

CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2024-2025

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

RODRIGO ERNESTO CARRASCAL ENRÍQUEZ
ARQUITECTO, COLOMBIA

TUTORA: MELINDA LIS MALDONADO

Resumen: Este documento analiza y compara los mecanismos de gestión de suelo y financiación del Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y de la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo para la consolidación de la Estructura Ecológica Principal, en Bogotá, Colombia, centrándose en el reparto de cargas y beneficios asociados al desarrollo urbano. Se comparan estos mecanismos con el propósito de proponer recomendaciones que contribuyan a mejorar la implementación del segundo mecanismo recientemente reglamentado.

Palabras clave: Reparto de cargas y beneficios, Transferencia de derechos de construcción y desarrollo, Gestión de suelo, Estructura ecológica principal, Mitigación del cambio climático

Comparison of the financing and land management mechanisms of the Main Ecological Structure in the "Ciudad Lagos de Torca" Zoning Plan and in the Transfer of Construction and Development Rights.

Abstract: This document analyzes and compares the land management and financing mechanisms of the Zonal Planning Plan "Ciudad Lagos de Torca" and the Transfer of Construction and Development Rights for the consolidation of the Main Ecological Structure, in Bogotá, Colombia, focusing on the distribution of burdens and benefits associated with urban development. These mechanisms are compared with the purpose of proposing recommendations that contribute to improving the implementation of the second recently regulated mechanism.

Keywords: Distribution of burdens and benefits, Transfer of construction and development rights, Land management, Main ecological structure, Climate change mitigation

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Reparto equitativo de cargas y beneficios en la regulación jurídico-urbanística colombiana. 3. Mecanismos para la financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en los casos de estudio. 4. Análisis comparativo de condiciones de implementación de los mecanismos. 5. Conclusiones y recomendaciones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas. Anexos.

1. Introducción

Este Trabajo Final de Master (TFM) consiste en el estudio comparativo de dos mecanismos que permiten la financiación de acciones de restauración ecológica y la adquisición de terrenos con especiales valores ambientales y en ese sentido, contribuyen a la adaptación y mitigación del cambio climático y a la conservación de la biodiversidad.

Los mecanismos objeto de este documento, son el aporte de suelo y dinero para cargas generales a cambio de edificabilidad adicional a la básica, a través de Unidades Representativas de Aportes (URA), en el Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) "Ciudad Lagos de Torca"(CLdT) y la asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo para la adquisición de suelo de la EEP. En el POZ, ese mecanismo permite, entre otros objetivos, adquirir suelo de la EEP y financiar su restauración. A su vez, en Bogotá se expidió a finales del año 2023, la reglamentación para implementar la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo (TDCD) para la adquisición de suelo de la estructura ecológica principal. Teniendo en cuenta que cumplen cometidos similares y en particular este último es novedoso para el país y permite concretar acciones con un claro objetivo ambiental, en este TFM se hará un estudio comparativo entre ambos instrumentos a partir del reconocimiento del potencial de los instrumentos de captura de valor para contribuir a la ejecución de acciones de mitigación del cambio climático, con el objetivo de identificar aspectos a mejorar en la implementación de los mecanismos.

Con base en los parámetros definidos para la elaboración del TFM, se aborda el Reto 2 acerca de los mecanismos de gestión y financiación del POZ que contempla entre sus objetivos el análisis de las alternativas e instrumentos de financiación para asegurar el reparto equitativo de cargas y beneficios.

1.1. Justificación del tema elegido

La reciente implementación en Bogotá de los mencionados instrumentos tiene incidencia en la conservación de su EEP, la cual es garante de los equilibrios ambientales y está constituida por elementos como reservas forestales, ríos, quebradas y humedales. Su protección y conservación contribuye a evitar la pérdida de biodiversidad y al mejoramiento de la conectividad ecológica y los flujos ecosistémicos a nivel distrital y regional. A su vez, aporta tanto a las medidas de mitigación del cambio climático, al aumentar la captura de carbono y disminuir la concentración de gases de efecto invernadero asociados a los cambios en el uso del suelo, la deforestación y la degradación de los ecosistemas, así como a las medidas de adaptación, a través de la conservación de áreas naturales y ecosistemas estratégicos para la provisión y regulación de agua frente a amenazas como inundaciones y movimientos en masa, entre otros.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

A nivel global, uno de los mayores retos que enfrenta la humanidad y el planeta en su conjunto es la crisis ambiental, esto se expresa principalmente en la apuesta por reducir el calentamiento global y enfrentar sus consecuencias. El consenso científico señala que el cambio climático es

uno de los procesos que, junto con los cambios en la biósfera relacionados con la pérdida de biodiversidad y la extinción de especies, son centrales para preservar la vida en el planeta.

En el caso del Distrito Capital de Bogotá, Colombia, según el Plan de Acción Climática (PAC) 2020-2050 (Alcaldía Mayor De Bogotá, 2021b) las principales amenazas climáticas en el área urbana y rural tienen relación y se manifiestan en torno a ecosistemas estratégicos de la ciudad. El PAC incluye entre sus acciones de adaptación al cambio climático la “Preservación, conservación, restauración y manejo de áreas protegidas declaradas y otras de interés ambiental” y la “Consolidación de un sistema de corredores de conectividad ecológica en el Distrito”. En ese mismo sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente establece medidas de “Manejo y conservación de ecosistemas mediante la protección de zonas naturales de amortiguación para mejorar las funciones protectoras de los ecosistemas, aumento del 30% de la estructura ecológica principal y del 20% del área de humedales” y la generación de “Conectores ecosistémicos y bosques urbanos para prevenir las islas de calor”.

El éxito de los mecanismos objeto de estudio en este TFM depende en buena medida no sólo de su correcta formulación y reglamentación, sino, ante todo, de una adecuada implementación. Es por esto, que a partir del camino recorrido en el POZ CLdT y el análisis de la reglamentación del instrumento de TDCD, se busca identificar oportunidades para mejorar su implementación, entendiendo que dicho éxito posiblemente repercuta en su adopción en otras zonas del país, dado que en materia de ordenamiento territorial Bogotá es un referente a nivel nacional. Adicionalmente, lograr desarrollar la TDCD asociada a la EEP puede facilitar el proceso de formulación e implementación de este instrumento en ámbitos de conservación del patrimonio cultural.

1.3. Hipótesis y objetivos

Hipótesis

Dado que los mecanismos objeto de estudio se enmarcan en el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios y contemplan la adquisición de suelo y financiación de acciones de restauración de la Estructura Ecológica Principal, mediante un análisis comparativo es posible identificar que la TDCD brinda parámetros que estimulan la conservación y restauración ambiental entre los propietarios, de los que no goza el mecanismo en el POZ CLdT. Adicionalmente, el análisis comparativo de sus condiciones de implementación permite identificar oportunidades de mejora para la puesta en funcionamiento de la TDCD.

Objetivo general

Analizar comparativamente los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo en Bogotá, para identificar oportunidades de mejora en la implementación de este último.

Objetivos específicos

1. Analizar los fundamentos normativos comunes que soportan la formulación de los mecanismos objeto de estudio, a partir del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios.
2. Analizar los parámetros del reparto de cargas y beneficios en ambos mecanismos en función de la consolidación de la Estructura Ecológica Principal, mediante la adquisición de suelo con base en la asignación de índices de construcción.
3. Comparar las condiciones operativas de los mecanismos en cuanto a sus procedimientos de implementación y la valoración del suelo a adquirir.

2. Reparto equitativo de cargas y beneficios en la regulación jurídico-urbanística colombiana

La financiación y gestión de suelo de la EEP en el POZ “Ciudad Lagos de Torca” y en la TDCD se enmarcan en la función social y ecológica de la propiedad y en el reparto de cargas y beneficios asociados al desarrollo urbano, los cuales están incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano. Los fundamentos de lo primero, se encuentran en la Constitución Política y encuentran su desarrollo asociado a lo segundo en la legislación nacional y en el POT de Bogotá. Dado que sobre estas bases descansan ambos instrumentos, a continuación, se presentarán las principales referencias a estos principios del ordenamiento territorial a nivel nacional y distrital.

La función social y ecológica de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios en la Constitución política y en la legislación

Con la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana se abre una nueva era de ordenamiento territorial en Colombia (Peña, 2023). Esta Ley desarrolla el principio de la función social de la propiedad adoptado en la Constitución Política de 1936 y regula mecanismos de adquisición de suelo como la expropiación, al igual que figuras de reparto equitativo de cargas y beneficios. La transferencia de derechos de desarrollo y construcción se establece por primera vez mediante el artículo 68 de esta Ley para ser implementada “entre aquellos inmuebles sometidos a regímenes urbanísticos especiales restrictivos del uso, densidad o altura y aquellos otros cuyos propietarios deseen bonificación en altura o densidad”.

La Constitución Política de 1991 incorpora la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, los cuales son luego incorporados como principios que fundamentan el ordenamiento del territorio en la Ley 388 de 1997¹ que además de estos, establece la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Artículo 2).

En desarrollo de esos principios, la Ley 388 de 1997 define lo concerniente a las normas urbanísticas generales que permiten establecer usos e intensidades, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Con esta Ley se hace explícito que este tipo de normas “otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores” por lo cual deberán acompañarse de instrumentos que aporten al cumplimiento de “los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones” (Artículo 15).

Los mecanismos establecidos en la Ley 388 de 1997 para la distribución equitativa de cargas y beneficios

Con respecto a la distribución equitativa de cargas y beneficios, esta Ley contempla que, en los POT y sus reglamentaciones, se deberán establecer mecanismos enmarcados en este principio, tales como la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo (Artículo 38).

La Ley 388 de 1997 establece que la compensación permite corregir las desventajas comerciales que presentan los predios sometidos a restricciones y limitaciones en su urbanización y construcción como es el caso de bienes patrimoniales y con valores ambientales, mediante compensaciones económicas, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten (Artículo 48). La

¹ “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”

Transferencia de derechos de construcción y desarrollo se inscribe así, entre los instrumentos para compensar las cargas asociadas a la conservación histórica, arquitectónica o ambiental.

Con ese alcance, se reglamenta a nivel nacional mediante el Decreto Ley 151 de 1998, para compensar la limitación de los derechos de construcción y desarrollo que produce el tratamiento de conservación a determinados predios o inmuebles, por lo tanto, señala que la cantidad de estos derechos debe ser equivalente a la magnitud de la limitación impuesta (Artículo 3). Establece que el monto de compensación se determina partiendo de la diferencia entre el valor comercial por metro cuadrado del suelo del inmueble limitado por el tratamiento de conservación y el de los inmuebles colindantes con el predio objeto de la compensación “que no estén calificados como de conservación, y que sean representativos de las condiciones generales de desarrollo del área, o zona geoeconómica homogénea, o plan parcial dentro de la cual se ubica el inmueble en cuestión” y esta diferencia de valor se multiplica por el área del suelo edificable o urbanizable de conservación (Artículo 11).

A su vez, en el Decreto Nacional 1077 de 2017 establece que si bien la transferencia de derechos de construcción y desarrollo. es uno de los mecanismos para efectuar el pago de compensaciones, en todos los casos se podrán realizar procesos de adquisición de los terrenos calificados como de conservación o protección ambiental (Artículo 2.2.5.2.2).

Por otra parte, entre las categorías de instrumentos para la ejecución del desarrollo urbano que contempla esta Ley (Peña, 2023), se encuentran los dirigidos a la adquisición de suelo destinado a espacio público, protección ambiental y equipamientos, tales como, la enajenación voluntaria, forzosa y la expropiación².

Al respecto, la Ley 388 de 1997 modificó el procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9 de 1989, al establecer que la forma de pago del precio de adquisición podría incluir derechos de construcción y desarrollo (Artículo 61).

Es así cómo, desde el marco normativo nacional, el instrumento de Transferencia de derechos de construcción y desarrollo presenta dos formas y objetivos de implementación: Compensar las cargas derivadas del tratamiento de conservación y emplearse como una alternativa para la adquisición de suelo de conservación o de protección ambiental.

El reparto de cargas y beneficios en el ordenamiento territorial de Bogotá

A nivel del Distrito Capital de Bogotá, con la adopción del POT mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, se incorporan algunas referencias al reparto de cargas y beneficios. Se establece la transferencia de derechos de edificabilidad para generar compensaciones por la conservación de Bienes de Interés Cultural (Artículo 308) y se establece el Sistema de transferencias de derechos de construcción y desarrollo asociado a la adquisición de suelo de la Estructura Ecológica Principal, en tanto fija como condición que “El predio generador de los derechos de construcción y desarrollo debe ser transferido libre de construcciones al Distrito Capital, con el objeto de que sea incorporado al sistema de espacio público” (Artículo 352). Como áreas

² La expropiación se emplea por motivos de utilidad pública o interés social entre los que se encuentran la preservación del patrimonio natural. Existe legislación adicional que establece motivos de utilidad pública en temas ambientales (Ley 99 de 1993). La expropiación se puede realizar, según sea el caso, por vía judicial o administrativa, previa indemnización a los propietarios. El proceso debe iniciar con una oferta de compra por parte de la entidad pública competente, tendiente a la enajenación voluntaria del bien. Puede darse también la expropiación en favor de terceros, mediante la cual los recursos para la expropiación provienen de terceros.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

receptoras de derechos de construcción y desarrollo se fijaron todas las áreas sometidas al tratamiento de desarrollo.

Con la primera revisión del POT, mediante el Decreto Distrital 469 de 2003 y su compilación en el Decreto Distrital 190 de 2004, se desarrolla un capítulo específico sobre sistemas para la distribución equitativa de cargas y beneficios que se expresa en tres niveles: Ciudad, zonal y local (Artículo 29). Los dos primeros niveles corresponden a cargas generales y el último, a cargas locales. Entre los instrumentos para concretar las cargas generales, se incluyen los mecanismos de compensación y la transferencia de derechos de construcción asociados a Bienes de Interés Cultural y a elementos de la EEP (Artículo 34).

La segunda revisión del POT, adoptada mediante el Decreto Distrital 555 de 2021, define condiciones para la aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, asociadas a las cargas de carácter local y general. Entre estas últimas, se incluyen la adquisición de suelo de la EEP y la financiación de las obras o acciones para su intervención (Artículo 265). En el siguiente capítulo se presentará la manera como se estableció la TDCD para la aplicación de este principio.

3. Mecanismos para la financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en los casos de estudio

Este capítulo presenta una primera comparación de algunas características de los casos de estudio en materia de: reparto de cargas y beneficios, ámbito de aplicación, marco de intervención frente a la EEP, manejo de las URA y los CDCD y formas de adquisición del suelo.

Previo al análisis de los mecanismos, es necesario destacar que fueron formulados con base en dos versiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá. En lo que concierne al Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) Norte, denominado posteriormente “Ciudad Lagos de Torca” (CLdT), el marco normativo que le dio origen está contenido en el Decreto Distrital 190 de 2004, que compila la primera revisión del POT de Bogotá, así como en sus decretos reglamentarios. A su vez, el instrumento de Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo (TDCD) para adquisición de suelo en la Estructura Ecológica Principal (EEP) se desarrolla con base en lo establecido en la segunda revisión del POT, adoptada mediante el Decreto Distrital 555 de 2021 y su respectiva reglamentación.

A continuación, se presenta el marco normativo de cada uno de los casos de estudio con el fin de analizar, por un lado, los objetivos definidos en estos Decretos en materia ambiental y por el otro, el alcance mismo de los mecanismos e instrumentos asociados.

3.1. Aporte de suelo y dinero para cargas generales a cambio de edificabilidad adicional en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca”

El Plan de Ordenamiento Zonal y el reparto de cargas y beneficios en el POT

El Decreto Distrital 190 de 2004 definió los Planes Zonales (PZ) y Planes de Ordenamiento Zonal (POZ) como (Artículo 48):

Los planes zonales son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial.

Los planes zonales serán formulados por la administración Distrital. Cuando estos planes definan las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley, se denominarán planes de ordenamiento zonal. (...)

Los POZ son instrumentos de planificación intermedia que sirven de base para la formulación de los planes parciales al interior de sus ámbitos normativos. Fueron adoptados para las zonas sur y norte que son las dos principales áreas de expansión de la ciudad.

El POZ del Norte se adoptó mediante el Decreto Distrital 043 de 2010, sin embargo, sujetó su desarrollo a la reglamentación de los mecanismos de adquisición del suelo y de financiación (Artículo 89), por lo cual no generó desarrollo inmobiliario. En los siguientes dos años, este decreto fue modificado y parcialmente derogado por los Decretos Distritales 464 de 2011, 537 de 2011 y 140 de 2012. Finalmente, fue derogado por el Decreto Distrital 088 de 2017 que actualmente es el marco reglamentario del POZ “Ciudad Lagos de Torca” (CLdT), el cual a su vez ha tenido modificaciones mediante los Decretos Distritales 049 de 2018, 425 de 2018 y 417 de 2019.

CLdT tiene entre sus objetivos promover la construcción de un hábitat sostenible a partir de una interrelación entre los valores ambientales y la ejecución de proyectos inmobiliarios. Igualmente, plantea la implementación de un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios que, entre otros aspectos, permita redistribuir los costos asociados a la protección de los elementos ambientales (Artículo 7). Enmarcados en ese fin a continuación se presentan los objetivos y acciones relacionados con la EEP en el ámbito del POZ.

La Estructura Ecológica Principal en el POZ “Ciudad Lagos de Torca”

En lo que respecta a la EEP, los objetivos específicos definidos en el Decreto Distrital 088 de 2017 incluyen tanto la restauración ecológica del Humedal de Torca – Guaymaral que es el eje central de la EEP, del sistema de quebradas y del sistema urbano de drenaje sostenible que lo alimentan, así como generar conectividad ecológica entre los diferentes componentes y con los cerros orientales de la ciudad y la Reserva Forestal Thomas van der Hammen³ (Artículo 8).

Los elementos de la EEP en el POZ son (Artículo 9):

- Parque Ecológico Distrital de Humedal Torca – Guaymaral
- Parque urbano de escala metropolitana Guaymaral
- Parques zonales
- Corredores ecológicos de ronda hidráulica y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental de las quebradas y los canales: Guaymaral y Torca; de las quebradas: Patiño, Nóvita, Cañiza, Floresta, Las Pailas, San Juan, Aguas calientes, Tibabita; las rondas hidráulicas de los lagos de los clubes El Rancho, Los Búhos, Guaymaral, y los corredores ecológicos viales resultantes de los procesos de urbanización.

³ La Resolución No. 475 de 2000 del entonces Ministerio del Medio Ambiente, el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante concepto OAJ-8140-E2-2016-025795 del 7 de Octubre de 2016, condicionó el desarrollo urbanístico del área del POZ CLdT denominada franja AP- 2 a la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos. Estableció que "se deberá propiciar la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C. "Thomas Van der Hammen", y de los Cerros Orientales, en el área del Corredor de la Autopista Norte, coincidente con la Franja de Conexión Ambiental (AP-2). Para tales efectos, los nuevos desarrollos urbanos en las zonas limítrofes al área de reserva forestal, además de las zonas de amortiguación, deberán propender por ubicar las áreas de cesión para zonas verdes en este sector" (Artículo 7).

En el Anexo B se presenta la ubicación de los elementos de la EEP presentes en el POZ CLdT con su respectivo listado detallado.

La adquisición de suelo de la EEP como carga general en el POZ CLdT

La adquisición de suelo y las acciones de restauración ambiental de los elementos de la EEP hacen parte del esquema de reparto de cargas y beneficios del POZ CLdT cuyo objetivo es "asegurar la financiación necesaria para la adquisición de suelos y ejecución de obras de carga general, así como la posterior entrega de las mismas y de los beneficios urbanísticos correlativos a tales cargas." (Artículo 166).

El esquema de reparto define dos tipos de cargas urbanísticas (Artículo 167):

1. Cargas Generales: Son las señaladas en el artículo 34 del Decreto Distrital 190 de 2004, y que corresponden a aquellas cargas que deben ser repartidas en escala de Ciudad debido al beneficio general que producen, y cuyo costo debe ser distribuido entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas, mediante un sistema que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios.

De conformidad con la Ley las cargas generales pueden ser asumidas voluntariamente por terceros aportantes o propietarios de suelos localizados al interior de Ciudad Lagos de Torca, a cambio de los beneficios urbanísticos adicionales al potencial básico que se señalan en el presente decreto.

2. Cargas Locales: Son las establecidas por el artículo 35 del Decreto Distrital 190 de 2004, y se consideran cargas locales aquellas que deben ser asumidas directamente por los propietarios de suelo o desarrolladores interesados, en contraprestación a los beneficios básicos otorgados por el presente decreto.

De esta manera, se contempla que las cargas locales, tales como las cesiones obligatorias, son propias del ámbito de los Planes parciales y son asumidas a cambio del potencial básico del suelo en edificación que corresponde a un máximo de 0,2 de Índice de Construcción sobre Área Neta Urbanizable. Para acceder a edificabilidad adicional al potencial básico, los interesados deben asumir cargas generales (Numeral 6 del artículo 362).

Las cargas generales asociadas a la EEP que forman parte de los suelos de protección⁴ (Artículo 168) son⁵:

- Parque Metropolitano Guaymaral⁶
- Zonas de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA)⁷.

⁴ El artículo 30 del Decreto Distrital 088 de 2017 define el suelo de protección como aquel: "constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro del suelo urbano y de expansión urbana de Ciudad Lagos de Torca, 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."

⁵ El listado completo de los diferentes tipos de cargas generales, además de las asociadas a la EEP, se presenta en el Anexo C.

⁶ De acuerdo con el Documento Técnico de Soporte (DTS) del Decreto Distrital 088 de 2017, este parque es un área destinadas al desarrollo de usos recreativos activos y/o pasivos y a la generación de valores paisajísticos y ambientales (p. 496).

⁷ Zona de manejo y preservación ambiental: "franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica." (DTS Decreto Distrital 088 de 17 p. 197).

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

- Parque Ecológico Distrital de Humedal Torca – Guaymaral⁸.
- Ronda hídrica de las quebradas y lagos⁹.

Según lo expuesto, CLdT tiene como criterios de reparto de cargas y beneficios el reparto de los costos de las cargas locales en contraprestación por acceder al índice de construcción básico de 0,2 y el reparto de cargas generales como contraprestación para acceder al índice de construcción adicional. Para efectos de este documento, el análisis de la adquisición de suelo se concentrará en los elementos de la EEP que hacen parte de las cargas generales y que, por lo tanto, se gestionan y financian a cambio de los beneficios urbanísticos adicionales al potencial básico.

Condiciones para la administración de Unidades Representativas de Aporte

Para recibir los aportes vinculados a las cargas generales, el Decreto 088 de 2017 empleó la figura del fideicomiso, denominado Fideicomiso Lagos de Torca, que actúa como ente independiente creado por los propietarios de los terrenos y tiene entre sus funciones las de contratar los estudios, diseños, ejecución, interventoría y entrega al Distrito de las obras de carga general y zonal. Igualmente, debe contabilizar los aportes en la forma de Unidades Representativas de Aporte (URA). Estas URA son la unidad de medida en que se representan los derechos fiduciarios que confieren los aportes que sean efectuados por los Fideicomitentes (Artículo 177¹⁰).

Los aportes para cargas generales pueden ser de tres tipos (Artículo 175):

- 1. Aporte de suelos de carga general por parte de los respectivos titulares del derecho de dominio¹¹.*
- 2. Aporte de recursos en dinero para la ejecución de cargas generales por parte de los titulares de derecho de dominio o cualquier persona natural, jurídica, patrimonio autónomo o universalidad, entre otros vehículos o figuras financieras o de inversión similares¹².*
- 3. Aporte de recursos para la ejecución de obras por parte de los titulares de derecho de dominio del suelo de CLdT o terceros, quienes deben manifestar al Fideicomiso su intención de ejecutar la totalidad de una o más de las obras de carga general.*

Condiciones para la asignación y utilización de Unidades Representativas de Aporte

La asignación de edificabilidad adicional, está sujeta a la certificación de los aportes por parte del Fideicomiso Lagos de Torca (Artículo 174), que en el caso de los aportes en suelo implica la transferencia de dominio a favor del Fideicomiso. Una vez certificados, los aprovechamientos

⁸ Los Parques Ecológicos Distritales de Humedal incluyen la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA), la ronda hidráulica y el cuerpo de agua (DTS Decreto Distrital 088 de 2017 p. 289)

⁹ Las rondas hidráulicas son la "zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público. Franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de máxima inundación, de hasta 30 metros de ancho." (DTS Decreto Distrital 088 de 2017 p. 197).

¹⁰ Modificado por el artículo 2 del Decreto Distrital 425 de 2018.

¹¹ Estos aportes en suelo contaban con beneficios asociados al momento de su entrega, con el fin de estimular la pronta entrega (Artículo 179 del Decreto Distrital 088/17). Gradualmente se disminuían los beneficios en un plazo de 24 meses siguientes a la constitución de dicho Fideicomiso.

¹² Para estos aportes en dinero, en el artículo 181 del Decreto Distrital 088/17 se definió un porcentaje de descuento similar al establecido para los aportes en suelo, para estimular su pronto aporte al Fideicomiso Lagos de Torca dentro de los 24 meses siguientes a su constitución.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

adicionales se podrán emplear en el trámite de los Planes Parciales o de las licencias urbanísticas respectivas. La asignación de aprovechamientos urbanísticos adicionales por aportes de carga general únicamente podrá realizarse dentro del ámbito espacial de Ciudad Lagos de Torca (Artículo 191).

En general, cada metro cuadrado de suelo de carga general aportado equivale a una URA, excepto el suelo de Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA), en el que cada metro cuadrado equivale a 0,5 URA. En el caso de los aportes en dinero, una URA correspondía a \$580.000 al momento de entrada en vigencia del Decreto 088 de 2017, valor que se ajusta mensualmente (Artículo 185).

Además de la equivalencia en URA según el aporte en suelo o en dinero, también se establece la equivalencia de URA por metro cuadrado de edificabilidad adicional según el uso a desarrollar y el rango de Índice de Construcción¹³. Para el caso de los usos de vivienda, comercio y servicios, las siguientes son las equivalencias (Artículo 186):

Tabla. Equivalencia de URA de edificabilidad adicional para vivienda, comercio y servicios

Rango de Índice de Construcción sobre ANU sobre el que se aplican las unidades	Unidades Representativas de Aporte	Metros cuadrados de edificabilidad adicional para Vivienda, Comercio y Servicios
Rango 1: Entre 0,20 y 1,19 inclusive	1	0,67 metros cuadrados de edificabilidad adicional
Rango 2: Entre 1,20 y 1,59 inclusive	1	1,0 metro cuadrado de edificabilidad adicional
Rango 3: A partir de 1,60	1	5,0 metros cuadrados de edificabilidad adicional

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2017). Decreto Distrital 088 de 2017

Formas de adquisición del suelo

Además de los aportes en suelo, el Fideicomiso emplea diferentes formas de adquisición del suelo, entre las que se encuentran la negociación directa, la expropiación por vía administrativa y la expropiación a favor de terceros, los cuáles se detallan en el Anexo: Mecanismos de adquisición del suelo.

3.2. Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo para adquisición de suelo de la Estructura Ecológica Principal

La TDCD y el reparto de cargas y beneficios en el POT

El Decreto Distrital 555 de 2021, por medio del cual se realizó la revisión general del POT, enmarca y desarrolla el instrumento de la TDCD como parte de los instrumentos de reparto equitativo de cargas y beneficios, entendido este como el balance entre la autorización de mayores aprovechamientos urbanísticos y las necesidades colectivas de suelo y de recursos, con

¹³ La conversión se plantea: (...) “de manera escalonada de tal forma que al principio cuando los costos de construcción son bajos y se tienen aprovechamientos altos sobre lo construido se requieren más aportes por metro cuadrado adicional y a medida que el costo de construcción sube y el aprovechamiento sobre lo construido baja se requieren menos aportes por metro cuadrado adicional.” (DTS Decreto Distrital 088/17 pp. 586 y 587)

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

múltiples fines: hacer un uso equitativo y racional del suelo, garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, movilizar plusvalías derivadas de las acciones urbanísticas, regular la utilización del suelo, determinar derechos y obligaciones urbanísticas, así como, obtener el suelo requerido para el cumplimiento de los objetivos de ordenamiento territorial (Artículo 509).

La Estructura Ecológica Principal en el POT

Establece como parte de los principios rectores del ordenamiento territorial, la respuesta y adaptación al cambio climático, a través de acciones tales como el reverdecimiento y uso racional y controlado de los recursos naturales, así como la conectividad ecosistémica de la EEP, entre otros (Artículo 4).

Define la EEP, así (Artículo 41):

(...) es ordenadora del territorio y garante de los equilibrios ecosistémicos para un modelo de ocupación en clave de sostenibilidad ambiental regional. Esta estructura está constituida por el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones. Se configura a partir de la integración de las áreas de origen natural y antrópico, las cuales mantienen una oferta ambiental significativa para sus habitantes y de otras formas de vida de la ciudad y la región.

Establece entre los objetivos de largo plazo la protección de la EEP, que incluye: “proteger, consolidar, conectar y apropiar socialmente, todos los elementos de importancia paisajística y ambiental” (Artículo 5).

Adicionalmente, la conectividad de la EEP y la consolidación de los bordes urbano-rurales son parte de los elementos distritales y de los principios orientadores del Modelo de Ocupación del Territorio (Artículos 8 y 13) y entre las estrategias para la EEP el fortalecimiento del carácter y la función ecosistémica de los bordes rural – urbano tanto en término de controlar la expansión urbana como de contribuir a la reducción de los déficits de espacio público y equipamientos. (Artículo 42).

La adquisición de suelo de la EEP como carga general en la TDCD

Define como ámbitos espaciales del reparto equitativo de cargas y beneficios los niveles local y general, y en este último, incluye la gestión del suelo de la EEP (Artículo 510). Así mismo, establece cargas de carácter local y general, siendo la EEP una carga general que contempla el suelo y la construcción de parques estructurantes, la intervención en áreas protegidas, corredores ecológicos rurales y rondas hídricas de los nacimientos, ríos y quebradas (Artículo 265).

Con ese marco, la TDCD es un mecanismo alternativo para la adquisición de terrenos de la EEP y para la distribución equitativa de cargas y beneficios “al asignar índices de construcción a los terrenos sometidos a restricciones de edificabilidad o de uso o destinados al uso público, que serán comprados por los propietarios de terrenos en suelo urbano con tratamiento de desarrollo, renovación o consolidación que quieran acceder a edificabilidades adicionales o utilizar esta alternativa de cumplimiento de las obligaciones urbanísticas” (Artículo 325).

Precisa que la asignación de esos índices tiene dos objetivos específicos: Por un lado, servir como mecanismo alternativo de adquisición de terrenos en EEP, para que estos sean destinados al uso público y para incentivar su restauración. Por el otro, como mecanismo de compensación a inmuebles con tratamiento de conservación, sujeto a su restauración y conservación. Para ello, define las zonas generadoras de derechos de construcción y desarrollo, que incluye entre otras la Reserva Forestal Regional productora del Norte de Bogotá Thomas Van der Hammen (TVdH)

y como zonas receptoras, las áreas de actividad de Grandes Servicios Metropolitanos, además del suelo de renovación urbana que no se encuentre en esas áreas, en Actuaciones Estratégicas o en Áreas de Integración Multimodal (Artículo 522).

Derivada del POT, la reglamentación de la TDCD para la adquisición de suelo de EEP está contenida en el Decreto Distrital 626 de 2023, el cual retoma como finalidad del instrumento la adquisición de predios, la financiación de los procesos de restauración y la habilitación del uso público de áreas de EEP (Artículo 1). El Documento Técnico de Soporte de este Decreto precisa que “no se trata de reconocer compensaciones a ciertos propietarios cuyos predios tienen asignado el tratamiento de conservación por razones ambientales, que legalmente no se pueden implementar en suelo rural, sino de distribuir un determinado número de metros cuadrados como mecanismo para estimular la venta voluntaria de los predios y el cumplimiento de los objetivos ya señalados del plan de ordenamiento territorial” (p.3) y agrega que “los incentivos permiten que los propietarios del suelo que hace parte de la estructura ecológica principal puedan optar por esta alternativa que valoriza su predio respecto de las limitaciones para su uso que supone la afectación por las determinantes ambientales” (p.4).

Si bien, como se anotó en el capítulo anterior, mediante el Decreto Distrital 619 de 2000 se incluyó la TDCD asociada a la adquisición de suelo de la EEP (Artículo 352), por primera vez, mediante el Decreto Distrital 626 de 2023, se reglamentó su operación, en aspectos como los parámetros para la asignación de los CDCD por zona generadora, las alternativas para el ofrecimiento en venta de los predios, criterios de priorización para la adquisición de los predios, uso de CDCD para promover procesos de restauración, procedimiento y condiciones para la subasta de CDCD, características, expedición, administración, registro y circulación de los CDCD, así como la coordinación interinstitucional para la implementación.

El Decreto Distrital 626 de 2023 define como zonas generadoras los “componentes de la estructura ecológica principal que podrán ser destinados al uso público, donde se asignarán derechos de construcción y desarrollo” (...) (Artículo 3). Estas zonas son: Los parques de borde de los Cerros Orientales, la red de parques del río Bogotá, la subzona de manejo y uso de importancia ambiental del Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca (POMCA) del río Bogotá y la Reserva Forestal Regional productora del Norte de Bogotá Thomas Van der Hammen. A cada zona generadora se le asignan índices de construcción de acuerdo con su localización geográfica, las diferencias de sus valores catastrales y su estado de conservación (Artículo 10).

Como zonas receptoras define “aquellas localizadas en suelo urbano, en tratamientos de consolidación o de renovación urbana, que tienen asignada el área de actividad de Grandes Servicios Metropolitanos, donde se busque desarrollar usos residenciales” (artículo 4). En los Anexos F y G se ilustra la localización de estas zonas.

Condiciones para la administración de Certificados de Derechos de Construcción y Desarrollo

La expedición de los CDCD será ordenada por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) a la Sociedad Fiduciaria encargada del sistema de registro y control de los mismos.

Condiciones para la asignación y utilización de Certificados de Derechos de Construcción y Desarrollo

Los CDCD son asignados a los propietarios de los predios ofrecidos a la Secretaría Distrital de Ambiente una vez se realiza la transferencia de dominio que conlleva la escrituración y registro a favor del Distrito Capital, la entrega real y material del predio libre de ocupaciones a la SDA y la incorporación al Inventario del Patrimonio Inmobiliario de Bogotá. Los CDCD sólo podrán usarse en las zonas receptoras establecidas en el Decreto Distrital 626 de 2023.

El titular de los certificados podrá comercializarlos de dos formas: Mediante la venta en subastas o mediante negociaciones directas con los interesados en licenciar proyectos en las zonas

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

receptoras. Las subastas se deberán realizar mínimo dos (2) veces al año por parte de la Fiduciaria contratada para ese fin (Artículo 22).

La asignación de índices de construcción depende de la localización geográfica del predio, las diferencias de sus valores catastrales y su estado de conservación que para el caso de predios en la Reserva TVdH, serán los siguientes (Artículo 10):

Tabla. Asignación diferenciada de los índices de construcción transferibles en la Reserva Thomas Van der Hammen.

Estado de conservación	Índice de construcción M2 /M2 de suelo
Preservación	0,5
Restaurados	0,35
Deterioro	0,25
Degradación	0,2

Fuente: Decreto Distrital 626 de 2023

Para establecer el estado de conservación de los predios se aplicarán los criterios, lineamientos y procedimientos contenidos en la Resolución SDA 03918 de 2019.

El valor de los CDCD dependerá de las condiciones de mercado de los certificados en las zonas receptoras (Exposición de motivos Decreto Distrital 626/23 p.2). Como valor nominal de los CDCD a subastar se definió \$ 170.000/m², el cual se actualizará anualmente de acuerdo con el Índice de Valorización Inmobiliaria Urbano (Artículo 27). Este valor se obtuvo a partir de una aproximación al promedio de los valores por metro cuadrado construido para uso residencial en las áreas receptoras (DTS Decreto Distrital 626 de 2023, p.65).

Para traducir los CDCD en metros cuadrados de construcción en zonas receptoras, se emplea una tabla de equivalencia según el precio de venta de cada tipo de vivienda (Vivienda de Interés Social-VIS-, Vivienda de Interés Social de Renovación urbana -VIS RU- y vivienda por fuera de los topes de precios fijados para las anteriores viviendas -NO VIS), expresado en salario mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así:

Tabla. Equivalencias en metros cuadrados de los certificados de derechos de construcción y desarrollo para el tipo de vivienda que se desarrolle en las zonas receptoras de TDCD

TABLA DE EQUIVALENCIAS			
TIPOS DE VIVIENDA	VIS hasta 150 SMMLV	VIS RU mayor a 150 hasta 175 SMMLV	NO VIS mayor a 175 SMMLV ó VIVIENDA COLECTIVA
Metros cuadrados equivalentes según tipo de vivienda	3,00	2,50	1,00
* SMMLV: Salarios mínimos mensuales legales vigentes.			

Fuente: Resolución Secretaría Distrital de Planeación (SDP) 1399 de 2024

Formas de adquisición del suelo

Además de la adquisición mediante la TDCD, según las condiciones previstas en el POT (Artículo 524) y en el Decreto Distrital 626 de 2023 existe la posibilidad de emplear la expropiación como forma de adquisición (Artículo 18).

4. Análisis comparativo de condiciones de implementación de los mecanismos

Con base en lo expuesto en el capítulo anterior, se presentará una serie de aspectos relacionados con la manera como se ha desarrollado la implementación de los aportes de suelo y dinero para cargas generales de la EEP en CLdT y como está prevista la implementación de la TDCD. Antes de avanzar en el análisis, es importante ilustrar el estado de avance en la implementación de los mecanismos.

Con respecto a CLdT, con la expedición del Decreto Distrital 088 de 2017 se inició el proceso de desarrollo inmobiliario y las acciones con respecto a los elementos ambientales. Los primeros avances se dieron entre 2020 y 2021, con la contratación de diseños y la construcción de los senderos de conectividad. Entre 2021 y 2022 se iniciaron los diseños y se contrató la reconfiguración de quebradas y del canal Guaymaral. En 2023 se adoptó el Plan de Manejo Ambiental del humedal Torca Guaymaral, se iniciaron los estudios y diseños de las quebradas Aguas Calientes, Patiño, San Juan y Cañiza y se realizaron las primeras intervenciones de arborización en el Parque Metropolitano Guaymaral. En 2024 se iniciaron los estudios y diseños del humedal Torca Guaymaral.

En cuanto a la TDCD, los avances a la fecha han sido normativos, de reglamentación del procedimiento y de evaluación de las primeras ofertas de predios. El proceso parte de lo establecido en el POT en 2021 y la expedición del Decreto Distrital 626 en 2023. En 2024 se formuló el procedimiento operativo interno de la SDA que va desde la presentación de propuesta de predios por parte de los propietarios en zonas generadoras hasta el seguimiento del uso de los CDCD, también se expidió por parte de la Secretaría de Planeación la Resolución 1399 de 2024 de equivalencias y se recibieron las primeras propuestas de predios ofertados y se inició la evaluación de predios que suman aproximadamente 200 hectáreas actualmente.

A continuación, se desarrolla el análisis comparativo organizado en dos grupos: El primero, analiza la relación entre la asignación de índices de construcción y adquisición de suelo en EEP, y el segundo, analiza el procedimiento para la expedición y administración de URA y CDCD.

4.1. Relación entre índices de construcción asignados y adquisición de suelo en Estructura Ecológica Principal

Este análisis parte de una premisa básica en cuanto a la similitud principal de los dos mecanismos en tanto plantean esquemas de reparto de cargas y beneficios que procuran mediante la asignación de índices de construcción, adquirir suelo y financiar la consolidación de la EEP. Teniendo en cuenta las particularidades de cada uno, se busca identificar la manera cómo se traduce esta asignación de índices al interior de cada ámbito. Para esto, se elaboró un procedimiento para presentar la aplicación de las fórmulas de equivalencias de ambos mecanismos e identificar la valoración con la cual se adquiere el suelo en cada caso. De esta manera, se podrá comparar el resultado del valor que se reconoce a los propietarios de suelo de EEP.

Procedimiento y parámetros de comparación del valor del suelo resultante de la asignación de URA y CDCD

El ejercicio de análisis de valores de adquisición de suelo de la EEP parte de lo establecido en los Decretos Distritales 088 de 2017 y 626 de 2023, en cuanto a:

1. Categoría del tipo de elemento de la EEP a adquirir mediante URA en CLdT y el estado de conservación predominante de la zona generadora seleccionada, en el caso de la TDCD.
2. Equivalencia de URA y CDCD por metro cuadrado de suelo de EEP a adquirir.
3. Valor nominal de URA y CDCD, en la misma fecha de corte.
4. Equivalencia de metros cuadrados de edificabilidad para vivienda, comercio y servicios por cada URA y de metros cuadrados de edificabilidad para vivienda que no es de interés social por cada CDCD, por ser estos los productos inmobiliarios predominantes previstos en cada ámbito de reparto.

Es así cómo, para el primer parámetro de comparación, en el caso de CLdT, el análisis del suelo objeto de reparto de cargas generales, se concentrará en las áreas de Parque Metropolitano Guaymaral y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental que se adquieren mediante la asignación de URA. No se incluyen las áreas del Parque Ecológico Distrital de los Humedales de Torca y Guaymaral¹⁴ y las áreas de rondas hidráulicas de las quebradas¹⁵, las cuales fueron previstas para ser adquiridas con base en avalúo comercial o vía expropiación, toda vez que en estos casos los valores de adquisición están sujetos a lo establecido en la Ley 388 de 1997¹⁶.

A su vez, el análisis de adquisición de suelo de áreas generadoras de CDCD se concentrará en las áreas de la Reserva Forestal TVdH, las cuáles fueron priorizadas para su adquisición y presentan en la actualidad, la mayor cantidad de ofertas por parte de los propietarios de suelo.

Con respecto al segundo parámetro, es decir, la equivalencia de URA y CDCD por metro cuadrado de suelo, para el caso de la equivalencia de URA en CLdT, según lo establecido en el Decreto Distrital 088 de 2017 se requiere el aporte de un metro cuadrado de suelo del área del Parque Metropolitano para recibir una URA, a su vez, se requiere el aporte de dos metros cuadrados de suelo de zona de manejo y preservación ambiental para recibir una URA (Artículo 178). La determinación de la cantidad de CDCD asignados al suelo de la Reserva TVdH está en función de su estado de conservación, que se cataloga así: Preservación, restaurados, deterioro, degradación. Para efecto del ejercicio comparativo se emplea la categoría de deterioro, dado que es la predominante tanto en los suelos de la Reserva.

¹⁴ De acuerdo con el art. 593 del Decreto Distrital 088 de 2017: Los suelos del parque ecológico de humedal "no se pueden aportar, sino que el Fideicomiso Lagos de Torca deberá adquirir por expropiación" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017b, p. 593)

¹⁵ De acuerdo con el Parágrafo 7, del art. 168 del Decreto Distrital 088 de 2017: "Los suelos de Rondas hidráulicas, a pesar de hacer parte de las cargas generales aplicables al reparto de cargas y beneficios de Ciudad Lagos de Torca, no podrán ser aportados a cambio de Unidades Representativas de Aporte. Estos serán adquiridos por el Fideicomiso Lagos de Torca de acuerdo con avalúos comerciales en los términos establecidos en el artículo 169 "Implementación de las obras de Carga General" del presente decreto. Los avalúos comerciales de los suelos de ronda hidráulica deberán tener en cuenta la normatividad vigente para este tipo de suelos respecto de la propiedad de los mismos y los derechos adquiridos de sus propietarios".

¹⁶ La Ley 388 de 1997 establece que en los procedimientos de expropiación (Art. 62) se emplea el avalúo comercial y en los casos de inmuebles destinados a actividades productivas se calcula adicionalmente, el daño emergente y el lucro cesante. De acuerdo con la Constitución Política (Art. 58), el pago de la indemnización debe ser previa a la transferencia del derecho real, excepto en casos de guerra (Art. 59). El valor debe compensar exclusivamente los perjuicios demostrables causados al propietario.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Para el tercer parámetro, se emplea como valor nominal del CDCD el establecido en el Decreto Distrital 626 de 2023 de \$170.000 pesos colombianos por metro cuadrado, para la fecha de expedición del Decreto, el 27 de diciembre de 2023. Para su comparación con el valor de la URA, se extrae el dato de la UAEDC (2024a) de \$1.200.617,43 pesos colombianos por metro cuadrado, con corte a 27 de diciembre de 2023.

Finalmente, el cuarto parámetro adopta la equivalencia de metros cuadrados de edificabilidad para vivienda, comercio y servicios por cada URA, tomando como referencia de edificabilidad adicional un índice de construcción entre 0,2 y 1,2, dado que según el DTS del Decreto Distrital 088 de 2017 (p. 588) se estima que el 74% de la edificabilidad adicional se concentrará en este rango. A su vez, para calcular la equivalencia de metros cuadrados de edificabilidad por cada CDCD, se toma como referencia la vivienda que no es de interés social (NO VIS), cuyo valor supera los 175 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Esto, por cuanto el DTS del Decreto Distrital 626 de 2023 considera que este será el producto predominante en las zonas receptoras (p. 63).

Con estos parámetros, se adelantó el análisis comparativo que se expresa en la siguiente tabla.

Tabla. Comparación del valor del suelo resultante de la asignación de URA y CDCD

	Plan de Ordenamiento Zonal Ciudad Lagos de Torca		Reserva Forestal Thomas Van der Hammen
	Suelo objeto de asignación de URA		Suelo objeto de asignación de CDCD
	Zonas de Manejo y Preservación Ambiental	Parque Metropolitano Guaymaral	Estado de conservación: Deterioro
Equivalencia de URA y CDCD por m2 de suelo aportado	0,5	1	0,25
Equivalencia de m2 de edificabilidad para vivienda, comercio y servicios por cada URA en el rango de índice de construcción entre 0,2 a 1,2	0,67	0,67	
Equivalencia de m2 de edificabilidad para vivienda que no es de interés social (NO VIS) por cada CDCD			1
Valor nominal de URA / CDCD	\$1.200.617,43	\$1.200.617,43	\$ 170.000
Valor de suelo resultante por m2	\$ 402.207	\$ 804.414	\$ 42.500

Fuente: Cálculos propios.

Este ejercicio arroja como resultado una diferencia de valores de suelo de 10 a 20 veces mayor entre los terrenos adquiridos mediante asignación de CDCD en estado de deterioro en la Reserva TVdH, frente a los suelos de ZMPA y Parque Metropolitano Guaymaral respectivamente, adquiridos mediante asignación de URA. La diferencia se puede explicar en lo principal, por las siguientes condiciones:

La clasificación del suelo en la Reserva TVdH es rural, mientras que en CLdT es urbano y de expansión. Al respecto, el Decreto Nacional 1337 de 2002¹⁷, que reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto Ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, establece

¹⁷ Compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

que el reconocimiento y pago de las compensaciones por la aplicación del tratamiento de conservación “procederá exclusivamente cuando se limiten derechos de edificabilidad de determinados predios o inmuebles ubicados en el suelo urbano o de expansión urbana”. Así mismo establece que “En ningún caso, pese a que se encuentren en suelo urbano o de expansión urbana, serán objeto de compensación, los terrenos o inmuebles que por sus características físicas, topográficas o geológicas sean inconstruibles (...)” (Art. 1).

Sobre este aspecto, Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia (2006) plantean que los cuerpos de agua, definidos por la línea de ronda, no pueden participar en la transferencia de aprovechamientos para compensar la clasificación como suelo de protección y que cuando más, se pagan al precio que los avalúos de referencia determinen para sus usos rurales. Condición diferente para los suelos de parques de cualquier nivel, general o local y las ZMPA, los cuales entran a formar parte del suelo con derecho a aprovechamientos.

Es así como, en CLdT se determinó que los suelos del Parque Metropolitano Guaymaral debían tener un valor equivalente al de los suelos desarrollables y los suelos de ZMPA debían tener un valor en proporción de 1 a 2 con respecto a los suelos netos urbanizables (SDP, 2017, p. 578).

Por otra parte, la asignación de CDCD a los terrenos de EEP, el DTS del Decreto Distrital 626 de 2023 aclara que “no se trata de reconocer compensaciones a ciertos propietarios cuyos predios tienen asignado el tratamiento de conservación por razones ambientales, que legalmente no se pueden implementar en suelo rural, sino de distribuir un determinado número de metros cuadrados como mecanismo para estimular la venta voluntaria de los predios” (p.3).

En cuanto a esto último, con el fin de estimar el estímulo que procura la TDCD mediante la asignación de certificados, se realizó un ejercicio de cálculo de valores promedio de suelo en la Reserva TVdH y así, verificar la diferencia entre el valor catastral y el valor alcanzado mediante la asignación de los CDCD. Para esto, se emplearon los valores catastrales identificados en el mencionado DTS (p. 68), los cuáles se presentan en el Anexo H. El resultado se presenta en la siguiente tabla:

Tabla. Promedio ponderado de valores catastrales en la Reserva Forestal TVdH, para la vigencia 2023

Rangos de valor/m ²	Vr Promedio / m ²	Hectáreas	Porcentaje	Vr Promedio ponderado / m ²
Menos de \$ 1.000/m ²	\$ 500	0	0%	\$ -
Entre \$ 1.000 y \$ 5.000/m ²	\$ 3.000	0	0%	\$ -
Entre \$ 5.0001 y \$ 10.000/m ²	\$ 7.501	473	44%	\$ 3.547.737
Entre \$ 10.001 y \$ 20.000/m ²	\$ 15.001	488	45%	\$ 7.320.244
Entre \$ 20.001 y \$ 50.000/m ²	\$ 35.001	47	4%	\$ 1.645.024
Entre \$ 50.001 y \$ 100.000/m ²	\$ 75.001	45	4%	\$ 3.375.023
Entre \$ 100.001 y \$ 200.000/m ²	\$ 105.001	10	1%	\$ 1.050.005
Entre \$ 200.001 y \$ 500.000/m ²	\$ 350.001	8	1%	\$ 2.800.004
Entre \$ 500.001 y \$ 1.000.000/m ²	\$ 750.000	14	1%	\$ 10.500.000
Más de \$1.000.000/m ²	\$ 1.500.001	0,3	0%	\$ 450.000
Total		1085,3	100%	\$ 28.276

Fuente: Cálculo propios con base en el Anexo técnico del Decreto Distrital 626 de 2023

Según esta información, el 89% del área de la Reserva registra valores de hasta \$20.000 por metro cuadrado que equivalen como máximo al 47% del valor nominal alcanzado mediante la asignación de CDCD. A su vez, el cálculo del promedio ponderado de \$28.276 equivale al 67% de ese valor nominal. En ese sentido y considerando además que el valor nominal corresponde

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

al valor base de las subastas, mientras que el valor de mercado que se puede alcanzar en las subastas deberá ser superior, evidentemente existe un incentivo a la oferta de la mayoría de los predios de esta área generadora dado el mayor valor que adquieren al vincularse a este mecanismo.

4.2. Aspectos procedimentales de la expedición y administración de Unidades Representativas de Aportes y Certificados de Derechos de Construcción y Desarrollo

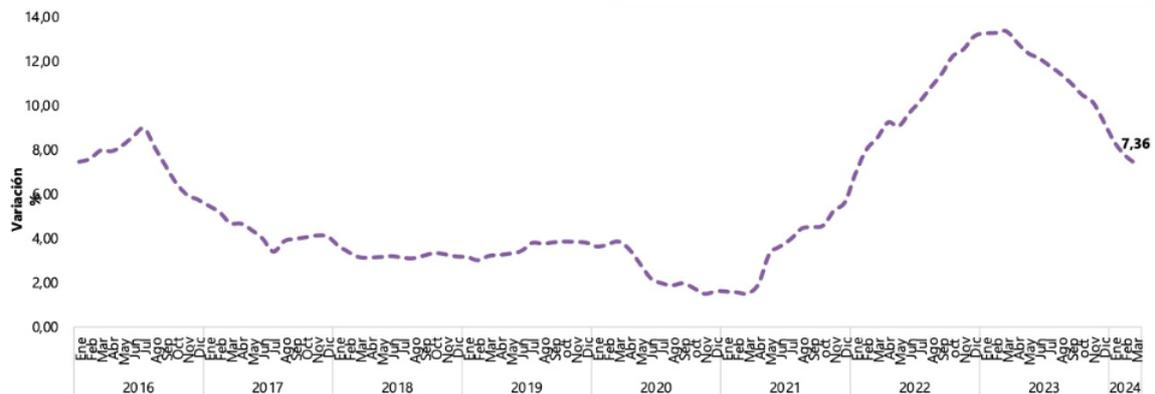
Si bien los temas procedimentales de los mecanismos comprenden muchos más aspectos, con el fin de acotar el alcance del TFM y con base en la información disponible, en este apartado se abordan sólo tres: La fórmula de actualización de los valores nominales de URA y CDCD, su vigencia y el requisito de transferencia de titularidad de los predios. Los dos primeros aspectos permiten identificar diferencias a considerar en su implementación, mientras que el tercero ilustra con algunas particularidades, las similitudes en cuanto a la responsabilidad de adelantar el proceso de transferencia predial.

Fórmula de actualización del valor de URA y CDCD

En el caso del POZ CLdT, el Decreto Distrital 088 de 2017 estableció que al momento de la expedición del Decreto Distrital 088 de 2017, en marzo de ese año, el valor de una URA era de \$580.000 por metro cuadrado (m²). Este valor se deberá ajustar mensualmente, a una tasa efectiva anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los 12 meses anteriores al mes en el que se realiza el ajuste, más el 5.6% anual (Artículo 181). Este porcentaje se estableció con base en el histórico del Índice de Precios del Suelo en Bogotá (IPSB), calculado por el Banco de la República.

Con corte a diciembre de 2023, el valor de una URA equivalía a \$1.200.617, con lo cual, en 6 años y 9 meses, registró un incremento del 107 %, con un promedio anual del 11.4% aproximadamente. Este incremento se debe a que el comportamiento del IPC presentó incrementos bruscos en los últimos años, en especial en el período pos pandemia, con tasas del 5,62% en 2021, 9,18% en 2022 y más de 12% en 2023, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica. Variación anual del IPC total entre 2013 y 2024, en Colombia.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2024

En cuanto a los CDCD, el Decreto Distrital 626 de 2023, estableció el valor nominal en \$170.000, el cual se actualizará anualmente de acuerdo con el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbano

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

(Artículo 27). Este índice se utiliza para el reajuste de los avalúos catastrales de inmuebles urbanos¹⁸.

Si bien, la tasa de variación del IVIUR ha presentado descensos considerables entre 2013 y 2019, su comportamiento ha sido más estable en los últimos años, en comparación con el IPC, como se muestra en la siguiente gráfica¹⁹:

Gráfica. Variación anual del IVIUR entre 2013 y 2024, en Bogotá.



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD, 2024b)

Vigencia de URA y CDCD

En el DTS del Decreto Distrital 088 de 2017 no se establece vigencia de URA y en la actualidad no existe ningún parámetro que fije su caducidad. En su momento, el Decreto Distrital 537 de 2011²⁰ establecía como vigencia de lo que se denominó "derechos de edificabilidad adicional", la correspondiente a la "constancia para la utilización de derechos" (Artículo 15). Esta "constancia" se expedía por parte de SDP y se dirigía al curador urbano ante el cual se tramitaría la licencia de construcción en la que se emplearían los derechos. Cada "constancia" podía utilizarse únicamente en el trámite de una solicitud de licencia de construcción, incluso si el solicitante desiste del trámite, o la licencia es negada, o si su titular renuncia a los derechos concedidos por la misma. Al respecto, los derechos se considerarían utilizados con la expedición de la licencia de construcción en la cual se incorporen (Artículo 14), salvo si al vencimiento de la licencia esta no hubiera sido ejecutada, caso en el cual, los derechos serían deshabilitados y podrán ser habilitados nuevamente a solicitud del interesado (artículo 24). Lo anterior, indica que la vigencia no hacía referencia al vencimiento de la posibilidad de emplear los derechos, sino a la constancia, la cual tendría una vigencia de tres meses contados a partir de su expedición. Estas constancias se expedirían sólo con fines de control y de coordinación de los derechos de edificabilidad adicional (artículo 25).

¹⁸ El artículo 3 de la Ley 601 de 2002 contempló este Índice como el porcentaje de reajuste a los avalúos catastrales urbanos de conservación, el cual debe ser aprobado por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (CONFIS)

¹⁹ La gráfica presenta el IVIUR total para suelo urbano y rural.

²⁰ "Por el cual se regula el intercambio de suelos por derechos de edificabilidad adicional como parte del reparto equitativo de cargas y beneficios, en el ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte adoptado por los Decretos Distritales 043 de 2010 y 464 de 2011". Este Decreto fue derogado por el artículo 1, del Decreto Distrital 140 de 2012.

Por otra parte, el Decreto Ley 151 de 1998, establece que “Los derechos transferibles de construcción y desarrollo pueden ser vertidos en títulos valores de acuerdo con el reglamento que para el efecto defina el Gobierno Nacional; no tienen caducidad” (Artículo 10).

A diferencia de lo anterior, el Decreto Distrital 555 de 2021 estableció que los CDCD tendrán una vigencia máxima de seis años, plazo durante el cual no podrán ser afectados por cambios normativos que se aprueben con posterioridad a su expedición (Artículo 523). En desarrollo de lo anterior, el Decreto Distrital 626 de 2023 estableció que la vigencia se contabilizará a partir de la fecha de su expedición dado por el registro del CDCD en el sistema de información de la sociedad fiduciaria (Artículo 28). Si bien estas condiciones aplican independientemente del titular del certificado al momento del cumplimiento de los 6 años, luego indica que: “En el evento en que un certificado, adquirido en una subasta o en una transacción directa, pierda su vigencia no se podrá utilizar en ningún trámite urbanístico y no habrá lugar a la devolución de los recursos destinados a su adquisición (Parágrafo, Artículo 28).

Al respecto, el DTS del Decreto indica que en los casos en los que exista negociación directa entre un propietario en zonas generadoras y un constructor o propietario de predio en zonas receptoras: “El constructor que adquirió los certificados tendrá un plazo de 6 años para utilizarlo para obtener la licencia de un proyecto de construcción con usos residenciales” (p. 80). Sin embargo, más adelante indica para los casos en que el propietario en zona generadora no comercialice inicialmente el CDCD directamente con un constructor y lo haga con posterioridad o mediante subasta, ese propietario: “corre el riesgo propio de recibir como pago un certificado de derechos de construcción, pero cuenta con la intermediación de una sociedad fiduciaria, que le dará la información y el soporte sobre el valor mínimo al que saldrá a subasta y las fechas de las subastas” (p. 81).

Condiciones para la transferencia de titularidad de los predios

Tanto en el caso de CLdT, como en la TDCD, la transferencia de titularidad de los predios es requisito para acceder a URA y CDCD.

En el primer caso, el Decreto Distrital 088 de 2017 establece que la manera de concretar los aportes de suelo de cargas generales y el respectivo reconocimiento de URA, es la transferencia del derecho de dominio, debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria y precisa que “Cualquier gestión, costo o gasto que sea necesario realizar para la transferencia del suelo a favor del Fideicomiso Lagos de Torca, deberá ser asumido por el aportante de suelo” (Artículos 168 y 188).

En el marco de la TDCD, el DTS del Decreto Distrital 626 de 2023 indica que si la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) acepta la oferta del predio, se realizará el estudio de títulos y se verifica en terreno que el predio se encuentre libre de todo tipo de ocupaciones (p. 80).

A partir de este punto, el Decreto establece que luego de aceptada la oferta de los predios en zonas generadoras se realizarán los trámites para la transferencia de dominio mediante enajenación voluntaria y se procederá a la entrega real y material de los predios. Una vez realizada la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria y recibido el inmueble, libre de ocupaciones y con saneamiento predial, se hará entrega de los certificados de derechos de construcción y desarrollo correspondientes al interesado (Artículos 13 y 14).

De lo anterior se puede extraer que en el caso de CLdT el beneficiario de la transferencia es Fideicomiso Lagos de Torca y en la TDCD será la SDA. Los costos de la transacción corren por cuenta de los aportantes de suelo en CLdT, mientras que en la TDCD no se define un responsable de esos costos.

5. Conclusiones y recomendaciones

Con base en el análisis expuesto en este documento, a continuación, se presentan las conclusiones agrupadas en tres paquetes: 1) Un conjunto asociado a las similitudes y diferencias en cuanto a la finalidad con la cual fueron formulados los mecanismos objeto de estudio, 2) La comparación sobre las condiciones del reparto de cargas y beneficios y los respectivos ámbitos de reparto y 3) Consideraciones sobre aspectos de su implementación.

En respuesta al objetivo general de este TFM, de identificar oportunidades de mejora en la implementación de los mecanismos, se desarrolla un conjunto de recomendaciones en cuanto a: 1) Alternativas de adquisición y condiciones de pago en dinero a los propietarios de áreas generadoras de EEP, 2) Priorización de áreas generadoras adicionales, 3) Vigencia de los CDCD, 4) Expedición anticipada de CDCD y 5) Capacidad instalada y responsabilidades entre las entidades involucradas en la TDCD.

5.1. Conclusiones

Sobre la finalidad de los mecanismos

1. Inicialmente se destaca la similitud de los mecanismos en tanto se enmarcan en la función social y ecológica de la propiedad y en el reparto de cargas y beneficios asociados al desarrollo urbano.
2. Ambos mecanismos contemplan la adquisición de suelo de la EEP y la obtención de recursos para la financiación de las acciones de restauración. Para ello, asignan índices de construcción a cambio de esos aportes.
3. La TDCD para la consolidación de la EEP presenta, entre otras, una diferencia con la TDCD para la conservación de inmuebles patrimoniales, por cuanto esta última se enmarca en los instrumentos previstos por la Ley 388 de 1997 para compensar las cargas que implica la conservación, mientras que la primera no funciona como compensación sino como un mecanismo alternativo de adquisición de suelo.
4. La TDCD reglamentada mediante el Decreto Distrital 626 de 2023 asigna CDCD a los terrenos localizados en la EEP en suelo rural para ser destinados al uso público y para incentivar procesos de restauración.
5. Es por esto que se opta por la adquisición pública y no por la conservación a cargo de los propietarios privados por cuanto va cumplir una función de uso público con prioridad de conservación para disfrute ciudadano.
6. En respuesta a la hipótesis de partida, se puede concluir que la asignación de CDCD tiene en cuenta entre las características de los predios, el estado de conservación, con lo cual el mensaje a los propietarios resulta ser que los esfuerzos que adelanten para la preservación y restauración de sus terrenos se verán retribuidos con una mayor cantidad de certificados y, por lo tanto, una mayor valoración económica de sus propiedades.
7. Adicional, a esto último, contempla acuerdos de conservación que incentiva a los propietarios a realizar procesos de restauración de ecosistemas. Estos Acuerdos tienen la posibilidad de asignación de recursos previos a la transferencia de los predios al Distrito, de manera que propicia condiciones de financiación para que se lleven a cabo las acciones de restauración a cargo de los propietarios.

Sobre el reparto de cargas y beneficios

1. La comparación de los valores del suelo resultantes de la asignación de índices de construcción son aproximadamente 10 a 20 veces más altos en CLdT, principalmente asociado a su clasificación como suelo urbano y de expansión, frente a los valores que alcanzan los suelos rurales a adquirir mediante TDCD.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

2. A estos últimos se les asignan índices que permiten duplicar su valor catastral aproximadamente, con el fin de estimular su oferta en venta a la SDA.
3. Un tema a indagar en posteriores estudios es el análisis sobre los valores que alcanzan las URA y los CDCD para los desarrolladores de proyectos inmobiliarios con miras a comparar sus efectos en los valores residuales de los predios receptores de esos índices de construcción y el efecto en la generación de los proyectos.
4. Los ámbitos de reparto presentan diferencias considerables entre los dos mecanismos, las cuales dan cuenta de la manera como se complejizan los sistemas de reparto de cargas y beneficios en función de la magnitud del ámbito y la posibilidad de predecir con mayor precisión la edificabilidad esperada y así, el comportamiento de la demanda de URA y CDCD. Esto último, asociado además a las diferencias entre la dinámica inmobiliaria en áreas con tratamiento de desarrollo frente a renovación urbana y consolidación con sus respectivas condiciones diferenciales de gestión de suelo y posibilidades de alcanzar un predeterminado índice de construcción.

Sobre los parámetros de implementación

1. No existen antecedentes de implementación de la TDCD para adquisición de suelo de EEP, si bien el primer POT de Bogotá, Decreto Distrital 619 de 2000, consideró entre sus instrumentos un sistema de transferencias de derechos de construcción y desarrollo asociado a la adquisición de suelo de la EEP, no fue sino hasta el Decreto Distrital 626 de 2023 que se reglamenta e inicia su implementación.
2. EL POZ CLdT ha logrado obtener terrenos para el Parque Metropolitano Guaymaral, Parque Ecológico de los humedales Torca y Guaymaral, rondas de quebradas y ZMPA, así como recursos para avanzar en los planes ambientales, estudios y diseños de estas áreas y la ejecución de acciones de arborización, construcción de senderos de conectividad y reconfiguración de quebradas y canales.
3. Las fórmulas de actualización de los valores nominales de URA y CDCD brindan unas reglas que dan claridad a los actores sobre los valores base, sin embargo, el caso de los elevados incrementos no previstos en el valor de URA pone en discusión la necesidad de establecer parámetros con mejor posibilidad de adaptación a las condiciones del mercado inmobiliario, lo cual puede ser objeto de desarrollos posteriores de este estudio.
4. En ese mismo sentido, podrían adelantarse próximos análisis sobre los efectos del desfase entre los valores nominales y los valores de mercado de URA y la eventual repercusión de la habilitación de un mercado secundario de URA al margen de las transacciones con el Fideicomiso Lagos de Torca.
5. El análisis de la arquitectura institucional es otro de los temas que puede ser objeto de posteriores estudios, dada su relevancia para garantizar la adecuada implementación de los mecanismos, en particular, como parte del arranque de la TDCD.

5.2. Recomendaciones para mejorar la implementación de la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo

Sobre expedición anticipada de CDCD

1. El DTS del POT, Decreto Distrital 555 de 2021, contempla que la Administración Distrital podrá utilizar una parte de los CDCD para venderlos en subastas con el fin de “asegurar que se mantenga una oferta suficiente de derechos de construcción o para apoyar la gestión del suelo por parte de los propietarios de la estructura ecológica distrital” (SDP, 2021, p. 42), lo cual se retoma en el Decreto Distrital 626 de 2023 (Artículo 21). Enmarcado en lo anterior, se recomienda considerar la expedición anticipada de certificados con los siguientes objetivos: movilizar el mercado de vivienda en áreas de

grandes servicios metropolitanos que dependen de los certificados para poder desarrollar productos de VIS y VIS RU, generar recursos para los procesos de enajenación forzosa de suelo en EEP y, posibilitar excepcionalmente, procesos de adquisición con base en dinero. Esto último, dada la incertidumbre que puede generar el mecanismo ante algunos propietarios en áreas generadoras, por la novedad de su implementación, la incertidumbre del comportamiento del mercado de certificados y la operatividad de las subastas, así como la vigencia de los certificados. El análisis detallado de la propuesta de expedición anticipada de CDCD se desarrolla en el Anexo J.

2. En ese orden de ideas, se recomienda definir el procedimiento y los parámetros para la expedición de esos CDCD, por cuanto su implementación no se desarrolla en la reglamentación vigente. Entre las consideraciones que se podrían tener en cuenta con esa finalidad están: a) Establecer condiciones para que su aplicación como mecanismo de adquisición sea excepcional de manera que no se desestime la TDCD, b) Dimensionar la cantidad de CDCD a emitir con base en un análisis de demanda de los certificados y de oferta de predios de zonas generadoras, c) Definir criterios para determinar la cantidad de CDCD a colocar en subasta para que mantenga la puja de mercado requerida para las subastas y d) Definir la destinación que deberá darse a esos recursos con base en lo previsto por el POT (Artículo 524) y el Decreto Distrital 626 de 2023 (Artículos 6 y 21).
3. Con esta finalidad, se recomienda ampliar el alcance de lo previsto en el Decreto Distrital 626 de 2023, con respecto a la posibilidad de “vender en cada subasta hasta un 25% de los metros cuadrados ofrecidos, con el fin de obtener recursos para habilitar los predios adquiridos para uso público” (Artículo 22), incluyendo entre la destinación de recursos la gestión de suelo, además de las otras posibles destinaciones de los recursos, antes señaladas.

Sobre alternativas de adquisición y condiciones de pago en dinero a los propietarios de áreas generadoras de EEP

1. Es recomendable incorporar en la reglamentación de la TDCD una alternativa de pago en dinero por el suelo transferido voluntariamente para casos excepcionales, dado que el Decreto Distrital 626 de 2023 estableció que “El documento de compraventa podrá contener una cláusula resolutoria que se hará efectiva si los certificados no se venden en dos subastas consecutivas” (Parágrafo, artículo 13). Teniendo en cuenta que una vez transferidos los predios requieren desde un comienzo la inversión de recursos públicos para adelantar actividades de administración, vigilancia y mantenimiento al estar a cargo de la SDA, su eventual devolución a los propietarios originales acarrearía problemas frente a los recursos invertidos y en especial, la pérdida de la posibilidad de obtener la titularidad y realizar su habilitación para el uso público. Por ello, se recomienda que, si luego de 2 subastas consecutivas no se ha logrado la comercialización de los CDCD, se pague el predio mediante el dinero resultante de la expedición anticipada de CDCD, empleando como valor de los certificados el valor base que se habría obtenido en subasta.
2. En la medida en que se emitan CDCD anticipados se puede considerar que una de las destinaciones de los recursos obtenidos sea la expropiación de predios en áreas generadoras. El empleo de la expropiación está contemplado en el POT, Decreto Distrital 555 de 2021, como mecanismo de adquisición pública de suelo de la EEP (Artículo 524). A su vez, el Decreto Distrital 626 de 2023 establece la facultad de la SDA para adquirir los predios mediante expropiación (Artículo 18). Este mecanismo permitiría la adquisición en los casos de propietarios cuya renuencia a transferir los predios puede afectar la finalidad de conectividad ecológica y consolidación de zonas de la EEP y

adicionalmente, permitiría emplearla en predios que requieran saneamiento predial para poder ser adquiridos.

Sobre la priorización de áreas generadoras adicionales

1. Dado que el objetivo de consolidación de la EEP conlleva entre otras medidas, adelantar acciones que permitan la destinación al uso público de los terrenos con localizaciones estratégicas que estén en riesgo de ocupación informal o degradación ambiental en zonas periféricas de la ciudad, resulta necesario la identificación y priorización de estos elementos de la EEP, teniendo en cuenta lo previsto en el Decreto Distrital 555 de 2021, sobre la competencia de la SDA para priorizar otras zonas de importancia ambiental como generadoras (Artículo 326). En particular, se considera de especial importancia la situación de elementos tales como el Parque de Borde “Cerro Seco” que hace parte de la categoría de Parques Contemplativos de la Red Estructurante y Parques de Borde contemplada como parte de las categorías de áreas generadoras de TDCD (Artículo 522).

Sobre la vigencia de los CDCD

1. El riesgo que genera la pérdida de vigencia de los CDCD, especialmente entre propietarios de áreas generadoras, previsto en la reglamentación de la TDCD (SDP 2021, p. 81) constituye un desincentivo para su transferencia a la Administración Distrital. Se considera necesario indagar, en estudios posteriores, la repercusión de esta determinación y su relación con aspectos de índole jurídico frente a los derechos de los propietarios que realizaron la transferencia de sus predios. Si bien fijar la vigencia de los CDCD presiona a su comercialización y utilización para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, el mecanismo de la subasta y la propuesta de expedición anticipada de certificados contribuyen a reducir la posibilidad de retención especulativa de los mismos, al generar una dinámica de competencia del mercado. En todo caso, se recomienda evaluar alternativas mediante condiciones que permitan, por ejemplo, suspender el plazo desde que el CDCD es involucrado en el mecanismo de subasta, por cuanto durante ese proceso no se puede atribuir al propietario la responsabilidad de su comercialización.

Sobre capacidad instalada y responsabilidades entre las entidades involucradas en la TDCD

1. Para el adecuado y eficiente funcionamiento de la TDCD es necesario anticipar las condiciones operativas que deberán ejecutar tanto la Secretaría de Ambiente, de Planeación y del Hábitat y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (RENOBO) e identificar otros responsables de la implementación del mecanismo en materia de adquisición predial, evaluación del estado de conservación, expedición, administración y control de los CDCD, así como la operatividad de las subastas, entre otros aspectos que se enuncian en el Anexo I.
2. Dada que la mayoría de los predios en suelo rural presenta dificultades de saneamiento predial y son extensos los tiempos para adelantar procesos administrativos ante la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) como la incorporación topográfica y la certificación de cabida y linderos, sin los cuales la mayoría de los predios hasta la fecha ofertados no tienen condiciones para su transferencia a la SDA, resulta fundamental incluir entre las entidades responsables de la implementación del mecanismo a la UAECD y llevar a cabo convenios con otras entidades como DADEP y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, que incluya asesoría y acompañamiento a propietarios para facilitar las gestiones respectivas.

Referencias bibliográficas

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2021a): Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Decreto Distrital 555 de 2021. Bogotá: SDP.

-- (2021b): Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050. Bogotá: SDA, IDIGER.

-- (2023): Decreto Distrital 626 de 2023. Bogotá: SDP.

Constitución Política de Colombia. 1991.

DANE (2024). Histórico de la variación anual del IPC. Tomado de: https://x.com/DANE_Colombia/status/1776400160890687877/photo/1

- Decreto Distrital 619 de 2000.
- Decreto Distrital 469 de 2003.
- Decreto Distrital 190 de 2004.
- Decreto Distrital 043 de 2010.
- Decreto Distrital 464 de 2011.
- Decreto Distrital 537 de 2011.
- Decreto Distrital 140 de 2012.
- Decreto Distrital 088 de 2017.
- Decreto Distrital 049 de 2018.
- Decreto Distrital 425 de 2018.
- Decreto Distrital 417 de 2019.
- Decreto Distrital 555 de 2021.
- Decreto Ley 151 de 1998.
- Decreto Nacional 1337 de 2002.
- Decreto Nacional 1077 de 2017.
- Ley 9 de 1989.
- Ley 99 de 1993.
- Ley 388 de 1997.
- Ley 601 de 2002.
- Ley 1682 de 2013.

MALDONADO, MARÍA MERCEDES, ET AL. (2006): Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.

PEÑA, DIEGO (2023): Derecho urbanístico y ordenamiento del territorio en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos.

Resolución 1399 de 2024. Secretaría Distrital de Planeación.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2017): Documento Técnico de Soporte, Decreto Distrital 088 de 2017.

-- (2021): Documento Técnico de Soporte, libro IV, Instrumentos. Bogotá: SDP.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL -UAECD- (2024a): Informe técnico de cálculo del efecto plusvalía para el plan parcial de desarrollo “Alameda de la concordia” ubicado en la localidad de Suba. Bogotá: UAECD.

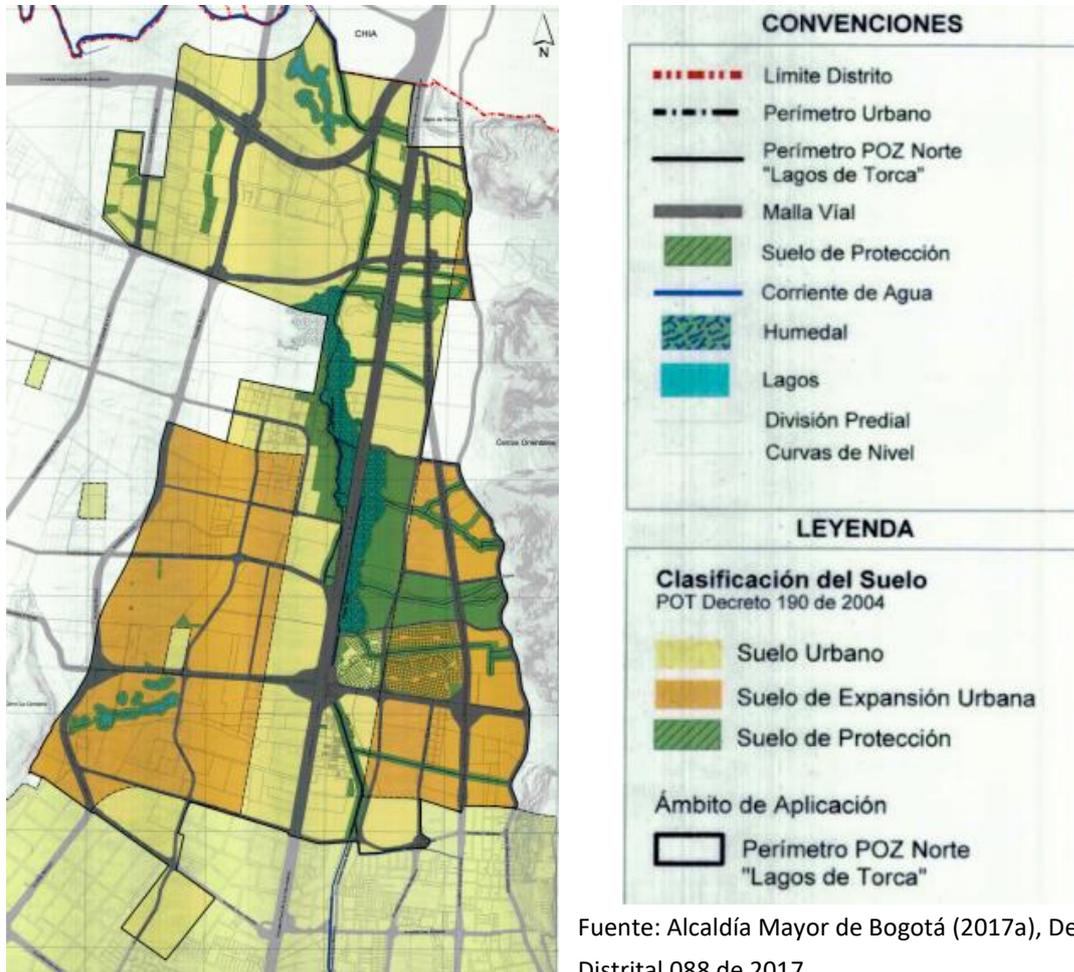
-- (2024b): Censo Inmobiliario Bogotá. Bogotá: UAECD.

Listado de abreviaturas

CDCD	Certificados de Derechos de Construcción y Desarrollo
CLdT	Ciudad Lagos de Torca
DADEP	Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público
DTS	Documento Técnico de Soporte
EEP	Estructura Ecológica Principal
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPSB	Índice de Precios del Suelo en Bogotá
PAC	Plan de Acción Climática
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POZ	Plan de Ordenamiento Zonal
RENOBO	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano
SDA	Secretaría Distrital de Ambiente
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SMMLV	Salarios mínimos mensuales legales vigentes
TDCD	Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo
TFM	Trabajo Final de Master
TVdH	Thomas Van der Hammen
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
URA	Unidades Representativas de Aportes

Anexo A. Clasificación del suelo en CLdT

Mapa. Clasificación del suelo en CLdT



Según el Artículo 4 del Decreto Distrital 088 de 2017, la siguiente es la clasificación del suelo en Ciudad Lagos de Torca.

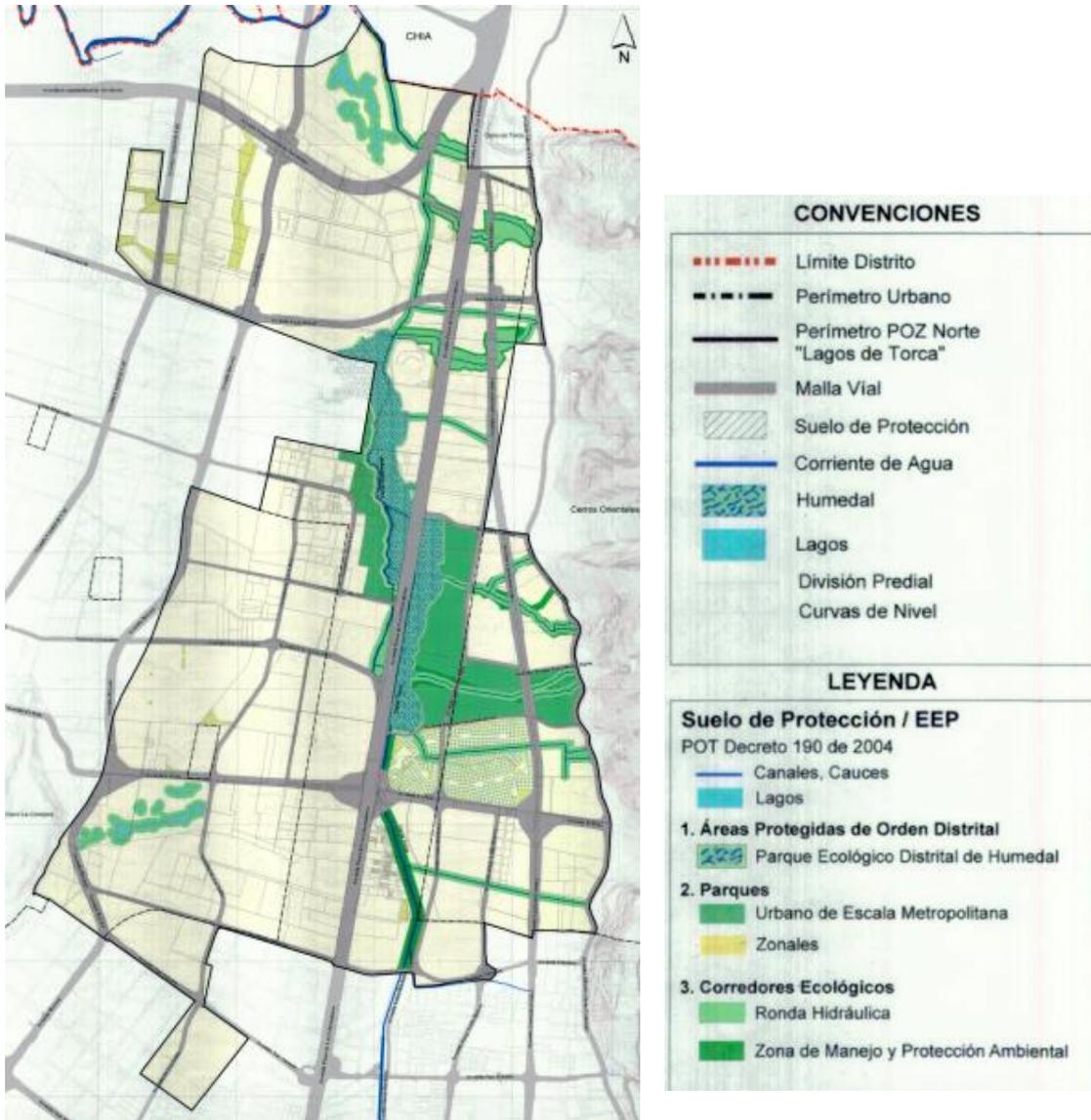
Tabla. Clasificación del suelo en CLdT

TIPO DE SUELO	SUELO DE EXPANSIÓN		SUELO URBANO		TOTAL	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Suelos de Protección	93,1 Ha.	5,2%	243,4 Ha.	13,5%	336,5	18,7%
Vial Arteriales	92,6 Ha.	5,1%	156,7 Ha.	8,7%	249,3	13,8%
Infraestructura de Transporte Público y Salud	11,8 Ha.	0,7%	11,8 Ha.	0,7%	23,6	1,3%
Área neta urbanizable	526,7 Ha.	29,2%	666,9 Ha.	37,0%	1.193,6	66,2%
Total general	724,2 Ha.	40,2%	1.078,8 Ha.	59,8%	1.803,0	100%

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2017a), Decreto Distrital 088 de 2017

Anexo B. Composición de la Estructura Ecológica Principal en CLdT

Mapa. Suelo de protección EEP en CLdT



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2017a), Decreto Distrital 088 de 2017.

Según el Artículo 9 del Decreto Distrital 088 de 2017, la siguiente es la composición de la Estructura Ecológica Principal de Ciudad Lagos de Torca.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Tabla. Composición de la EEP en CLdT

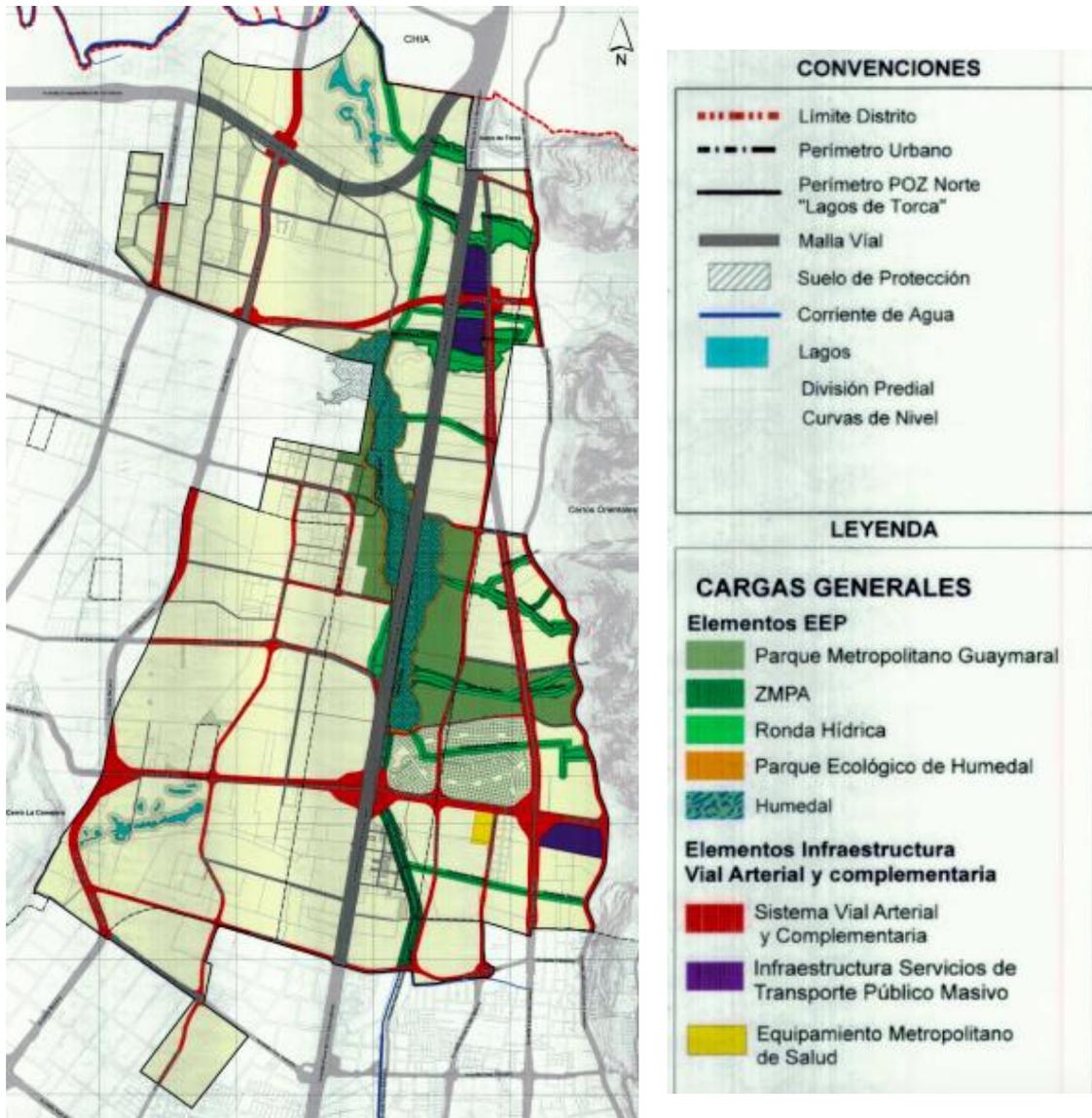
ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL					
Categoría de Protección, según Art. 75 del Decreto Distrital 190 de 2004.	Elementos Ambientales localizados en Ciudad Lagos de Torca	Área del Elemento (Has.)	Área Ronda	Área ZMPA	Fuente de la delimitación
Sistema de Áreas Protegidas de Orden Distrital	Parque Ecológico Distrital de Humedal Torca y Guaymaral	71,37	0 Ha	0 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
Parques Urbanos	Parque Urbano de Escala Metropolitano Guaymaral	76,79	0 Ha	0 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
	Parques de Escala Zonal	30,06	0 Ha	0 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
Corredores Ecológicos	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada y el Canal Guaymaral	3,10	12,46		Decreto Distrital 190 de 2004
	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada Patiño	0 Ha	10,26 Ha	23,38 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada Nóvita	0 Ha	10,3 Ha	13,61 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada Cañiza	0 Ha	5,75	0 Ha	Ciudad Lagos de Torca
	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada Floresta	0 Ha	13,89 Ha	16,13 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
	Corredor Ecológico de Ronda de Las Pilas.	0 Ha	4,12 Ha	0 Ha	Ciudad Lagos de Torca
	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada San Juan	0 Ha	9,85 Ha	27,95 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada Aguas Calientes	0 Ha	11,44 Ha	8,91 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
	Corredor Ecológico de Ronda del Canal/ Quebrada Torca	3,05 Ha	0,00Ha	9,28 Ha	Decreto Distrital 190 de 2004
	Corredor Ecológico de Ronda de la Quebrada Tibabita	0 Ha	8,05 Ha	0 Ha	Ciudad Lagos de Torca
	Ronda Hidráulica de los Lagos de Los Clubes de Golf El Rancho y Los Búhos	4,30 Ha	11,28 Ha	0 Ha	Ciudad Lagos de Torca
	Ronda Hidráulica de los Lagos del Club Guaymaral	5,36 Ha	10,48 Ha	0 Ha	Ciudad Lagos de Torca
	Corredores Ecológicos Viales	La resultante de los procesos de urbanización			Ciudad Lagos de Torca

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2017a), Decreto Distrital 088 de 2017.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Anexo C. Cargas generales en CLdT

Mapa. Suelo de protección EEP en CLdT



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2017a), Decreto Distrital 088 de 2017.

Según el Artículo 168 del Decreto Distrital 088 de 2017, las siguientes son las cargas generales aplicables al Sistema de Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios de Ciudad Lagos de Torca.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Tabla. Cargas generales en CLdT

Carga General	Suelo	Ejecución de Diseños y Obras y financiamiento de la interventoría
Parque Metropolitano Guaymaral	Si	Si
Parque Ecológico Distrital de Humedal Torca Guaymaral	Si	Si
Suelos de Ronda Hidráulica de las Quebradas siempre que se demuestren derechos adquiridos para esos predios con anterioridad al Decreto Ley 2811 de 1974	Si	Si
Suelos de Ronda Hidráulica de los Lagos de Golf de los Clubes Los Búhos, El Rancho y Guaymaral	No	No
Zonas de Manejo y Preservación Ambiental en CLdT	Si	Si
Avenida Paseo de Los Libertadores	Si	No
Avenida Longitudinal de Occidente	No	No
Corredor Férreo	No	No
Aislamiento del Corredor Férreo	Si	No
Avenida Laureano Gómez	Si	Si
Avenida Guaymaral	Si	Si
Avenida Alberto Lleras Camargo	Si	No
Avenida Jorge Uribe Botero	Si	Si
Avenida San Antonio	No	No
Avenida Santa Bárbara	Si	Si
Avenida Tibabita	Si	Si
Avenida Boyacá	Si	Si
Avenida El Polo	Si	Si
Avenida Las Villas	Si	Si
Avenida Los Arrayanes	Si	Si
Avenida El Jardín	Si	Si
Avenida Ciudad de Cali	Si	No
Avenida Calle 215	Si	Si
Avenida Carrera 52	Si	Si
Calle 245	Si	Si
Intersección a desnivel Avenida el Polo con Avenida Laureano Gómez	Si	No
Centro de Intercambio Modal del Norte y Patio Portal de la Av. El Polo entre Av. L. Gómez y A. Lleras Camargo	Si	No
Equipamiento Metropolitano de Salud	Si	No
Redes matrices de acueducto y alcantarillado.	Si	Si

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2017a), Decreto Distrital 088 de 2017

Anexo D. Mecanismos de adquisición del suelo en CLdT

En cuanto al Fideicomiso Lagos de Torca, el artículo 197 establece que se encargará de la administración de los suelos y de los recursos en dinero aportados para el diseño y ejecución de las obras de carga general, incluyendo la compra y/o expropiación de inmuebles, cuando a ello haya lugar, así como la posterior entrega de las mismas. Este mecanismo, de acuerdo con el artículo 198, será un único Contrato de Fiducia Mercantil irrevocable, en virtud del cual se constituye un único patrimonio autónomo o fideicomiso, el cual podrá celebrar contratos de mandato, contratos de fiducia mercantil constituyendo otros patrimonios autónomos o fideicomisos, encargos fiduciarios, convenios con entidades públicas, convenios de administración y demás negocios jurídicos que requiera para el cumplimiento de su finalidad.

Esta finalidad consiste según el artículo 199, en que:

(...) a través de él, una o varias personas, naturales o jurídicas de derecho privado, en coordinación con entidades públicas de acuerdo con sus competencias, planifiquen, desarrollen, ejecuten y entreguen las obras correspondientes a cargas generales de Ciudad Lagos de Torca (...), para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados de las decisiones que se adoptan en el marco de Ciudad Lagos de Torca, así como garantizar la asignación de los beneficios adicionales sujetos al pago o a la asunción voluntaria de cargas urbanísticas y todas aquellas finalidades directamente relacionadas con la principal. (...)

A su vez, en el artículo 206 se definen los mecanismos para la financiación para la adquisición de inmuebles que no se vinculen al Sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, así:

Por regla general el sistema de reparto de cargas y beneficios constituye el instrumento mediante el cual el Distrito adquirirá los suelos de carga general. Los mecanismos tradicionales de adquisición de suelos que ejerza el Estado, como la expropiación, constituyen mecanismos alternativos a utilizarse cuando mediante el sistema de reparto de cargas y beneficios no puedan ser obtenidos los suelos requeridos para la ejecución de las cargas generales.

- Artículo 208. Formas de pago aplicables a las expropiaciones administrativas.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 388 de 1997, la forma de pago del precio de adquisición de los inmuebles que se adquieran mediante la utilización del instrumento expropiatorio podrá efectuarse en dinero con cargo a los recursos en dinero fideicomitidos en el Fideicomiso Lagos de Torca.

- Artículo 209. Expropiación a favor de terceros.

Para efectos de la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa de que trata la Ley 388 de 1997, los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles pueden provenir de terceros, dando cumplimiento al artículo 61A de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.2.5.5.1. y siguientes del Decreto Nacional 1077 de 2015. De conformidad con las autorizaciones contenidas en el Capítulo VII de la Ley 388 de 1997, en caso de requerirse recursos para que el Distrito pueda adquirir los suelos necesarios y ejecutar las obras de carga general de Ciudad Lagos de Torca, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. o el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, como entidades expropiantes, deberán aceptar, en primer lugar, la concurrencia de propietarios o promotores de planes parciales que requieran completar los aportes de suelo de carga general del plan parcial que se encuentren tramitando en los términos del artículo 131 “Condiciones para la expedición de planes parciales” del presente decreto y, en segundo lugar, la concurrencia del Fideicomiso Lagos de Torca, caso en el cual la fiduciaria garantizará a la entidad pública que adelante la expropiación, la disponibilidad de los recursos necesarios para ello.

- Artículo 212. Avalúos de referencia.

Los avalúos efectuados por el estudio “Zonas Homogéneas Geoeconómicas POZ Norte 2010” realizados por la Unidad Administrativa de Catastro Distrital se tendrán en cuenta como avalúos o precios de referencia (P1) para el cálculo del efecto Plusvalía y para calcular el mayor valor generado por el anuncio del proyecto para efectos de la adquisición de inmuebles por procesos de enajenación voluntaria o expropiación.

- Artículo 214. Motivos de Utilidad Pública e Interés Social.

Se ratifica el anuncio y la declaración de la existencia de motivos de Utilidad Pública e Interés Social, de que trata el artículo 90 del Decreto Distrital 43 de 2010, para la adquisición de los derechos de propiedad y demás derechos reales sobre los terrenos e inmuebles requeridos para ejecutar las obras de carga general de Ciudad Lagos de Torca, esto es la construcción de la infraestructura de malla vial arterial, infraestructura del transporte público y, masivo, redes matrices de servicios públicos, así como para consolidar los elementos de la estructura ecológica principal.

- Artículo 215. Urgencia en la expropiación por vía administrativa.

La ejecución del conjunto de obras y proyectos contemplados en el presente decreto se considera prioritaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 del Decreto Distrital 190 de 2004, en tanto existen condiciones de urgencia de que trata el artículo 65 de la Ley 388 de 1997 que habilitan al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., para declarar las condiciones de urgencia que autorizarán el uso de la expropiación administrativa, de conformidad con lo ordenado por el Acuerdo 15 de 1999.

Parágrafo 1: Corregido por el art. 1, Decreto Distrital 571 de 2018. <El texto corregido es el siguiente> La presente declaratoria surtirá los efectos consagrados en los artículos 63, 64 y siguientes de la Ley 388 de 1997, para permitir que la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., el Instituto de Desarrollo Urbano, Transmilenio S.A. o la Empresa de Acueducto de Bogotá, adelanten y ejecuten los procesos de enajenación voluntaria, enajenación forzosa y/o expropiaciones de los inmuebles requeridos para ejecutar las obras de infraestructura de Ciudad Lagos de Torca, conforme al procedimiento establecido en el Capítulo VIII de la Ley 388 de 1997 y demás normas que lo modifiquen o complementen.

El parágrafo 7, del art. 168, precisa que:

Los suelos de Rondas hidráulicas, a pesar de hacer parte de las cargas generales aplicables al reparto de cargas y beneficios de Ciudad Lagos de Torca, no podrán ser aportados a cambio de Unidades Representativas de Aporte. Estos serán adquiridos por el Fideicomiso Lagos de Torca

A su vez, el parágrafo 8 establece que:

Toda vez que la ejecución de la restauración de los suelos de rondas hidráulicas de quebradas, las zonas de manejo y preservación ambiental y el Parque Ecológico Distrital de Humedal Torca-Guaymaral serán ejecutados a través del Sistema de Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios del presente decreto, no será necesaria la apropiación presupuestal por parte del Distrito para atender los compromisos concertados con la Corporación Autónoma regional de Cundinamarca - CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente para Ciudad Lagos de Torca.

El parágrafo 1, del artículo 169 establece que:

algunas de las obras de carga general definidas en el presente título podrán financiarse o ejecutarse mediante mecanismos diferentes al reparto equitativo de cargas y beneficios del presente plan tales como la ejecución de recursos públicos, pago de plusvalía con ejecución de obras públicas, asociaciones público privadas y demás que permita la normatividad vigente.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Anexo E. Análisis de densidad esperada en el CLdT

Tabla. Densidad esperada en CLdT

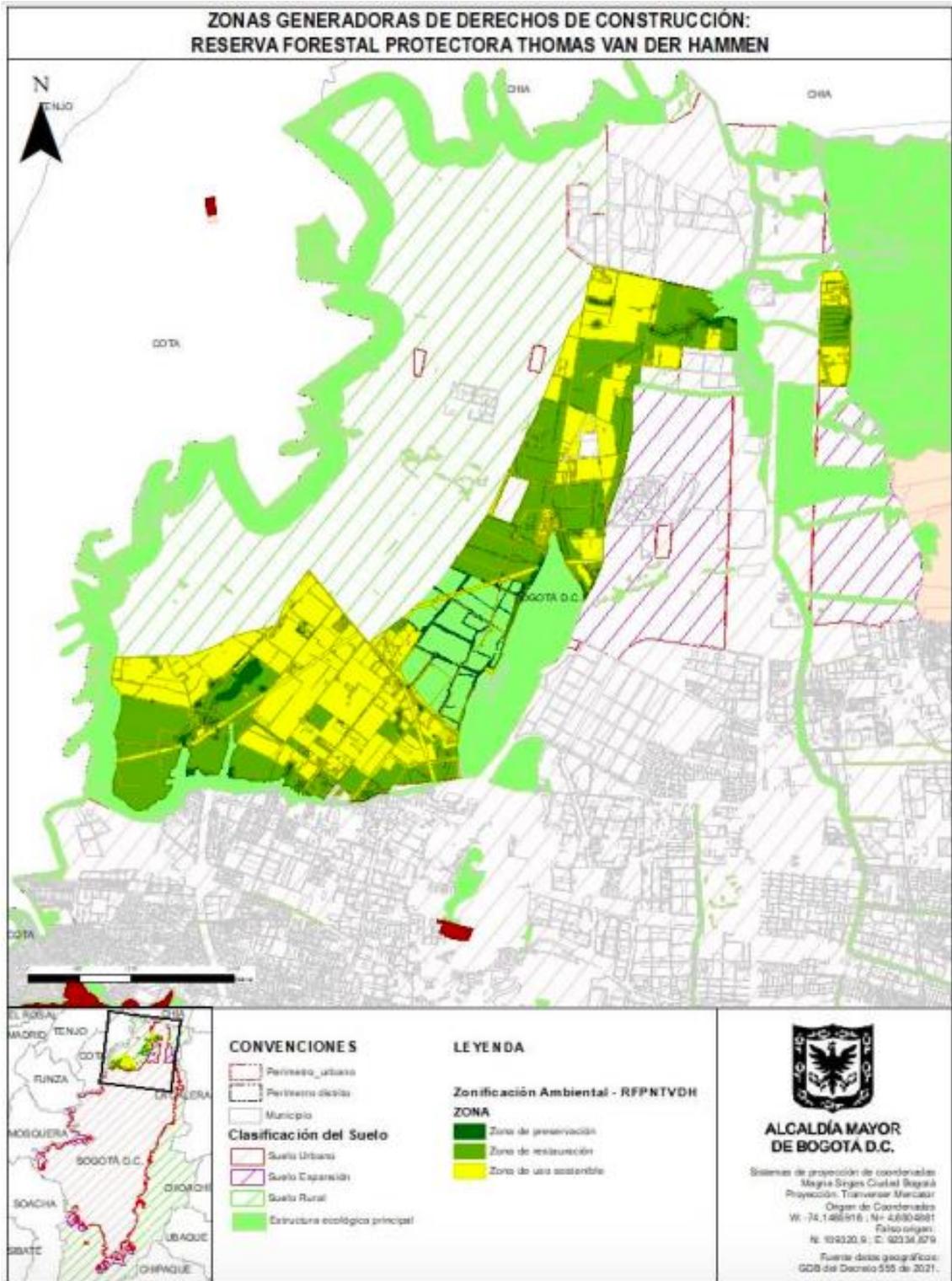
	VIP	VIS	Otra Vivienda	Comercio		Dotacional	Total
				VIS /VIP	Servicios		
% Part.	18,4%	18,4%	40,2%	1,5%	13,5%	7,9%	100,0%
% Part.(ex-Dotacional)	20,0%	20,0%					
Área Neta Desarrollable	108,2	108,2	236,5	8,7	79,5	46,6	587,7
Edificabilidad							
Con Asunción de Cargas (hectarea)	130,3	184,4	484,9	3,5	203,1	70,1	1.076,3
Índice A.N.U. 2,0	1,20	1,70	2,05	0,40	2,55	1,50	1,83
(1) Máxima	1,30	2,20	2,20	2,20	2,75	2,20	
(2) Esperada	1,20	1,70	2,05	0,40	2,55	1,50	
(3) Escenario Conservador	1,00	1,50	1,75	0,30	2,00	1,40	
Derechos Fiduciarios (000's)			4.706,91	26,49	1.605,98	350,42	6.689,8
Rango 1	1,5		3.547,92	26,49	1.192,56	350,42	5.117,4
Rango 2	1,0		946,11	0,00	318,02		1.264,1
Rango 3	0,2		212,88	0,00	95,40		308,3
Máximo de Derechos Fiduciarios			4.706,91	26,49	1.605,98	350,42	6.689,801
Índice /Útil	2,0	2,8	3,4	0,7	4,3	2,2	
Ocupación Promedio	17,0%	15,0%	12,0%	40,0%	20,0%	30,0%	
Pisos Resultantes	7,1	11,4	17,1	1,0	12,8	5,0	
Adicional (hectareas)	108,7	162,8	437,6	1,8	187,2	60,8	958,7
Viviendas (tamaño promedio)	45,0	50,0	78,0	N.A.	N.A.	N.A.	84,1
Total	28.958	36.885	62.164				128.007
Viviendas / Ha Neta	268	341	263				218
Viviendas / Ha Útil	446	568	438				359
Habitantes	3,2	92.664,2	118.031,4	198.926,1			409.622

Fuente SDP. DTS Decreto Distrital 088 de 2017. Tabla 18-3.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Anexo F. Zonas generadoras de CDCD

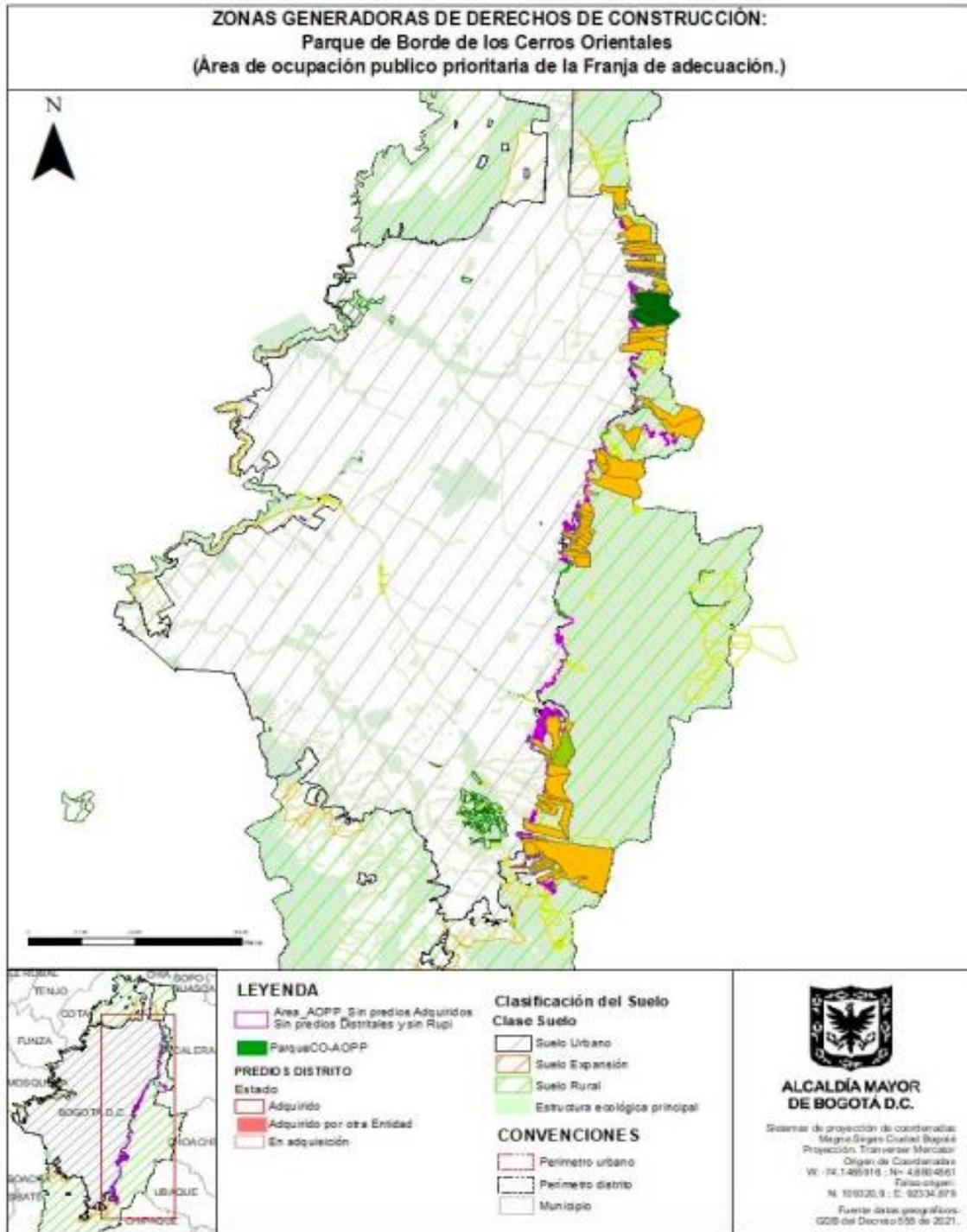
Mapa. Zona generadora de CDCD Reserva Forestal Protectora TVdH



Fuente: Anexo técnico Decreto Distrital 626 de 2023.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

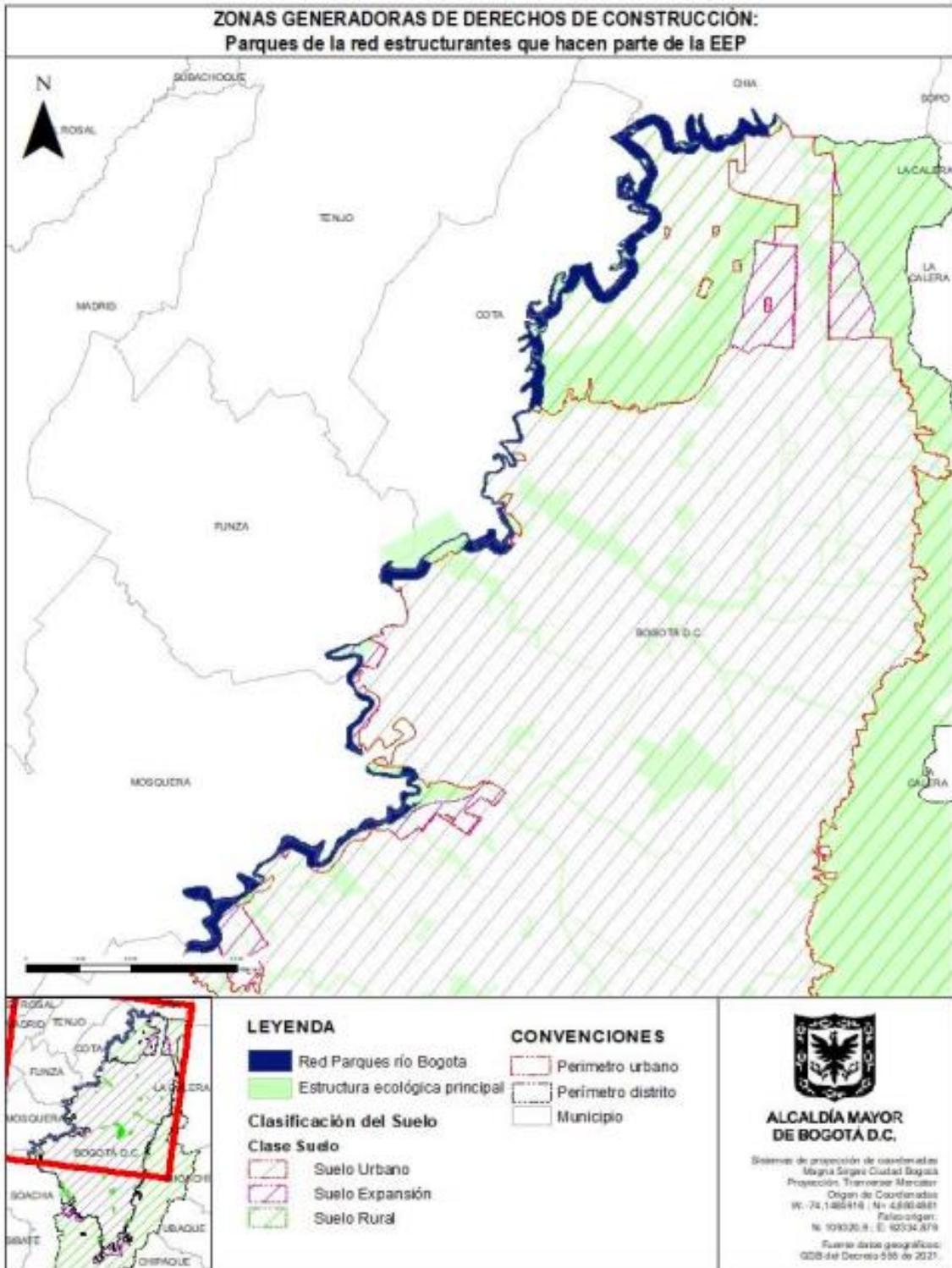
Mapa. Zona generadora de CDCD Parque de Borde de los Cerros Orientales



Fuente: Anexo técnico Decreto Distrital 626 de 2023.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

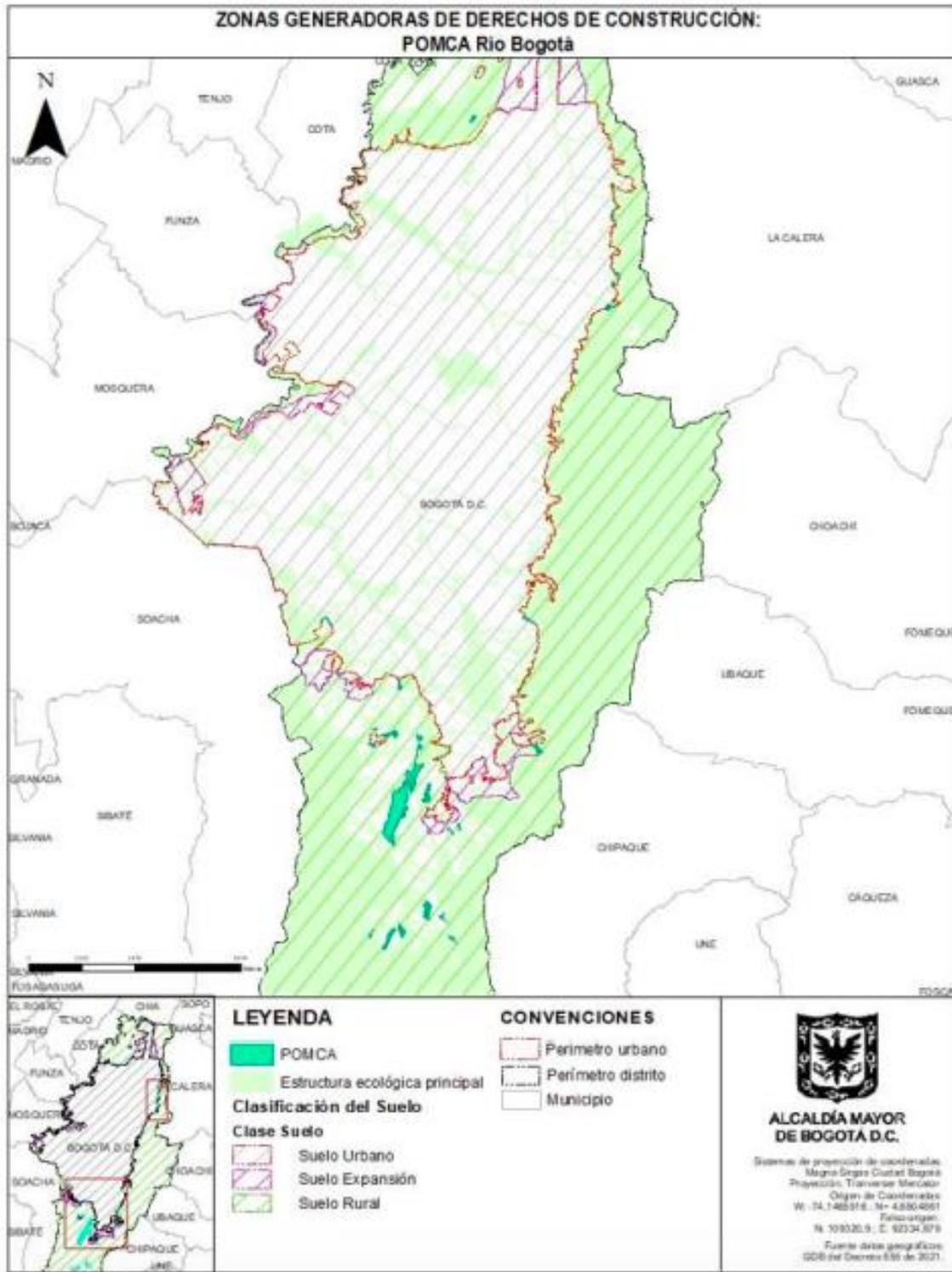
Mapa. Zona generadora de CDCD Parques de la red estructurante que hacen parte de la EEP



Fuente: Anexo técnico Decreto Distrital 626 de 2023.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

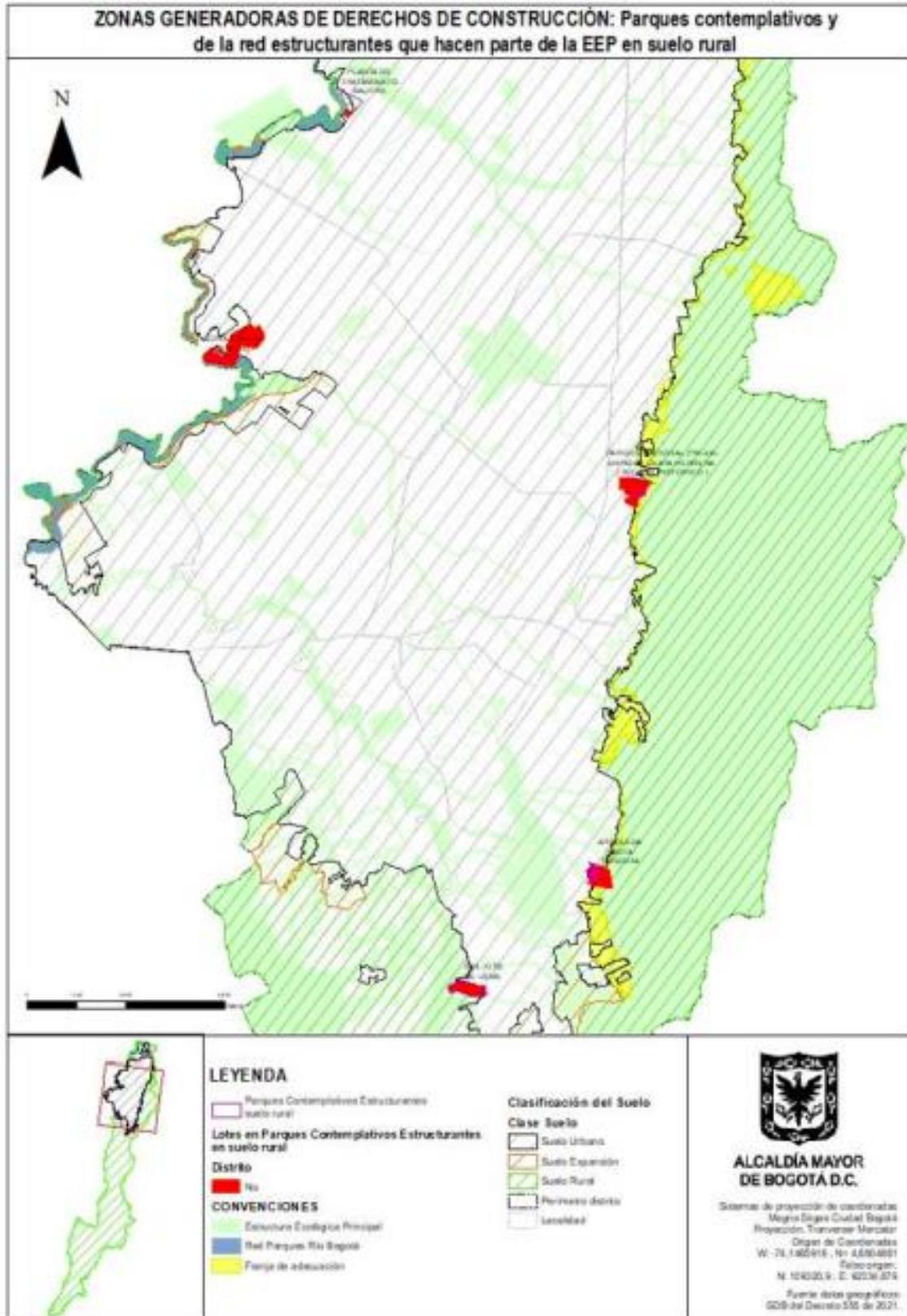
Mapa. Zona generadora de CDCD Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas Río Bogotá



Fuente: Anexo técnico Decreto Distrital 626 de 2023.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Mapa. Zona generadora de CDCD Parques contemplativos y de la red estructurante que hacen parte de la EEP en suelo rural

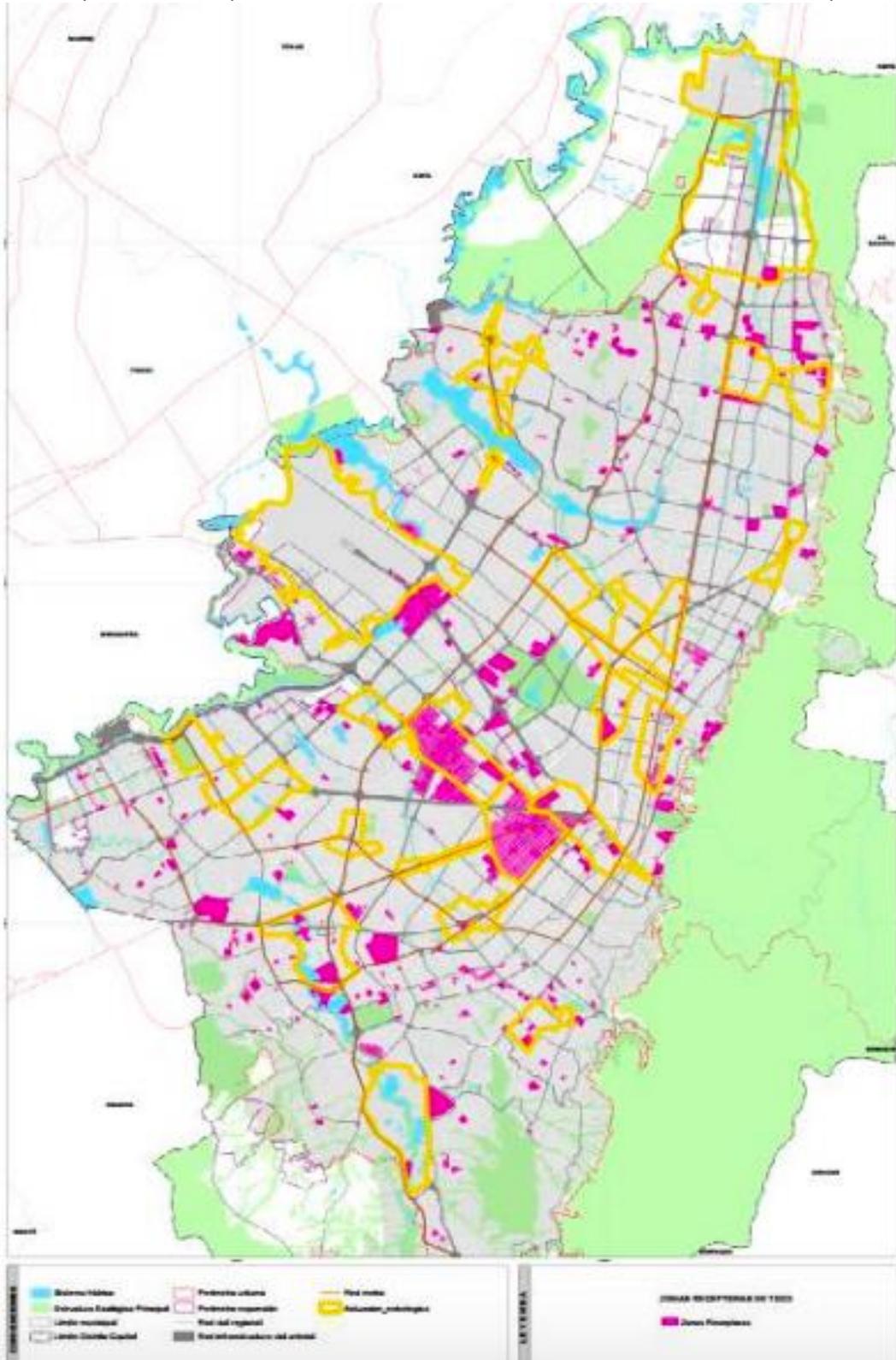


Fuente: Anexo técnico Decreto Distrital 626 de 2023.

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

Anexo G. Zonas receptoras de CDCD

Mapa. Zonas receptoras de CDCD Área de Actividad Grandes Servicios Metropolitanos



Fuente: Anexo técnico Decreto Distrital 626 de 2023.

Anexo H. Valores catastrales en Reserva TVdH*Tabla. Valores catastrales en las áreas generadores de derechos de construcción y desarrollo para la vigencia 2023.*

Rangos de valores catastrales	Cerros Orientales	Reserva TvdH	Parques del río	Subzona POMCA
	Hectáreas			
Menos de \$ 1.000/m ²	35	0	0	0
Entre \$ 1.000 y \$ 5.000/m ²	141	0	0	173
Entre \$ 5.0001 y \$ 10.000/m ²	37	473	14	60
Entre \$ 10.001 y \$ 20.000/m ²	26	488	24	2
Entre \$ 20.001 y \$ 50.000/m ²	62	47	185	
Entre \$ 50.001 y \$ 100.000/m ²	64	45	4	
Entre \$ 100.001 y \$ 200.000/m ²	25	10	104	
Entre \$ 200.001 y \$ 500.000/m ²	9	8		
Entre \$ 500.001 y \$ 1.000.000/m ²	2	14		
Más de \$1.000.000/m ²	1	0,3		
Total hectáreas revisadas, según datos disponibles	402	1085,3	331	235

Fuente: Anexo técnico Decreto Distrital 626 de 2023, p 68.

Anexo I. Exigencias operativas para la implementación de la TDCD

De acuerdo con lo establecido en los Decretos Distritales 555 de 2021 y 626 de 2023, las siguientes son algunas de las exigencias operativas para la implementación de la TDCD:

- Para la SDA se amplía el alcance del procedimiento de verificación de condiciones de conservación, teniendo en cuenta que incluye valores catastrales y una evaluación de condiciones de localización (Art. 2 Decreto Distrital 626 de 2023).
- Se requiere definir el procedimiento del Comité de predios de SDA para la aprobación del inicio del proceso de transferencia de derechos (Parágrafo 2 del art. 3 del Decreto Distrital 626 de 2023).
- Se debe fortalecer la capacidad de SDA para la elaboración del estudio preliminar de títulos y verificación de la situación de los inmuebles con respecto a la existencia de construcciones y ocupaciones (Numeral 13.2 del Art. 13 Decreto Distrital 626 de 2023).
- SDP debe adelantar los análisis de mercado para las estimaciones anuales de demanda que activan la priorización de adquisición (Numeral 13.4 del Art. 13 y 16 Decreto Distrital 626 de 2023), para establecer la periodicidad de las subastas (Art. 21 Decreto Distrital 626 de 2023) y para establecer el volumen y los valores base de los certificados a subastar (Parágrafo del Art. 21 Decreto Distrital 626 de 2023).
- Se requiere la asesoría a propietarios para la enajenación de CDCD, por parte de la entidad encargada de administrar el esquema de transferencia (Numeral 5 del art. 524 del POT).
- Se deben establecer las condiciones operativas para llevar a cabo las subastas (Parágrafo 1 del art. 524 del POT), con base en la contratación a cargo de RenoBo (Art. 22 Decreto Distrital 626 de 2023) y el Convenio SDA-RENOBO (Numeral 29.6 Art. 29 Decreto Distrital 626 de 2023).
- Fortalecer el equipo técnico de SDA para la elaboración y seguimiento de los acuerdos de conservación y restauración (Art. 19 Decreto Distrital 626 de 2023) y para el desarrollo de proyectos o programas para la habilitación de uso público en los predios adquiridos (Numeral 29.3 Art. 29 Decreto Distrital 626 de 2023).
- SDA debe definir los criterios de destinación de recursos para adquisición, acciones de restauración y demás fines previstos (Numeral 21.3 del Art. 21 Decreto Distrital 626 de 2023).
- SDA y RENOBO debe establecer las condiciones técnicas y tecnológicas para la emisión, seguimiento, control de utilización, ciberseguridad y registro informático de los certificados emitidos (Art. 23 Decreto Distrital 626 de 2023).

Anexo J. Consideraciones sobre la propuesta de expedición anticipada de certificados de derechos de construcción y desarrollo

Aspectos normativos

De acuerdo con el DTS del POT²¹:

Además de la compra y venta de los certificados de derechos de construcción transferibles entre particulares, la administración distrital podrá utilizar una parte de ellos para venderlos en subastas a través de un encargo fiduciario o algún mecanismo similar para asegurar que se mantenga una oferta suficiente de derechos de construcción o para apoyar la gestión del suelo por parte de los propietarios de la estructura ecológica distrital.

El origen de los recursos proviene de la norma urbanística de edificabilidad, específicamente los Índices de Construcción (Básico, Adicional y Máximo); estos se generan en los suelos urbanos que tengan tratamiento de renovación o consolidación. Estos recursos son destinados en su totalidad a financiar la Estructura Ecológica Principal que se encuentre dentro de los suelos de protección.

La ciudad deberá definir unas zonas receptoras de la edificabilidad adicional y tendrán una destinación específica para el uso de los recursos, el cual será administrado a través de un Fideicomiso en cabeza de la SDA. (Subraya fuera del original)

En ese mismo sentido, el artículo 522 del POT estableció que la TDCD es:

un mecanismo de distribución equitativa de cargas y beneficios que consiste en asignar índices de construcción transferibles a los terrenos localizados en la estructura ecológica principal y a los predios con tratamiento de conservación. Los índices de construcción podrán ser vendidos a los propietarios de terrenos localizados en suelo urbano o de expansión que estén interesados en acceder a las edificabilidades adicionales a las básicas establecidas en la zona donde se encuentren localizados.

La transferencia de derechos de construcción y desarrollo tiene como objetivos operar como un mecanismo alternativo para la adquisición de terrenos localizados en la estructura ecológica principal en suelo rural priorizados para ser destinados al uso público e incentivar procesos de restauración; y servir como mecanismo de compensación a inmuebles sometidos al tratamiento de conservación, siempre y cuando estén acompañados de actividades de restauración y conservación. (...)

Parágrafo 1. La administración distrital podrá utilizar una parte de los derechos de construcción y desarrollo para transferirlos o venderlos en subastas a través de un encargo fiduciario o de algún mecanismo similar para apoyar la gestión del suelo de las zonas generadoras." (Subraya fuera del original).

Así mismo, el POT en el Artículo 524. Procedimiento para la implementación de los certificados de derechos de construcción como mecanismo de adquisición pública de suelo en la estructura ecológica principal, establece que:

(...)

2. Se comunicará a los propietarios de terrenos la intención de la administración distrital de adquirir el suelo por el mecanismo de expropiación precedido de las etapas de negociación directa o enajenación voluntaria, establecido en la Ley 388 de 1997 y en las normas que la reglamentan, al tiempo que se les informa de la alternativa de que les sean asignados y entregados derechos de construcción transferibles.

(...)

²¹ Secretaría Distrital de Planeación (2021). Documento Técnico de Soporte, libro IV, Instrumentos. P. 42

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal “Ciudad Lagos de Torca” y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

6. Los propietarios de terrenos podrán optar por un esquema de transición en el cual sus terrenos inician un programa de restauración, con financiación de la Secretaría de Ambiente, de conformidad con las metas y recursos asignados cada año, para luego realizar la transferencia de la propiedad y entrega real y material del terreno cuando efectivamente hayan sido vendidos los certificados de derechos de construcción.

(...)

Parágrafo 1. Para evitar que no exista o se reduzca la oferta de certificados de derechos de construcción, por falta de interés de los propietarios de suelo en las zonas generadoras, el encargo fiduciario o la entidad definida por la Secretaría de Ambiente podrá poner en venta certificados, a través de subastas y destinará los recursos para la compra de suelo, bajo la modalidad de expropiación precedida de las etapas de enajenación voluntaria o negociación directa. (Subraya fuera del original).

Con respecto a los mecanismos de adquisición, en el decreto 626 de 2023 se establece:

Artículo 18. Facultad de la Secretaría Distrital de Ambiente para adquirir los predios mediante expropiación. La adquisición de predios mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo no limita ni suspende la facultad de la Secretaría Distrital de Ambiente para adquirir suelo de la estructura ecológica principal mediante enajenación voluntaria o mediante expropiación de conformidad con lo previsto en la normativa vigente y aplicable.

A su vez, en este Decreto en su artículo 21. Finalidades de las subastas de certificados de derechos de construcción y desarrollo, se establece que las subastas tendrán entre otros, los siguientes fines:

21.1. Asegurar una oferta de metros cuadrados de construcción para usos residenciales, que puedan ser licenciados en las zonas receptoras, suficiente para atender la demanda estimada.

(...)

21.3. Que la Administración Distrital reciba recursos en dinero para la habilitación de los parques de borde y otras alternativas de uso público o para las intervenciones previstas en las zonas generadoras, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y con las normas que lo complementen o lo desarrollen. Estos recursos se utilizarán, además, para cubrir los costos de gestión de la transferencia de certificados de derechos de la certificación del estado de conservación, la celebración y supervisión de los acuerdos de conservación y restauración, los costos o comisiones del vehículo fiduciario que se define en este decreto, la gestión predial y la administración de los predios adquiridos mientras se destinan al uso público, la remuneración por los servicios que preste la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. en el marco de lo dispuesto en los artículos 29.6 y 31 del presente Decreto y el convenio que se suscriba para tal efecto, entre otros.

En el artículo 22. Realización de las subastas de certificados de derechos de construcción y desarrollo, de este Decreto, se contempla en su numeral 5 lo siguiente:

22.5. En cualquier caso, se podrán vender en cada subasta hasta un 25% de los metros cuadrados ofrecidos, con el fin de obtener recursos para habilitar los predios adquiridos para uso público, sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 524 del Decreto Distrital 555 de 2021.

Objetivos de la expedición anticipada de certificados

1. Movilizar el mercado de vivienda en áreas de grandes servicios metropolitanos y de esta manera, dinamizar los procesos de adquisición predial en áreas generadoras.
2. Generar recursos en dinero para los procesos de enajenación forzosa de suelo en EEP, habilitación y restauración de predios adquiridos, costos de gestión de suelo, de administración y fiduciarios.
3. Posibilitar excepcionalmente, procesos de adquisición con base en dinero dada la incertidumbre que puede generar el mecanismo ante algunos propietarios en áreas

Comparación de los mecanismos de financiación y gestión de suelo de la Estructura Ecológica Principal en el Plan de Ordenamiento Zonal "Ciudad Lagos de Torca" y en la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo.

generadoras, por la novedad de su implementación, la incertidumbre del comportamiento del mercado de certificados y la operatividad de las subastas, así como la vigencia de los certificados.

Posibles problemas de la expedición anticipada de certificados

1. Desincentivo y competencia con el mecanismo de pago mediante certificados una vez transferidos los predios al Distrito, con base en establecido en el Decreto 626 de 2023, lo cual puede producir que algunos propietarios que también son desarrolladores de proyectos inmobiliarios decidan no ofrecer sus predios y sólo obtener certificados para sus proyectos mediante subasta.
2. Dificultades de ejecución de los recursos obtenidos debido a problemas de gestión predial del suelo a adquirir producto de dificultades de saneamiento predial y/o reducida oferta por parte de los propietarios asociado a falta de interés o excesivas expectativas frente a los precios de adquisición.
3. Es necesario evaluar si existen riesgos producto de diferencias entre los valores obtenidos de la venta de certificados y los precios de adquisición de predios en áreas generadoras por enajenación voluntaria o expropiación.

Alternativas de respuesta a los problemas identificados

1. Emplear prioritariamente los recursos en dinero obtenidos por la expedición anticipada de certificados para adelantar procesos de enajenación forzosa, de manera que la ruta preferente para la oferta y venta directa a la SDA sea la adquisición mediante certificados.
2. Sólo de manera excepcional, emplear los recursos en dinero para pago de predios cuyos CDCD respectivo no hayan podido comercializarse en dos subastas sucesivas, de manera que se evite la cláusula resolutoria prevista en el Parágrafo del Artículo 13 del DD 626 de 2023.
3. Asociar la cantidad de certificados expedidos anticipadamente a una proporción de los predios susceptibles de adquisición con base en los análisis de condiciones de saneamiento predial de los predios ofertados.
4. Como mecanismo opcional para formalizar la oferta de predios en EEP se propone constituir una fiducia de parqueo inmobiliario que permita definir la destinación de los predios ofertados para su futura adquisición y posterior restauración y en la cual se establezca la instrucción irrevocable de la forma de pago con base en el estado de conservación ambiental. Los costos fiduciarios se descontarían del precio de adquisición predial.
5. Emplear las condiciones previstas en el POT (artículo 524) y en el artículo 18 del decreto 626 de 2023 en cuanto a la posibilidad de emplear la expropiación como mecanismo de adquisición. Se debe evaluar los parámetros de valoración del precio de adquisición en casos de expropiación frente a la valoración del estado de conservación ambiental.
6. Emplear las opciones de destinación de los recursos en dinero obtenidos por la emisión anticipada de certificados para adquisición vía expropiación (Parágrafo 1, art. 524 del POT), restauración, habilitación al uso público, costos de gestión de la transferencia, celebración y supervisión de acuerdos de conservación y restauración, costos o comisiones del vehículo fiduciario, gestión predial, administración de los predios adquiridos y remuneración por los servicios de RenoBo (Art. 6 y 21, DD 626/23).

Ruta propuesta para la expedición anticipada de certificados y la posterior adquisición e intervención de los predios en EEP

1. Cuantificación por parte de SDP, de la demanda de certificados para el desarrollo de proyectos inmobiliarios que incluyan vivienda en zonas receptoras que no está cubierta por los certificados colocados en el mercado.
2. Cuantificación por parte de SDA y RenoBo, de la oferta de predios y del suelo susceptible de expropiación, así como la evaluación preliminar de su área, estado de conservación y condiciones de saneamiento predial.
3. Determinación por parte de SDA y RenoBo, de la cantidad de certificados a expedir anticipadamente con base en las siguientes condiciones:
4. La relación entre la demanda insatisfecha de certificados y a la cantidad de predios susceptibles de una próxima adquisición, en función de la evaluación preliminar de su área y estado de conservación
5. Las condiciones de balance en la cantidad de certificados a colocar mediante subasta para mantener la puja de los demandantes.
6. Dar la instrucción a la Fiducia por parte de SDA para la expedición de la cantidad definida de certificados y su colocación mediante subasta.
7. Una vez vendidos los certificados en la subasta y previa constitución de Fiducia de administración de recursos o ampliación del encargo de la existente, trasladar los recursos a la Fiducia para ser empleados para: adquisición predial para habilitar y restaurar los predios adquiridos, para gastos de gestión de suelo y costos de administración y fiduciarios.
8. En paralelo con los pasos previos, adelantar el proceso de evaluación técnica, jurídica y ambiental de los predios ofertados para definir los valores de adquisición y llevar a cabo la transferencia al Distrito, según el procedimiento establecido por SDA y los criterios definidos en la Resolución de la SDA 03918 de 2019.
9. Una vez aceptada la oferta de compra y la posterior transferencia de la titularidad de los predios a favor del Distrito, la SDA dará a la Fiducia la instrucción de pago del valor de adquisición fijado en la oferta de compra.
10. Realizar las acciones de habilitación y restauración ambiental de los predios adquiridos.