	11.593,55	27.944,6

Fuente. Elaboración propia SDHT - SIS

Como se observó, se tiene un total de 1.544,8 hectáreas para suelo urbano, 1.709,9 hectáreas para suelo de expansión y 11.804,6 hectáreas para suelo suburbano, las hectáreas sobre suelo rural corresponden con áreas con destinación para vivienda campestre de acuerdo con los POT y finalmente las áreas de corredores viales que por normativa vigente se podría habilitar como suelo suburbano.

De manera preliminar, estas áreas disponibles corresponden a un total de 2.458 predios urbanos y 5.573 predios rurales de acuerdo con cartografía IGAC, es de resaltar que esta prediación corresponde a la base consolidada antes de la definición de los gestores catastrales, por ende, estas cifras pueden variar por procesos de actualización catastral o valoración de viabilidad lo cual se evaluará en etapas posteriores.

Adicionalmente, acorde con los planes de ordenamiento territorial de cada municipio se define por clase de suelo y ubicación de las zonas los usos permitidos, prohibidos o condicionados y según estos las normas urbanísticas que determinan la densidad por hectárea, índices de construcción y ocupación que definirá el desarrollo urbanístico.

Para esto es indispensable llevar estas áreas disponibles a nivel de predio, ya que los usos están definidos por identificadores prediales. Para cada uno de estos predios se tendría información

relacionada con los registros 1 y 2 del IGAC o gestor catastral que corresponda, donde se detallan sus características físicas. Aquellos predios que no se encuentran cubiertos en su totalidad por las áreas disponibles puede deberse a las siguientes condiciones:

- Afectaciones ambientales, las cuales fueron descontadas en la metodología para definición de suelo susceptible a urbanizar.
- Predios con ocupación de suelo, parcial, ya sea por la definición de tejido urbano continuo y discontinuo del año 2020, actividades económicas de invernadero o por un uso actual en explotación minera.
- Cesiones viales calculadas para los corredores que se podrían habilitar como suelo urbano acorde con lo establecido en el decreto 3600 del 2007.

Sumado a lo anterior, se realizan las siguientes verificaciones con el fin de garantizar mayor viabilidad de urbanización:

- Verificación contra imagen satelital de Google Earth, que sobre estas áreas de terreno no haya evidencia de que se esté desarrollando algún proyecto urbanístico o que tengan un uso actual que impida un futuro desarrollo.
- Revisión de cruce con los proyectos estratégicos proyectados o existentes definidos por el municipio, lo cual determinará la ubicación de posibles desarrollos urbanísticos, lo cual se detalla más adelante.
- Afectaciones adicionales descritas por el municipio, como lo son afectaciones por servidumbres eléctricas de alta tensión, y franja de protección a la PTAR, también se presenta una afectación por el aeropuerto internacional El Dorado, sin embargo, no tiene una normatividad restrictiva definida haciendo necesario proponer una metodología para incluir esta restricción.
- Depuración de áreas reducidas o con formas irregulares que no permitirían un desarrollo urbanístico.

Todas las limitaciones descritas con anterioridad y características físicas de la zona de oportunidad como el tipo de vía de acceso, servicios públicos del sector, principales proyectos estratégicos definidos con influencia en la zona y características de las mejoras existentes sobre los predios como construcciones o coberturas se resumen en la ficha predial propuesta en el documento de prefactibilidad técnica.

## Fase 2. Identificación de Proyectos Estratégicos en la región

La identificación de proyectos permite encontrar áreas de oportunidad para el desarrollo de proyectos inmobiliarios. En esta fase se presentan los proyectos identificados en documentos de planeación municipal en la región, así como también las áreas de oportunidad que generan dichos proyectos.

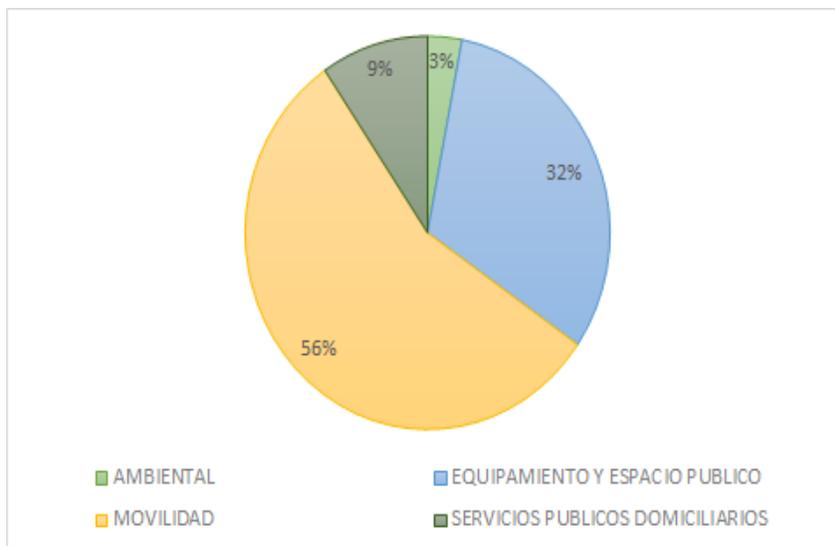
Los documentos de planeación que se tuvieron en cuenta en la identificación de proyectos estratégicos son los siguientes:

- Los planes de desarrollo municipal consultados corresponden a los aprobados mediante acuerdo o decreto en el periodo constitucional en curso (2020 – 2023). A continuación, se detallan los municipios y su correspondiente plan de desarrollo.

- Los planes de ordenamiento revisados son aquellos que para la fecha se encuentran vigentes. Sin embargo, en los municipios en los que se identificaron procesos de revisión del plan de ordenamiento, se tuvo en cuenta la propuesta de revisión del plan de ordenamiento y no el plan vigente. A continuación, se detalla el municipio y el plan de ordenamiento revisado indicando si es el vigente o la propuesta de revisión.

En resumen, se compilaron un total de 231 proyectos estratégicos para el área de estudio de escala municipal o regional, de los cuales 158 fueron extraídos de los Planes de Ordenamiento Territorial y 73 a partir de los Planes de Desarrollo Municipal. También, se realizó una clasificación por categoría con el fin de determinar cuáles son aquellas que requieren mayor intervención o mejoramiento por parte del municipio., identificando una mayoría en movilidad (56%) y equipamientos (32%) y en menor proporción las categorías de ambiente (3%), y servicios públicos domiciliarios (9%).

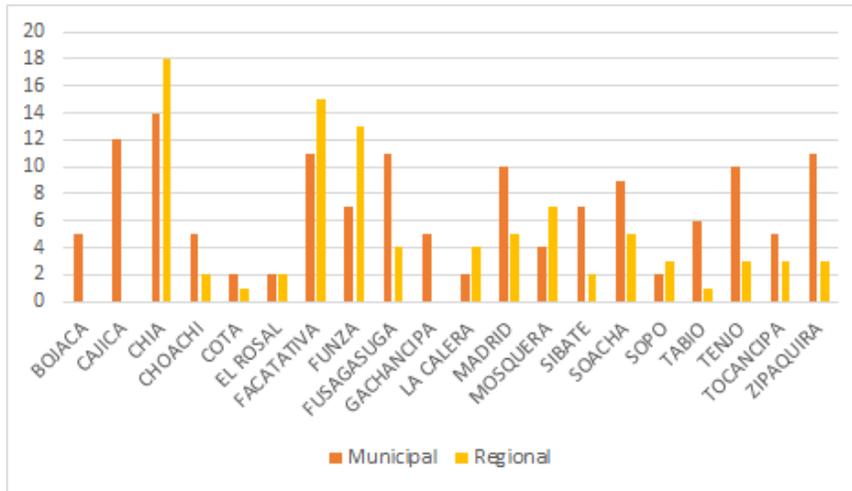
Gráfica 1. Proyectos Estratégicos por categoría



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Como se mencionó con anterioridad, los datos también fueron clasificados acorde con la escala de impacto que generaría o escala a la cual podría llegar un beneficio o valorización del terreno, por lo cual, se definió una escala Municipal y Regional para los proyectos. En la siguiente gráfica, se detalla por municipio la clasificación mencionada, destacando el municipio de Cajicá y Bojacá destacados por proyectos de índole municipal y los municipios de Chía, Facatativá, y Funza con proyectos de escala regional.

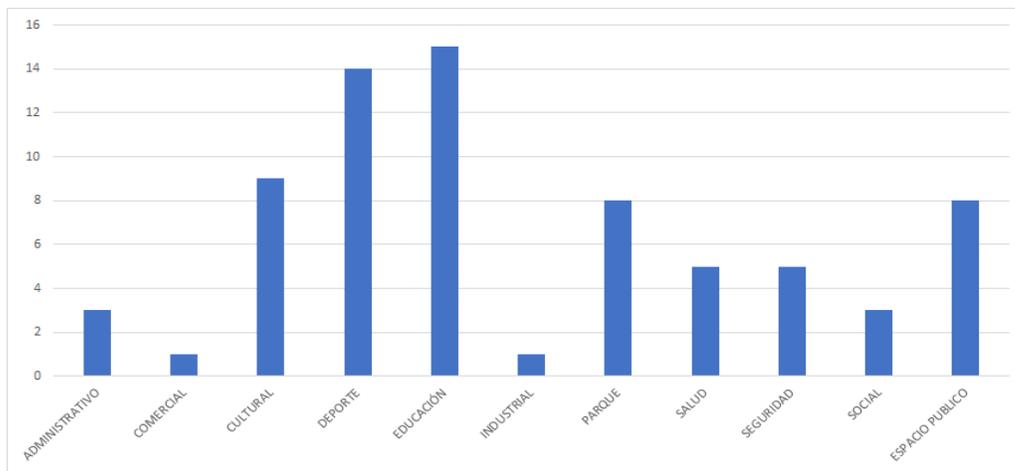
Gráfica 2. Escala de proyectos estratégicos por municipios



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Con el fin de dar más detalle a los proyectos estratégicos de equipamientos y espacio público, se observa en la siguiente gráfica la cantidad de proyectos por cada tipo de equipamiento, identificando una predominancia en los equipamientos de educación y deporte y en menor proporción los equipamientos industriales y comerciales.

Gráfica 3. Número de proyectos estratégicos de equipamientos por categoría



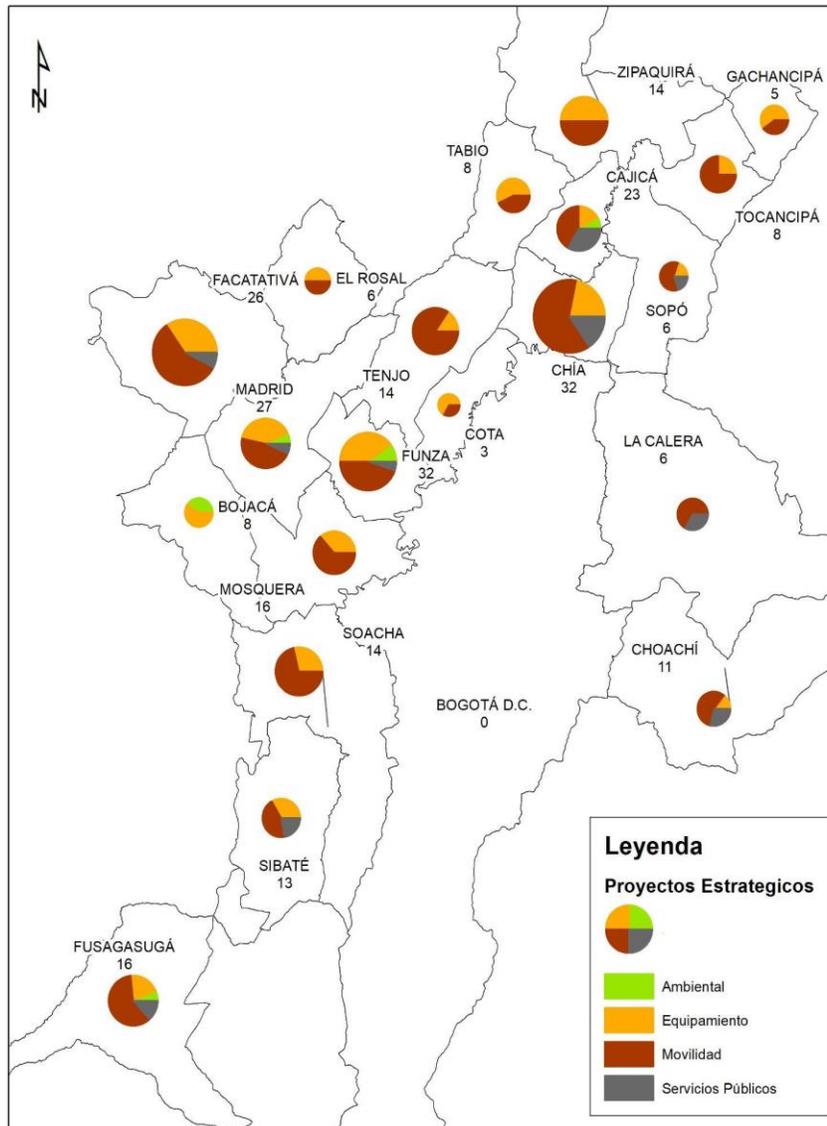
Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Frente a los otros tipos de proyectos estratégicos, se destaca que, en los municipios de Chía, Choachí, Cota, El Rosal, Facatativá, La Calera y Madrid, plantean la construcción con definición de terreno o traslado de los terminales de transporte actuales con el fin de aumentar la cobertura de estos. Para los proyectos relacionados a servicios públicos domiciliarios se identifican de mantenimiento o ampliación de redes de acueducto y se destaca para los municipios de Cajicá, Chía, Facatativá, Funza, Fusagasugá, La Calera, Sibate y Sopó, proyectos para construcción o definición de terreno para plantas de tratamiento de agua (PTAR).

Finalmente, frente al componente ambiental se identificó un interés conjunto por “parques regionales” como medio de conservación y protección de zonas cercanas a áreas de protección definidas por la CAR, entre esto los municipios de Bojacá, Cajicá, Funza, Fusagasugá y Madrid.

En el siguiente plano se evidencia la cantidad total de proyectos estratégicos por municipio en dato numérico y perceptible de acuerdo con la variación del tamaño del diagrama circular y su respectiva participación por categoría: ambiental, equipamientos, movilidad o servicios públicos domiciliarios.

Gráfica 4. Proyectos estratégicos por municipio



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### Fase 3. Aspectos jurídicos prediales

Con el fin de determinar una viabilidad o limitaciones jurídicas que definirían el método de adquisición predial (enajenación o expropiación), se propone una revisión de los datos del predio a partir de herramientas como la Ventanilla Única de la Construcción -VUC- y la Ventanilla Única de Registro -VUR, IGAC, Gestores Catastrales, entre otras, para identificar los datos básicos del predio como matrícula inmobiliaria, ubicación, cabida y linderos y complementaciones, así como también la historia jurídica logrando determinar el propietario actual del predio y si presenta algún gravamen o limitación al dominio que pudieran dificultar o imposibilitar un proceso de negociación. La siguiente tabla resume la información que se puede obtener con la revisión jurídica.

Cabe destacar que esta viabilidad jurídica determinará el nivel de complejidad de gestión por cada predio en relación con procesos de saneamiento y negociación que implicaría, por lo cual, no necesariamente indicaría un descarte inmediato del predio, pero sí arroja las implicaciones económicas y en tiempo que llevaría el saneamiento de sus limitaciones o problemas jurídicos.

Para obtener un mayor detalle y análisis jurídico sería necesaria la compra de documentos que soporten la tradición del predio a 20 años acorde con las normativas de procesos de gestión predial.

Tabla 17. Variables catastrales y jurídicas para considerar

Ítem	Detalle
Identificadora Predial	Cedula Catastral
	Matricula Inmobiliaria
	Nombre del predio
Identificador Tradición	Estado del folio
	Folio de matrícula matriz
	Folio de matrícula segregado
Área	Área en registro
	Área de ventas parciales
Tradición	Nombre del propietario actual y anteriores
	Documento de identidad
Limitaciones al dominio	Servidumbre
	Afectación vivienda familiar
	Embargo
	Prohibiciones judiciales
	Nuda propiedad
Gravámenes	Hipotecas
Otros	Falsa tradición
	Medidas cautelares

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Con el desarrollo de las tres fases mencionadas, se obtiene un inventario del suelo disponible y susceptible a urbanizar por cada zona de oportunidad identificada, para cada predio identificado se tendrá la descripción de sus características físicas (ubicación, uso de suelo normativo y actual, mejoras existentes, afectaciones ambientales, vías de acceso) y jurídicas (Folio de matrícula inmobiliaria,

gravámenes o limitaciones al dominio, propietarios, comparativo de áreas catastrales, jurídica y gráfica) básicas que definirán el proceso de adquisición y mecanismos para su desarrollo urbanístico.

### 8.3. Indicador de necesidades para el desarrollo territorial

Se calculó un índice de capacidades para el desarrollo territorial por municipio, el cual tiene como objetivo establecer la disparidad que presenta la región en términos de ordenamiento territorial, aplicación de instrumentos de gestión y financiación del suelo y la gobernanza para el desarrollo local. Con esta medida se busca identificar las particularidades de cada municipio sobre un cálculo objetivo que dé cuenta de avances y potenciales aspectos a mejorar para que tanto los objetivos regionales de la planeación como su desarrollo a partir de proyectos de alcance regional se puedan materializar. A continuación, se detallan las variables utilizadas para cada uno de los pilares de ordenamiento territorial, financiación del desarrollo y legitimidad / gobernanza.

Tabla 18. Variables Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal

<b>Ordenamiento territorial</b>	Ambiente	Índice de Cuidado ambiental
		Índice de Ecosistemas estratégicos
		Índice de Sostenibilidad
		Índice de riesgo ajustado por capacidades
		IRCA
	Movilidad	Porcentaje de viajes para trabajar, hacer compras o diligencias del total del destino de viajes
		Índice de Complementariedad Económica
	Servicios Públicos	Cobertura de acueducto (Censo)
		Cobertura de alcantarillado (Censo)
		Cobertura de aseo (Censo)
	Catastro	Vigencia del POT
		Diferencia actualización rural
		Diferencia actualización Urbano
Uso adecuado del suelo		
<b>Financiación del desarrollo</b>	Competitividad	Índice de Productividad
		Índice de Competitividad
	Uso de instrumentos de OT	Uso de instrumentos
		Recaudo por fuentes alternativas de financiación
<b>Legitimidad/ Gobernanza</b>	Gobernanza e instituciones	Desempeño municipal
		Índice de Gobernanza
		Índice de Fortaleza Institucional
		Índice de Participación

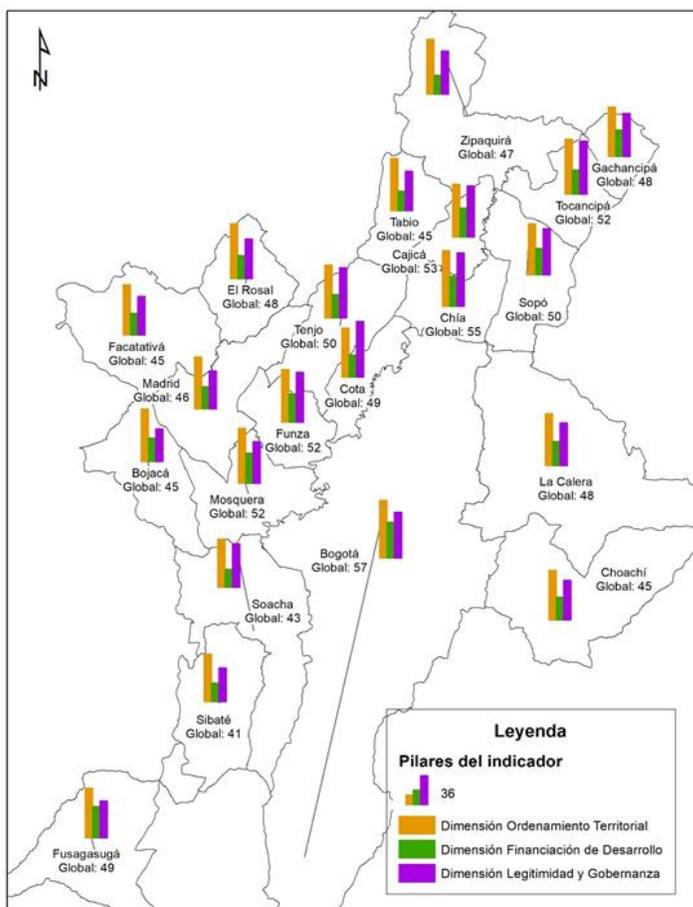
Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Como se mencionó, teniendo en cuenta el resultado del índice se podría establecer una prioridad por componentes por cada municipio, sin embargo, para que esto sea posible se debe evaluar de manera paralela los proyectos estratégicos de los municipios y la disponibilidad del suelo que permita la optimización del uso del suelo acorde con la definición de zonas de oportunidad y déficit de equipamientos. Ante esto se planea en el próximo año complementar el estudio y definir para cada tipo de proyecto un suelo “ideal” en que se podría desarrollar.

El ejercicio se plantea ante la pregunta ¿Puede solo el mercado actuar para atender la necesidad de vivienda? El ritmo de demanda por soluciones habitacionales no tiene forma, al menos en las condiciones actuales, de ser equiparado con el ritmo de producción de vivienda anual, tanto en Bogotá, cómo en la región. Mientras que en la ciudad la necesidad proyectada es en promedio de 82 mil soluciones anuales aproximadamente, la ciudad logra iniciar en promedio 32 mil viviendas nuevas. Situación similar ocurre en los municipios de la región que se están analizando y la región en conjunto ha iniciado en promedio 23 mil viviendas entre 2011 y 2021, con lo que queda aún remanente para cubrir en términos de viviendas nuevas y que implica que solo con procesos de gestión coordinada y proyectos de escala regional se puede atender de manera conjunta y sostenible las futuras demandas.

Frente a esta necesidad es importante establecer la capacidad de la región para hacer de cara al desafío de la generación de vivienda, y de los soportes necesarios para que la nueva población acceda a los servicios públicos, sociales, funcionales y económicos. Al evaluar de manera cuantitativa las capacidades municipales en términos de ordenamiento territorial, instituciones y financiación del desarrollo se puede establecer si existen brechas importantes a la hora de gestionar el desarrollo urbano en los municipios de la región Bogotá Cundinamarca.

Ilustración 14. Pilares del Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

En la anterior ilustración se puede observar cómo para cada uno de los enfoques de medición, se tienen oportunidades con municipios más avanzados y el reto de implementar mejores condiciones para la gestión y la financiación del desarrollo urbano. En términos generales, la región presenta condiciones, que, si bien no son superiores, pueden llegar a ser suficientes en la medida en que se mejore en las dimensiones de financiamiento del desarrollo y para casos puntuales, en la dimensión de legitimidad y gobernanza.

Lo anterior indica que si bien, existen municipios donde temas relacionados con el ordenamiento territorial como la desactualización catastral, actual vigencia de planes de ordenamiento territorial o conflictos de uso del suelo, limitan su capacidad, estos no son una problemática generalizada. Más bien, lo que se encuentra como una generalización es la poca o nula utilización de instrumentos de financiación del desarrollo urbano, así como la generación de fuentes de ingresos fiscales alternativas, lo que constituye la principal limitación para la materialización de los procesos urbanos y regionales. Finalmente, llama la atención la disparidad en los temas relacionados con la legitimidad y la gobernanza en aspectos como la fortaleza institucional y los procesos de gobernanza local, lo que indica que se requiere tener en cuenta para procesos de coordinación regional, las condiciones iniciales de los municipios y verlas de manera diferenciada no solo en la concurrencia sino también en la capacidad de gestión, negociación y coordinación.

## 9. Piloto de prefactibilidad

A partir de la metodología expuesta en la sección anterior, y teniendo en cuenta la información disponible del municipio de Funza en relación a prediación, proyectos estratégicos, entre otros; a continuación, se presenta un ejercicio piloto con el cual se busca determinar de una forma efectiva el desarrollo de suelo disponible que por sus características se podría urbanizar generando un impacto a nivel regional y definir los instrumentos, mecanismos y estrategias que permitan viabilizar el desarrollo urbanístico propuesto, con el fin de una adecuada planeación y ordenamiento del territorio y promover la aplicabilidad de diferentes instrumentos y mecanismos de gestión del suelo.

Se trabajó a partir de la generación de un escenario prospectivo que identifica y analiza las zonas de oportunidad en la región, que genera el desarrollo urbano y los proyectos de escala regional que involucran uno o más municipios. Para estas, se propone un ejercicio de habilitación de suelo, con el fin de tener una panorámica de las dinámicas actuales del mercado de suelo en la región y la posibilidad de generar oportunidades financieras para la compra y venta de estos.

### 9.1. Caracterización de las zonas de oportunidad

De acuerdo con la metodología expuesta en la sección anterior a continuación, se detalla la información para el municipio de Funza específicamente la zona FUZ-004 que por sus características físicas, catastrales y jurídicas se tomó como primer piloto para indicar la prefactibilidad de un proyecto de alcance regional en el que se requiera la habilitación de suelos mediante el uso de instrumentos de planeación, gestión y financiación.

La zona FUZ-004 se ubica en la vereda La Isla con un uso actual y normativo agropecuario sobre clase de suelo rural, se encuentra influenciado por futuros proyectos regionales de vías de conexión regional

que propiciarán un desarrollo en la zona, por ende, esta zona de oportunidad se calculó a partir de las franjas que habilitarán un suelo suburbano de acuerdo con el decreto 3600 del 2007.

Para esta zona de oportunidad se calculó un área potencial de **95,52** hectáreas, sin embargo, la sumatoria de áreas jurídicas de los predios indica un área total de **139,35** hectáreas; esta diferencia se debe principalmente a las áreas de cesión viales, áreas de afectación ambientales por el humedal Gualí que se ubica hacia el costado oriental y por el suelo ocupado; esto genera una posibilidad de gestionar ventas parciales y no totales sobre los predios de estudio para reducir la afectación social (desplazamiento de población) y mantener una porción para el desarrollo de actividades económicas existentes.

La siguiente tabla detalla los datos básicos de los predios que se planean gestionar y habilitar para un desarrollo urbanístico a través del BRT.

Tabla 19. Listado de predios – Zona de oportunidad municipio de Funza

CEDULA CATASTRAL	MATRICULA INMOBILIARIA	DIRECCIÓN	ÁREA TERRENO FMI m2	ÁREA TERRENO IGAC m2	ÁREA CONSTR. IGAC m2
25286000000000050007000000000	050C-315216	EL CAIRO	78.800,0	778.800,0	1.610,0
25286000000000050008000000000	050C-332334	SAN ISIDRO	150.360,0	153.600,0	104,0
25286000000000050079000000000	050C-328474	SANTA EDUVIGES	150.260,0	153.600,0	118,0
25286000000000050037000000000	050C-143062	SAN AGUSTIN	153.605,0	153.651,0	60,0
25286000000000050038000000000	050C-141204	SAN CAYETANO	160.519,0	166.300,0	342,0
<b>Área Total</b>			<b>693.544</b>	<b>1.405.951</b>	<b>2.234</b>

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

La siguiente tabla, indica las áreas de afectación ambientales, por servidumbre o cesiones de los predios de estudio. El área de protección ambiental corresponde con el humedal Gualí y su zonificación de preservación y uso sostenible acorde con la CAR, la cesión vial corresponde a la estimación de vía intermunicipal segundo orden que el municipio proyecta desarrollar calculada a partir de lo definido en el decreto 3600 del 2007, y el área de servidumbre eléctrica corresponde a una línea de alta tensión por ende con un área de influencia de metros a cada lado del eje de la línea.

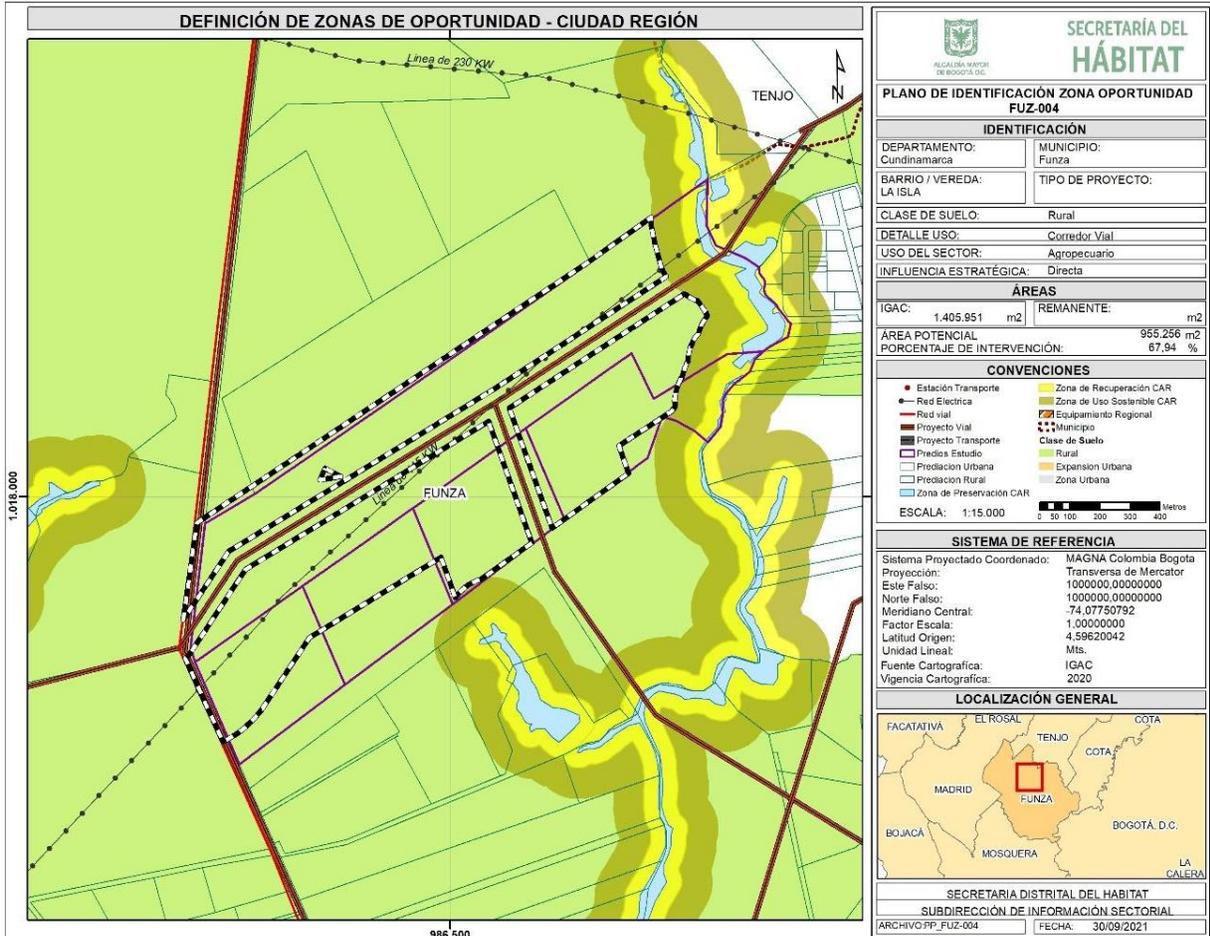
Tabla 20. Detalle de áreas de afectación sobre predios de estudio

MATRICULA INMOBILIARIA	Área FMI m2	Área Gráfica m2	Área Protección (m2)	Cesión Vial Estimada (m2)	Área Servidumbre Eléctrica m2
050C-315216	778.800	798.399,03	133.178,3	181.616	37.977,48
050C-332334	150.360	149.805,11	2.025,6	26.696	-
050C-328474	150.260	150.626,24	-	-	-
050C-143062	153.605	152.839,49	-	-	6.814,71
050C-141204	160.519	178.690,07	41.040,9	-	-
<b>Área Total</b>	<b>1.393.544</b>	<b>1.430.360</b>	<b>176.245</b>	<b>208.312</b>	<b>44.792</b>

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

La siguiente ilustración muestra el plano de identificación de la zona de oportunidad mencionada, donde se puede identificar la prediación de estudio y el área potencial identificada, además de los aspectos que generan afectación sobre dichos predios como lo es el humedal Gualí y una línea de alta tensión de 115kV que generaría una afectación en un área de 44.792 m<sup>2</sup> tomando como base el eje de la línea y 10 metros a cada lado.

Ilustración 15. Plano de identificación de la zona de oportunidad FUZ-004



Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

Posteriormente, con el fin de caracterizar y completar el inventario de los predios de estudio se consultan las mejoras existentes mediante el registro 1 y 2 del IGAC detallando el tipo de construcción, número de habitaciones, uso y el puntaje de calificación que según tipología IGAC indica que a mayor puntaje mejor son las condiciones estructurales y de acabados de la construcción; esto permite identificar costos adicionales en la indemnización y mayor resistencia en la etapa de negociación directa si se presentan construcciones con uso de vivienda.

A continuación, se detallan las mejoras existentes sobre los predios en estudio, las cuales pueden variar a la realidad debido a la desactualización de catastro a nivel nacional para las áreas rurales. Se destaca una construcción considerable de 602 metros cuadrados con buenos acabados lo que podría indicar

complicaciones en una posterior negociación, las demás construcciones son características de tipologías rurales con mayor manejo en el proceso de negociación.

Tabla 21. Mejoras existentes

Descripción de mejora existente	área m2
Baño: 3, Habitación: 6, Local: 0, # Piso: 3, Puntaje: 77, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	602,00
Baño: 1, Habitación: 2, Local: 1, # Piso: 2, Puntaje: 16, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	104,00
Baño: 1, Habitación: 2, Local: 0, # Piso: 1, Puntaje: 44, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	118,00
Baño: 1, Habitación: 2, Local: 0, # Piso: 1, Puntaje: 25, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	60,00
Baño: 1, Habitación: 2, Local: 0, # Piso: 1, Puntaje: 25, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	74,00
Baño: 1, Habitación: 3, Local: 0, # Piso: 1, Puntaje: 62, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	97,00
Baño: 3, Habitación: 3, Local: 0, # Piso: 1, Puntaje: 47, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	268,00
Baño: 1, Habitación: 1, Local: 0, # Piso: 1, Puntaje: 37, Uso: Vivienda hasta 3 pisos	49,00
Baño: 0, Habitación: 0, Local: 1, # Piso: 1, Puntaje: 32, Uso: Depósito	90,00
<b>ÁREA TOTAL CONSTRUIDA:</b>	<b>1.462,00</b>

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

Finalmente, de acuerdo con la revisión jurídica realizada sobre los folios de matrícula se tienen las siguientes condiciones jurídicas que determinan el método de adquisición predial y con ello el proceso de gestión predial que se llevaría a cabo. Es de destacar que las servidumbres inscritas en los folios de matrícula no cuentan con una especialización lo cual implicaría verificación adicional en campo y de documentos jurídicos.

Tabla 22. Viabilidad jurídica

FMI	Condición	Otras Afectaciones	Método Adquisición
050C-315216	Embargo por proceso de reorganización	Ninguna	Expropiación
050C-332334	Pendiente sucesión por fallecimiento 1 de 4 propietarios	Ninguna	Expropiación
050C-328474	Ninguna	Ninguna	Enajenación o Expropiación
050C-143062	Ninguna	Servidumbre tránsito pasiva y acueducto activa	Enajenación o Expropiación
050C-141204	Hipoteca	Servidumbre tránsito y afectación CAR protección Gualí	Enajenación o Expropiación

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

## 9.2. Valoración de habilitación del suelo

Los resultados de la simulación financiera de un proyecto inmobiliario en el municipio de Funza – Cundinamarca el cual es desarrollado en 5 predios del municipio mediante el instrumento de plan parcial. La densidad propuesta para el proyecto es de 260 viviendas por hectárea útil.

### Predios incluidos en el plan parcial y valor del suelo

Los 5 predios incluidos en el plan parcial suman un área bruta de 1.430.360 metros cuadrados. La siguiente tabla se presenta la cedula catastral de cada predio con su respectiva área.

Tabla 23. Área total de los predios

CEDULA CATASTRAL	Área Gráfica m2
252860000000000050007000000000	798.399
252860000000000050008000000000	149.805
252860000000000050079000000000	150.626
252860000000000050037000000000	152.839
252860000000000050038000000000	178.690
<b>Total</b>	<b>1.430.360</b>

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

El valor estimado del suelo rural para el municipio de Funza es de 80.000 por metro cuadrado lo cual corresponde a un total de 114.428.800.000 de pesos.

### Afectaciones y cargas generales

La simulación tiene en cuenta las afectaciones y cargas generales proyectadas en el plan de ordenamiento territorial existentes en los predios como lo son las áreas de protección, las cesiones viales y de servidumbre eléctrica. La Tabla 24 se presenta el área de las cargas generales para el proyecto.

Tabla 24. Afectaciones y cargas generales

CEDULA CATASTRAL	Afectaciones ambientales	Cesión vial estimada m2	Área de servidumbre eléctrica m2
252860000000000050007000000000	133.178	181.616	37.977
252860000000000050008000000000	2.026	26.696	-
252860000000000050079000000000	-	-	-
252860000000000050037000000000	-	-	6.815
252860000000000050038000000000	41.041	-	-
<b>Total</b>	<b>176.245</b>	<b>208.312</b>	<b>44.792</b>

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

### Área neta

El área neta del proyecto es la diferencia entre el área bruta y las afectaciones o cargas generales. En este sentido el área neta es de 1.001.011 metros cuadrados.

### Área útil

El área útil corresponde al área privada resultante de sustraer al área neta las áreas de cesión tipo A. En este caso el municipio establece que para proyectos con una densidad de viviendas superior a 120 viviendas por hectárea. Las cesiones deben ser del 30% destinadas de la siguiente manera: 23% para zonas verdes locales y el 7% para equipamientos comunitarios. En la Tabla 25 se muestran los valores correspondientes al área útil y el área de cesiones.

Tabla 25. Área útil y de cesiones tipo A

Descripción	Área	Porcentaje sobre área neta
Cesión para zonas verdes locales	230.232	23%
Cesión para equipamiento comunitario	70.071	7%
Área útil del lote	700.708	70%
Total	1.001.011	100%

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

### Área construida

El área construida es calculada teniendo en cuenta la densidad de viviendas por área útil y el tamaño de la vivienda tipo. Como se mencionó anteriormente el área útil del proyecto es de aproximadamente 100,1 hectáreas y la densidad propuesta es de 260 viviendas por hectárea de 56 metros cuadrados cada una. Así, el área construida para este proyecto corresponde a 1.020.230 metros cuadrados construidos. El área construida equivale a 18.218 viviendas de interés social.

### Análisis de costos

El análisis de los costos es presentado en la siguiente tabla.

Tabla 26. Análisis de ventas y costos de construcción

VENTAS	
Valor venta x m2 vendible	\$ 2.321.429
<b>TOTAL VENTAS</b>	<b>\$ 2.131.552.752.090</b>
COSTOS GENERALES	

DESCRIPCIÓN	VALOR	% VENTAS
Costos directos	\$ 1.065.776.376.045	50%
Costos indirectos	\$ 426.310.550.418	20%
<b>TOTAL COSTOS DE OBRA</b>	\$ 1.492.086.926.463	70%
Total costos de obras de carga general	\$ 106.577.637.605	5%
<b>TOTAL COSTOS + OBRAS GENERALES</b>	\$ 1.598.664.564.068	73%
<b>UTILIDAD Y LOTE</b>		
UTILIDAD	\$ 319.732.912.814	15%
LOTE	\$ 213.155.275.209	10%
<b>VALOR METRO CUADRADO ÁREA BRUTA</b>	\$	149.022

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

Del cuadro anterior se puede observar que el valor del metro cuadrado después del cambio de uso rural a zona de expansión aumentó en un 86% su valor inicial.

### 9.3. Escenario propuesto por el banco regional de tierras.

En el escenario anterior se desarrolla un proyecto inmobiliario con un índice de construcción resultante de 1,46 (área construida/área útil), en la presente sección se presenta un nuevo escenario en el cual se eleva ese índice de construcción resultante a 2.5 lo cual beneficia al urbanizador a cambio de que esté asuma la construcción de los parques y equipamientos que requieren los hogares que llegan al municipio producto del proyecto inmobiliario.

#### Área construida

El área construida aumenta ya que para alcanzar un índice de construcción de 2,5 la densidad de viviendas tiene que aumentar de 250 a 446 viviendas por hectárea. De esta manera el área construida será de 1.750.087 metros cuadrados construidos que equivalen a 31.252 viviendas.

#### Costos de las construcciones en áreas de cesión.

El DNP desarrolló un proyecto tipo para la construcción y dotación de un parque recreo deportivo en el 2019 el cual tenía un costo de 600.611.735 pesos y un área de 2.232 metros cuadrados. Teniendo en cuenta este proyecto se estima que el costo por metro cuadrado de un parque tipo, incluyendo la construcción y dotación de este, es de 285.755 pesos y que como se mencionó arriba el área de cesión para zonas verdes es de 230.232 metros cuadrados, el costo de la cesión destinada a zonas verdes es de máximo 65.790.094.989 pesos.

Por otro lado, en cuanto a los equipamientos, el DNP desarrolló un proyecto tipo para la construcción y dotación de infraestructura educativa capaz de atender a 180 niños en dos jornadas de 90 niños. El proyecto tipo tiene un costo por metro cuadrado de 2.302.161 pesos. La infraestructura tiene 777

metros cuadrados construidos y es desarrollado en un lote de 2.300 metros cuadrados, es decir la construcción tiene una ocupación aproximada al 0,3% del predio.

Teniendo en cuenta el ejercicio desarrollado por el DNP, el área ocupada de las construcciones destinadas a equipamientos educativos en este escenario es de 23.674 metros cuadrados. Teniendo en cuenta el costo por metro cuadrado del proyecto tipo, el costo del equipamiento sería aproximadamente 54.502.436.099 pesos.

El costo total de las construcciones en las áreas de cesión sería aproximadamente de 120.292.531.088 pesos.

### Análisis de costos

Tabla 27. Análisis de ventas y costos de construcción (Escenario IC 2,5)

<b>Ventas</b>		
Valor venta x m2 vendible	\$ 2.321.429	
<b>TOTAL VENTAS</b>	\$ 3.656.432.797.816	
<b>COSTOS GENERALES</b>		
Costos directos	\$1.828.216.398.908	50%
Costos indirectos	\$ 731.286.559.563	20%
<b>TOTAL COSTOS DE OBRA</b>	\$2.559.502.958.471	70%
Total costos de obras de carga general	\$ 109.692.983.934	3%
Total costos de construcción en cesiones	\$ 120.292.531.088	3%
<b>TOTAL COSTOS + OBRAS GENERALES + CESIONES</b>	\$2.789.488.473.494	76%
<b>UTILIDAD Y LOTE</b>		
UTILIDAD	\$ 548.464.919.672	15%
LOTE	\$ 318.479.404.650	9%

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

Del cuadro anterior se puede observar que el valor del metro cuadrado después del cambio de uso rural a zona de expansión aumentó en un 286% su valor inicial.

### 9.4. Intervención banco de tierras

El costo de la gestión predial es de 8.000 pesos por metro cuadrado construido, lo cual equivale a 14.000.697.359 pesos, por otro lado, el banco de tierras regional también adquiere el 40% de la plusvalía que le corresponde al municipio causada por el aumento de edificación. A continuación, se muestran en detalle los ingresos del banco regional de tierras y el propietario del suelo en los dos escenarios.

Tabla 28. Comparación de escenarios

Concepto	Escenario 1	Escenario 2
Precio de mercado del suelo rural	\$ 114.428.795.747	\$ 114.428.795.747
Valor residual del suelo	\$ 213.155.275.209	\$ 318.479.404.650
Plusvalía	\$ 98.726.479.462	\$ 204.050.608.903
Ingresos del propietario por venta del suelo	\$ 163.792.035.478	\$ 216.454.100.198
Ingresos del municipio por plusvalía	\$ 49.363.239.731	\$ 80.960.478.563
Ingresos del banco de tierra por gestión predial	\$ 8.161.841.510	\$ 14.000.697.359
Ingresos del banco de tierra por plusvalía	\$ -	\$ 21.064.825.888

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

En el escenario 1 el banco de tierras recibe ingresos únicamente por la gestión predial, el propietario de la tierra recibe el precio de mercado del suelo rural más la participación en plusvalía y el municipio recibe la participación en plusvalía.

En el segundo escenario, el cual permite una edificabilidad de 2.5, el propietario del suelo recibe el precio de mercado del suelo rural más la participación en plusvalía. En este caso, dado que el cambio de la norma permitió una mayor edificabilidad y esto aumentó el valor del suelo, el ingreso del propietario por el concepto de venta del suelo es mayor. El ingreso del municipio también aumentó en el escenario por la participación en la plusvalía, sin embargo, no aumento en la misma proporción ya que el aumento de la plusvalía provocado por el cambio de la norma se reparte en un 60% para el municipio y un 40% para el banco de tierras. Finalmente, en el caso del banco de tierras sus ingresos aumentaron por dos conceptos, en primer lugar, por el aumento en los metros cuadrados construidos y en segundo lugar, porque recibe el 40% de la plusvalía que le correspondía al municipio y que se generó por un aumento en la edificabilidad.

## 10. Implementación de un Banco de Tierras en la región

En términos de la viabilidad institucional de un Banco Regional de Tierras, este instrumento depende principalmente de la plataforma institucional y legal que sustente su alcance y función. En este sentido, el año 2021 es un año de importantes definiciones sobre la institucionalidad y gobernanza metropolitana, principalmente por la creación de la Región Metropolitana, cuya reglamentación actualmente está siendo discutida en el Congreso Nacional, y que, en caso de ser aprobada, determina con claridad y solidez la función de un banco de tierras como una herramienta de gestión del suelo que debe inscribirse en una orientación técnica denominada hecho metropolitano. En segundo nivel, la

viabilidad del BRT depende de las definiciones conjuntas que tomen el distrito y municipios en sus respectivos planes de ordenamiento territorial, especialmente en tres aspectos: en construir una visión regional que pudiera ser insumo de una visión compartida; en definir instrumentos de gestión y planeación que puedan ser desarrollados en forma compartida con otras entidades territoriales o en un marco asociado, y en el establecimiento de condiciones de los sistemas de soporte del territorio y su presencia en agendas de concertación y articulación que se están construyendo, especialmente en el Comité de Integración Territorial.

Además de la viabilidad institucional y jurídica del BRT; también es relevante la disposición política y de opinión frente a este tipo de figura. Sobre este tema, es notorio el consenso tanto de expertos, de actores políticos, económicos y medios en reconocer la realidad metropolitana y la urgencia de desarrollar mecanismos de gestión conjunta en temas como ambiente, transporte, agua y abastecimiento. También se puede señalar como positivo, que la idea del Banco Regional de Tierras ha sido ambientada y presentada en diferentes instancias, sin tener resistencia. Las condiciones más frecuentes para su aceptación son, el respeto a la gobernabilidad local en su regulación sobre el suelo y la necesidad de contar con un modelo de ocupación regional para que el BRT tenga una orientación estratégica que le dé coherencia a su accionar.

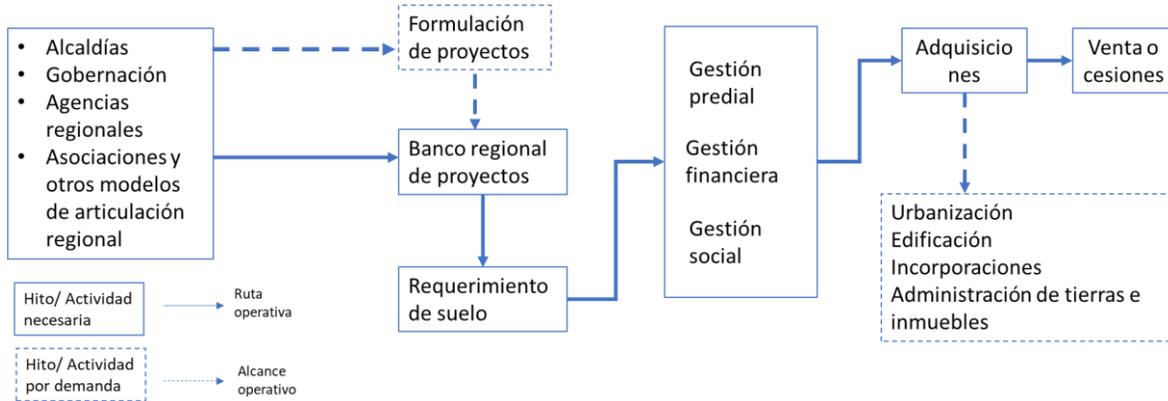
### 10.1. Modelo de operación por proyectos del BRT

Una vez surtida la identificación de suelo susceptible a urbanizar y los proyectos estratégicos de escala municipal y regional, se da paso a presentar el modelo de operación del BRT. Este inicia con la identificación de los usuarios, los cuales pueden ser las Alcaldías Municipales, las agencias regionales, la gobernación de Cundinamarca y las asociaciones y otros modelos de articulación regional, tal como se presentaron en la sección actores e instancias institucionales.

En consecuencia, el Banco Regional de Tierras se encargará de evaluar los requerimientos de suelo que los usuarios presentan, para ello, desarrollará la gestión del suelo, la gestión social y la gestión de financiamiento explicadas anteriormente, y con ello, lograr la adquisición de suelos a partir de las facultades que le otorga la ley (la venta o cesión de suelos).

La finalidad de adquirir suelos depende del proyecto que se desee desarrollar, por ejemplo, proyectos de urbanización, de edificación, incorporaciones o simplemente la administración de inmuebles y de tierras.

Ilustración 16. Modelo operativo de un Banco Regional de Tierras.



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### Mapa de procesos del BRT

Teniendo en cuenta que el posible régimen de administración de la propuesta de Banco Regional de Tierras recaerá sobre una entidad pública con derecho privado (que se explicará en detalle más adelante), se plantea que el banco regional de tierras trabaje sobre proyectos de habilitación de suelo como función misional, sin que esto lo limite para el desarrollo de otro tipo de proyectos asociados, como es el caso de consultoría inmobiliaria o transferencia de conocimiento sobre gestión de suelo a los municipios.

A continuación, se presenta el mapa de procesos propuesto, para llevar a cabo las funciones propuestas para el Banco Regional de Tierras.

Ilustración 17. Modelo de gestión de un Banco Regional de Tierras - Mapa de Procesos

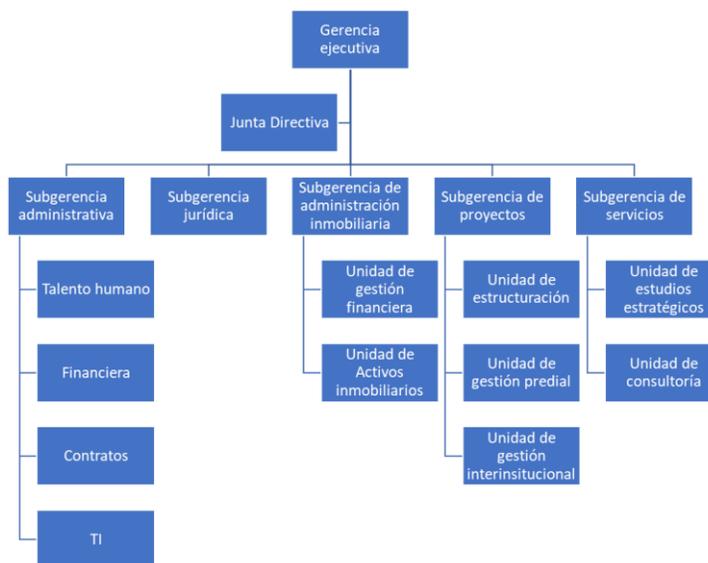


Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### Diseño organizacional del BRT

Para el desarrollo de la operación del Banco Regional de Tierras, se propone un esquema jerárquico flexible, a partir del cual se pueda trabajar sobre las directrices y planeación que se deriven de una gerencia ejecutiva y unas sub-gerencias ejecutoras. A partir de esto, se busca el trabajo en función de unidades ejecutoras, las cuales pueden trabajar de manera especializada en cada una de las fases del proceso de habilitación de suelos, así como el apoyo a los servicios conexos que prestará la entidad. A continuación, se presenta el organigrama propuesto.

Ilustración 18. Diseño Organizacional para un Banco Regional de Tierras



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### 10.2. Portafolio de servicios del BRT

El banco Regional de Tierras como instrumento de gestión de suelo y con el principal objeto de adquisición de predios para el desarrollo de proyectos estratégicos regionales que además, permitan dotar a la región con herramientas de gobernabilidad efectivas sobre el territorio que viabilice un modelo de ocupación equilibrado y sostenible a nivel regional; generando posibilidades de oferta habitacional e infraestructura de soporte con el uso adecuado de instrumentos y mecanismos de gestión del suelo a escala supramunicipal para la optimización del suelo disponible.

Sin embargo, el banco de tierras no solo se limitará a la adquisición de predios, ofrecerá servicios de consultoría inmobiliaria en los ámbitos de gestión ambiental, predial, social; ofrecerá asistencia técnica en diferentes temáticas de ordenamiento territorial a los municipios y el desarrollo de observatorios de suelos, todo esto a través de la gestión de información geográfica y diferentes convenios que se pretenden adelantar.

A continuación, en la Ilustración 19 se detallan los servicios que el banco regional de tierras proyecta ofrecer, tomando como base las necesidades y problemáticas principales de los municipios para mejorar las condiciones de gestión y financiación del desarrollo urbano.

Ilustración 19. Portafolio de servicios propuesto

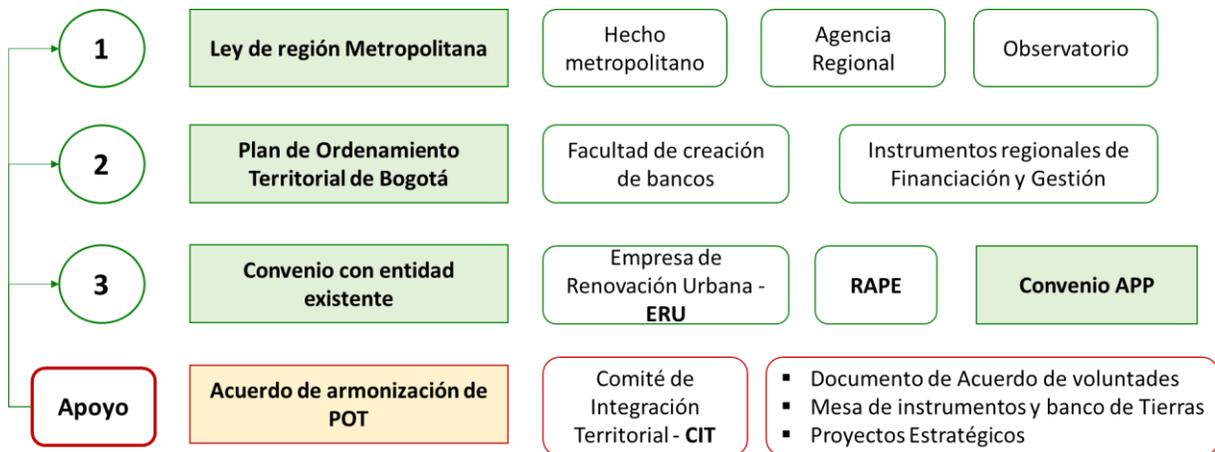


Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

### 10.3. Escenarios de implementación

La implementación del Banco Regional de Tierras cuenta con unos soportes institucionales y legales que actualmente se están definiendo en el Congreso de la República, el Concejo Distrital y el Comité de Integración Territorial. Dentro de la evaluación y revisión de todos los elementos técnicos y jurídicos que permitan el cumplimiento del programa 52 incluido en el Plan Distrital de Desarrollo, esto es, implementar el Banco Regional de Tierras, se han revisado diferentes rutas, no excluyentes entre sí, a través de las que Bogotá podrá poner en operación el instrumento de gestión, algunas de ellas que se encuentran en procesos de revisión por parte de los organismos competentes, y otras que implican una revisión directa con los actores involucrados.

Ilustración 20. Escenarios de implementación del Banco Regional de Tierras



Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

A continuación, se presenta un análisis que cubre todas las posibilidades identificadas para la implementación de un banco regional de tierras. Para cada escenario, se busca analizar el alcance

jurídico - normativo, operativo e institucional que daría las capacidades de acción bien a una organización o entidad con las funciones de banco de tierras, o a las acciones administrativas que concreten la filosofía regional de banco bajo las condiciones institucionales y administrativas existentes.

## 1. Región Metropolitana

Ante el Congreso de la República se encuentra en curso la discusión del proyecto de ley 152 de 2021 Senado, 213 de 2021 Cámara, que se titula *“Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca”*, la cual tiene por objeto adoptar el régimen especial para la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, definir y reglamentar su funcionamiento, en el marco de la autonomía reconocida a sus integrantes por la Constitución Política.

Con este proyecto se busca, no sólo desarrollar las instrucciones incorporadas en la carta constitucional sino también integrar a los territorios para que se trabaje de manera coordinadora en el desarrollo de proyectos estratégicos para la región en materia ambiental, de servicios públicos, de movilidad, transporte, y en general en todos aquellos que generen un bienestar colectivo en los habitantes de la región.

Dentro de las actividades en conjunto que pretenden ser desarrolladas por los promotores del proyecto está la integración del sistema de transporte y movilidad, mejorar la prestación de los servicios públicos, proteger los recursos naturales, y en general, trabajar en proyectos que lleven al desarrollo de la región.

En la exposición de motivos del proyecto se resaltó la construcción a nivel mundial de regiones y de un ordenamiento metropolitano para generar políticas públicas coordinadas, entendiendo que las regiones se proponen como respuesta a la necesidad de enfrentar de manera integral problemas que trascienden los límites administrativos de una ciudad o un municipio y que no se han podido solucionar con visiones parciales y entornos jurisdiccionales limitados.

Adicionalmente, resalta que la Región Bogotá Cundinamarca se caracteriza por ser el primer centro económico, poblacional y de trabajo del país, con un Producto Interno Bruto PIB de USD 104.511 millones, es decir, el 31.6% del PIB de Colombia.

Agrega el documento que una de las dinámicas más contundentes es el proceso de urbanización de la Sabana, razón por la que se adelantó el Estudio de Crecimiento y Evolución de Huella Urbana para 20 municipios de Cundinamarca de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y de Cundinamarca. El estudio concluye que se ha presentado un desplazamiento de actividades económicas de Bogotá a los municipios de borde, con la formación de zonas francas en Mosquera, Gachancipá, Tocancipá, Cota, Facativá, Funza y Soacha. Igualmente, indica que entre 2010 y 2016 se han ocupado 1500 hectáreas de espacios protegidos y 1900 hectáreas de suelo de alta capacidad agrológica.

El estudio recomienda la necesidad de contar con una autoridad de alcance regional que defina las vocaciones municipales, un sistema de movilidad integrado, una plataforma integrada de información georreferenciada, y el establecimiento de zonas con desarrollos condicionados a la justificación de demanda, entre otros.

Brevemente, a manera de antecedente, Bogotá realizó varios intentos de integración regional con sus municipios, entre esos, la conformación de un área metropolitana. En 1945 se modificó la Constitución de 1886 en el sentido de organizar a Bogotá como Distrito Especial y permitirle la anexión, supresión, o segregación de otros municipios, norma que se desarrolló con el Decreto Ley 3463 de 1954 que facultó al Consejo Administrativo de Cundinamarca para fijar los límites de Bogotá, actuación que se materializó con el Decreto 3640 de 1954.

Fue precisamente esa última norma la que empezó a generar prevención histórica para definir una figura con alcance regional, toda vez que se dio una anexión de algunos municipios definida por un organismo institucional. Posteriormente, a finales de la década de los 90 se trabajó en la conformación de un área metropolitana de Bogotá con 20 municipios, sin embargo, no se conciliaron algunos temas y la iniciativa no prosperó, además, la Registraduría Nacional no autorizó la realización de la consulta popular.

En el 2008 Bogotá y Cundinamarca suscribieron una Agenda Común con 32 temas estratégicos y 35 proyectos de alcance regional y se firmó un Convenio para la conformación de la Región. En el 2012 se adelantó un nuevo intento para conformar un área metropolitana entre Bogotá y Soacha y se radicó la solicitud de consulta popular ante la Registraduría, sin embargo, se expidió la Ley 1625 de 2013 que definió que Bogotá debe contar con una ley específica, norma que fue demandada pero posteriormente declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-226 de 2014.

En el 2014 se radicó el proyecto de ley No. 110 de 2014 para la conformación de un área metropolitana entre Bogotá y Soacha, el cual no tuvo ponencia y por lo tanto, no surtió primer debate.

A pesar de la existencia de varias figuras de asociatividad entre Bogotá y sus municipios vecinos, seguía siendo necesario la existencia de una figura formal y de largo plazo que permitiera gestionar las relaciones de Bogotá y los municipios de Cundinamarca, lo que concluyó con la **creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca mediante el Acto Legislativo 2 de 2020** que modificó el artículo 325 de la Constitución Política.

De esta manera, el proyecto de ley, a partir de la identificación de las dinámicas territoriales, ambientales, sociales, económicas, y demás, divide los asuntos de importancia en áreas temáticas, a partir de los cuales se abordarán los proyectos en la Región, estos son, movilidad, servicios públicos, seguridad, convivencia y justicia, seguridad alimentaria y comercialización, desarrollo económico, ordenamiento territorial y hábitat, y medio ambiente.

Dentro del área temática de ordenamiento territorial y hábitat se parte de la definición de los criterios que permiten estructurar su ámbito geográfico, como la población, la dinámica de licenciamientos y la

infraestructura, entre otros. A su vez, se le entregan competencias a cada área temática, y es allí, en donde se le entrega a la Región Metropolitana, junto a otras funciones, la de:

*“Formular instrumentos de planeación, gestión y de financiación, y **constituir un banco regional de tierras**, en coordinación con las autoridades municipales y distritales, que permitan el desarrollo de proyectos de importancia estratégica para la implementación de los hechos metropolitanos.”*

Como se observa, con la existencia de la Región Metropolitana, y con la función dentro del área temática de ordenamiento y hábitat de crear un Banco Regional de Tierras se contaría con el mecanismo legal que le permitiría a Bogotá y Cundinamarca crear una entidad estratégica para la compra de suelo que permita el desarrollo de proyectos de interés regional y que se coordine con las demás áreas temáticas y con las funciones a cargo de la Región.

#### Oportunidades y desafíos: Escenario 1

Dentro de los desafíos que surgen en este escenario se encuentra su dependencia al proceso de desarrollo legislativo que actualmente se desarrolla en el Congreso, también un posible escenario de inconveniencia o inconstitucionalidad en la fase de sanción, y finalmente, algún pronunciamiento en contra por parte de la Corte, en caso de que se presenten acciones judiciales en contra de la ley.

## 2. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá

El 10 de septiembre de 2021, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. radicó ante el Concejo de Bogotá la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial titulado Bogotá Reverdece 2022-2035, al que le correspondió el proyecto de acuerdo No. 413 del año 2021. La propuesta de plan configura su modelo de ordenamiento territorial a partir de tres escalas: regional, distrital y local.

Para el caso de la escala regional, se reconocen los elementos regionales sobre los cuales Bogotá desde su competencia y autonomía puede contribuir a potenciar o a generar sinergias con los municipios de la región, en pro del desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en la región. En este sentido, a través de la definición normativa que concreta el modelo de ordenamiento territorial, la cual parte de la clasificación del suelo del distrito, las estructuras ordenadoras del territorio, la apuesta normativa sobre los sectores urbanos y rurales, así como de las estrategias encaminadas de consolidación de un modelo de gobernanza multinivel con la región, se busca alcanzar procesos coordinados para el desarrollo de una región basada en la complementariedad de funciones en el territorio.

La propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá incluye un conjunto de instrumentos de planeación, gestión y financiación del suelo, los cuales permiten avanzar en los procesos de desarrollo urbano generando las condiciones adecuadas para la habitabilidad del territorio, así como de la correcta gestión y financiación de los proyectos de interés urbano y local. Esto permite que se alcancen los objetivos enmarcados en la ley 388 de 1997 en términos de la generación adecuada de procesos de urbanización y oferta de bienes y servicios urbanos, de la mano del reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del desarrollo del suelo.

En el artículo 536 del proyecto, se incorpora al Banco de Tierras o Inmobiliario como uno de los instrumentos y mecanismos de financiación y gestión del suelo, a las que define de la siguiente manera:

*“Son entidades distritales, organizadas como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado o empresas de economía mixta, que tienen como finalidad adquirir a cualquier título inmuebles, recibir donaciones, administrar los inmuebles fiscales y los que reciban de otras entidades públicas, nacionales o distritales y los bienes vacantes que eventualmente existan en el territorio distrital”*

Como se evidencia, la disposición normativa toma estrictamente los elementos de la figura contenidos en la Ley 9 de 1989 y delimita su alcance incluyendo los siguientes cinco propósitos de actuación:

1. Facilitar la ejecución de proyectos integrales y actuaciones estratégicas que incluyan la oferta de vivienda de interés social y prioritario juntamente con actividades económicas para mejorar la oferta de empleo y que tengan como finalidad regular los precios de este tipo de usos.
2. Constituir reservas de suelo para el crecimiento futuro de la ciudad o para asegurar que en los procesos de incorporación de suelo para usos urbanos exista suelo suficiente para el desarrollo de programas y proyectos de vivienda, en diferentes modalidades, para sectores de bajos ingresos con todos los soportes sociales y económicos necesarios.
3. Gestionar proyectos o programas de arrendamiento de la vivienda o a la formalización de la propiedad, por parte de los hogares con menores ingresos de la ciudad
4. Gestionar proyectos de carácter regional para lo cual podrá celebrar convenios interinstitucionales en la región para la compra y venta de suelo e inmuebles.
5. Promover figuras asociativas para el desarrollo de proyectos conjuntos en el marco de la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca, y los mecanismos de asociación definidos en la ley orgánica de ordenamiento territorial o la norma que la modifique o sustituya.

Concluye el texto agregando un párrafo que referencia la naturaleza que pueden adoptar los bancos de tierra, de acuerdo con lo señalado en la Ley 9 de 1989, modificada posteriormente por la Ley 388 de 1997.

La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial nos da una ruta para la implementación del banco regional de tierras que parte de las competencias propias asignadas a Bogotá Distrito Capital por la Constitución y el posterior desarrollo legislativo y reglamentario, de esta manera, definida y evidenciada la necesidad de un trabajo articulado con el Departamento y sus municipios, incorpora junto con otras herramientas, al Banco de Tierras con el fin de hacer viables las políticas y visión del ordenamiento territorial agregándole un alcance regional.

Ese alcance regional es expresamente visible en los propósitos cuarto y quinto, en donde se habilita este instrumento para proyectos estratégicos con otras entidades territoriales, entidades administrativas o figuras asociativas a través de la suscripción de contratos, convenios o cualquier mecanismo que permita la actuación del Banco dentro y fuera de su ámbito geográfico.

De lo anterior es posible concluir que esta ruta permite la implementación del Banco de Tierras con alcance regional, pero no directamente como una institución del Distrito Capital con función en suelos por fuera de su jurisdicción, situación a todas luces contraría a la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, en esta escenario, sobresale la importancia de actuar a través del principio de coordinación para materializar los proyectos que por las dinámicas propias del territorio ha superado sus fronteras.

Es igualmente importante tener en cuenta que la formulación del POT, en este punto, no se refiere a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., la cual tiene hoy dentro de sus funciones la operación como Banco de Tierras o Inmobiliario, situación que permite interpretar que desde el POT se plantea dotar de las competencias de Banco a una nueva entidad o adelantar o abrir la posibilidad para que desde la mencionada Empresa también se puedan desarrollar los propósitos descritos en la norma.

Finalmente, así como en la primera alternativa, este proyecto de acuerdo está dentro de su fase de discusión en el Concejo Municipal, organismo que tiene plazo hasta el 7 de diciembre del año en curso para tomar una decisión. De no ser adoptado por los cabildantes, el POT podrá ser adoptado mediante Decreto Distrital por el alcalde, lo anterior, en los términos del artículo 26 de la Ley 388 de 1997.

Oportunidades y desafíos: Escenario 2:

Esta ruta permite la implementación del Banco de Tierras con alcance regional, pero no directamente como una institución del Distrito Capital con función en suelos por fuera de su jurisdicción, situación a todas luces contraría a la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, en este escenario, sobresale la importancia de actuar a través del principio de coordinación para materializar los proyectos que por las dinámicas propias del territorio ha superado sus fronteras.

Es de resaltar que la formulación del POT, en este punto, no se refiere a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., la cual tiene hoy dentro de sus funciones la operación como Banco de Tierras o Inmobiliario, situación que permite interpretar que desde el POT se plantea dotar de las competencias de Banco a una nueva entidad o adelantar o abrir la posibilidad para que desde la mencionada Empresa también se puedan desarrollar los propósitos descritos en la norma.

### 3. Figura Banco regional desde Bogotá en el marco de la competencia de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá

Como se mencionó en el segundo escenario - POT, dentro de la estructura orgánica del Distrito Capital se encuentra a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., entidad que surge de la fusión entre Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana en el año 2016 mediante el Acuerdo Distrital 643 de 2016.

En el artículo cuarto del mencionado Acuerdo se establece como objeto principal de la Empresa: *“identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos integrales referidos a la política pública de desarrollo y renovación urbana de Bogotá D.C., y otros lugares distintos al domicilio de la Empresa.”*, de entrada este objeto da claridad sobre la posibilidad que tiene esta Empresa de actuar dentro y fuera del domicilio de Bogotá D.C.; así mismo, el numeral segundo del mismo artículo señala que también componen su objeto, entre otros, el desarrollo de las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Oportunidades y desafíos: Escenario 3

- Que por su condición de entidad distrital no puede actuar en suelo del departamento de Cundinamarca.
- Que no sea una línea de negocio que esté interesada en desarrollar por razones operativas, presupuestarias y administrativas.
- Que no esté interesada al ampliarse el espectro de actuación a proyectos que no sólo se refieren a la política de renovación urbana.

#### 4. Acuerdos de armonización POT - Comité de Integración Territorial (CIT)

Durante el segundo semestre del 2021, en el marco de las mesas técnicas conformadas como parte del funcionamiento del Comité de Integración Territorial, con la Secretaría Técnica de la Cámara de Comercio, se desarrolla un ejercicio técnico e institucional entre las entidades territoriales, que tiene como propósito acordar directrices conjuntas para que sean acogidas por parte de cada entidad territorial en sus respectivos instrumentos de ordenamiento.

Este proceso, aún en ejecución, tiene importantes ventajas en términos de facilitar un consenso legítimo respecto a las definiciones que resulten de las mesas técnicas y las conclusiones que sean acogidas como lineamientos. Si bien, estas definiciones no tienen un carácter vinculante para cada municipio o Distrito, representan un compromiso institucional legítimo para justificar la adopción de instrumentos de planeamiento y gestión asociada del suelo.

Las directrices que se deriven de los acuerdos del CIT se pueden considerar determinantes técnicas, que sirven como respaldo a diagnóstico y formulación del alcance del Banco de Tierras, no es factible esperar que den un fundamento legal para su creación, pero si le dan argumentos técnicos para definir sus áreas de actuación.

No es factible esperar que den un fundamento legal para su creación, pero si le dan argumentos técnicos para definir sus áreas de actuación.

## 11. Conclusiones

El desarrollo del análisis de las diferentes características que se exponen en este documento soporta las siguientes afirmaciones sobre la factibilidad del desarrollo de la implementación de un banco de tierras para la región Bogotá - Cundinamarca:

1. Existe una necesidad de suelo para cubrir demandas regionales en términos de áreas de protección, equipamientos sociales, infraestructuras complementarias a grandes proyectos o iniciativas regionales y la provisión de viviendas sociales.
2. La oferta de suelo susceptible para llevar a cabo procesos de urbanización está distribuida de manera heterogénea y responde a diferentes valores de suelo, los cuales dependen de las condiciones de la ubicación y normativas que permitan desarrollar esos suelos.

3. La región ofrece condiciones para que el desarrollo de proyectos regionales se realice con la capacidad para que a partir de estos se generen suelos que puedan ser utilizados para la generación de vivienda y equipamientos sociales como parte del desarrollo de los proyectos.
4. La región presenta una característica común en términos del uso reducido de instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano, situación que puede cambiar a partir de la generación de un instrumento supramunicipal que permita la coordinación interinstitucional para el desarrollo de objetivos comunes a la región.

Sobre las consideraciones mencionadas, se considera que la necesidad para tener en cuenta para factibilidad se resume en:

*Bogotá y la región requieren de una figura operativa que permita habilitar suelos para el desarrollo de proyectos de escala regional, utilizando mecanismos de coordinación interinstitucional, un sistema de incentivos para el desarrollo de actuaciones integrales derivadas, la búsqueda de una gestión eficiente de dichos proyectos desde la base predial hasta su plena construcción, el aprovechamiento de capacidades administrativas y de planeación de una región y la generación de beneficios sociales, económicos y financieros para los actores que desarrollan los proyectos, los municipios y la región.*

Por este motivo, de los escenarios propuestos en este documento, se considera que el que más puede brindar el enfoque para el desarrollo de la necesidad que cubra un banco regional de tierras es el de la adopción de una figura de gestión regional que pueda ser operativizada por una entidad con la función de banco de tierras. Lo anterior genera el siguiente esquema de operación:

Tabla 29. Banco de tierras para Bogotá - Cundinamarca

<b>AÑO DE CREACIÓN</b>	Definido a partir de la creación del Plan director de la región Bogotá Cundinamarca
<b>ACTO DE CREACIÓN</b>	El definido para las actuaciones legales en el marco de la región Bogotá Cundinamarca
<b>NATURALEZA JURÍDICA</b>	Sociedad Pública por Acciones Simplificadas / Empresa industrial y comercial del estado Vinculada a la región Bogotá Cundinamarca
<b>INSPECCIÓN Y VIGILANCIA</b>	Superintendencia de Sociedades y Contraloría General de la República
<b>SOCIOS</b>	Distrito Capital Gobernación de Cundinamarca Municipios que hacen parte de la Región Bogotá Cundinamarca
<b>OBJETO SOCIAL</b>	Incluye la compra y venta de suelo, bienes inmuebles, administración inmobiliaria, gestión predial, operación y desarrollo inmobiliario, operaciones de crédito, fideicomisos y operaciones de capital, consultoría y servicios a las empresas.
<b>DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b>	A través de una Junta Directiva y el Gerente de la Sociedad
<b>PATRIMONIO</b>	Aportes en dinero o especie de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca y municipios que hacen parte de la región Metropolitana Resultados del ejercicio de la actividad del objeto de la sociedad Los aportes, donaciones de terceros. Recursos del crédito
<b>INCORPORACIÓN</b>	No aplica

<b>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROYECTOS</b>	1. Contratos o convenios interadministrativos.
	2. Fiducia Mercantil
<b>MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA</b>	No aplica

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS.

El manejo del suelo con un enfoque regional es un propósito del modelo de ordenamiento del Distrito Capital, enunciado desde el año 2004 como una necesidad para intervenir el mercado del suelo en forma asociada con municipios vecinos, bajo el propósito de permitir una ciudad compacta pero desconcentrada. En este sentido, la visión tiene antecedentes importantes pero su concreción no se ha realizado, en parte por la carencia de una plataforma institucional que permita gestionar el suelo mediante acuerdos supramunicipales y en parte por la falta de instrumentos que permitan estructurar actuaciones efectivas.

Una hipótesis novedosa es que posiblemente la falta de instrumentos para gestionar el suelo con enfoque regional ha sido la limitación para consolidar un modelo regional. Como lo señala el CIDER: *“Bogotá ha tenido una limitación histórica para implementar sus estrategias de regionalización. Los intentos realizados en el pasado demuestran que la falta de instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación territorial vinculantes no ha permitido implementar en los municipios vecinos los lineamientos y modelos de desarrollo regional planteados por la Capital. “*

Además de los problemas identificados a la gestión de suelo, se han identificado como problemas adicionales desde la perspectiva regional, los siguientes (Alcaldía Mayor, Cámara de Comercio 2015):

- La fragmentación y degradación
- La alteración de la vocación real del suelo
- La especulación inmobiliaria
- Las alteraciones paisajísticas
- Falta de estrategias de ordenamiento ambiental en los POT de los municipios vecinos,
- Conflictos en el uso del suelo por procesos como suburbanización excesiva para usos residenciales e industriales, pérdida de suelos con vocación agropecuaria y otorgamiento de títulos mineros en suelo de protección.
- La destinación de suelo para VIS se ha desarrollado más por incentivos del gobierno nacional que por el modelo de ciudades en red.
- La dinámica de ocupación del suelo en la región está influenciada por la proximidad a Bogotá y cercanía a ejes viales principalmente (CIDER 2017). Estas variables deberían considerarse en modelos a utilizar.
- Los municipios tienen una visión regional en sus POT y planes de desarrollo municipal y algunos muestran avances en procesos de micro regionalización (asociaciones de municipios). No obstante, tienen resistencia a perder su facultad para regular su suelo)
- La generación de vivienda en el contexto regional se atribuye a la presión que genera las necesidades de este tipo de vivienda por parte de Bogotá y la dinámica existente no es sostenible, en parte porque las políticas de los municipios no tienen una visión regional, porque está generando presión sobre el suelo de protección y porque la forma de generación de la VIS estaría aumentando condiciones de segregación socio espacial (CIDER 2017)

## Recomendaciones para estructuración e implementación del BRT

En el escenario de aprobación de la Región Metropolitana:

Diseño de documentos técnicos de soporte que permitan la constitución de un futuro hecho metropolitano de ordenamiento territorial y hábitat. Esta actividad se puede desarrollar en alianza con el ODUR y centros de investigación; y los principales temas a desarrollar son:

- Análisis de capacidades territoriales para gestión del suelo y manejo de instrumentos por parte de posibles usuarios (municipios, constructoras, agencias nacionales y departamentales con inversión prevista en la región)
- Caracterización de demanda y oferta de servicios públicos, servicios sociales en recreación, educación, cultura, empleo en municipios del ámbito regional asociado al área temática de ordenamiento, hábitat y servicios públicos

Estudios de prospectiva sobre localización y efectos de la inversión en infraestructura de integración y obras públicas; sus necesidades de gestión predial, efectos en el valor del suelo y posibles mecanismos de captura de valor.

Actividades de socialización y promoción de figuras regionales de gestión del suelo. Con alianzas estratégicas con actores estratégicos, realización de estudios focalizados, eventos de promoción y generación de material de soporte sobre:

- Experiencias internacionales de gestión metropolitana del suelo, hábitat y soportes urbanos
- Nuevos instrumentos para desarrollo sostenible, captura de valor y financiamiento de infraestructura metropolitana.

Desarrollo de estudios de soporte para la estructuración del Banco Regional de Tierras, en aspectos esenciales para determinar el diseño básico y condiciones operacionales del BRT en los siguientes temas:

- Estudio de alternativas jurídicas para la creación del BRT
- Diseño básico del modelo organizacional, con funciones y proceso macro de una unidad para gestión regional del suelo
- Modelos de convenios para institucionalización del BRT

## Puntos de partida para el diseño conceptual y estrategia de implementación del BRT

El Banco Regional de Tierras es un instrumento, y su diseño y puesta en marcha debe inscribirse en una estrategia multiescalar y de largo plazo que le soporte y sostenibilidad. En este sentido, el instrumento puede ser concebido de dos formas:

- Como una herramienta de una nueva institucionalidad metropolitana y regional, para instrumentar políticas de desarrollo territorial y gestión del suelo con perspectiva de gobernanza regional.
- Como una agencia o unidad técnica de carácter operativo, con carácter técnico; responsable de atender funcionalmente demandas de gestión de suelo de diferentes actores del contexto regional

La primera opción es un escenario integral, en el que el BRT hace parte del proceso de conformación de la región metropolitana, y su implementación se hace como parte del proceso de institucionalización

de la Región Metropolitana, en los términos que definan los actos legislativos que le dan creación y reglas de funcionamiento.

Para esta opción, el diseño y estrategia de implementación es una acción conjunta de arreglos institucionales intersectoriales. La Secretaría de Hábitat propondría un plan de acción en el que la entidad genera los insumos y desarrolla gestiones previas, en un marco operativo concertado con la Secretaría General, Secretaría Distrital de Planeación y Comité Intersectorial de Integración – CIIRNI.

El segundo escenario comprende un enfoque más instrumental del BRT, y constituirá en el diseño y promoción de una unidad técnica para gestión del suelo, que pudiera ser desarrollada en forma independiente de la construcción de una institucionalidad metropolitana, y se conceptualice como una estructura más específica y con menos carga organizacional.

Para esta opción, las acciones a desarrollar son el diseño técnico, legal, funcional y operacional de la figura; elaborando los estudios técnicos de soporte y desarrollando acuerdos tipo convenios, con actores clave, como Catastro Distrital, Empresa de Renovación Urbana, Agencia Inmobiliaria de Cundinamarca y Secretaría de Hacienda.

La función de la SDHT sería el desarrollo de estos estudios de soporte, el liderazgo en la gestión con entidades asociadas y el desarrollo de acciones piloto que permitan el aprendizaje, posicionamiento y definición del portafolio de servicios y modelos de operación.

## 12. Anexos

### Anexo 1. Experiencias internacionales adquisición predial

Método de adquisición de tierras	País	Modo de compensación	Descripción del proceso	Proyecto realizado
Mancomunación o reajuste de tierras	India – Andhra Pradesh	Los propietarios de la tierra recibieron en promedio un 30% de la tierra cedida, adicionalmente una compensación por diez años	Mediante este método de adquisición el gobierno logró obtener 31.000 acres (12.545 hectáreas) de los 33.000 acres (13354.626 hectáreas) necesarios para el área de la capital.	Planificación de la nueva ciudad capital de Andhra Pradesh
	Mozambique - Maputo	La intervención consistió en que los propietarios cedían los derechos de su casa y se construyen dos casas de dos o tres pisos, de las cuales una era para el propietario de la tierra y la otra se vendía a precio de mercado.	A 2018 Casa Minha finalizó sus primeras 7 casas mejorando el acceso tanto de peatones como de vehículos.	Mejoramiento de viviendas en el centro de la ciudad.
	China - Guangzhou	Los aldeanos recibieron viviendas y una participación como accionistas en un hotel de cinco estrellas construido en el terreno cedido.	Se trató de la demolición de la aldea Lie De en Guangzhou. La aldea contaba con 33.8 hectáreas las cuales se distribuyeron de la siguiente manera. Una tercera parte se asignó para proyectos comerciales que financiarían el proceso de reurbanización, la segunda tercera parte se destinó para la construcción de viviendas en altura y servicios comunitarios, la última parte se destinó para la construcción de un hotel 5 estrellas que daría dividendos a los aldeanos como accionistas.	Remodelación y reasentamiento de la aldea Lie De.
	Addis Ababa, Etiopía	Los residentes informales podían escoger entre recibir una parcela para que la desarrollara con un área inferior a la aportada u organizarse en una cooperativa para desarrollar apartamentos para los miembros de la cooperativa. La segunda alternativa se basaba en alquilar vivienda pública con opción a compra en 20 años	El asentamiento informal Lidata tenía un área de 26 hectáreas que albergaban 1,343 hogares. El resultado del proceso de reajuste de tierras mostró que cerca del 99% de los hogares decidieron obtener otro terreno fuera del área del proyecto, debido a problemas asociados con los arreglos de vivienda de transición.	Renovación urbana en asentamiento informal

Expropiación	China	Compensación igual a 3-4 veces la producción anual promedio en los últimos tres años previos a la adquisición.		Proyectos de energía hidroeléctrica y conservación de aguas a mediana y gran escala en 1991
	Brasil, Sao Pablo	Compensación monetaria por 13 hectáreas expropiadas	Las compensaciones fueron superiores al valor de mercado de las tierras debido a que estuvieron a cargo de jueces con baja competencia en valorización	Proyecto para la creación de un parque.
	Buenos aires, Argentina Duarte y Oyhandy (2017)	Compensación monetaria en su mayoría por expropiación voluntaria.	Se construyeron dos autopistas que atraviesan la ciudad de Buenos Aires, el proyecto pretendía ser financiado mediante peajes. Sin embargo, presentó problemas financieros que fueron respaldados por deuda pública.	Construcción de carreteras de peaje
	Ciudad metropolitana de Buenos Aires, Argentina Duarte y Oyhandy (2017)	Compensación monetaria por expropiación forzosa.	Se dispuso la construcción de 4 rellenos sanitarios que albergarían los residuos sólidos de la ciudad y municipios suburbanos de Buenos Aires y Gran La Plata	Construcción de un esquema de recolección de basura a nivel metropolitano
	Quito, Ecuador Mercedes Maldonado (2017)	El pago por compensación era equivalente al del registro de la propiedad, por esta razón las expropiaciones siempre tuvieron un proceso judicial.	Se expropiaron dos terrenos de 600 y 330 hectáreas	Construcción de parques metropolitanos al norte y sur de la ciudad

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

## Anexo 2. Proyectos experiencias nacionales BRT

Proyecto	Ámbito de actuación	Instrumento de gestión del suelo	Instrumento de financiación	Costos (COP)	Área de renovación	Número de predios	Entidad
San Bernardo Tercer Milenio (Bogotá, Colombia)	La configuración del proyecto como nodo residencial con vivienda de interés social (3.946 VIS), articula los diferentes tipos de servicios presentes en el entorno, consolida los bordes del parque tercer milenio, conformando una red que sustentará la centralidad y mantendrá un equilibrio de usos y de escalas, articulado a una red de espacio público (1.5 hectáreas) y equipamientos para el disfrute de todos los ciudadanos.	1. Enajenación voluntaria: la ERU expide 94 ofertas de compra, de las cuales 34 son aceptadas y suscritas las promesas de compraventa. Los 62 predios restantes siguieron en la etapa de notificación de la oferta. 2. Expropiación administrativa: En el caso que no se llegase a acuerdos de enajenación voluntaria sobre los 62 predios, se avanza con el trámite de expropiación por la vía administrativa.	Asignación de recursos por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda para la adquisición de los predios correspondientes a la primera fase (101 predios). La ERU a través del Decreto 342 de 2018 tendrá previsto el uso de recursos recaudados por compensación del suelo para generación de VIS/VIP con fundamento en las disposiciones establecidas en el Decreto Nacional 1077 de 2015.	*Total costos directos de la construcción: 289.605.451,32 *Total costos directos de la construcción vivienda VIS: 283.163.152,41 *Total costos directos zona comercial: 6.442.298,91 *Total costos indirectos: 95.812.017,13 (Proyectando un costo por m2 de 1.195,01) *Total beneficios por ventas estimadas: 461.003.968,84 Cifras en miles	Área construida: 242.406,87 m2	341 predios	ERU (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbana de Bogotá)
Proyecto San Pascual (Cali, Colombia)	El proyecto contara con nueva oferta de vivienda, amplios andenes y generosas zonas verdes, zonas comerciales y nuevos equipamientos urbanos. El proyecto se compone de 15 manzanas que delimitan con el costado norte por la carrera 12 y por el sur por la carrera 15, entre las calles 12 y 15. El proyecto es dividido en 7 unidades de gestión.	1. Enajenación voluntaria: los propietarios venden el inmueble a valor comercial resultado de un avalúo por un perito profesional acreditado por una lonja de propiedad raíz. 2. Aporte del suelo bruto como participación en el negocio final: el propietario aporta su predio como aporte al proyecto, y este será remunerado mediante la entrega de metros cuadrados construidos al interior del proyecto o unidad de gestión según como se acuerde en el plan de Gestión Social. 3. Participación del municipio en plusvalía.	La entidad ejecutora del proyecto y las entidades municipales podrán realizar aportes para la ejecución de uno o varios componentes del plan parcial, los aportes adicionales también podrán provenir de entes regionales y nacionales. Los titulares del derecho de dominio de los predios están obligados también a realizar un aporte al Plan de Gestión Social al momento de solicitar la o las licencias de urbanización.	*Total obligaciones sociales del proyecto: 3.326.253,059 *Total costos de renovación de vías y andenes: 15.236.652,80 *Total cargas de unidades de gestión: 37.457.269,58	Área bruta: 113.107,52 m2	229 predios	Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali y EMRU (Empresa Municipal de Renovación Urbana)

		4. Unidades de actuación urbanística delimitadas en el plan Parcial.					
<p>Proyecto de Sevilla (Medellín, Colombia)</p>	<p>Generación de un proceso de redesarrollo urbano para la contribución del crecimiento de ciudad hacia dentro desde la reedensificación habitacional, repotencialización del suelo a través del aprovechamiento de su estratégica localización. Esto con la finalidad de consolidar un sector con enfoque de salud, ciencia y tecnología para una sana mezcla de estos usos con la vivienda.</p>	<p>1. Unidades de actuación urbanística: se estipulan en el plan parcial 20 unidades                  2. Cesión de espacio público                  3. Cooperación entre participes: el operador urbano tiene como función elaborar una reorganización predial para establecer las cesiones del suelo a favor del municipio de Medellín y los lotes objeto de los desarrollos urbanísticos o su compensación monetaria, además, tiene como función elaborar y formalizar un acuerdo con el municipio para establecer las condiciones bajo las cuales se costearán las obras de urbanismo a cargo de la respectiva unidad cuya ejecución o financiación es requisito para la licencia de construcción.                  4. Integración inmobiliaria: la ejecución de las unidades de actuación se realiza por medio de la integración inmobiliaria.</p>	<p>Los proyectos definidos en el área de planificación que se incluyen en el reparto, serán financiados por los promotores de los desarrollos inmobiliarios, para ello, se permite constituir encargos fiduciarios, fiducias inmobiliarias, sociedades u otras transformaciones jurídicas para la recaudación y administración de los recursos para el cumplimiento del pago de las cargas sociales y la constitución de la estructura del espacio público y equipamientos básicos comunitarios públicos.</p>	<p>*Inversión en zona perimetral de Sevilla: 241.923 millones                  *Formulación del plan parcial: 450 millones                  *Total costos: 13.255.166.978                  *Total egresos: 20.398.795.223</p>	<p>Área de planificación bruta: 155.934 m2</p>	<p>370 predios</p>	<p>Operador urbano, Alcaldía de Medellín y EDU (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín)</p>
<p>Proyecto Alameda Entreparkes (Bogotá, Colombia)</p>	<p>Entreparkes, es un instrumento normativo que busca la generación de nuevo y mejor espacio público de calidad en ciudad construida, así como el mejor aprovechamiento</p>	<p>1. Adquisición de suelo por entidad pública: Una vez desarrollados los estudios básicos, la ERU expedirá oferta de compra dirigida a los titulares reales del derecho de dominio o al poseedor inscrito del predio o herederos determinados o indeterminados.</p>	<p>Dentro de las modelaciones financieras realizadas, se tiene en cuenta las condiciones normativas permitidas hoy en las UPZ vigentes para la pieza, así como la propuesta normativa presentada. Considerando</p>	<p>los valores se encuentran por fragmento de manzana                  *Costos indirectos (manzanas de 8 pisos) son iguales \$15.436 y costos directos (manzanas de 8 pisos) son iguales a \$40.906                  *Costos indirectos</p>	<p>Área total: 185 Hectáreas</p>	<p>NA</p>	<p>ERU (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbana de Bogotá)</p>

	<p>de 185 hectáreas localizadas en un sector estratégico respecto a dos de las centralidades más importantes de la ciudad: Calle 72- Calle 100 / Siete de Agosto; así como respecto a la malla vial arterial, al estar localizado sobre los ejes de movilidad Avenida Norte-Quito-Sur, Calle 80 y Avenida Suba.</p>	<p>2. Reasentamiento integral: La ERU pondrá en ejecución un plan de Gestión Social para prevenir, mitigar corregir y/o compensar los impactos en la población de la zona.</p>	<p>que uno de los objetivos del proyecto es determinar una jerarquía urbana y está ligada al número de pisos propuestos, se presentan las siguientes modelaciones financieras diferenciadas para las alturas de 8, 10, 11, 14 y 16 pisos</p>	<p>(manzanas de 10 pisos) son iguales \$10.266 y costos directos (manzanas de 10 pisos) son iguales a \$27.204 *Costos indirectos (manzanas de 11 pisos) son iguales \$11.096 y costos directos (manzanas de 11 pisos) son iguales a \$29.951 *Costos indirectos (manzanas de 14 pisos) son iguales \$13.976 y costos directos (manzanas 14 pisos) son iguales a \$37.038 *Costos indirectos (manzanas de 16 pisos) son iguales \$15.108 y costos directos (manzanas de 16 pisos) son iguales a \$41.546</p>			
<p>Barrios Jorge Eliécer Gaitán y 12 de Octubre (Bogotá, Colombia)</p>	<p>Los barrios Jorge Eliécer Gaitán y Doce de Octubre, que a pesar de conservar la misma vocación económica y socio-cultural desde su fundación, presenta dinámicas y condiciones urbanas que necesitan de estrategias y proyectos para dar respuesta a las necesidades actuales, mejor aprovechamiento del suelo privado, creación de nuevos espacios públicos</p>	<p>1. Cargas urbanísticas: de generación de espacios públicos peatonales, de ampliación de la valla vial local e intermedia contigua a los predios localizados dentro del ámbito del Decreto, de pago compensatorio por beneficios de edificabilidad. 2. Aporte voluntario del suelo al patrimonio autónomo que generará el proyecto y por lo tanto generará beneficios fiduciarios a los aportantes. 3. Aporte del suelo cuya prestación será una vivienda de reemplazo que este dentro del proyecto. 4. Enajenación voluntaria (compra directa del inmueble de acuerdo al precio acordado).</p>	<p>Como estrategias de financiación de las cargas locales se contempla el aporte de dinero por parte de los propietarios vinculados voluntariamente, se podrá acudir al aporte de inversionistas y/o la obtención de créditos. Como estrategia de financiación para aportes generales se contempla la financiación por inversionistas o ente de actuación o la firma de un acuerdo con el Distrito Capital para para que se realicen las obras y el costo</p>	<p>*Costos totales: las cargas físicas (urbanísticas) se calculan en m2 donde el objetivo de reparto en las cargas generales es de 334.726,04 m2 y las cargas locales de acuerdo a las áreas de cesiones equivalen a 297.191,67 m2 *Costos indirectos: corresponden a honorarios, impuestos, gastos de administración y financieros, el cual se establece en el 27% del total de costos directos.</p>	<p>Área total: 335.339,49 m2</p>	<p>978 predios</p>	<p>Secretaria Distrital de Planeación y Urbanic Group</p>

	articulados con los existentes, ampliación de la malla vial arterial, entre otros.	5. Adquisición del suelo por motivos de utilidad pública o interés social a los propietarios renuentes.	de las mismas sea descontado de la liquidación definitiva de la participación en plusvalía que se vaya generando por la ejecución del plan parcial.				
Ciudad CAN (Bogotá, Colombia)	Como sector de renovación urbana, el CAN (Centro Administrativo Nacional) se caracteriza por ser un área en un alto nivel de deterioro en la mayoría de sus edificaciones, carente de espacio público y usos o actividades que satisfagan las necesidades de su población flotante (funcionarios y visitantes).El proyecto urbano propone la recuperación urbanística del sector a través de la consolidación de una estructura morfológica; la generación de espacio público (vías, andenes y parques) y la mezcla de usos que permitan la	1. Estructurar y gestionar un sistema de reparto de cargas y beneficios. 2. Cooperación interinstitucional y vocación de asociación entre los propietarios de dicho suelo, propietarios que por lo general son entidades públicas, las cuales, deben atender las necesidades de modernización y de renovación de infraestructura física en la que operan sus servicios. 3. La gestión del suelo se enfoca en la disponibilidad permanente de suelo para la operación continua de las sedes de las entidades públicas por lo tanto consistirá en: la identificación de las áreas susceptibles de intervención con obra civil para la reubicación temporal o definitiva de las entidades públicas allí localizadas, desarrollo y construcción de edificaciones de ubicación temporal para las sedes de las entidades públicas propietarias del suelo para el traslado físico prioritario y por último, el desarrollo secuencial de procesos	La financiación de los procesos de adquisición predial podrá provenir de recursos propios de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco, de aportes del Gobierno nacional, de entidades públicas o de terceros	*Total cargas locales: \$162.171.005.105 *Total cargas generales: \$203.816.270.618 *Costos totales asociados a la formulación del PPRU: \$5.828.663.945 *Costos urbanísticos: para el control ambiental se estima un costo promedio de \$17.589/m2, para el espacio público se estima un costo promedio de \$183.370/m2, para la malla vial vehicular y peatonal se estima un costo promedio de \$291.992/m2 y para servicios públicos domiciliarios se estima un costo de \$31.330.402.824.	Área total: 487.776,82 m2 (48,78 Ha)	NA	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas

	variedad, apropiación del sector y dinamización del mismo.	de urbanismo y construcción de las áreas disponibles. 4. Enajenación voluntaria y/o expropiación. 5. Plusvalía por obras públicas.					
Proyecto Ministerios (Bogotá, Colombia)	El Proyecto Ministerios resulta necesario y estratégico al acercar algunos ministerios y sedes oficiales entre sí, y a su vez, aproximarlos a tres de los estamentos más importantes del Estado como los son: La Presidencia de la República, el Congreso y el Palacio de Justicia. Esta iniciativa permitirá al sector soportar nuevas dinámicas urbanas gracias a la habilitación de suelo	1. Enajenación voluntaria: La agencia ha realizado la compra y demolición de predios en la manzana 4, 6 y 10 del área de intervención del proyecto. 2. Integración inmobiliaria: consiste en reunir o englobar distintos inmuebles para subdividirlos y desarrollarlos, construirlos, o renovarlos y enajenarlos, logrando una mejor distribución de espacios y usos	Aún no se contemplan los instrumentos de financiación, el proyecto aún no presenta en Plan Parcial de Renovación Urbana	* Para adelantar el proyecto Ministerios, la Agencia ha llevado a cabo un proceso de gestión inmobiliaria que ha abarcado la identificación de necesidades, la gestión predial y la gestión social, costos que aún no se han proyectado.	Los polígonos de intervención pertenecen a la localidad de la Candelaria y corresponden a las manzanas 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 10 del barrio Centro Administrativo y Santa Bárbara, y comprenden 51.604 m2 de terreno	A	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas

	<p>para comercio, vivienda, servicios y cultura, mediante integración inmobiliaria, adecuación y rehabilitación de inmuebles de interés cultural, devolviéndole la vida a esta zona, las 24 horas del día.</p>						
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

## Anexo 3. Entidades territoriales

### Departamentos

El artículo 298 de la Constitución Política de Colombia establece que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

De acuerdo con la Constitución Nacional, artículos 299 y 300, en cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, a quien le corresponde mediante Ordenanzas:

*“(...) 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.*

*3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.”*

A su vez, el jefe de la administración y representante legal del departamento será el Gobernador, elegido popularmente, y quien tiene dentro de sus atribuciones dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de *intermediación* entre la Nación y los municipios.

La división política comprende 32 departamentos.

### Municipios

El municipio se concibe en la Constitución como el núcleo administrativo del país, en los términos del artículo 311, en la entidad fundamental de la división político-administrativa a la que le corresponde la prestación de los servicios públicos determinados por la ley, construir las obras que generen progreso, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación, el mejoramiento social y cultural.

De acuerdo con la Constitución Nacional, artículos 312 y 313, en cada municipio habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal, a quien le corresponde mediante Acuerdos:

*“(...) 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. ...*

*5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*

*7. Reglamentar los usos del suelo y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes destinados a vivienda.”*

A su vez, cada municipio contará con un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio.

### Distritos

Son entidades territoriales organizadas que se encuentran sujetos a un régimen especial que les da facultades especiales diferentes a las de los municipios. Cuentan con esquemas de administración y financiación que permiten una mayor eficiencia en el cumplimiento de las metas y programas, dada su calificación como un municipio especial.

### Provincias

El artículo 321 de la Constitución Política señala que los municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento pueden constituirse en provincias. Tienen como objetivo el cumplimiento de funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que la integran.

Las provincias se crean por Ordenanza a iniciativa del gobernador, de los Alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para ingresar a una provincia ya constituida se debe adelantar consulta popular en el respectivo municipio.

### Régimen Especial

El artículo 322 de la Constitución Política señala que Bogotá se organiza como Distrito Capital y tiene un régimen especial, cuyo régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales.

## Anexo 4. Acciones de Integración Regional - Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional

Tipo de Actividad	Actividad
Estudios y Diagnósticos Desarrollados	Génesis del proceso de integración
	Aportes para la caracterización de los territorios que la componen
	Red Andina de Ciudades
	Memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración.
	Balances y perspectivas
	Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007
	Prospectiva Estratégica para la Región Central 2007 – 2019
	Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado?
	Integración Regional y Cooperación: Avances, logros y retos 2008 – 2011
	Documento Técnico de Soporte RAPE Región Central
	Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de ocupación del suelo.
	Construyendo una Visión Regional Común entre Bogotá y sus territorios circunvecinos
	Hacia un modelo de convergencia de Bogotá y su entorno metropolitano.
	Un modelo de armonización fiscal para Bogotá y los municipios de la sabana encaminado a la estructuración del territorio y a mejorar la competitividad de la región.
	Aproximación a las implicaciones del fallo del Consejo de Estado sobre el Río Bogotá en el ordenamiento territorial regional
	Infraestructuras de movilidad para la integración metropolitana.
	Fragmentación Territorial Metropolitana: una aproximación a las desigualdades fiscales y urbanísticas en la Región Metropolitana de Bogotá
	Análisis de los arreglos institucionales para definir los hechos metropolitanos en el contexto de la región metropolitana de Bogotá.
	Descripción de la estructura económica de la RAPE Región Central. Un avance para la identificación de sus retos.
	Documento Técnico de Soporte. Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios circunvecinos.
Una lectura del entorno regional de Bogotá a partir de los resultados de la Encuesta Multipropósito 2014	
Análisis de la convergencia regional desde el espacio geográfico y el gasto de los hogares. Una medición para Bogotá y su zona Metropolitana.	
El camino hacia la armonización tributaria en la Sabana de Bogotá. Memorias de su primera fase.	
Programa de Asistencia Técnica Recíproca del Distrito Capital. Balance de Resultados y lecciones aprendidas.	
Balance de la Estrategia de Integración Regional del Distrito Capital	
	Estudio sobre Modelo de Regionalización en el marco de la propuesta del POT de Bogotá (CIDER 2017)
Modelos de desarrollo regional propuestos	Modelo prospectivo y lineamientos de ordenamiento territorial de la Región Metropolitana de Bogotá (bordes y anillos)
Escenarios de Concertación Instalados	Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca
	Comité de Integración Territorial – CIT

Institucionalidad supramunicipal formalizada	Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE Región Central.
Participación en escenarios y redes nacionales e internacionales	Comisión de Ordenamiento Territorial – COT
	Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia – ASOAREAS (invitado)
	Red de Áreas Metropolitanas de las Américas

FUENTE: CIDER 2017

## Anexo 5. Objetivos del Plan de Desarrollo Distrital

ÁREA TEMÁTICA	OBJETIVOS PRINCIPALES
AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de la estructura ecológica principal de la región.</li> <li>• Implementar acciones para la recuperación del río Bogotá, el cumplimiento de la sentencia de descontaminación del río Bogotá.</li> <li>• Consolidar el borde del río Bogotá partiendo de una visión regional integrada de conformidad con el cumplimiento de la sentencia del Río Bogotá y el POMCA.</li> <li>• Un modelo de asociatividad regional conformado con los municipios y departamentos vecinos para la preservación del mayor sistema de páramos del mundo.</li> </ul>
MOVILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer de Bogotá Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible.</li> <li>• Se propenderá por la creación de la autoridad regional de transporte.</li> <li>• Desarrollo de proyectos de transporte que mejoren la movilidad en la región y la calidad del transporte público urbano regional, como Regiotram de Occidente.</li> <li>• Diseñar estrategia de apoyo para la estructuración del Regiotram del Norte y Regiotram del Sur.</li> </ul>
GOBERNANZA Y PLANEACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover alianzas estratégicas con la región para el desarrollo coordinado de proyectos estratégicos.</li> <li>• Desarrollar estrategias que conduzcan a la conformación, creación, institucionalización y reglamentación de la Región Metropolitana.</li> <li>• Ajustar el POT para que contemple una ciudad integrada, en escalas de ciudad-región, subregional, nacional e internacional.</li> </ul>
DESARROLLO ECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la generación de empleo.</li> <li>• Potenciar las plazas distritales de mercado para abastecimiento.</li> <li>• Apropiar el territorio rural como patrimonio de la Bogotá-Región.</li> <li>• Implementar un modelo regional de ordenamiento territorial que fomente el desarrollo industrial y agrícola de la ciudad región.</li> <li>• Un modelo de abastecimiento regional y compras institucionales de la Alcaldía a la agricultura campesina, familiar y la pequeña producción rural como un medio para mejorar las capacidades productivas y de generación de ingresos.</li> </ul>
DESARROLLO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bogotá - Región será epicentro de paz y reconciliación, mediante la incorporación del enfoque PDET</li> </ul>

EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la oferta de formación con especial énfasis en mujeres, jóvenes y grupos diferenciales.</li> </ul>
HÁBITAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico y formulación de la estrategia de desarrollo para un acueducto regional.</li> <li>• Promover procesos de ordenamiento territorial en la ciudad-región.</li> </ul>
TURISMO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer los atractivos culturales y naturales a partir del diseño y puesta en marcha de productos turísticos-culturales, de naturaleza, de bienestar y de reuniones de alto impacto.</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

## Anexo 6. Metas del Plan de Desarrollo según escala

<b>Metas del PDD en Escala de Borde</b>		
<b>No</b>	<b>Temática</b>	<b>Prioridades del PDD</b>
1	Ambiente – Agua	Acueducto y saneamiento
2	Ambiente – Agua	Descontaminación del río Bogotá y POMCA
3	Hábitat y vivienda	Bordes urbanos y reasentamiento
4	Movilidad	Infraestructura vial y férrea
5	Movilidad	Sistema aeroportuario
6	Ordenamiento	Articulación de POT y agenda Comité de Integración Territorial

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

<b>Metas del PDD en Escala Subregional</b>				
<b>No</b>	<b>Temática</b>	<b>Meta Producto</b>	<b>Indicador</b>	<b>Valor Meta a 2023</b>
1	Región	Implementar una estrategia para la creación y puesta en marcha de una estructura de gobernanza subregional	Estrategia implementada	100%
2	Región	Implementar una estrategia técnica, financiera y de gestión para fortalecer los espacios de coordinación regional existentes CIT - RAPE y otros	Estrategia implementada	100%
3	Región	Desarrollar un programa de cooperación horizontal para apoyar a Cundinamarca como gestor catastral	Programa desarrollado	100%
4	Región	Mantener actualizada la Infraestructura de Datos Espaciales Regional	IDER Actualizada	100%
5	Región	Mantener actualizados los indicadores de hechos regionales a través del ODUR	Indicadores actualizados	100%
6	Región	Desarrollar 12 estudios soporte para la formulación de políticas públicas regionales	Estudios realizados	12
7	Región	Estructurar un Banco de Proyectos Regionales	Banco de Proyectos Regionales Estructurado	1
8	Articulación POT	Armonizar 45 Planes de Ordenamiento Territorial de la región (Depto, municipios y Bogotá) en el marco de la sentencia del río Bogotá	Pot armonizados	12
9	Articulación POT	Implementar una estrategia de estructuración de proyectos de manera integral en los corredores férreos regionales	Estrategia de apoyo implementada	100%
10	Articulación POT	Crear una estrategia para la conformación de un banco regional de tierras	Banco regional de tierras creado	100%
11	Articulación POT	Ejecutar una estrategia identidad apropiación y conocimiento de la Región	Estrategia implementada	100%
12	Ambiente - Agua	Articular una estrategia conjunta Bogotá - Cundinamarca, para la implementación de 1 proyecto del POMCA del Río Bogotá	Proyecto articulado	1
13	Ambiente - Agua	Articular los planes de gestión de calidad de aire de la región Bogotá. - Cundinamarca	Plan articulado	1

14	Ambiente - Agua	Ejecutar el plan de acción de crisis climática para la región Bogotá – Cundinamarca	Plan formulado	1
15	Ambiente - Agua	Entregar la estación elevadora Canoas	Obra terminada	1
16	Ambiente - Agua	Contratar e iniciar la construcción de la PTAR Canoas	Avance ejecución	
17	Competitividad - Seguridad Alimentaria	Actualizar el Plan Maestro de Abastecimiento de Bogotá	Plan de abastecimiento implementado	1 plan
18	Seguridad ciudadana	Implementar un plan de seguridad regional	% cumplimiento del plan	100%
19	Movilidad	Formular e implementar una estrategia para mejorar la movilidad de Bogotá - Región	1 estrategia formulada	1
20	Movilidad	Crear una Instancia de coordinación interinstitucional para la articulación de los proyectos de movilidad y transporte e infraestructura vial, Bogotá – Región.	1 instancia de coordinación creada	1
21	Movilidad	Coordinar la estrategia conjunta para reducir en un 20% la siniestralidad vial en los corredores urbano-regionales, articulando esfuerzos en seguridad vial	20% de reducción de siniestralidad vial	20%
22	Movilidad	Diseñar una estrategia de apoyo a la estructuración del Regiotram del Norte y estructuración del Regiotram del sur	1 estrategia diseñada e implementada	1
23	Movilidad	Gestionar de la inserción urbana del Regiotram de Occidente	100% proyecto gestionado	1

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Metas del PDD en Escala Regional (RAPE)		
No	Temática	Prioridades del PDD
1	Ambiente - Agua	Acciones de conservación y restauración de los complejos de páramo, bosque altoandino y servicios ecosistémicos. "Implementación de acciones de conservación y restauración de los complejos de páramo, bosque altoandino y servicios ecosistémicos de la región central"
2	Turismo	Fortalecimiento del turismo de bicicleta
3	Ambiente - Agua	Incentivos a la conservación de ecosistemas estratégicos asociados al recurso hídrico
4	Competitividad - Seguridad Alimentaria	Plan de abastecimiento con promoción de mercados campesinos y reducción de intermediación
5		Plan de seguridad hídrica regional
6		Cambio Verde
7		Alimentos para la paz
8		AGRO 3.0 (Compras institucionales)
9		Implementación ODS
10		Corredores Turísticos
11		Plan Logístico Regional
12		Ganadería baja en carbono

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

### Anexo 7. Actores involucrados en la implementación de un BRT

<b>ENTES TERRITORIALES</b>	Municipios del departamento de Cundinamarca
	Gobernación de Cundinamarca
	Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
<b>ENTIDADES PÚBLICAS</b>	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
	Ministerio de Agricultura
	Agencia Nacional de Tierras
	Oficinas de Planeación
	Oficinas de Ambiente
	Oficinas de Hábitat
	Empresas o Entidades de Acueducto
	Empresas de Servicios Públicos
	Oficinas de Movilidad
	Invest Bogotá
	Corporaciones Autónomas Regionales
	<b>ENTES DE CONTROL</b>
Contralorías	
Personerías	
<b>FIGURAS O ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES</b>	Región Administrativa y de Planificación Especial – RAP-E Región Central
	Alianza Logística Regional
	Comité de Integración Territorial - CIT
	Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Bogotá y Cundinamarca
	Asociación de Municipios de Sabana Centro
	Mesa de Planificación Regional
	Consejo Regional de Competitividad
	Región Vida
<b>CUERPOS DE ELECCIÓN POPULAR</b>	Concejo de Bogotá D.C.
	Concejos Municipales
	Asamblea de Cundinamarca
<b>ORGANIZACIONES SOCIALES</b>	Resguardos y Cabildos Indígenas
	Sociedad Civil
<b>AGREMIACIONES</b>	Pro Bogotá
	Cámara Colombiana de la Construcción – Camacol
	Cámara de Comercio de Bogotá D.C.
	Sabana Cómo Vamos
<b>INSTITUCIONES EDUCATIVAS</b>	Universidades Públicas
	Universidades Privadas
	Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

## Anexo 8. Insumos para la adquisición predial.

### Ficha socio predial

Documento resumen de las características físicas, catastrales y jurídicas del predio, especificando el área de adquisición o afectación según determine el proyecto de utilidad pública o interés social, la ficha predial se divide en dos componentes:

- El componente jurídico, permite la identificación del propietario, ocupante, poseedor u mejoratario que soporte la tenencia del predio o mejoras sobre este, indicando además los datos básicos de contacto como teléfono, dirección y correo electrónico; además se realiza una comparación de las áreas en folio de matrícula inmobiliaria, documentos jurídicos y catastral, especificando el último título de adquisición.
- El componente técnico, se compone por la descripción de linderos del área de afectación o compra del predio, área de afectación, área de compra, y área remanente, y demás información pertinente para el tipo de proyecto, por ejemplo, para proyectos viales se indica el área de derecho de vía y los puntos de referencia, mientras que para proyectos de servidumbres se especifican las estructuras y vano.
- Componente físico, se detallan las construcciones, cultivos, especies forestales, mejoras y anexos que se vean afectados por el proyecto, indicando características físicas y áreas de estos, información base para el avalúo comercial que se realiza con posteridad.

El componente técnico y jurídico se adelantan en oficina y son verificados en campo junto con el componente físico realizando un acta de levantamiento de construcciones, anexos, cultivos o mejoras valorar, acta que debe ser firmada por el propietario y gestor predial como aceptación de los aspectos que se incluirán en el avalúo, debido a que mejoras construidas o sembradas posteriores a la visita de inspección no se tienen en cuenta para su valoración previa socialización de la metodología valuatoria.

En caso de que la ubicación del proyecto se encuentra sobre áreas con problemáticas sociales, o incurra a un desplazamiento de población se requiere una ficha de caracterización social que permite la captura de información económica de la población, posibilidades de reasentamiento y acompañamiento constante en el proceso de gestión predial a la población vulnerable.

### Plano de afectación

Al igual que la ficha socio predial, el plano de afectación cuenta con datos básicos como nombre de propietario, identificadores catastrales, nombre del predio, sistema de referencia, fecha de elaboración y nombre del profesional quien elaboró, localización general, se incluye cuadro de coordenadas de puntos de inflexión y distancias de colindantes, se muestra la comparación de áreas de registro, física y jurídica, área remanente y de afectación, y demás características que especifique el proyecto.

### Estudio de títulos

Generalmente los estudios de título se hacen con un análisis de tradición a veinte años sobre el folio de matrícula inmobiliaria, para asegurar que el predio no cuenta con ningún problema de tenencia

como falsa tradición, sucesiones intestadas entre otras situaciones; el estudio de títulos se compone por descripción general del predio como en los ítems anteriores, incorporando la transcripción de los linderos del predio existente, listado de propietarios debidamente identificados, listado de afectaciones como gravámenes, limitaciones al dominio, afectaciones al dominio y medidas cautelares.

Se detalla en un capítulo el análisis o concepto jurídico sobre el predio en el que se detalla la tradición del inmueble, como se creó jurídicamente y las ventas parciales que ha tenido, concluyendo si el predio es viable o no para adquisición, en caso de no ser viable jurídicamente se lleva por la vía administrativa dado que no es posible llevar a cabo la negociación con el propietario o tenedor del predio.

El estudio de títulos va soportado con todos los documentos jurídicos de tradición a veinte años junto con los documentos soporte de gravámenes, limitaciones al dominio, afectaciones al dominio y medidas cautelares que se encuentren abiertas en el folio de matrícula inmobiliaria al momento de realizar el estudio.

### **Avalúo comercial**

Se elabora un informe de avalúo comercial el cual se compone por la valoración de terreno y valoración de las construcciones, anexos, cultivos, especies forestales, entre otras mejoras que se encontraran en la visita de inspección, se realiza una descripción general del sector y de la normatividad vigente de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, detalle de la metodología valuatoria utilizada para cada uno de los ítems a valorar y finalmente el resumen de valores a indemnizar.

Generalmente al ser proyectos de utilidad pública cuentan con una gran extensión de intervención por lo cual la metodología de valoración de terreno corresponde a zonas homogéneas físicas y geoeconómicas teniendo en cuenta las características físicas de los predios afectados y la normatividad, mientras que para las mejoras se realiza un avalúo puntual debido a la variabilidad de características físicas de las mismas.

Las metodologías de valuación corresponden a los establecidos en la resolución 620 del 23 de septiembre del 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

## 13. Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Banco de Proyectos, proyecto de inversión 7802. Bogotá, 2021.
- CIDER Universidad de los Andes - PNUD. Plan de Regionalización de Bogotá, Bogotá, 2017.
- Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero. Radicación No. 6178 del 28 de septiembre de 2020 en <https://www.pwcimpuestosonline.co/Documentos%20Prioridad/PDF/Jurisprudencia/Consejo%20de%20Estado/SEN-Exp-006178-00.pdf>
- DANE. 2021. Censo de edificaciones. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/censo-de-edificaciones>
- DANE. 2021. Estadísticas de licencias de construcción. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion>
- DANE. 2021. Índice de precios de vivienda nueva. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/indice-de-precios-de-vivienda-nueva-ipvn>
- Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.
- Gestora Urbana de Ibagué. <https://www.gestoraurbana-ibague-tolima.gov.co/>
- Henoa Hidrón J. (1971). La Reforma Constitucional de 1968. *Estudios De Derecho*, 30(80), 271- 287. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/332850>
- IDOM (2018). Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá región.
- Instituto Nacional de Vías – INVIAS (2015). Apéndice de gestión predial.
- Jorge Carpizo. Cicerón citado por Jorge Carpizo en su artículo La República Democrática en la Constitución Mexicana, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm 132, septiembre-diciembre de 2011, pp 1047-1083 en <https://www.redalyc.org/pdf/427/42721148003.pdf>
- La Galería Inmobiliaria. 2021. Información de proyectos de vivienda para Bogotá y Cundinamarca.
- Montero S, C Hoshino, E Cataño, C Saldias. 2021. Bogotá también es región: gobernanza multinivel, policentrismo y nuevos retos de la planeación regional en la década de 2020. Documento de política No 15. Centro interdisciplinario de estudios sobre desarrollo. Universidad de los Andes.
- Secretaría Distrital de Planeación. 2021. Propuesta de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Documento técnico de soporte libro II componente urbano. Versión

radicada al Concejo Distrital disponible en  
<http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/presentacion-concejo-distrital>

Sentencia C-216 de 1994

Sistema de Información Geográfica para la Planeación y Ordenamiento Territorial – SIGOT (2020).  
Consultado en <https://sigot.igac.gov.co/es/content/pot-municipales>.

Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL). Marzo 2021. Coordenada urbana. Base de datos  
de iniciaciones de vivienda.