

GUION PEDAGÓGICO
FORMULARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CURSO/LECCIÓN

PRESENTACIÓN
CICLO DE FORMACIÓN:
NOMBRE DEL CURSO: FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN DE SUELO
<ul style="list-style-type: none">• JUSTIFICACIÓN DEL CURSO: <p>El ordenamiento del territorio se materializa teniendo en cuenta una perspectiva interdisciplinaria e integral, tendiente al desarrollo equilibrado de las entidades territoriales y las regiones y a la organización física del espacio, de acuerdo con una estrategia de desarrollo económico y social (DNP, 2013).</p> <p>En Colombia, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.</p> <p>Es así como, en materia de ordenamiento territorial, uno de los grandes retos de las ciudades es lograr completar el ciclo de la planeación del territorio con una adecuada formulación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación que les permita el desarrollo de los planes que formulan para sus territorios.</p> <p>En Colombia, si bien el ordenamiento jurídico-urbanístico contempla un amplio portafolio de instrumentos para hacer posible el desarrollo territorial, en muchas ciudades del país aún domina la visión previa del urbanismo basado en la asignación de edificabilidades y usos muy generosas, en algunos casos ilimitada, sin previsión sobre cómo obtener suelos para los soportes urbanos o recuperar el valor generado, no obstante, lo ordenado por la ley.</p> <p>Es sintomático de esta situación que, por ejemplo, bajo el tratamiento de consolidación se escondan procesos de transformación o que solo el 20% de los municipios adoptó alguno de los instrumentos de gestión de suelo y financiación y sólo el 7% evidencian recaudos por concepto de los instrumentos de captura de valor como plusvalía o valorización (MVCT, 2021). Con lo anterior se evidencia el desaprovechamiento de los instrumentos de gestión y la necesidad por fortalecer las capacidades de los municipios respecto a estas herramientas.</p>

<p>Por tal motivo, se busca ofrecer un espacio para dar a conocer y debatir nuevas miradas jurídicas y prácticas sobre la gestión de suelo y la financiación del ordenamiento territorial, enfatizando la necesidad de hacer más visible el rol de las entidades territoriales en la construcción de la ciudad, con el fin promover una reflexión crítica sobre el tipo de planificación urbana que predomina en la región, los actores estratégicos y los instrumentos con que cuenta las administraciones municipales para llevar a cabo la gestión del suelo.</p>	
<p>• OBJETIVO GENERAL DEL CURSO:</p> <p>Comprender las bases jurídicas, técnicas y económicas que se necesitan para afrontar los retos de la gestión del suelo, en particular en la formulación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación vigentes en el ordenamiento jurídico del país.</p>	
<p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL ESCENARIO DE APRENDIZAJE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizar y desarrollar los conceptos básicos de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del ordenamiento territorial. • Comprender y describir el marco operativo de la gestión y adquisición predial. • Comprender y describir el marco operativo de la gestión asociada y los instrumentos para la gestión del suelo. • Comprender y describir el marco para la implementación de los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial 	
<p>Dirigido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretarios de planeación, hábitat/vivienda y hacienda y sus asesores. • Gerentes de agencias, empresas del estado y sociedades mixtas que desarrollen actividades asociadas a la gestión urbana y/o inmobiliaria. • Funcionarios públicos que desarrollen actividades relacionadas con formulación o seguimiento al POT, gestión del suelo, gestión predial o tributos y rentas con base suelo. • Profesionales como abogados, economistas, arquitectos, politólogos, trabajadores sociales y otros con especialidad o formación en temas de ordenamiento urbano, gestión urbana y finanzas públicas territoriales. 	<p>Intensidad horaria del escenario de aprendizaje:</p> <p>4 módulos cada uno de 3 horas</p>
<p>ESTRUCTURA TEMÁTICA:</p>	

Módulo 1. Conceptos básicos.

- A. Evolución del ordenamiento y la planeación del territorio en Colombia.
- B. Marco jurídico general de la planeación territorial y de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.
- C. Competencias para el ordenamiento territorial.
- D. Determinantes de superior jerarquía.
- E. Instrumentos de planeación, gestión y financiación.

Modulo 2: Gestión y adquisición predial

- A. Gestión y adquisición predial
- B. Enajenación voluntaria, expropiación administrativa y judicial
- C. Anuncio de proyecto
- D. Bancos de tierra o inmobiliarios y el derecho de preferencia
- E. Gestión predial en la empresa de renovación y desarrollo urbano de Bogotá

Modulo 3: Gestión asociada, planes parciales y otros instrumentos

- A. Gestión asociada y planes parciales
- B. Reparto de cargas y beneficios, unidades de actuación y reajuste de terrenos en el marco de los planes parciales
- C. Declaratoria de construcción y desarrollo prioritario
- D. Compensaciones ambientales y bancos de hábitat
- E. Ejemplo banco de hábitat del Meta

Modulo 4: Financiamiento del suelo

- A. Principio de distribución equitativa de cargas y beneficios
- B. Participación en plusvalía
- C. Transferencia y ventas de derechos de construcción y desarrollo
- D. Contribución por valorización
- E. Compensación de cargas urbanísticas para espacio público del POT de Bogotá, Decreto 555 de 2021

MENSAJE DE CIERRE DE LA PRESENTACIÓN Y DE MOTIVACIÓN A INICIAR EL ESTUDIO DE TODOS LOS CONTENIDOS

Las funciones que tiene a su cargo el Estado no es posible ejecutarlas íntegramente si los demás actores que también hacen parte de él se despreocupan del por qué, el para qué y el cómo se cumplen. Lo cual, requiere una participación activa y persistente en todos los escenarios, además, conocimiento de los temas y las funciones del Estado, para que no se reduzca a un ejercicio de intenciones elementales.

En este sentido, el presente curso pretende acercar a todos los interesados a los conceptos básicos del ordenamiento del territorio y de la gestión del suelo, de una manera práctica, para conocer cómo se construye el hábitat, cómo se piensa la ciudad, en dónde quedan identificados los proyectos y programas que se ejecutan, cómo se estructuran, financian y ejecutan las obras que se desarrollan en los territorios.

Con estos conceptos claros se fortalece el buen desempeño del Estado y se mejora la interacción que existe con los ciudadanos, desde los escenarios de participación a los que obliga la ley o a través de los mecanismos de veeduría y control.

Es motivo de alegría contar con herramientas digitales que permiten compartir esta información y disponerla en la red para consulta. Así, se espera que el curso de ***Fundamentos de la gestión del suelo*** sea de mucha utilidad en su ejercicio diario y que adelante el estudio juicioso de todos los módulos que se han diseñado desde la Subdirección de Información Sectorial, ¡Juntos seguimos construyendo ciudad!

MÓDULO 4: FINANCIAMIENTO DEL SUELO

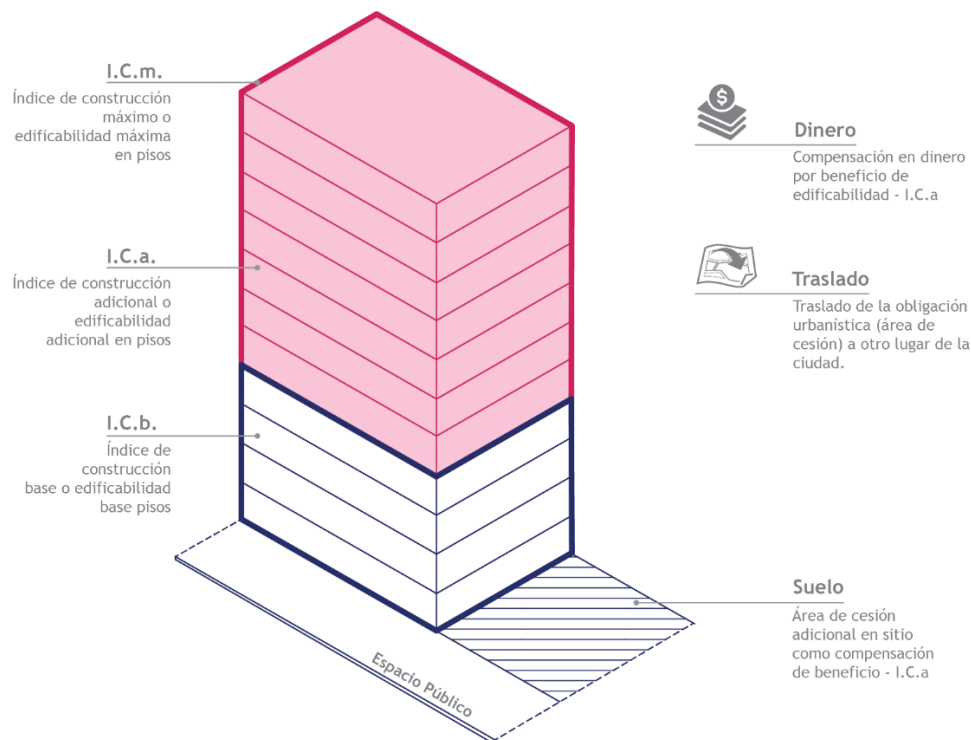
Intensidad horaria	Intensidad horaria del módulo: 3 horas
Justificación	La gestión del suelo, tal y como esta reglada en la Ley 388 de 1997, combina la regulación de los aportes de los propietarios del suelo, promotores o inversionistas en las operaciones urbanas, en forma de suelo para el desarrollo de los soportes urbanos o la financiación de obras de infraestructura, con la regulación para intervenir en el mercado del suelo y la movilización de las plusvalías. En este sentido, se busca conocer los instrumentos de financiación relacionados con el suelo y las actuaciones urbanísticas.
Contenidos temáticos	<ul style="list-style-type: none">A. Principio de distribución equitativa de cargas y beneficiosB. Participación en plusvalíaC. Transferencia y ventas de derechos de construcción y desarrolloD. Contribución por valorizaciónE. Compensación de cargas urbanísticas para espacio público del POT de Bogotá, Decreto 555 de 2021

Objetivo general	Comprender y describir el marco para la implementación de los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial
DESARROLLO TEMÁTICO	
Tema 1. Principio de distribución equitativa de cargas y beneficios	
<p>Bajo el mandato de la Ley 388 de 1997, la función pública del urbanismo se debe cumplir bajo tres principios fundamentales, establecidos en su artículo 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La función social y ecológica de la propiedad • La prevalencia del interés general sobre el particular • La distribución equitativa de cargas y beneficios <p>La distribución equitativa de cargas y beneficios es el único de estos tres principios que no está textualmente incorporado en la Constitución de 1991. No obstante, el mismo se encuentra íntimamente vinculado al artículo 2 de la Constitución Política, que expresa como uno de los fines esenciales del Estado el hacer efectivo el cumplimiento de los deberes de los particulares.</p> <p>En la actuación de urbanización y transformación del territorio estos deberes se materializan en las obligaciones que se les imponen a los propietarios de inmuebles, cuyos derechos están definidos por la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.</p> <p>Por este motivo, el artículo 38 de esta ley dispone que, en desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.</p> <p>Bajo esta ley, en Colombia existen tres instrumentos, que garantizan este principio y permiten a las entidades territoriales generar recursos para financiar los soportes urbanos necesarios un hábitat integral, y se desarrollaran a lo largo de este módulo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las obligaciones urbanísticas 2. La participación en plusvalía 3. La transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo 	
OBLIGACIONES URBANÍSTICAS	
<p>Las obligaciones urbanísticas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que generan las actuaciones urbanísticas autorizadas en sus respectivas licencias urbanísticas. Estas obligaciones combinan tanto la regulación de los aportes de los propietarios del suelo, promotores o inversionistas, en forma de suelo (cesiones públicas) para el desarrollo de los soportes urbanos, como la financiación de obras de infraestructura a través de aportes en dinero.</p>	

Estas no son propiamente impuestos ni otro tipo de tributos, más bien se trata de bienes e ingresos que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y los sistemas de reparto de cargas y beneficios que establezcan los planes de ordenamiento territorial.

Los artículos 2.2.5.7.1 y 2.2.5.7.2 del Decreto 1077 de 2015, desarrollan la regulación nacional para estos sistemas:

- 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.
- 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, cuya ejecución no corresponda a los urbanizadores, se podrá realizar mediante estos sistemas donde se asigne edificabilidad adicional y/o la mayor intensidad de uso en equivalencia a la participación de los propietarios en dichas cargas.
- Estas normas deben contener las condiciones bajo las cuales los interesados podrán participar de los sistemas de repartos de cargas y beneficios. Estas condiciones deberán parámetros objetivos, cuyo cumplimiento garantice el interés general.
- Estos sistemas deben encontrarse fundamentados en documentos técnicos de soporte que lo sustenten y harán parte del instrumento de planeamiento en el que se establezcan.



Para facilitar su aplicación se recomienda que los planes de ordenamiento establezcan índices de construcción básicos, índices de construcción adicionales e índices de construcción máximos según el tratamiento urbanístico, de tal manera que la liquidación de las obligaciones sea a partir de la edificabilidad efectiva que se solicite en las licencias urbanísticas.

Según el artículo 2.2.6.6.8.2 del Decreto 1077 de 2015, cuando se trate de obligaciones en dinero, los curadores sólo podrán expedir la licencia cuando el interesado demuestre la cancelación de las correspondientes obligaciones, sin embargo, cabe aclarar que para la liquidación, pago y soporte del mismo se contará con 30 días hábiles.

Actividades formativas

A partir de los contenidos abordados en el tema, te invitamos a seleccionar la respuesta correcta de las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál de los siguientes no es uno de los principios del ordenamiento territorial?
A. La función social y ecológica de la propiedad
B. La distribución equitativa de cargas y beneficios
C. La participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística
2. ¿En cuál de los siguientes instrumentos deben desarrollarse sistemas que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios?
A. Planes de desarrollo municipales
B. Planes parciales y unidades de actuación urbanística
C. Plan de gestión ambiental
3. ¿Dónde deben fundamentarse los sistemas de reparto de cargas y beneficios?
A. Documentos técnicos de soporte de los instrumentos
B. La exposición de motivos del acto administrativo
C. Las licencias de construcción
4. ¿En qué momento se deben cancelar las obligaciones o aportes en dinero?
A. Durante la revisión y aprobación del plan parcial
B. En el marco de la aprobación de la licencia urbanística
C. Finalizada la ejecución de la licencia de construcción
5. ¿Bajo qué tipo de rentas se clasifican los pagos en dinero de las obligaciones urbanísticas?
A. Impuestos
B. Rentas de capital
C. Rentas no tributarias

Conclusiones

El principio de distribución equitativa de cargas y beneficios del ordenamiento territorial no es de carácter retórico. Este debe estar efectivamente incorporado en todas las acciones urbanísticas por medio de mecanismos que permitan su aplicación.

En este sentido, las obligaciones urbanísticas no solo son un instrumento jurídicamente viable como límite al derecho de propiedad, sino que son un instrumento central para cumplir el principio del reparto de cargas y beneficios. Para su aplicación los planes de ordenamiento territorial deben establecer un sistema que permita acceder a un aprovechamiento urbanístico adicional, de tal forma que el urbanizador pueda concretarlas y sufragarlas.

Tema 2. Participación en plusvalía

Entre los instrumentos tributarios para el reparto de cargas encontramos la participación en plusvalía. Este instrumento está consagrado desde el artículo 82 de la constitución política y la Ley 388 de 1997, en su artículo 73, la define como el derecho de las entidades públicas a participar en el aumento del mayor valor del suelo derivado de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y el espacio aéreo y urbano incrementando su aprovechamiento y generando beneficios patrimoniales a los propietarios del suelo.

Esta participación esta destinada 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 la reglamentación colombiana la participación en plusvalía es vista como una contribución, con fines urbanísticos y los recursos percibidos deben destinarse en el desarrollo de la ciudad o municipio que lo implemente, el artículo 85 de la Ley 388 de 1997 asocia la destinación de estos recursos a los siguientes fines:

- Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
- Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
- Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
- Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.
- Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
- Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
- Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de

las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Es necesario señalar que los recursos derivados de la Participación en Plusvalía pueden tener destinación específica. Tal destinación, ha de definirse en el presupuesto de gastos anual que los municipios y distritos aprueben cada año.

En cuanto a la tarifa, la misma es establecida por el concejo municipal o distrital, la cual podrá oscilar entre el 30% y el 50%. En todo caso y como no es de inmediato recaudo este instrumento, los valores de la participación se deben actualizar con el Índice de Precios al Consumidor – IPC –, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 78 de la Ley 388 de 1997.

Procedimiento

La participación en plusvalía tiene unos momentos claves para su implementación que se describen a continuación:

A. Hecho generador

La acción urbanística corresponde a los beneficios normativos que pueden generar un mayor valor del suelo, y que están plasmados en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrolle. Así, constituyen un hecho generador:

- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación (Mayor índice de ocupación, construcción o ambos a la vez).
- Cuando se ejecuten obras consideradas macroproyectos de infraestructura previstas en el plan de ordenamiento y que no se haya utilizado para su financiación la contribución por valorización.

B. Solicitud del cálculo y elaboración

Una vez establecida la acción urbanística, se debe definir si el hecho generador tiene efecto plusvalía, es decir si se generó un incremento en el valor del suelo, para esto es necesario determinar la entidad pública o privada que realizará el cálculo del efecto. De acuerdo con la norma suministrada, el comportamiento del mercado, la dinámica inmobiliaria, el evaluador determinará el mejor método para realizar los cálculos antes y después de la acción urbanística.

C. Liquidación e inscripción de la participación

La etapa de liquidación corresponde a la materialización de la obligación de la contribución de la participación de plusvalía y se materializa con el acto administrativo, la notificación personal, la atención de recursos, en los casos que se presenten y la inscripción de la misma en el folio de matrícula de los predios sujetos de la participación.

D. Exigibilidad

La Ley 388 de 1997 en su artículo 83 identifica los momentos de exigibilidad de la participación en plusvalía para los siguientes casos:

- La solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores.
- Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
- Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía en la autorización de una mayor edificabilidad y la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo.

El pago de la participación en plusvalía sólo será exigible cuando la liquidación esté inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de licencia.

Actividades formativas

De acuerdo con la información del tema, responde si las siguientes afirmaciones son VERDADERO o FALSO, según corresponda:

1. La solicitud de cálculo de la participación en plusvalía se realiza cuando el plan de ordenamiento territorial o el plan parcial esta en formulación. (Falso)
2. Después de una modificación en los usos del suelo, la participación en plusvalía es exigible con el cambio efectivo del uso en el inmueble. (Verdadero)
3. El valor nominal liquidado de la participación en plusvalía es el que se paga cuando se de el momento de exigibilidad. (Falso)
4. La modificación de parte del suelo rural a suburbano en el plan de ordenamiento territorial no constituye un hecho generador de la participación en plusvalía. (Falso)
5. El municipio debe suministrar la norma, la metodología de cálculo, la información del comportamiento del mercado y la dinámica inmobiliaria al evaluador. (Falso)
6. El pago de la participación en plusvalía sólo es exigible si la liquidación se inscribe en el folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de licencia. (Verdadero)
7. La participación en plusvalía es un ingreso de destinación específica. (Verdadero)

Conclusiones

La participación del estado en la plusvalía generada por su acción urbanística responde a dos necesidades:

1. Recuperar o movilizar los incrementos de valor derivados de las decisiones y actuaciones públicas en el proceso de urbanización, las cuales no responden al esfuerzo del propietario sino de la colectividad.
2. Reducir las diferencias en el tratamiento por el estado a los administrados, garantizando el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.

Tema 3. Transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo

La transferencia del derecho a construir consiste en la autorización legal que, basada en las normas urbanísticas de cada municipio o distrito, le permite al propietario de un predio a utilizar la edificabilidad asignada a su inmueble sobre otro inmueble. Así, este instrumento parte del supuesto que para cada predio existe un derecho que le otorga, en mayor o menor medida, un potencial constructivo.

En Colombia este instrumento se fundamenta en el artículo 48 de la Ley 388 de 1997, el cual busca que los propietarios de los predios a los cuales se les establecen limitaciones al derecho de propiedad por motivos de conservación histórica, arquitectónica o ambiental sean *“compensados por esta carga derivada de las decisiones del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.”*

Para el desarrollo del instrumento, el Decreto Ley 151 de 1998 estableció que se entiende por conservación el tratamiento urbanístico que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas limita la transformación de la estructura física de áreas del municipio o distrito, de inmuebles particulares, de obras públicas, y de elementos constitutivos del espacio público. Cada entidad territorial debe determinar en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen las áreas o inmuebles sujetos a tratamiento de conservación para la aplicación del instrumento.

En el mismo decreto, el artículo quinto, establece que estos derechos son adquiridos únicamente mediante licencias y pueden ser otorgados como derechos de urbanización, construcción o parcelación en zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, planes parciales o unidades de actuación urbanística.

¿Qué puedo financiar con el instrumento?

La transferencia de derechos de construcción y desarrollo puede ser utilizada como un instrumento para compensar el desequilibrio producido por la limitación al derecho de propiedad que puede generar pérdida en el valor de la propiedad, en cumplimiento del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios; al igual que una fuente de financiación de la protección y sostenimiento del patrimonio cultural inmueble y la ejecución de obras públicas en su entorno.

Este instrumento tiene como objetivo:

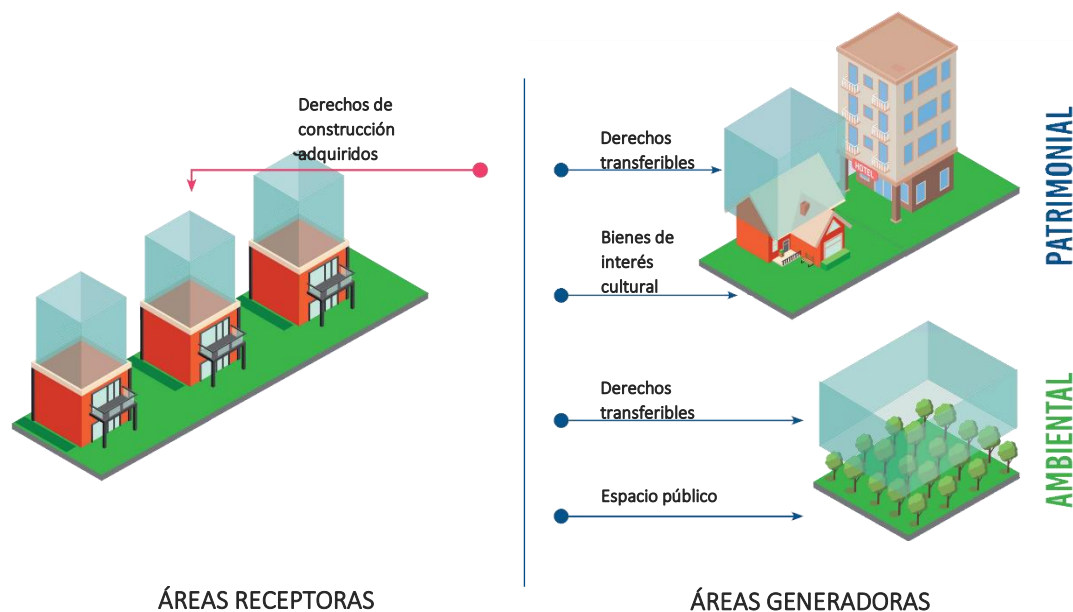
- Garantizar el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.
- Alternativa para el pago de las indemnizaciones en los casos de expropiación.
- Compensar la carga que implica la conservación histórica, arquitectónica.

- Generar recursos para obras públicas en las áreas bajo el tratamiento urbanístico de conservación.

¿Cómo funciona la transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo?

El instrumento parte de la base que la aplicación del tratamiento de conservación a una área, predio o inmueble limita el derecho de propiedad en cuanto a su posible potencial de desarrollo y que, en cumplimiento del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios, el Estado debe compensar.

Dado que el potencial constructivo de las edificaciones se define en la norma urbanística de cada municipio o distrito, estos derechos transferibles de construcción y desarrollo son otorgados mediante incrementos en la edificabilidad de los predios. Dicha edificabilidad puede ser representada en densidades (número de unidades a construir), metros cuadrados edificables, índices de construcción y otras normas urbanísticas de aprovechamiento que definan los POT y las normas que lo desarrollen y complementen.



Como se ilustra en la figura anterior, la implementación del instrumento parte por identificar dos tipos de zonas. La primera, las áreas generadoras de derechos de construcción y desarrollo y los inmuebles que deben ser compensados, con el fin de poder valorar el inmueble acorde con el aprovechamiento urbanístico de la zona geoeconómica donde se localiza y establecer un sistema de asignación de edificabilidad, de tal modo que exista una equivalencia con la segunda zona, las áreas receptoras, donde dichos derechos se pueden utilizar en el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

Así, de acuerdo con lo establecido por el artículo 8 del Decreto 151 de 1998, los PEMP, los POT y los instrumentos que los desarrollen y complementen, deben establecer los límites

máximos para el aprovechamiento urbanístico adicional en las zonas receptoras, teniendo en cuenta la capacidad de carga de la infraestructura soporte, como vías, servicios públicos, equipamientos y espacio público.

Estos derechos serán emitidos por el municipio señalando las áreas receptoras donde sea posible utilizarlos. Por tal motivo, para ello se requiere de un estudio de factibilidad previo que permita establecer la demanda de estos derechos y su equivalencia con el aprovechamiento urbanístico previsto en el POT del municipio o distrito.

Actividades formativas

Luego de lo aprendido en este tema, asocia el enunciado con la categoría correcta (Nota para el diseñador: los enunciados y categorías están organizados de manera correcta):

Enunciado	Categoría o fuente
Áreas donde se ubican los predios sujetos a la conservación histórica, arquitectónica o ambiental.	Zonas generadoras
Establece los límites máximos para el aprovechamiento urbanístico adicional en las zonas receptoras.	Planes de ordenamiento territorial
Autorización legal que le permite al propietario de un predio a utilizar la edificabilidad asignada a su inmueble sobre otro inmueble.	Transferencia de derechos de edificabilidad
Limitación al derecho de propiedad que puede generar pérdida en el valor de la propiedad.	Tratamiento de conservación por motivos históricos, arquitectónicos o ambientales
Los derechos son adquiridos únicamente mediante licencias y pueden ser otorgados como derechos de urbanización, construcción o parcelación.	Decreto ley 151 de 1998

Conclusiones

En el sistema colombiano, este instrumento se menciona en el artículo 48 de la Ley 388 de 1997 como un mecanismo de compensación del Estado por la imposición de la carga generada por la asignación del tratamiento urbanístico de conservación (ambiental, o histórica y arquitectónica), especialmente en lo que a la limitación de construcción se refiere.

Así, la transferencia de derechos de edificabilidad funciona como un derecho que le otorga el Estado al propietario de un inmueble declarado de conservación, que le permite transferir el potencial constructivo al cual tendría derecho el inmueble si no tuviera la

carga derivada de la afectación de conservación, a otro inmueble que tiene la capacidad urbanística y normativa de recibir ese potencial.

Tema 4. Contribución por valorización

La contribución de valorización es una herramienta de financiación que se constituye como un gravamen real sobre los bienes inmuebles. Este instrumento es objeto de registro y está destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público de aquellos que se imponen a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles y que son beneficiados con la ejecución de las obras.

En Colombia, este es un instrumento que tiene una tradición de más de 100 años, cuando la Ley 25 de 1921 creó el “impuesto” de valorización expidiéndose luego varias normas (ley 195 de 1936, ley 113 de 1937, ley 63 de 1938 y ley 1 de 1943) hasta que el decreto legislativo 1604 de 1966 y su decreto reglamentario 1394 de 1970, cambiaron el concepto de impuesto por contribución, aparte de otras modificaciones.

Contrario a lo que ocurre con la participación en plusvalía que busca recuperar el incremento en el valor de suelo generado por la acción urbanística, el valor de esta contribución se define a partir del costo de la obra, el cual se distribuye entre los predios afectados en proporción al grado de beneficio.

Con la contribución de valorización, se pueden financiar obras de interés público que lleve a cabo la nación, los departamentos, los distritos o los municipios, a condición de que reporten un beneficio sobre el valor de la propiedad inmueble.

En este sentido, el hecho generador del gravamen está definido como la construcción de obras de interés público que representan o generan un beneficio a la propiedad inmueble, conforme a ello la entidad pública que ejecuta la obra pública asume el rol de sujeto activo de la contribución. Este hecho implica el ejercicio de las actividades propias de liquidación, notificación y ejecución.

Ahora bien, los llamados al pago de la contribución de valorización son los beneficiados en sus inmuebles con la ejecución de una obra de interés público, entendiendo por estos a los titulares del derecho real, toda vez que es en virtud de ello que se genera el cobro.

Finalmente, la base gravable de la contribución corresponde al costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los tributos.

Actividades formativas

Reflexión:

La contribución de valorización es un instrumento de larga tradición y éxito en el país, que permite al gobierno nacional, los departamentos, los municipios y los distritos distribuir el costo de las obras de infraestructura por financiar entre quienes se benefician

patrimonialmente de las mismas. A pesar de sus bondades para concurrir los recursos necesarios, el instrumento ha sido objeto de críticas por las dificultades en la planeación y desarrollo de las obras de infraestructura como retrasos en su entrega, sobrecostos e incluso obras que nunca se llegan a desarrollar.

Conclusiones

La Valorización es una herramienta de financiación que se constituye como un gravamen real sobre los bienes inmuebles, que es objeto de registro y está destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras. El valor de la contribución depende del costo de la obra, que se distribuye entre los predios afectados en proporción al grado de beneficio.

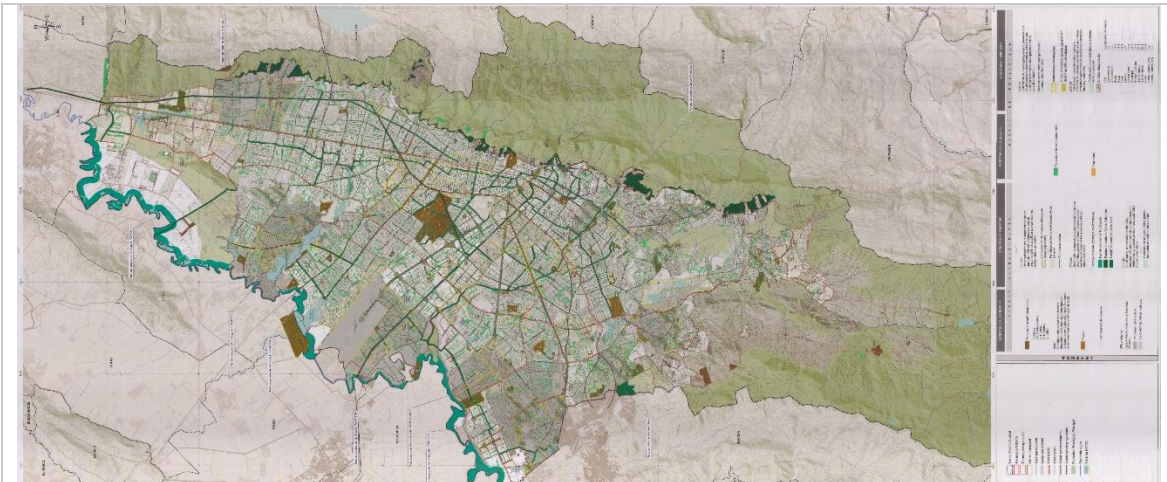
Tema 5: Compensación de cargas urbanísticas para espacio público del POT de Bogotá, Decreto 555 de 2021

El desequilibrio en la oferta y localización de los espacios públicos en las ciudades generan inequidades en la provisión de los soportes urbanos a la población, por lo que la superación del déficit de soportes urbanos, como plazas, parques y zonas verdes, deber ser una de las principales preocupaciones de los planes de ordenamiento territorial.

En este sentido se vuelve imperativo caracterizar y calificar las áreas deficitarias en términos de déficit cuantitativo y cualitativo de los soportes urbanos, vinculando los instrumentos de gestión y financiación de tal forma que permitan movilizar suelo y dinero a estas áreas de la ciudad para poder mitigar los déficits que existen.

En el caso de Bogotá, el artículo 121 del plan de ordenamiento territorial, adoptado mediante el Decreto 555 de 2021, atendiendo a su estrategia de generación de espacio público peatonal y para el encuentro, la cual busca incrementar el espacio público efectivo en el largo plazo del plan, definió como una de sus acciones la generación de parques de proximidad en las Unidades de Planeamiento Local (UPL) deficitarias, donde se delimitaron áreas por habilitar como zonas de uso público localizadas en los sectores que presentan los mayores déficits cuantitativos y cualitativos de espacio público.

Estas se identificaron en el mapa no. CU-4.1 “Sistema de Espacio Público peatonal y para el Encuentro”.



Estas áreas se definieron a partir tanto del déficit cuantitativo, como el cualitativo, donde se encontró lo siguiente:

Se identificaron 25 UPL prioritarias para la atención del déficit, de las cuales 16 UPL presentan déficit moderado entre 3 y 6m²/hab y diez (10) presentan déficit crítico con menos de 3m²/hab. Estas últimas son las que tienden a conformar una especie de herradura occidental abierta hacia el oriente de la ciudad. Sólo siete (7) UPL presentan un indicador entre 6 y 15m²/hab.

A partir de la localización de los parques mayor a 5.000 m² con un trazado de isócrona sobre vías principales con una velocidad de 3 km/h, se identificó la posible población que tendría acceso a dichos parques con una distancia no mayor a 15 minutos de caminata.

Esta estrategia de generación de parques de borde y de proximidad aportarían como mínimo 6,08 m² de espacio público por habitante a partir de los proyectos del plan de ordenamiento territorial.

Por otra parte, para alcanzar 15 m² de espacio público por habitante, la estrategia definió como otra de sus acciones la generación de espacio público a través de las actuaciones urbanísticas donde se prevé obtener cesiones para espacio público derivadas de las obligaciones urbanísticas aplicables a cada tratamiento.

Para ello, el POT estableció como cargas urbanísticas en todos los tratamientos como porcentajes obligatorios tanto términos de cesión de suelo para espacio público en sitio (FCep), como de pago en dinero (PD) y, particularmente, el artículo 269 define las alternativas para hacer efectiva la forma de cumplimiento de dichos porcentajes obligatorios de la siguiente manera:

Para el porcentaje de cálculo de la cesión en suelo para espacio público en sitio (FCep) el literal 1b establece que,

“Cuando la cesión de suelo (CSs) sea menor a cuatrocientos (400) metros cuadrados y/o no cumpla con las condiciones establecidas para su configuración dentro del proyecto urbanístico, su cumplimiento se realizará de acuerdo con el siguiente orden de priorización:

Pago compensatorio en dinero con destinación específica para la adquisición de suelo en el marco de la estrategia de generación de espacio público en UPL deficitarias y en los proyectos de la Secretaría Distrital del Hábitat

Ejecución de obras en proyectos estructurantes y de proximidad señalados en el subprograma de consolidación de espacio público para el encuentro en suelo público no intervenido en el ámbito de la UPL donde se genera la obligación. (...)”

Y para el porcentaje de cálculo para pago compensatorio en dinero (PD) el literal 2 menciona que,

“El porcentaje de cálculo para pago compensatorio en dinero se hará conforme con la siguiente priorización:

Se deberá realizar el pago compensatorio en dinero con destinación específica para la adquisición de suelo en el marco de la estrategia de generación de espacio público en UPL deficitarias y en los proyectos de la Secretaría Distrital del Hábitat.

Se deberá realizar pago para adquirir suelo para consolidar áreas de la Estructura Ecológica Principal que se encuentren al interior del proyecto urbanístico o colindantes en caso de ser del mismo propietario o en zonas priorizadas por la Secretaría Distrital de Ambiente que no se encuentren dentro de las zonas generadoras de derechos de construcción.”

Actividades formativas

Reflexión:

Los planes de ordenamiento territorial, en particular con sus instrumentos de financiación, cuentan con un importante potencial para movilizar las plusvalías, que se generan en las actuaciones urbanísticas, para generar cesiones de suelo a título gratuito y aportes en dinero para sufragar el costo de los soportes urbanos necesarios para proveer un hábitat integral y calidad de vida urbana.

Para ello, es necesario identificar y calificar las zonas con carencias de soportes urbanos y vincularlas con las áreas donde hay demanda por nuevos desarrollos urbanísticos, de tal manera que los recursos se utilicen total o parcialmente en estas zonas de la ciudad.

Conclusiones

El plan de ordenamiento territorial de Bogotá, adoptado mediante el Decreto 555 de 2021, atendiendo a su estrategia de generación de espacio público, identificó las áreas donde se presentan los mayores déficits cuantitativos y cualitativos de espacio público y las vinculó con las obligaciones urbanísticas para espacio público de los tratamientos de renovación y consolidación, las áreas donde se espera una mayor demanda por espacios para vivienda y otros usos, con el fin de generar los recursos necesarios para el desarrollo de los proyectos de espacio público y mitigar el déficit.

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2013). Elementos para la

formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2021). Ciudades 4.0: Política Urbana Nacional.

Proyectó

Nombre:

Cargo:

Firma:

Revisó

Nombre:

Cargo:

Firma:

Aprobó

Nombre:

Cargo:

Firma: