

**CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO**

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

**Innovación en la financiación del desarrollo urbano: Análisis del POZ Ciudad Lagos de Torca**

CARLOS LUIS VELASCO CAICEDO  
ARQUITECTO, ECUADOR

TUTOR: MARÍA CRISTINA ROJAS

**Resumen:** El crecimiento urbano exige mecanismos de financiamiento eficientes que no dependan exclusivamente de recursos públicos tradicionales. Este estudio analiza la implementación de instrumentos de captura del valor del suelo en el POZ Ciudad Lagos de Torca, Bogotá, con énfasis en el Plan Parcial El Otoño. Se examinan mecanismos como la participación en plusvalía, cesiones obligatorias y fideicomisos, evaluando su impacto en la sostenibilidad económica y social. Los resultados indican que estos instrumentos han facilitado la movilización de recursos privados para infraestructura, aunque enfrentan desafíos en su gestión y aceptación. Se concluye que su éxito depende de un marco normativo claro, una institucionalidad sólida y un mercado inmobiliario dinámico, lo que permitiría su replicabilidad con ajustes estratégicos.

**Palabras clave:** financiamiento urbano, captura del valor del suelo, planificación territorial, infraestructura, desarrollo sostenible.

## Innovation in urban development financing: Analysis of the Ciudad Lagos de Torca POZ

**Abstract:** Urban growth demands efficient financing mechanisms that do not rely exclusively on traditional public resources. This study analyzes the implementation of land value capture instruments in POZ Ciudad Lagos de Torca, Bogotá, with a focus on the Plan Parcial El Otoño. Mechanisms such as land value increment participation, mandatory land transfers, and trusts are examined, evaluating their impact on economic and social sustainability. The results indicate that these instruments have facilitated the mobilization of private resources for infrastructure, although they face challenges in management and acceptance. The study concludes that their success depends on a clear regulatory framework, strong institutional capacity, and a dynamic real estate market, allowing for their replicability with strategic adjustments.

**Keywords:** urban financing, land value capture, territorial planning, infrastructure, sustainable development.

## ÍNDICE

---

1. Introducción. 2. Marco Teórico. 3. Metodología. 4. Contexto y análisis del POZ Ciudad Lagos de Torca. 5. Resultados parciales de la implementación de los instrumentos de financiamiento. 6. Discusión. 7. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas.

---

### 1. Introducción

El rápido crecimiento urbano ha incrementado la demanda de infraestructura, equipamientos y vivienda social, representando un desafío financiero para los gobiernos locales. Los mecanismos tradicionales de inversión pública han resultado insuficientes, lo que ha impulsado la búsqueda de alternativas innovadoras que movilicen recursos privados sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

En este contexto, los instrumentos de captura del valor del suelo han emergido como una solución eficiente para redistribuir los beneficios de la urbanización y financiar proyectos estratégicos. Estos mecanismos permiten que propietarios y desarrolladores contribuyan al financiamiento de infraestructura y servicios públicos en función del incremento en el valor del suelo. Su implementación en diversas ciudades ha demostrado su potencial para promover equidad en el desarrollo urbano y garantizar la sostenibilidad de proyectos de expansión y renovación.

El POZ Ciudad Lagos de Torca, en Bogotá, constituye un caso de estudio relevante en la aplicación de estos instrumentos. A través de mecanismos como la participación en plusvalía, fideicomisos urbanos y cesiones obligatorias de suelo, este proyecto busca estructurar un modelo de financiamiento que no dependa exclusivamente del presupuesto público. No obstante, su implementación ha enfrentado desafíos normativos, administrativos y de aceptación por parte del sector privado, afectando la eficiencia en la captación de recursos.

Este estudio analiza el impacto de estos mecanismos en la planificación y financiamiento del desarrollo urbano, con énfasis en el Plan Parcial El Otoño, componente clave del POZ. Mediante una revisión normativa, un análisis documental y una evaluación empírica de su implementación, se busca determinar su efectividad y replicabilidad en otros contextos urbanos. Este trabajo pretende aportar insumos para el diseño de políticas públicas más eficientes en la gestión del suelo y financiamiento urbano, fortaleciendo el debate sobre la viabilidad y sostenibilidad de estos instrumentos en América Latina.

#### 1.1. Justificación del tema elegido

El financiamiento del desarrollo urbano es un desafío clave en ciudades donde la demanda de infraestructura y vivienda supera la capacidad de inversión pública. Los instrumentos de captura del valor del suelo permiten movilizar recursos privados generados por la valorización del suelo debido a inversiones públicas, garantizando que los beneficios de la urbanización se redistribuyan equitativamente (Smolka, Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano, 2013). El POZ Ciudad Lagos de Torca en Bogotá representa un caso relevante en la aplicación de estos mecanismos, combinando participación en plusvalía, cesiones obligatorias y fideicomisos para financiar infraestructura sin comprometer las finanzas estatales. Analizar su implementación y efectividad proporciona información valiosa para diseñar políticas urbanas sostenibles y replicables en otros contextos.

## 1.2. Definición del problema

Uno de los principales desafíos del desarrollo urbano en América Latina es la ausencia de mecanismos sostenibles de financiamiento para garantizar la provisión de infraestructura y vivienda social sin depender exclusivamente del presupuesto público. Las ciudades enfrentan crecientes demandas en materia de equipamientos urbanos, transporte y servicios básicos, mientras que los gobiernos locales tienen limitaciones en la captación de recursos para cubrir estos costos. El POZ Ciudad Lagos de Torca ha implementado instrumentos de captura del valor del suelo, como la participación en plusvalía, fideicomisos urbanos y cesiones obligatorias, con el objetivo de redistribuir los beneficios generados por la valorización del suelo y financiar infraestructura clave. Sin embargo, su aplicación enfrenta retos como la resistencia del sector privado, la complejidad en la gestión de los recursos captados y la necesidad de un marco normativo más eficiente que agilice su implementación.

El estudio busca responder a interrogantes clave: ¿han sido efectivos estos mecanismos en la financiación del desarrollo urbano? ¿Cuáles son las principales barreras para su implementación? ¿Es posible replicar este modelo en otros contextos urbanos con diferentes dinámicas de mercado y capacidad institucional? A través del análisis del Plan Parcial El Otoño, se evaluará el impacto de estos instrumentos y se identificarán estrategias para mejorar su eficiencia y sostenibilidad.

## 1.3. Hipótesis

Los instrumentos de captura del valor del suelo implementados en el POZ Ciudad Lagos de Torca han permitido financiar infraestructura y vivienda social sin depender exclusivamente del presupuesto público; sin embargo, su efectividad depende de un marco normativo claro, una institucionalidad sólida y la aceptación del sector privado para garantizar su sostenibilidad y replicabilidad en otros contextos urbanos.

## 1.4. Objetivos

### Objetivo general

Analizar la efectividad de los instrumentos de financiamiento implementados en el POZ Ciudad Lagos de Torca, evaluando su impacto en la sostenibilidad económica y social del desarrollo urbano y explorando las condiciones necesarias para su replicabilidad en otros contextos urbanos.

### Objetivos específicos

- Describir los instrumentos de captura del valor del suelo aplicados en el POZ Ciudad Lagos de Torca, analizando su marco normativo y operacional.
- Evaluar la estructura y funcionamiento de estos instrumentos, identificando sus objetivos, mecanismos de aplicación y su impacto en la financiación del desarrollo urbano.
- Examinar los resultados parciales de la implementación de estos mecanismos en el Plan Parcial El Otoño, identificando su contribución a la generación de recursos para infraestructura y equipamientos urbanos.
- Identificar las principales barreras y oportunidades para la replicabilidad de estos instrumentos en otros entornos urbanos con dinámicas de mercado y capacidad institucional distintas.

## 2. Marco teórico

Este capítulo desarrolla el fundamento teórico sobre el mercado de suelo, la plusvalía y los instrumentos de captura del valor del suelo, destacando su importancia en la planificación urbana y su aplicación en el POZ Ciudad Lagos de Torca. También se presentan experiencias en América Latina y se identifican factores clave para la replicabilidad en otros contextos urbanos.

### 2.1. Mercado de suelo, plusvalía y captura del valor del suelo

El mercado de suelo es un componente clave en la planificación urbana, influenciado por factores como la normativa urbanística, la inversión pública en infraestructura y la dinámica del sector inmobiliario. En este contexto, la plusvalía del suelo se genera cuando el valor de un terreno aumenta debido a intervenciones públicas o cambios normativos, sin que el propietario realice inversiones directas. Este fenómeno genera efectos colaterales como la especulación, el encarecimiento del suelo y, en muchos casos, la segregación socioeconómica (Smolka & Goytia, Mercados de suelo (urbano), 2019).

#### Factores clave que afectan la plusvalía del suelo

- Normativa urbanística y regulación del uso del suelo: Cambios en la zonificación y densificación pueden incrementar significativamente el valor del suelo.
- Inversión en infraestructura pública: Obras como carreteras, transporte y equipamientos urbanos generan valorización en áreas de influencia.
- Dinamismo del mercado inmobiliario: La demanda de suelo y vivienda, el acceso al crédito y la confianza en el sector afectan su valorización.

#### Captura del valor del suelo

Para redistribuir los beneficios generados por la valorización del suelo y financiar infraestructura urbana, se aplican mecanismos de captura del valor del suelo, como la participación en plusvalía, cesiones obligatorias y fideicomisos. Estos instrumentos han demostrado ser efectivos en el POZ Ciudad Lagos de Torca, permitiendo que los propietarios y desarrolladores contribuyan al financiamiento del desarrollo urbano en función del incremento del valor de sus terrenos. Este enfoque ayuda a mitigar la especulación, promover un desarrollo más equitativo y garantizar la sostenibilidad financiera de las ciudades sin depender exclusivamente del presupuesto público.

### 2.2. Instrumentos de captura del valor del suelo

Los instrumentos de captura del valor del suelo son mecanismos utilizados por los gobiernos para recuperar parte del incremento del valor del suelo generado por intervenciones públicas y normativas urbanísticas. Estos instrumentos se detallan en la Tabla 1.

**Tabla 1. Descripción de los instrumentos de captura del valor del suelo**

Instrumento	Descripción
Aporte voluntario de recursos	Los propietarios pueden contribuir con dinero en lugar de ceder suelo, recibiendo derechos de edificabilidad a cambio.
Unidades Representativas de Aprovechamiento (URA)	Instrumento que regula la edificabilidad adicional en función de aportes financieros.
Cesiones públicas obligatorias	Los desarrolladores deben ceder un porcentaje del suelo para espacios públicos y equipamientos urbanos.

Obligación de suelo para VIS y VIP	Se exige destinar un porcentaje del suelo para viviendas de interés social y prioritario.
Participación en plusvalía	Captación de parte del incremento del valor del suelo generado por decisiones urbanísticas o inversiones públicas.
Formalización de equipamientos dotacionales	Garantiza la provisión de infraestructura para educación, salud y servicios urbanos.

**Fuente:** Decreto 088 del año 2017, Bogotá.

Si bien los fideicomisos no son instrumentos de captura de valor del suelo, son instrumentos de gestión que permiten potenciar la aplicación de éstos, ya que a través de los fideicomisos se pueden administrar los recursos captados y ejecutar las obras estratégicas, generando transparencia para los partícipes.

### 2.3. Sostenibilidad económica y social en la planificación urbana

La sostenibilidad económica y social en la planificación urbana se refiere a la capacidad de las ciudades para crecer y desarrollarse sin comprometer su estabilidad financiera ni generar desigualdades en la distribución de beneficios urbanos. Un modelo de planificación sostenible debe garantizar que los recursos generados a través de la actividad inmobiliaria y la valorización del suelo se utilicen para mejorar la calidad de vida de la población, asegurando acceso equitativo a infraestructura, vivienda y servicios. La Tabla 2 condensa los aspectos clave de este apartado.

**Tabla 2. Aspectos claves de la sostenibilidad económica y social**

Dimensión	Descripción	Representatividad de los instrumentos en la sostenibilidad
Sostenibilidad Económica	Garantiza que los proyectos urbanos sean financieramente viables a largo plazo sin depender exclusivamente del presupuesto público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de mecanismos de captura del valor del suelo como plusvalía y aportes voluntarios.</li> <li>- Inversión en infraestructura a través del Fideicomiso Lagos de Torca.</li> <li>- Incentivos para la participación del sector privado en el financiamiento del desarrollo urbano.</li> </ul>
Sostenibilidad Social	Busca garantizar el acceso equitativo a infraestructura, vivienda y oportunidades económicas, evitando la segregación socioespacial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de suelo para VIS y VIP, promoviendo integración social.</li> <li>- Cesiones obligatorias para parques y equipamientos urbanos.</li> <li>- Regulación del mercado de suelo para evitar gentrificación y exclusión de sectores vulnerables.</li> </ul>

## 2.4. Regulación del mercado de suelo y su influencia en la planificación urbana

Una regulación efectiva del mercado de suelo es clave para garantizar un desarrollo urbano equitativo y sostenible, evitando la especulación, el encarecimiento del suelo y la exclusión de sectores vulnerables. En el POZ Ciudad Lagos de Torca, se aplican diversas estrategias regulatorias para equilibrar la distribución de cargas y beneficios entre el sector público y privado.

### Estrategias regulatorias clave y su impacto

- Zonificación y regulación de usos del suelo: Se establecen áreas específicas para vivienda, comercio y equipamientos, asegurando un desarrollo equilibrado y evitando la sobre concentración de ciertos usos.
- Captura del valor del suelo: A través de mecanismos como la participación en plusvalía y los aportes voluntarios, se garantiza que la inversión pública en infraestructura genere recursos para financiar nuevos proyectos sin depender del presupuesto estatal.
- Obligación de suelo para VIS y VIP: Se establece un mínimo del área útil en los desarrollos urbanos, promoviendo la equidad socioespacial y evitando la segregación de vivienda asequible en la periferia.
- Reserva de suelo público: Se destinan terrenos para infraestructuras esenciales como parques y redes de transporte, asegurando un crecimiento urbano planificado.

## 2.5. Condiciones para la replicabilidad del modelo en otros contextos urbanos

El éxito de los instrumentos de captura del valor del suelo no solo depende de su diseño normativo y financiero, sino también de su capacidad de adaptación a distintos entornos urbanos (Smolka & Furtado, Instrumentos de gestión urbana y captura del valor del suelo, 2019). La implementación de los instrumentos de captura del valor del suelo en el POZ Ciudad Lagos de Torca ha demostrado ser un mecanismo efectivo de financiamiento urbano. Sin embargo, su aplicación en otras ciudades depende de factores estructurales y regulatorios que condicionan su viabilidad.

### Marco normativo y gobernanza urbana

Un marco legal estable y con reglas claras es esencial para la aplicación de estos instrumentos. Para garantizar su replicabilidad, se requieren:

- Normativas específicas que regulen la participación en plusvalía, las cesiones obligatorias y los fideicomisos;
- Planes de ordenamiento territorial alineados con estos mecanismos de financiamiento;
- Capacidad institucional para fiscalizar y administrar los recursos captados de manera eficiente;
- Transparencia y participación ciudadana para generar confianza en el modelo.

### Dinámica del mercado inmobiliario y disponibilidad de suelo

El éxito de estos mecanismos también depende de la estructura del mercado inmobiliario. Es fundamental que existan:

- Demanda suficiente de vivienda e infraestructura, que incentive la inversión privada en el desarrollo urbano.
- Disponibilidad de suelo urbanizable, evitando restricciones que limiten su implementación.
- Condiciones macroeconómicas favorables, que permitan estabilidad en la valorización del suelo y en la capacidad de inversión de los desarrolladores.

### Mecanismos de financiamiento y cooperación público – privada

Para que estos instrumentos sean sostenibles, se requiere una adecuada articulación entre el sector público y privado. Los incentivos pueden incluir:

- Flexibilización en tiempos de pago de aportes por edificabilidad adicional;
- Exenciones tributarias a desarrolladores que participen en proyectos estratégicos;
- Fortalecimiento de fideicomisos urbanos como herramientas de gestión eficiente de los recursos captados.

### Adaptabilidad a diferentes escalas y contextos urbanos

La replicabilidad del modelo depende de la capacidad de ajustarlo a las particularidades de cada ciudad. Para ello, se recomienda:

- Diseñar normativas flexibles que permitan su adaptación sin comprometer su efectividad;
- Garantizar capacitación técnica en gobiernos municipales para su correcta implementación;
- Alinear estos mecanismos con estrategias de desarrollo urbano integral, asegurando que el financiamiento de infraestructura esté ligado a un crecimiento planificado y sostenible.

## 3. Metodología

El estudio adopta un enfoque cualitativo y descriptivo, utilizando un método de estudio de caso para evaluar los instrumentos de financiamiento urbano aplicados en el POZ Ciudad Lagos de Torca. La metodología combina tres enfoques principales:

- Análisis conceptual: Se examinan los fundamentos teóricos de la captura del valor del suelo y su aplicación en modelos de financiamiento urbano sostenible, contrastándolos con experiencias en América Latina y otras regiones;
- Análisis documental y normativo: Se revisan leyes, decretos y planes de ordenamiento territorial que regulan los instrumentos de financiamiento en el POZ, así como estudios previos sobre su impacto en la planificación urbana;
- Análisis espacial y visualización de datos: Se emplean Sistemas de Información Geográfica (SIG) para evaluar la distribución de cargas generales y locales dentro del POZ, determinando su impacto territorial en términos de accesibilidad, infraestructura y valorización del suelo.

Esta combinación metodológica permite una evaluación integral de la efectividad y replicabilidad de los instrumentos de financiamiento, proporcionando información clave para la formulación de políticas urbanas sostenibles.

### 3.1. Limitaciones del estudio

Las principales limitaciones identificadas en el análisis del POZ Ciudad Lagos de Torca son:

- Acceso restringido a información financiera detallada, lo que dificulta la evaluación precisa de la captación y ejecución de recursos;
- Disponibilidad limitada de datos actualizados sobre la valorización del suelo y la evolución del mercado inmobiliario dentro del POZ;
- Dificultad en la obtención de información desagregada sobre la ejecución y destino específico de los fondos del Fideicomiso Lagos de Torca;
- Falta de indicadores oficiales de desempeño que permitan medir con precisión el impacto de los instrumentos de financiamiento aplicados;

- Escasa documentación sobre la aceptación del modelo por parte del sector privado, lo que limita el análisis de su viabilidad a largo plazo;
- Enfoque basado en un solo caso de estudio, lo que restringe la generalización de los hallazgos a otros contextos urbanos con dinámicas diferentes.

A pesar de estas limitaciones, la combinación de análisis normativo, documental y espacial permite obtener una visión integral de los mecanismos de financiamiento urbano y su potencial replicabilidad en otras ciudades.

## 4. Contexto y análisis del POZ Ciudad Lagos de Torca

### 4.1. Datos generales de la ciudad de Bogotá

Bogotá, capital de Colombia, es la principal metrópoli del país y el epicentro de su actividad económica, política y cultural. Su importancia dentro del territorio nacional radica no solo en su tamaño poblacional y extensión territorial, sino también en su papel como motor del desarrollo urbano y de infraestructura en Colombia. Con una superficie de 162.284 hectáreas y una población estimada de 7.840.757 habitantes, Bogotá alberga aproximadamente el 15,04% de la población total del país (DANE, 2019).

La configuración urbana de Bogotá muestra un marcado contraste entre su área urbana consolidada y su zona rural. La gran mayoría de la población, el 99,60% (7.875.957 habitantes), reside en la cabecera urbana, mientras que solo un 0,40% (31.324 habitantes) habita en las áreas rurales. Este fenómeno evidencia la fuerte concentración poblacional en el área metropolitana y la expansión urbana continua hacia las periferias, lo que genera retos significativos en materia de planificación territorial, acceso a vivienda y provisión de infraestructura.

#### Contexto demográfico y urbano

Bogotá ha experimentado un crecimiento acelerado en las últimas décadas, lo que ha generado una presión constante sobre el suelo disponible y los sistemas de movilidad, abastecimiento de agua, saneamiento y otros servicios urbanos esenciales. La expansión de la ciudad ha estado acompañada por procesos de densificación en sectores consolidados y urbanización en zonas periféricas, muchas veces sin una adecuada planificación. El rápido crecimiento demográfico y la migración hacia la ciudad han contribuido a la formación de una estructura socioeconómica heterogénea, con marcadas diferencias en la calidad de vida entre sus distintos sectores. Bogotá se enfrenta a un desafío clave: garantizar un modelo de desarrollo urbano sostenible que equilibre la densificación con la disponibilidad de suelo para nuevos proyectos de vivienda, infraestructura y servicios esenciales.

#### Distribución socioeconómica

La ciudad presenta una estructura de estratificación socioeconómica basada en seis niveles (ver Anexo A), los cuales determinan el acceso a servicios públicos y las políticas de subsidios y contribuciones. La mayoría de la población pertenece a los estratos de ingresos bajos y medios-bajos (ver Tabla 3). Según la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA, 2024), el 77,27% de la población se encuentra entre los estratos 1, 2 y 3, predominando la clase baja con un 34,93%. Esta distribución refleja un alto nivel de desigualdad en la ciudad, con sectores que presentan condiciones de urbanización precarias y con limitada disponibilidad de infraestructura y servicios básicos. El Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) Ciudad Lagos de Torca se presenta como una estrategia para mitigar esta desigualdad mediante mecanismos de financiamiento urbano que permitan generar vivienda asequible y redistribuir los beneficios del desarrollo urbano de manera más equitativa.

**Tabla 3. Estratos socioeconómicos de Bogotá**

Estrato	Descripción	Manzanas	Porcentaje
Estrato 1	bajo - bajo	7.025	15,59%
Estrato 2	bajo	15.736	34,93%
Estrato 3	medio - bajo	12.052	26,75%
Estrato 4	medio	2.438	5,41%
Estrato 5	medio - alto	1.038	2,30%
Estrato 6	alto	880	1,95%
Sin estrato	no definido	5.882	13,06%

**Fuente:** Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital

Otro factor relevante es el valor del suelo en Bogotá. Según la Secretaría Distrital de Planeación (2023), en la Tabla 4 se registra que el 65,32% del suelo urbano tiene un valor superior a los USD. 367,87 por metro cuadrado (1.500.000 COP/m<sup>2</sup>), lo que dificulta el acceso a la propiedad formal para gran parte de la población (ver Anexo B). El 34,68% restante del suelo presenta valores inferiores a esta cifra, concentrándose principalmente en sectores periféricos con menor consolidación urbana.

**Tabla 4. Clasificación por valor del metro cuadrado de manzana, 2023**

Valor referencia	Manzanas	Porcentaje
Hasta 200.000	1.395	3.32%
200.001 – 500.000	1.897	4.51%
500.001 – 1.000.000	6.564	15.62%
1.000.001 – 1.500.000	4.719	11.23%
1.500.001 – 2.000.000	6.270	14.92%
2.000.001 – 3.000.000	14.943	35.55%
3.000.001 – 4.000.000	4.486	10.67%
Mayor de 4.000.001	1.758	4.18%

**Fuente:** Secretaría Distrital de Planeación

#### Licenciamiento de construcción

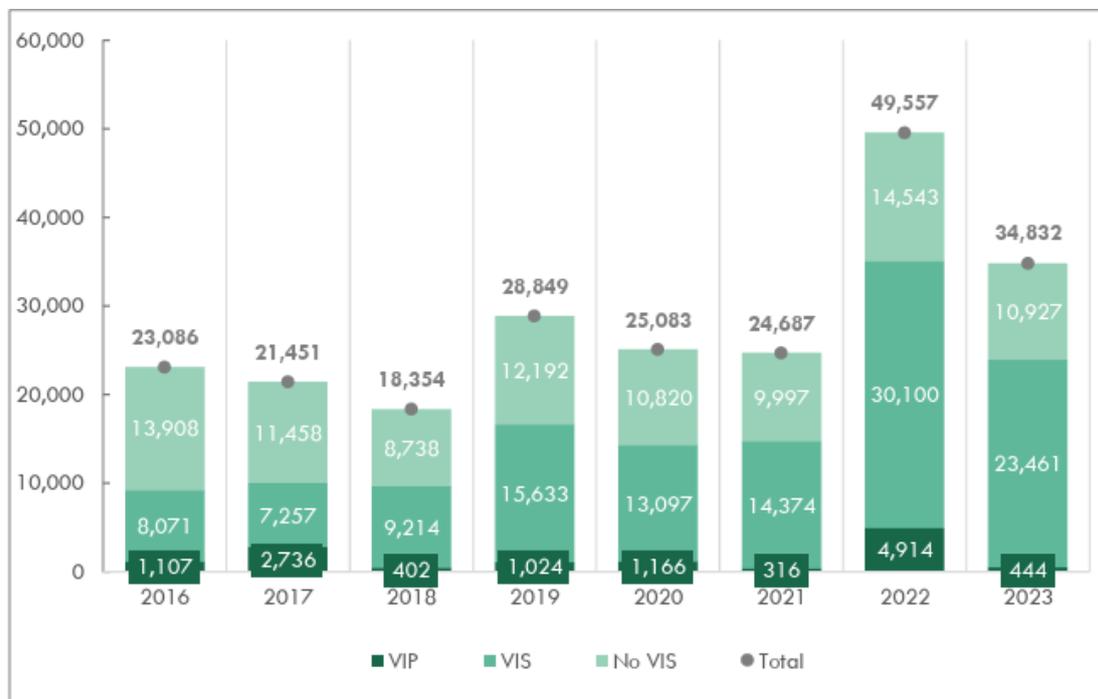
El proceso de licenciamiento de construcción en Bogotá es un factor clave para comprender la dinámica del mercado inmobiliario y su impacto en el desarrollo urbano. A través del licenciamiento, se establecen las condiciones bajo las cuales se aprueban nuevos proyectos habitacionales, determinando el ritmo y la orientación de la expansión urbana.

Entre 2016 y 2023, se otorgaron licencias para un total de 225.899 unidades habitacionales, lo que refleja una actividad constructiva significativa en la ciudad. De este total, 133.316 unidades correspondieron a viviendas de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), representando el 59% del total de proyectos aprobados en este periodo. Este porcentaje es un reflejo del esfuerzo por promover el acceso a vivienda asequible, en respuesta a la creciente demanda habitacional y la necesidad de reducir el déficit habitacional estructural.

El licenciamiento de construcción en Bogotá ha mostrado fluctuaciones en los últimos años debido a factores como cambios en las regulaciones urbanísticas, disponibilidad de suelo urbanizable y coyunturas económicas. En particular, el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2023 registró una disminución del 29,7% en la aprobación de viviendas en comparación con el mismo periodo de 2022, pasando de 49.557 a 34.832 unidades licenciadas

(ver Ilustración 1). Esta tendencia refleja el impacto de restricciones económicas, ajustes en políticas de financiamiento y la reducción en la inversión inmobiliaria, afectando el desarrollo del sector.

**Ilustración 1. Unidades de vivienda licenciadas en Bogotá**



**Fuente:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

### Déficit habitacional en Bogotá

El déficit habitacional en Bogotá es uno de los principales retos en materia de planificación urbana y equidad social. Este déficit se expresa tanto en términos cuantitativos, relacionados con la insuficiencia de unidades de vivienda disponibles, como en términos cualitativos, asociados con la baja calidad y precariedad de muchas viviendas existentes. En 2018, la Secretaría del Hábitat de Bogotá registró un total de 113.000 hogares en déficit habitacional, lo que refleja la falta de soluciones adecuadas para una parte importante de la población. A pesar de que entre 2017 y 2021 la tasa de déficit habitacional disminuyó de 9,9% a 9,5%, el número absoluto de hogares en esta situación aumentó en 39.339, lo que representa un incremento del 13,6%.

Proyecciones realizadas por el DANE indican que, para el año 2035, el déficit habitacional cuantitativo de Bogotá podría alcanzar las 1.067.525 viviendas, lo que evidencia la necesidad de implementar estrategias eficaces de financiamiento y planificación urbana. Esta proyección resalta la urgencia de desarrollar políticas que fomenten la construcción de vivienda asequible, garantizando al mismo tiempo el acceso a infraestructuras urbanas, espacios públicos, movilidad y servicios básicos adecuados.

El impacto de este déficit también se refleja en la presión sobre los servicios urbanos y la estructura ecológica de la región. La creciente demanda de vivienda requiere una expansión equilibrada y sostenible, que no comprometa los recursos naturales ni la capacidad de abastecimiento de agua y saneamiento en la ciudad. La Tabla 5 muestra el desglose trimestral por tipología (VIP, VIS y No VIS) de unidades de vivienda iniciadas entre el tercer trimestre del año 2020 hasta el tercer trimestre del año 2024 (DANE D. A., 2023).

**Tabla 5. Unidades iniciadas por tipo de vivienda**

Año	Trim	VIP		VIS		No VIS		Total
		Apartamentos	Casas	Apartamentos	Casas	Apartamentos	Casas	
2020	III	11	11	1.734	7	5.424	59	7.246
2020	IV	794	32	3.790	31	3.051	103	7.801
2021	I	104	23	2.993	38	5.614	109	8.881
2021	II	251	14	3.751	29	4.050	142	8.237
2021	III	182	11	4.505	21	5.580	155	10.454
2021	IV	798	21	6.337	33	3.643	240	11.072
2022	I	0	23	8.098	40	5.909	232	14.302
2022	II	327	30	3.851	47	6.703	179	11.137
2022	III	672	23	4.853	31	5.096	153	10.828
2022	IV	181	18	5.149	23	3.749	162	9.282
2023	I	413	15	5.982	29	5.479	129	12.047
2023	II	865	13	6.947	28	5.394	119	13.366
2023	III	496	12	8.095	31	5.446	115	14.195
2023	IV	438	6	5.946	28	3.662	129	10.209
2024	I	1.571	19	8.686	25	4.417	104	14.822
2024	II	1.197	7	4.677	30	3.245	107	9.263
2024	III	251	8	6.728	25	2.146	90	9.248

**Fuente:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

#### Relevancia del POZ Ciudad Lagos de Torca en Bogotá

El POZ Ciudad Lagos de Torca representa una estrategia clave para abordar los desafíos de acceso a la vivienda y planificación urbana en Bogotá. Este proyecto cobra especial importancia al considerar que la mayoría de la población de la ciudad pertenece a estratos bajos y medios-bajos, lo que limita sus posibilidades de acceso a vivienda formal debido a los elevados costos del suelo urbano.

Dado que el 65,32% del suelo urbano en Bogotá tiene un valor por metro cuadrado superior al salario mínimo mensual de 2024 (USD. 318,82 o 1.300.000 COP), el acceso a la propiedad sigue siendo una barrera para muchas familias. La implementación del POZ Ciudad Lagos de Torca busca reducir el déficit habitacional y mejorar la equidad en el acceso a vivienda, mediante la aplicación de mecanismos de financiamiento basados en la captura del valor del suelo. De esta manera, se plantea como una solución integral para un crecimiento urbano planificado y sostenible en Bogotá.

#### 4.2. Descripción y análisis del POZ Ciudad Lagos de Torca

##### Características generales del POZ Ciudad Lagos de Torca

El Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) Ciudad Lagos de Torca ubicado en la localidad de Suba, en la zona de Torca – Guaymaral al norte de la ciudad de Bogotá, es un proyecto estratégico de desarrollo urbano. Se establece como una de las apuestas más relevantes para la expansión ordenada y sostenible de la ciudad, promoviendo la integración de infraestructura, vivienda, equipamientos urbanos y espacios públicos, los cuales se implementarían por medio del financiamiento que generen los instrumentos de captura del valor del suelo.

El POZ Ciudad Lagos de Torca tiene una extensión aproximada de 1.803,00 hectáreas, en el que se proyectan un total de 135.000 viviendas (ver Tabla 6) para una población estimada de 448.557 personas. Este proyecto nace a partir del Decreto 088 del 03 de marzo de 2017, en el cual se establecieron las normas para el ámbito de aplicación POZ Norte, incluyendo la expedición de las fichas reglamentarias necesarias para la expedición de acciones y actuaciones urbanísticas posteriores. El POZ Ciudad Lagos de Torca tiene contemplado generar 599,30 hectáreas para espacio público, 730 hectáreas para equipamientos, 38.900 viviendas tipo VIS, 30.540 unidades de vivienda tipo VIP y 65.560 unidades de vivienda tipo No VIS (Subdirección de Gestión, 2021).

**Tabla 6. Unidades de viviendas proyectadas en el POZ Ciudad Lagos de Torca**

Tipología	Hectáreas	Porcentaje	Total
VIP	30.540	22,62%	51,44% (VIS+VIP)
VIS	38.900	28,82%	
No VIS	65.560	48,56%	48,56%
<b>Total</b>	<b>135.000</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** Decreto 088 del año 2017, Bogotá.

A la fecha, el POZ Ciudad Lagos de Torca consta de un total de 34 planes parciales en diferentes estados, sin embargo, en la actualidad ha adoptado un total de nueve (9) (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), los que establecen un total 63.710 unidades de vivienda distribuidas en 28.146 viviendas VIS+VIP y 35.564 No VIS (ver Tabla 7). Adicionalmente, estos planes parciales generaron 46,85 hectáreas de espacio público para parques y 22,08 hectáreas para equipamiento público (Planeación, 2025).

**Tabla 7. Análisis de los planes parciales adoptados en el POZ Ciudad Lagos de Torca**

Planes parciales	Decreto de aprobación	VIP	VIS	No VIS
PP No. 2 – El Carmen	Decreto 469, 2021	2.401	4.785	7.715
<b>PP No. 7 – El Otoño</b>	<b>Decreto 885, 2019</b>	<b>1.920</b>	<b>1.458</b>	<b>4.006</b>
PP No. 9 – Alameda de la Concordia	Decreto 632, 2023	698	1.166	2.202
PP No. 10 – El Rosario	Decreto 376, 2023	1.096	1.730	2.436
PP No. 15 – Mazda Mavaia	Decreto 350, 2020	1.419	1.802	3.007
PP No. 17 – Lucerna	Decreto 241, 2021	279	434	1.119
PP No. 26 – El Bosque	Decreto 653, 2019	2.717	2.764	7.033
PP No. 29 – Mudela del Río	Decreto 295, 2024	6.762		8.046
Valmaría	Decreto 447, 2005	-	-	-

**Fuente:** Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá.

A nivel de infraestructura y movilidad, el POZ Ciudad Lagos de Torca contempla a corto plazo el aumento del 20% de la oferta de transporte público, destinando 11 hectáreas para la construcción de patios troncales y zonales. Adicionalmente, se prevé la incorporación de 44,35 kilómetros de ciclorrutas y 11 kilómetros de nuevas vías que contribuirían con la interconectividad del proyecto. Estos proyectos se fundamentan en una inversión de USD. 166.542.913,44 (506 mil millones COP), conforme el reporte de la Alcaldía de Bogotá del año 2020 (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Conforme información de la Secretaría del Hábitat, mediante el Decreto 088 del año 2017 y sus modificatorias, se asignaron derechos de edificabilidad por aproximadamente USD.

1.682.182.314,88 (4,5 billones COP), que se destinarían para suelo (USD. 747.636.584,39) y obras de infraestructura (USD. 934.545.730,49). Aproximadamente el 49% de lo destinado para para obras de infraestructura se asignarían a la malla vial, mientras que el resto se destinaría para el acueducto, alcantarillado, estaciones y puentes, y el Parque Guaymaral (ver Tabla 8). Este fondo común es gestiona a través del Fideicomiso Ciudad Lagos de Torca, en el que los propietarios de terrenos pueden anticipar el aporte de tierra y los desarrolladores los recursos económicos.

**Tabla 8. Inversión en obras de infraestructura**

Obras de infraestructura	Inversión	Porcentaje
Malla vial	USD. 448.581.950,63	49,00%
Acueducto, alcantarillado y ambiental	USD. 345.781.920,28	37,00%
Parque Guaymaral	USD. 84.109.115,74	9,00%
Estaciones y puentes	USD. 46.727.286,52	5,00%

**Fuente:** Secretaría del Hábitat, Bogotá

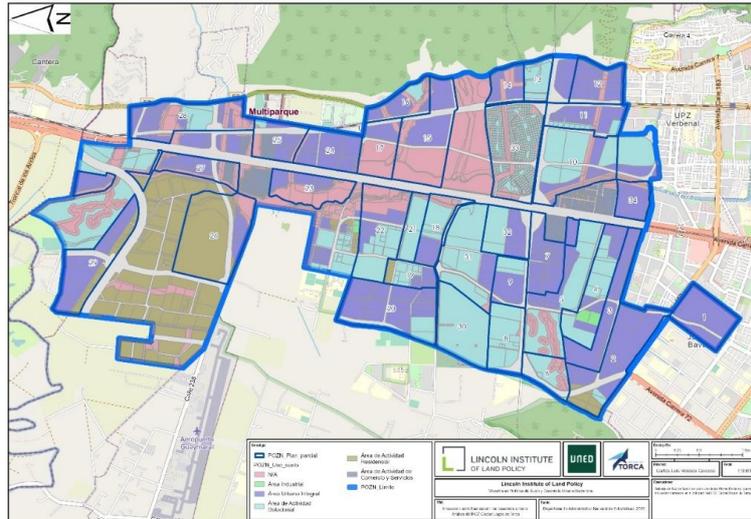
Mediante Decreto 049 del 23 de enero de 2018 se procede con la modificación del Decreto 088, modificación que entre otros se establecen los usos indicativos del suelo. La cartografía del Fideicomiso Lagos de Torca (Fideicomiso, 2025) establece cinco (5) categorías del suelo, siendo el suelo destinado para residencial (Zona Residencial y Zona Residencial Neta) la de mayor ocupación en el POZ Ciudad Lagos de Torca con el 42,83% del uso de suelo, lo que equivale a 645,13 hectáreas del proyecto (ver Tabla 9).

**Tabla 9. Usos de suelo del POZ Ciudad Lagos de Torca**

Uso de suelo	Área (Ha)	Porcentaje
N/A	305,37	20,27%
Área de Actividad de Comercio y Servicios	40,08	2,68%
Área de Actividad Dotacional	428,28	28,43%
Área de Actividad Residencial	214,47	14,24%
Área Industrial	4,78	0,32%
Área Urbana Integral	513,01	34,06%

**Fuente:** Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca

## **Ilustración 2. Usos de suelo del POZ Ciudad Lagos de Torca**



Fuente: Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca

En la

Ilustración 2 se evidencia que el uso de suelo denominado N/A, se corresponde al suelo clasificado como tratamiento urbanístico de protección, al igual que en cuerpos de agua y zonas de protección.

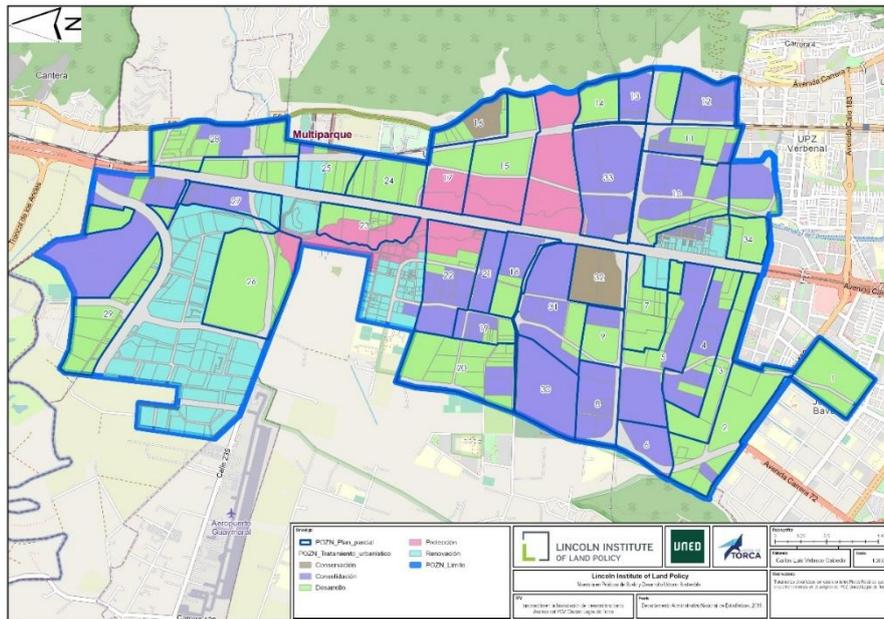
Tomando como referencia la información cartográfica del Fideicomiso Lagos de Torca, posee 1.506,58 hectáreas de suelo destinado para el desarrollo del proyecto, clasificadas para conservación, consolidación, desarrollo, protección y renovación (ver Ilustración 3). La Tabla 10 permite evidencias que el 37,92% del suelo está destinado para desarrollo, donde el 98,66% de ese tratamiento se enfoca en la consolidación de sectores urbanos especiales (509,11 hectáreas); mientras que se destinaron 154,32 hectáreas o la equivalencia al 10,24% del proyecto para protección, en los que se encuentran el Humedal de Guaymaral, el Humedal de Torca y se desarrollará el Parque Metropolitano Guaymaral.

Tabla 10. Tratamientos urbanísticos del POZ Ciudad Lagos de Torca

Tratamientos urbanísticos	Área (Ha)	Porcentaje
Conservación	35,16	2,33%
Consolidación	516,03	34,25%
Desarrollo	571,28	37,92%
Protección	154,32	10,24%
Renovación	229,80	15,25%

Fuente: Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca

### Ilustración 3. Tratamientos urbanísticos del POZ Ciudad Lagos de Torca



**Fuente:** Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca

Partiendo desde la premisa que el suelo de tratamiento urbanístico de *desarrollo* es aquel que más aportaría a los instrumentos de financiamiento del POZ Ciudad Lagos de Torca, la coincidencia entre el tratamiento urbanístico de *desarrollo* y el uso de suelo de *área urbana integral* dentro del contexto del proyecto ilustra un modelo de crecimiento urbano enfocado en la transformación controlada de terrenos urbanizables aún no desarrollados. Este enfoque se centra en asegurar una expansión que responde a las necesidades de crecimiento demográfico y económico de la zona, al tiempo que promueve una distribución equitativa de las responsabilidades y beneficios del desarrollo. Esto incluye el reparto justo de las cargas financieras y los beneficios derivados de mejoras en servicios y calidad de vida entre los desarrolladores, futuros residentes y el gobierno local.

Este enfoque incluye una distribución equitativa de cargas y beneficios, lo que implica que los costos asociados al desarrollo y los beneficios derivados, como el acceso a nuevos servicios y la mejora en la calidad de vida, se reparten justamente entre los desarrolladores, residentes y la administración local. Además, se enfatiza la integración de espacios públicos y equipamientos necesarios para el bienestar comunitario. Por otro lado, este tratamiento permite definir el potencial edificable de las áreas privadas, regulando aspectos como la densidad, altura y uso del suelo asegurando un desarrollo sostenible.

#### Plan Parcial El Otoño

El Plan Parcial No. 7 El Otoño, aprobado mediante Decreto 885 del 31 de diciembre del año 2019, se ubica en el sector sur del proyecto Ciudad Lagos de Torca, entre la Avenida el Polo, la Avenida Paseo Los Libertadores, la Urbanización Parque Industrial El Otoño (Mega outlet) y el Club El Rancho (ver Fuente: Decreto 855 del año 2019, Bogotá)

Ilustración 4). Tiene una extensión de 33,28 hectáreas de las cuales el 45% se encuentra dentro del suelo urbano (14,32 hectáreas) mientras que el 55% restante se encuentra dentro de suelo de expansión urbana (18,96 hectáreas).

El plan parcial incorpora un enfoque integrado en el desarrollo urbano que equilibra la expansión con la sostenibilidad ambiental. Promueve un uso mixto del suelo que incluye áreas

residenciales, comerciales y de servicios, diseñadas para fomentar un ambiente urbano dinámico y accesible que responda a las diversas necesidades de la población. El PP El Otoño se desarrolla a través de dos (2) unidades de actuación y/o gestión urbanística (UAU/UG), tal como se detalla en la Tabla 11. Cada una de ellas aportará su correspondiente suelo de carga general para tener acceso a los aprovechamientos urbanísticos.

**Tabla 11. Distribución de las UAU/UG**

Unidades de Actuación Urbanística	Área (Ha)	Porcentaje
UAU/UG 1	25,47	76,97%
UAU/UG 2	7,62	23,03%

**Fuente:** Decreto 855 del año 2019, Bogotá

**Ilustración 4. Delimitación del Plan Parcial El Otoño**



**Fuente:** Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca

En términos de financiamiento, el plan detalla un modelo de reparto equitativo de cargas y beneficios, se articulan estrategias claras para la construcción y mantenimiento de la infraestructura necesaria, incluyendo la valoración de las cargas generales y locales, así como la estimación de los beneficios urbanísticos que contribuyen a la sostenibilidad financiera del proyecto.

**Instrumentos de financiamiento**

El POZ Lagos de Torca implementa una serie de instrumentos de financiamiento innovadores, basados en la captura del valor del suelo, a través de los cuales se busca garantizar el desarrollo urbano sin depender exclusivamente del presupuesto público y la redistribución equitativa de cargas y beneficios (ver Tabla 12).

**Tabla 12. Esquema de los instrumentos de financiamiento y su relación con el POZ**

Elemento	Descripción
Identificación de los instrumentos	Los mecanismos de financiamiento aplicados en el POZ Ciudad Lagos de Torca son: aporte voluntario de recursos, cesiones públicas obligatorias, obligación de suelo para viviendas VIS y VIP, participación en plusvalía y formalizaciones de equipamientos.

Escalas de reparto (generales y locales)	Las cargas generales contemplan la infraestructura vial, redes de servicios públicos, parques metropolitanos. Las cargas locales corresponden a equipamientos barriales, parques vecinales, vías internas de los desarrollos.
Cargas en suelo y dinero	Pueden ser a través de la cesión de terrenos para infraestructura y espacio público, o, por medio de aportes monetarios gestionados por el fideicomiso Lagos de Torca para financiar las obras.
Índices de construcción	De manera generalizada se establece un índice básico (0,20), el cual puede verse incrementado a cambio de Unidades Representativas de Aporte (URA).
Relación entre decretos y financiamiento	Los índices de construcción permiten la regulación de la edificabilidad y determinan las contribuciones, mientras que el índice adicional permitido generaría ingresos a través de URA. El suelo cedido y los aportes voluntarios garantizarían el equilibrio entre el desarrollo privado y la infraestructura pública.

**Fuente:** Decreto 088 del año 2017, Bogotá.

A continuación, se detallarán cada uno de los instrumentos de financiamiento implementados en el POZ Ciudad Lagos de Torca.

### **Aporte voluntario de recursos**

Este instrumento permite a los propietarios de bienes inmuebles dentro del POZ Ciudad Lagos de Torca y a desarrolladores, contribuir con recursos monetarios al Fideicomiso Lagos de Torca como alternativa al pago en especie de suelo, por lo cual reciben derecho de edificabilidad, fondos que serán gestionados por el fideicomiso. Este mecanismo que busca garantizar el financiamiento de las cargas generales, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 168 del Decreto 088 del año 2017. Conforme lo establecido en el artículo 181 del decreto, el Fideicomiso Lagos de Torca reconocerá una (1) Unidad Representativa de Aporte (URA) por cada USD. 163,43 (580.000 COP) recibidos como aporte, permitiendo así contabilizar y gestionar los recursos recibidos.

Este derecho de edificabilidad se encuentra normado en el artículo 138 del Decreto 088, que se refiere a la capacidad adicional de construcción que se puede obtener más allá del índice básico, y que se concede bajo condiciones específicas. En el POZ Ciudad Lagos de Torca, este índice adicional está disponible sólo cuando se realicen aportes de carga general, lo cual forma parte de un esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios. El índice de construcción básico es el permitido para cualquier desarrollo en el área neta urbanizable que es uniforme en 0,20 para todos los usos sobre el área neta urbanizable (ver Tabla 13).

**Tabla 13. Índice de Ocupación y Construcción**

Usos	VIP	VIS	No VIS	Comercio y Servicios	Dotacional
Índice de Ocupación (sobre área útil)	0,80	0,80	0,60	0,80	Nota 1

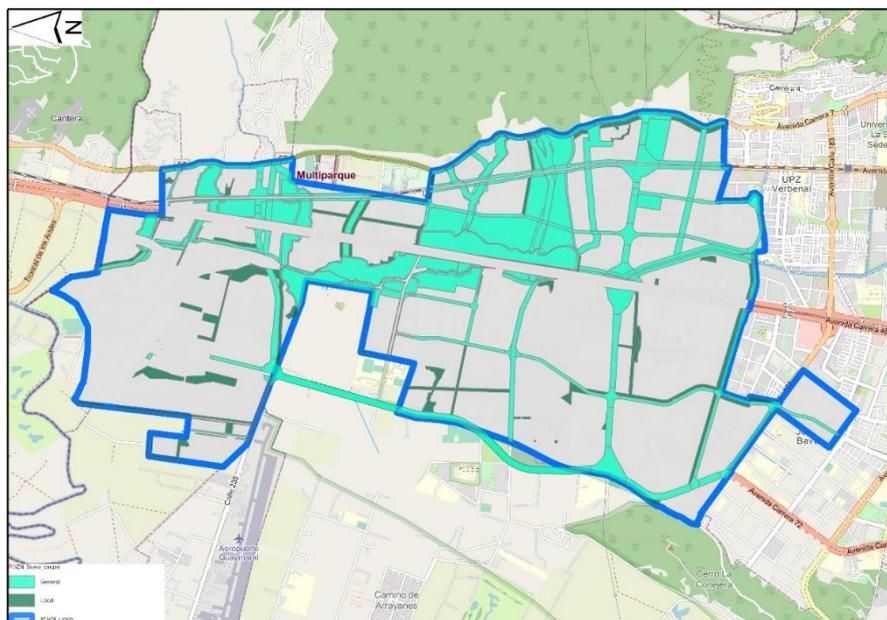
Índice de Construcción Básico (sobre área neta urbanizable)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Índice de Construcción adicional al básico al que se puede acceder únicamente por aportes de carga general (sobre área neta urbanizable)	1,10	2,00	2,00	2,55	Nota 1

**Fuente:** Decreto 088 del año 2017

Mediante el Decreto 417 del 16 de julio del año 2019, se procede con la modificación del Decreto Distrital 088 de 2017, que a su vez fue modificado por los Decretos Distritales 049 y 425 de 2018, se clasifican las cargas generales y locales del POZ Ciudad Lagos de Torca, donde se obtienen un total de 523,57 hectáreas (ver Ilustración 5). Las cargas generales del POZ ascienden a las 446,92 hectáreas, lo que equivale al 85,36% de la totalidad asignada para cargas del suelo. Mientras tanto las cargas locales, conforme el Decreto 417 del 16 de julio del año 2019, suman 76,63 hectáreas, o lo equivalente al 14,64% de las cargas totales del suelo.

Con base en la información de la Secretaría del Hábitat de Bogotá, se contemplan cuatro (4) proyectos que se gestionarán con recursos privados a cambio de derechos de edificabilidad, con un valor total de USD. 412.649.113,88 (1.464.478.718.841 COP), distribuidos entre estudios y diseños más construcción, valor predial y costos de operación (ver Tabla 14).

**Ilustración 5. Cargas generales y locales POZ Ciudad Lagos de Torca**



**Fuente:** Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca

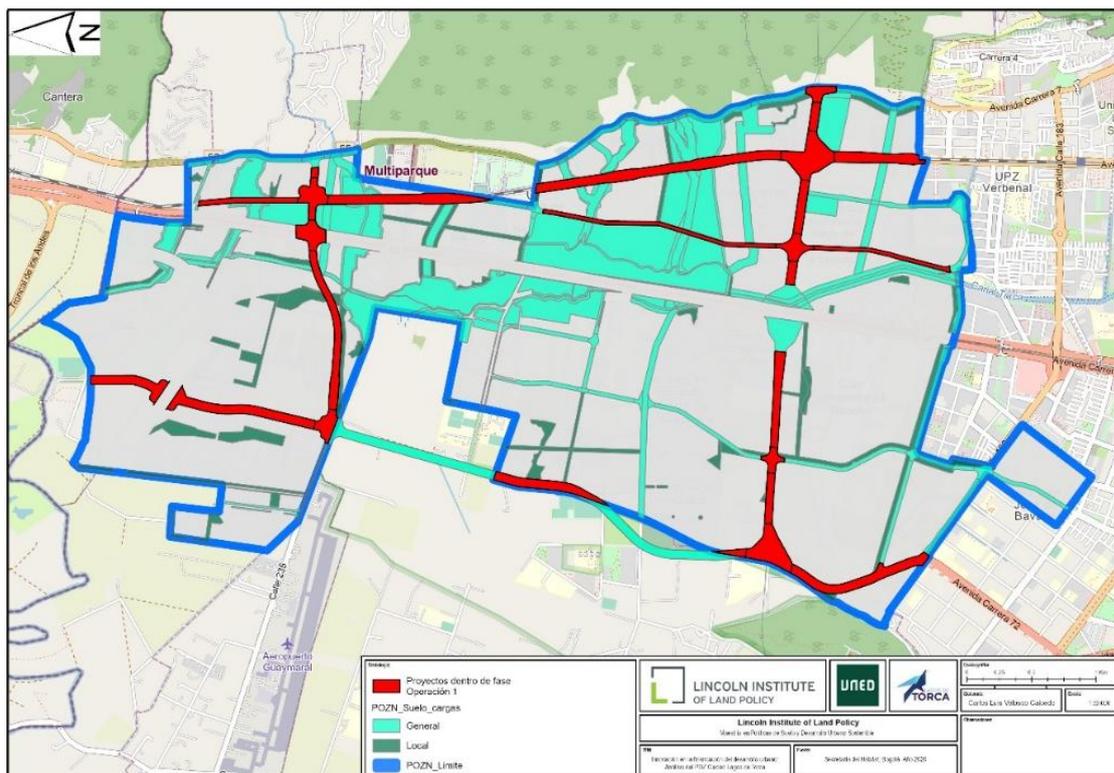
**Tabla 14. Inversión contemplada para cargas generales**

<b>Obra</b>	<b>Inversión</b>	<b>Destino</b>	<b>Fondos</b>
Reconformación de humedal, quebradas y canal Guaymaral	USD. 12.548.051,47	Estudios y diseños + construcción	Convenio con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado – EAB. Interventoría a cargo de Fideicomiso.
	USD. 10.472.148,32	Valor total predial	
Parque Guaymaral	USD. 24.752.985,65	Estudios y diseños + construcción	Convenio con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado – EAB. Interventoría a cargo de Fideicomiso.
	USD. 11.632.918,36	Valor total predial	
Malla vial arterial	USD. 222.732.881,41	Operación 1	Convenio con Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Interventoría a cargo de Fideicomiso.
Redes matrices de servicios públicos	USD. 130.510.128,67	Operación 1	Convenio con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado – EAB. Interventoría a cargo de Fideicomiso y/o Codensa, Gas Natural, UAESP.

**Fuente:** Secretaría del Hábitat, Bogotá. Año 2020

El artículo 169 del Decreto 417 del 16 de julio de 2019, realiza la modificatoria a la implementación de las obras de carga general definiéndolas en cinco (5) operaciones, en la Ilustración 6 se identifican los tramos correspondientes a la Operación 1 de los proyectos detallados en la tabla anterior, los cuales corresponden aproximadamente al 26% de las cargas generales con una extensión de 117,34 hectáreas. Conforme en lo establecido en el artículo 169, posterior a la ejecución de la Operación 1, se deberá dar prioridad a la ejecución de las obras que funcionalmente permitan la ejecución de los planes parciales que tengan la mayor cantidad de área neta urbanizable con licencias de urbanización expedidas en la fecha en la que se apruebe la ejecución de la respectiva obra.

**Ilustración 6. Cargas generales dentro de la etapa Operación 1**



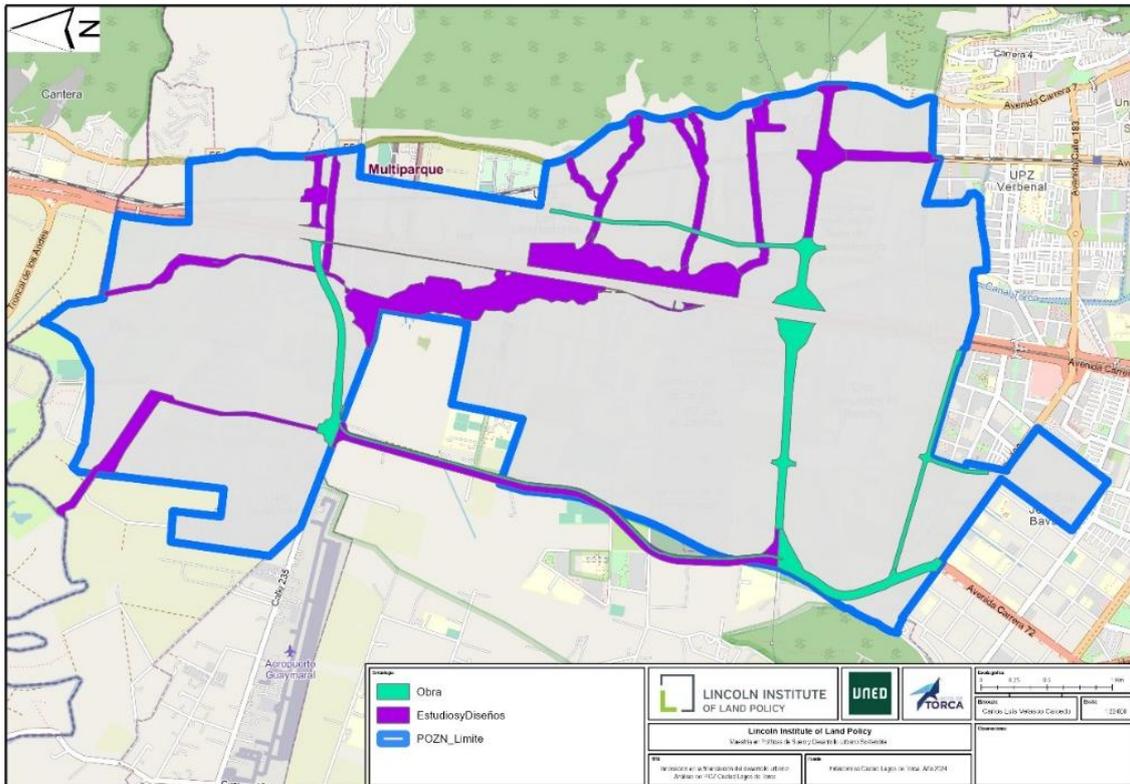
**Fuente:** Secretaría del Hábitat, Bogotá. Año 2020

El POZ Ciudad Lagos de Torca ha establecido un esquema basado en contribuciones obligatorias y voluntarias, donde el aporte voluntario de recursos es una alternativa donde los propietarios y desarrolladores, pueden optar por la contribución monetaria en contramedida a ceder suelo o la inversión directa en infraestructura. Este mecanismo ha sido clave para garantizar que la ejecución de infraestructura no dependa exclusivamente de las contribuciones obligatorias y las cesiones de suelo. Siendo así que, gracias a este instrumento el POZ ha logrado captar recursos significativos para la financiación de obras.

El aporte voluntario de recursos en el POZ Ciudad Lagos de Torca ha sido un instrumento fundamental para la captación de fondos sin comprometer las finanzas públicas. Su implementación ha permitido garantizar la construcción de infraestructura esencial contemplada dentro de las cargas generales. En la actualidad, este instrumento ha permitido la ejecución de 63,13 hectáreas de redes viales correspondientes al 14,12% de las cargas generales establecidas en el Decreto 417. Mientras que, en la etapa de estudios y diseños, se están definiendo 244,83 hectáreas, lo que equivale al 54,78% de las cargas. Por lo que, se puede

determinar que el 68,90% de las cargas generales del POZ Ciudad Lagos de Torca, se encuentra en desarrollo (ver Ilustración 7).

**Ilustración 7. Cargas generales en desarrollo por fases de ejecución**



**Fuente:** Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca. Año 2024

De las 117,34 hectáreas planificadas dentro de la fase de Operación 1, a la fecha del presente trabajo, el 42,82% (50,25 hectáreas) de esa planificación se encuentra en ejecución (ver Tabla 15).

**Tabla 15. Ejecución de lo planificado dentro de la fase Operación 1**

Nombre	Tipo	Fase	Área (Ha)
Av. Guaymaral Occidental	Vía / Redes	Obra	10,62
Av. Polo Occidental	Vía / Redes	Obra	13,85
Av. Polo Oriental Y Santa Bárbara	Vía / Redes	Obra	13,59
Av. Boyacá Tramo 3	Vía / Redes	Obra	12,19

**Fuente:** Cartografía Fideicomiso Lagos de Torca. Año 2024

**Unidad Representativa de Aporte (URA)**

Este instrumento busca la compensación y regulación de la edificabilidad, logrando así equilibrar la distribución de cargas y beneficios entre los propietarios y los desarrolladores, asegurando que los aportes sean proporcionales al aprovechamiento urbanístico otorgado.

## **Cesiones públicas obligatorias**

Mediante este instrumento, que es clave dentro del POZ Ciudad Lagos de Torca, se determinan los terrenos que deben ser entregados gratuitamente por los propietarios y desarrolladores como parte del proceso de urbanización, los cuales serán destinados para equipamientos urbanos, zonas verdes, parques y redes viales, para garantizar un desarrollo sostenible y equilibrado. Este suelo cedido es una medida de contraprestación a los beneficios básicos otorgados y se denominan cargas locales, tal cual lo establece el numeral 2 del artículo 167 del Decreto 088 del año 2017. El artículo 115 del mismo decreto, regula las condiciones en las cuales los propietarios y desarrolladores, deberán realizar la entrega de los terrenos cedidos.

Este instrumento que conforme el artículo 111 del Decreto 088 establece la obligatoriedad de cesión del 25% del área neta urbanizable (17% parques y zonas verdes, y 8% para equipamiento), ha permitido garantizar la provisión de espacio público y equipamientos urbanos. Las cesiones públicas obligatorias han permitido que el POZ Ciudad Lagos de Torca garantice una adecuada provisión de espacios públicos, parques y equipamientos urbanos, asegurando que el crecimiento urbano sea sostenible y equitativo. Sin embargo, es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos de gestión, seguimiento y adecuación de las cesiones, para que estas realmente cumplan su función de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

## **Obligación de suelo para VIS y VIP**

El marco normativo del POZ Ciudad Lagos de Torca, establece este instrumento que exige a los desarrolladores destinar un porcentaje del área útil del proyecto a la construcción de viviendas tipo VIS y VIP, garantizando así el acceso a la vivienda de los estratos socioeconómicos más bajos y logrando así contrarrestar la segregación socioespacial en los nuevos proyectos urbanísticos de Bogotá.

Este porcentaje se encuentra regulado dentro del artículo 139 del Decreto 088, el cual determina que al menos el 20% del suelo útil deberá ser destinado para vivienda tipo VIS y el mismo porcentaje para viviendas tipo VIP. Adicional, se reglamenta que las manzanas en las cuales se desarrollen viviendas tipo VIS se deberán destinar como mínimo el 5% del área útil de la manzana para comercio y servicios; mientras que en las manzanas donde se desarrollen viviendas tipo VIP, el porcentaje mínimo establecido será del 3%.

Si bien el POZ Ciudad Lagos de Torca tiene contemplado destinar 69.440 viviendas entre VIS y VIP, si bien a la fecha existen nueve (9) planes parciales adoptados dentro del proyecto, el Decreto 447, 2005 en el cual se aprueba Valmaría, únicamente se destina suelo para parques y equipamientos, por lo cual, a la fecha se ha logrado destinar un total de 31.431 viviendas tipo VIS y VIP.

La obligación de suelo para vivienda tipo VIS y VIP en el POZ Ciudad Lagos de Torca ha sido un instrumento que busca garantizar la disponibilidad de suelo destinado a vivienda social, contribuyendo a la equidad urbana y a la integración de distintos sectores socioeconómicos. Sin embargo, su éxito depende de la correcta aplicación de la normativa, la gestión eficiente de los traslados de suelo y la implementación de incentivos que promuevan su cumplimiento dentro de cada plan parcial.

## **Participación en plusvalía**

Este instrumento busca la recuperación del incremento en el valor del suelo, generado por decisiones normativas o inversiones públicas. En el caso del POZ Ciudad Lagos de Torca, este instrumento permite capturar recursos derivados de la valorización del suelo y poder destinarlos a proyectos de infraestructura vial, equipamientos urbanos y viviendas de interés social. En la

Ley 388 del año 1997, se establecen los mecanismos que permiten a los municipios promover el ordenamiento territorial a partir, entre otros, de la participación en plusvalía.

En el POZ Ciudad Lagos de Torca, la construcción de vías, redes de saneamiento, las regulaciones que permiten realizar aumentos en densidad o altura de las construcciones, el cambio en la clasificación del suelo, la dotación de parques y la consolidación de centralidades comerciales, son hechos generadores de plusvalía que han permitido la movilización de recursos para obras estratégicas, aunque su aplicación enfrenta desafíos en su implementación y aceptación por parte de propietarios y desarrolladores.

La determinación de los hechos generadores para la determinación de la participación en plusvalía está definida en el artículo 218 del Decreto 088 del 2017, clasificándolos en suelo urbano (licencia urbanística) y suelo de expansión urbana (plan parcial).

- Suelo urbano: La presente decisión administrativa contiene hechos generadores de la participación en plusvalía por (i) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y/o por (ii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción o ambos a la vez, sin asunción de cargas generales.
- Suelo de expansión urbana: La presente decisión administrativa contiene hechos generadores de la participación en plusvalía por (i) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y/o por (ii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez, sin asunción de cargas generales.
- En los actos administrativos mediante los cuales se adopten el plan parcial, se identificarán las áreas o zonas beneficiarias de los hechos generadores de la participación en la plusvalía, con el fin de que se inicie el proceso para su determinación y liquidación.

### **Fideicomisos como instrumentos de gestión**

Son mecanismos financieros y administrativos diseñados para la captación, administración y ejecución de recursos destinados al desarrollo urbano. En el contexto del POZ Ciudad Lagos de Torca, estos fideicomisos se utilizan para garantizar la correcta aplicación de los instrumentos de financiamiento urbano, permitiendo una distribución equitativa de cargas y beneficios entre el sector público y privado. Estos instrumentos funcionan como entidades de administración fiduciaria, donde los desarrolladores realizan aportes en dinero o suelo que se gestionan de manera transparente para financiar infraestructura vial, equipamientos urbanos, vivienda de interés social y espacio público. Además, los fideicomisos regulan el acceso a derechos edificatorios adicionales mediante Unidades Representativas de Aporte (URA).

## **5. Resultados parciales de la implementación de los instrumentos de financiamiento**

Una vez realizado el análisis, La Tabla 16 presenta los resultados parciales obtenidos en la ejecución de los instrumentos de financiamiento, tanto para el POZ Norte como en el PP El Otoño.

**Tabla 16. Resultados parciales del POZ Norte y el Plan Parcial El Otoño**

Categoría	POZ Norte	Plan Parcial El Otoño
Captación de recursos	Se proyectaron 3.350.000 URA en 2017, con un excedente del 8.2% en el escenario esperado.	Se generaron 30.889,02 URA por aportes voluntarios de suelo.
Ejecución de infraestructura	Presupuesto de USD. 732.7 millones, con obras en redes viales, saneamiento y parques.	Se planificaron 14,02 hectáreas para cargas locales y se ejecutaron 50,25 hectáreas en la fase Operación 1.
Participación en plusvalía	Se captaron USD. 59.3 millones, aunque con dificultades en la liquidación y cobro.	Genera plusvalía por cambio de clasificación de suelo y aumento de densidad, pero no se ha liquidado aún.
Cesiones obligatorias	Se destinaron 446,92 hectáreas para cargas generales y 76,63 hectáreas para cargas locales.	Se cedieron 7,27 hectáreas, incluyendo parques y equipamientos.
Vivienda VIS y VIP	Se contemplan 69.440 unidades VIS y VIP en el POZ, con avances parciales en su ejecución.	Se destinaron 5,98 hectáreas para VIS y VIP, con 3.378 unidades proyectadas.
Fideicomiso Lagos de Torca	Ha permitido captar y gestionar fondos, pero enfrenta demoras en la ejecución de proyectos.	Administra el suelo aportado y certifica la entrega para asegurar derechos edificatorios.
Retos clave	Falta de mecanismos para mantenimiento de infraestructura.	Atraso en la liquidación de plusvalía.

### 5.1. Resultados parciales en el Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) Norte

El modelo de financiamiento basado en el reparto equitativo de cargas y beneficios ha permitido garantizar la financiación de las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo urbano de Ciudad Lagos de Torca, que contempla un presupuesto de USD. 732.752.635,27 (1.960.184 mil millones COP). De este valor, se descuentan USD. 59.358.606,62 provenientes de la participación en plusvalía y USD. 14.009.961,95 por la formalización de equipamientos dotacionales, dejando un valor real de USD. 659.383.319,06 (1.763.914 mil millones COP), a ser recaudados a través del sistema de reparto de cargas y beneficios, y gestionado por el Fideicomiso Lagos de Torca.

Para ello, se proyectó en el año 2017, la generación de 3.350.000 unidades representativas de aporte (URA) en dos años (año 2019), con un descuento del 13% por pronto pago, lo que implicaría para esa fecha, la necesidad de 3.342.346 URA en recursos económicos. En un escenario de máximo aprovechamiento, la totalidad de la edificabilidad generaría un excedente de 655.766 URA (19% más de lo necesario), mientras que en un escenario esperado el excedente sería del 8,2% y en uno conservador de 1,9%. Bajo esta planificación, se aseguraba la sostenibilidad financiera del proyecto, permitiendo que las inversiones en vías, redes de

servicios públicos y adecuamiento ambientales se realicen sin depender exclusivamente de recursos públicos y garantizando la viabilidad del desarrollo urbano de la zona.

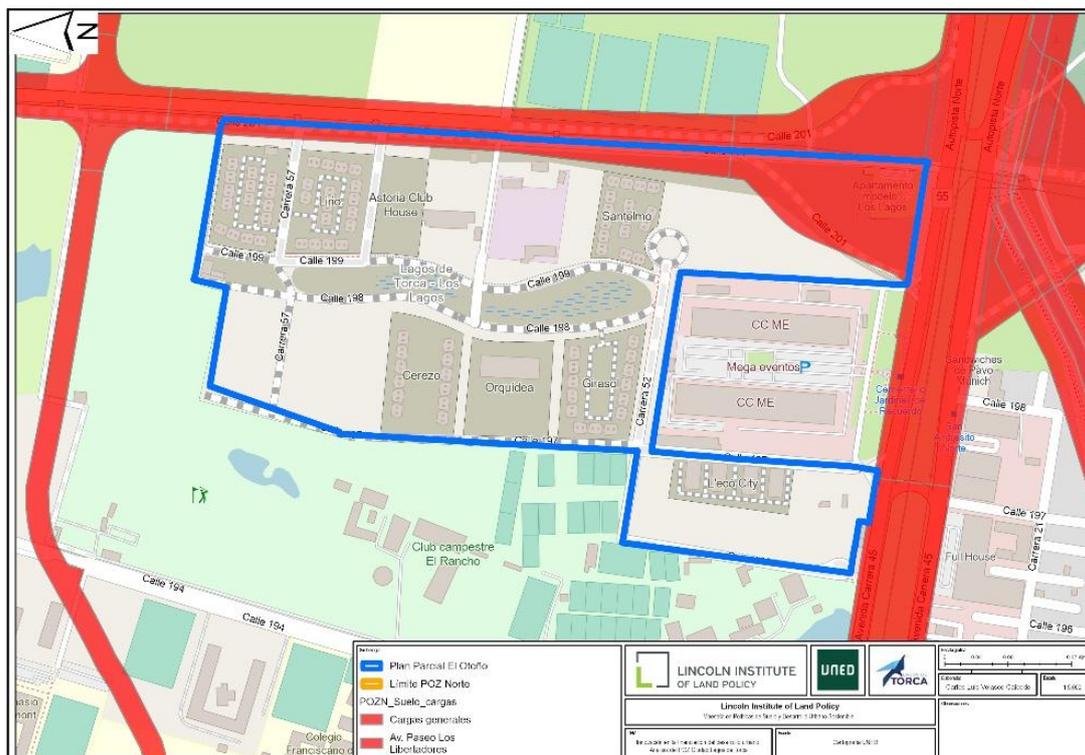
### 5.2. Resultados parciales del Plan Parcial El Otoño

Una vez identificados los instrumentos de financiamiento aplicados en el Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) Ciudad Lagos de Torca, se procederá a detallar cada uno de estos en el desarrollo del Plan Parcial El Otoño, permitiendo así analizar los factores relevantes que permitan a futuro su replicabilidad en otros contextos urbanos.

#### Aporte voluntario de recursos en el PP El Otoño

Conforme lo establecido en el artículo 168 del Decreto 088, en el cual se definen las cargas generales aplicables al Sistema de Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios, el PP El Otoño aporta en su totalidad con 30.889,02 metros cuadrados o 3,09 hectáreas. Según lo estipulado en el artículo 178 del mismo decreto, en el que el Fideicomiso Lagos de Torca reconocerá por cada metro (1) cuadrado de suelo de malla vial arterial e intermedia, una (1) URA, este aporte equivaldría a un total de 30.889,02 URA. Con relación a las cargas locales, las cuales deben ser asumidas directamente por los propietarios de suelo o desarrolladores interesados, en contraprestación a los beneficios básicos otorgados por el presente decreto, equivalen a 14,02 hectáreas. En la Ilustración 8 se presentan las cargas generales y locales aplicadas al PP El Otoño.

**Ilustración 8. Cargas generales y locales PP El Otoño**



La Tabla 17 detalla los aportes voluntarios correspondientes a las cargas generales y locales en el plan parcial de análisis.

**Tabla 17. Detalle de las cargas generales y locales PP El Otoño**

Descripción	Área (m <sup>2</sup> )	Área (Ha)
Afectación vial Av. Polo	6.797,01	0,6797
Afectación vial Av. Paseo Los Libertadores	93,94	0,0093
Afectación vial cruce Av. Polo – Av. Paseo Los Libertadores	23.998,07	2,3998

**Cesiones públicas obligatorias en el PP El Otoño**

El Decreto 885 establece que el PP El Otoño tiene un área neta urbanizable de 28,98 hectáreas, de las cuales 1,04 corresponden a control ambiental, siendo así que el área neta real para el cálculo de cesiones es de 27,93 hectáreas. Dentro del plan parcial se determinaron como cesiones obligatorias 7,27 hectáreas, que equivalen al 25,42% del área neta urbanizable. El artículo 111 del Decreto 088 establece como cesión obligatoria el 8,00% para equipamientos y el 17,00% para parques; en la elaboración del plan parcial se aportó con un 0,42% adicional como cesiones no obligatorias, con lo cual se asignó el 17,42% en cesiones (ver Tabla 18).

**Tabla 18. Detalle de las cesiones públicas obligatorias**

Descripción	Área (m <sup>2</sup> )	Área (Ha)
Control ambiental	10.464,55	1,0464
Cesión parques públicos	48.673,95	4,8673
Cesiones para equipamientos públicos	22.349,04	2,2349
Cesión malla vial local	57.041,89	5,7041
Otras cesiones no obligatorias	1.691,39	0,1691

**Fuente:** Decreto 885, 2019

En la Ilustración 9 se grafican cada una de las cesiones públicas obligatorias contempladas dentro del Plan Parcial El Otoño, incluyendo la malla vial como referencia de la delimitación.

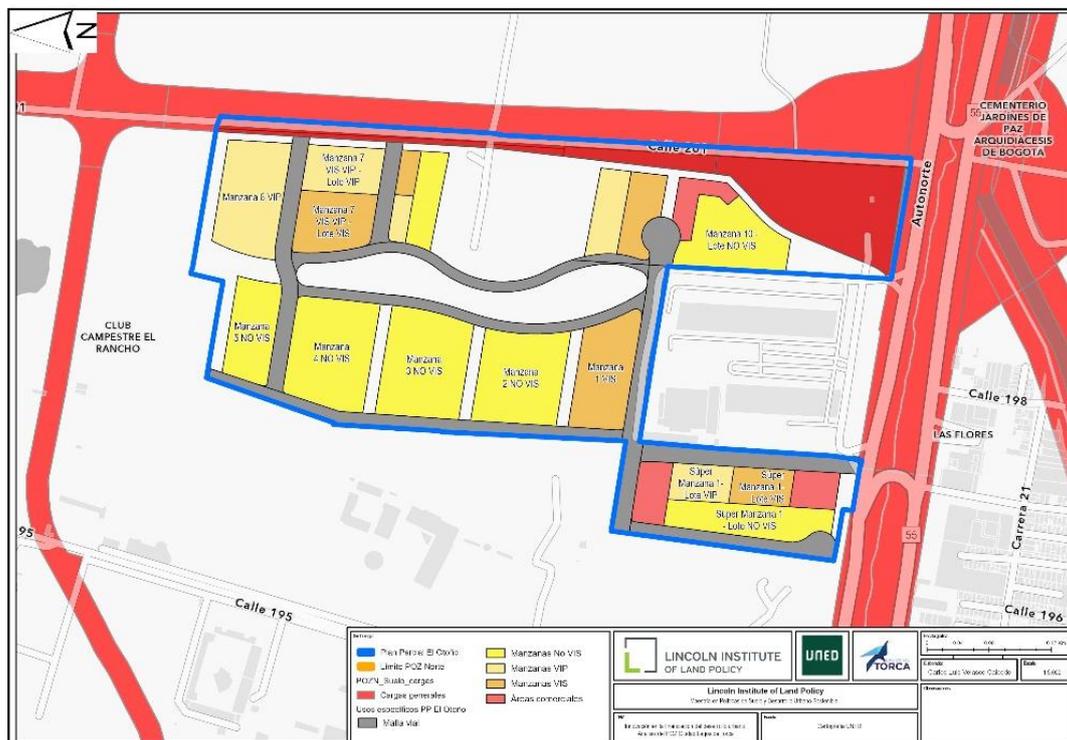
**Ilustración 9. Cesiones públicas obligatorias**



### Obligación de suelo para VIS y VIP

El artículo 139 del Decreto 088 del año 2017, dentro del ámbito de Ciudad Lagos de Torca, se deberán destinar para el desarrollo de programas de viviendas tipo VIS y VIP un mínimo del 20% del área útil del proyecto, para cada una. Siendo que el PP El Otoño consta con un área útil de 14,96 hectáreas, se destinaron un total de 5,98 hectáreas para viviendas tipo VIS y VIP, área distribuida equitativamente para cada una. En la Ilustración 10 se puede observar la distribución del suelo conforme la exigencia de viviendas tipo VIS y VIP que se cumple en manzanas y supermanzanas que hacen parte del área útil residencial y de uso mixto.

**Ilustración 10. Localización del suelo para viviendas tipo VIS y VIP**



De manera general, el PP El Otoño destina 13,95 hectáreas para viviendas tipo VIP, VIS y No VIS, las cuales están distribuidas en 11 manzanas, que albergarán un total de 7.384 viviendas tal como se detalla en la Tabla 19.

**Tabla 19. Distribución de las viviendas VIP, VIS y No VIS**

Descripción	Viviendas	Área (Ha)
Suelo para vivienda tipo VIP	1.924	2,99
Suelo para vivienda tipo VIS	1.454	2,99
Suelo para vivienda tipo No VIS	4.006	7,97

**Fuente:** Decreto 855 del año 2019, Bogotá.

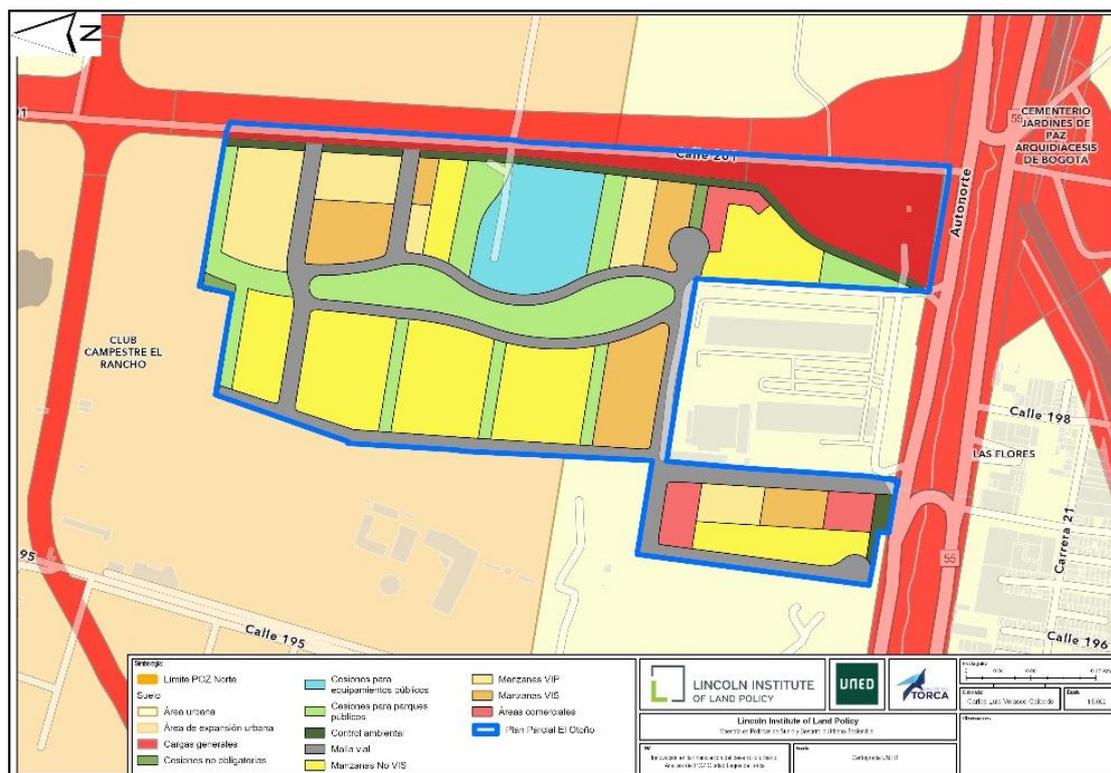
### Participación en plusvalía

El PP El Otoño al tener la característica de que aproximadamente el 45% de área está en suelo urbano y el 55% restante en suelo de expansión urbana (ver Ilustración 11), puedo tomar los hechos generadores para cada caso, debido a que, para el ámbito de aplicación de Ciudad Lagos

de Torca, las decisiones administrativas que autorizan específicamente, ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, y/o a incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor área edificada. En el plan parcial se identificaron los siguientes hechos generadores:

- El cambio en la clasificación del suelo de expansión urbana a urbana;
- La modificación en el régimen y zonificación de usos, que permite una mayor edificabilidad y diversificación de usos del suelo; y,
- El incremento en los índices de ocupación y construcción, otorgando mayor aprovechamiento del suelo.

### Ilustración 11. Hechos generados en el plan parcial



Estos cambios generan un incremento en el valor del suelo, lo que activa la obligación de pagar la participación en plusvalía, permitiendo así la redistribución de las ganancias que obtendrán los propietarios del suelo a partir de mejoras urbanísticas, asegurando un financiamiento equitativo para la infraestructura y equipamientos requeridos en el proyecto. Si bien a la fecha no se ha realizado la liquidación económica del PP El Otoño, se tomará como referencia la liquidación del PP Alameda de la Concordia que a nivel de participación de plusvalía comparten los mismos hechos generadores que El Otoño:

Para la valoración, se aplicaron dos metodologías: el método de comparación o de mercado para determinar el valor inicial del suelo y el método residual para estimar su valor tras la intervención urbanística.

Los resultados del análisis indican que el valor del suelo antes de la acción urbanística era de USD. 12,70/m<sup>2</sup>, mientras que después del proceso de urbanización aumentó a USD. 56,43/m<sup>2</sup>, generando un incremento de USD. 43,73/m<sup>2</sup> en plusvalía. Considerando que el área bruta del plan parcial es de 213.044,36 m<sup>2</sup> y el área útil de 101.556,65 m<sup>2</sup>, se estableció un efecto plusvalía total de USD. 9.315.956,02, lo que refleja la valorización significativa del terreno debido a la transformación normativa y urbanística. Este proceso respalda la aplicación de mecanismos de

captura del valor del suelo, permitiendo que parte de los beneficios económicos generados sean reinvertidos en infraestructura y servicios públicos.

### Fideicomisos como instrumentos de gestión

El PP El Otoño en conformidad con el modelo de reparto de equitativo de cargas establecido en el Decreto 088 del 2017, aporta suelo correspondiente a cargas generales al Fideicomiso Ciudad Lagos de Torca, el cual certifica la entrega, asegurando que los desarrolladores cumplan con sus compromisos y puedan acceder a los aprovechamientos urbanísticos adicionales. Además, el fideicomiso permite financiar la construcción de infraestructura vial, equipamientos urbanos y espacios públicos, optimizando la ejecución del plan y garantizando su sostenibilidad económica. A través de este esquema, el modelo de financiamiento urbano en El Otoño no depende exclusivamente del presupuesto público, sino que moviliza inversión privada para el desarrollo de la ciudad.

## 6. Discusión

El Plan Parcial (PP) El Otoño, dentro del POZ Ciudad Lagos de Torca, se ha convertido en un caso de estudio clave para evaluar la efectividad de los instrumentos de captura del valor del suelo en el financiamiento del desarrollo urbano. A través de su implementación, se han aplicado mecanismos innovadores como la participación en plusvalía, fideicomisos, cesiones obligatorias y Unidades Representativas de Aporte (URA), los cuales han permitido la movilización de recursos privados para la construcción de infraestructura, equipamientos y espacios públicos.

Si bien estos instrumentos han demostrado ser efectivos en la movilización de recursos para el desarrollo urbano, su implementación ha revelado una serie de desafíos operativos, regulatorios y financieros que requieren ajustes para garantizar su sostenibilidad y replicabilidad en otros contextos urbanos. Este capítulo examina las fortalezas y limitaciones de estos mecanismos y sus implicaciones en la planificación urbana y en la formulación de políticas públicas.

### 6.1. Análisis y desafíos en la implementación de los instrumentos financieros

Los instrumentos aplicados han permitido estructurar un modelo de financiamiento que distribuye equitativamente cargas y beneficios. Sin embargo, el fideicomiso ha presentado retrasos en la ejecución de proyectos, en gran parte por procesos administrativos complejos y la falta de coordinación entre entidades públicas y privadas. La agilidad en la gestión de estos recursos es un factor crítico para evitar que los proyectos estratégicos se retrasen y pierdan su impacto previsto.

Por otro lado, la participación en plusvalía ha enfrentado limitaciones en su captación, no solo por dificultades en la valoración del suelo, sino también por la falta de un sistema eficiente de liquidación y cobro. Esto demuestra la necesidad de mecanismos más ágiles y predecibles para evitar que este instrumento pierda efectividad.

#### Análisis de riesgos en la implementación de los instrumentos de financiamiento

Los principales riesgos identificados incluyen:

- Gestión ineficiente del fideicomiso, lo que afecta la ejecución de obras;
- Resistencia del sector privado a la participación en plusvalía, debido a incertidumbre en la determinación de valores y plazos de pago;
- Falta de incentivos adicionales para fomentar el cumplimiento voluntario de los aportes.

Para mitigar estos riesgos, es esencial mejorar los procesos administrativos del fideicomiso, establecer metodologías claras para la plusvalía y generar incentivos que fomenten la colaboración del sector privado en la financiación del desarrollo urbano.

## 6.2. Implicaciones para proyectos urbanos similares

La experiencia del PP El Otoño confirma que los instrumentos de captura del valor del suelo pueden ser una herramienta eficaz para el financiamiento urbano, pero requieren ajustes estratégicos en su aplicación. Para replicar este modelo en otros contextos, se deben considerar tres factores clave:

- Regulación clara y estable, que genere confianza en inversionistas y propietarios;
- Fortalecimiento de la institucionalidad, asegurando una gestión eficiente y transparente de los recursos captados;
- Articulación con el sector privado, mediante incentivos y esquemas flexibles que permitan mayor participación.

## 6.3. Implicaciones para políticas públicas

La implementación de instrumentos de captura del valor del suelo en el POZ Ciudad Lagos de Torca demuestra que es posible financiar infraestructura urbana sin depender exclusivamente de recursos públicos. Sin embargo, su efectividad requiere un marco normativo claro que regule su aplicación y garantice una distribución equitativa de cargas y beneficios. Es fundamental fortalecer la capacidad institucional para administrar estos mecanismos, asegurando procesos administrativos ágiles, reglas de juego estables y mayor transparencia en la gestión de los recursos captados. Además, se debe mejorar la integración entre la planificación territorial y los instrumentos financieros, permitiendo que las inversiones en infraestructura respondan a las necesidades reales de la ciudad y generen un desarrollo equilibrado.

Para optimizar la sostenibilidad de estos mecanismos, es necesario establecer incentivos que fomenten la participación del sector privado, como esquemas de cofinanciamiento, flexibilización de plazos y beneficios fiscales. Asimismo, se recomienda implementar un fondo de mantenimiento urbano dentro del fideicomiso para garantizar la conservación de las infraestructuras construidas. La participación en plusvalía debe fortalecerse con metodologías de cálculo más precisas y un sistema de cobro eficiente, asegurando que los recursos captados se reinviertan en proyectos estratégicos. Finalmente, se deben definir indicadores de desempeño que permitan monitorear la efectividad de los instrumentos aplicados, ajustando su implementación según los resultados obtenidos para mejorar su replicabilidad en otros contextos urbanos.

## 7. Conclusiones

- La evidencia demuestra que la implementación de instrumentos de captura del valor del suelo ha permitido la obtención efectiva de recursos financieros y suelo público en el POZ Ciudad Lagos de Torca. A través de mecanismos como la participación en plusvalía, cesiones obligatorias y fideicomisos, se han movilizado USD. 59,3 millones por concepto de participación en plusvalía, generado 7,27 hectáreas de suelos públicos (vías, parques, suelos de protección, entre otros) y destinado 5,98 hectáreas para VIS y VIP, con un total de 3.378 unidades de vivienda proyectadas. Estos resultados reflejan la capacidad de estos instrumentos para financiar infraestructura urbana sin depender exclusivamente de recursos públicos tradicionales.
- En términos de sostenibilidad económica, los instrumentos implementados han contribuido a financiar las cargas generales y locales, reduciendo la carga fiscal del Estado. No obstante, se identificó que no existen mecanismos específicos para el mantenimiento de las infraestructuras y los espacios públicos desarrollados, lo que representa un desafío para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del modelo y evitar el deterioro de las obras ejecutadas.

- La replicabilidad del modelo está condicionada por diversos factores estructurales y normativos. En primer lugar, el contexto del POZ Ciudad Lagos de Torca es el de una ciudad capital con un mercado inmobiliario dinámico y formal, lo que facilita la captación de inversiones privadas. En segundo lugar, el proyecto se desarrolla en un área de aproximadamente 1.803 hectáreas, donde se han definido previamente los suelos públicos antes de su urbanización y se ha proyectado un desarrollo de 135.000 viviendas, distribuidas en 38.900 VIS, 30.540 VIP y 65.560 No VIS. Además, el modelo de financiamiento y gestión está respaldado por un marco normativo establecido a nivel nacional y regulado a nivel municipal. Un elemento clave que ha garantizado la transparencia en la gestión de los recursos ha sido la utilización de fideicomisos.
- Si bien el modelo ha demostrado ser efectivo en la movilización de recursos y el financiamiento de infraestructura urbana, aún enfrenta barreras en su gestión y aceptación por parte del sector privado. Es necesario fortalecer los mecanismos de seguimiento y simplificación administrativa del fideicomiso, así como desarrollar incentivos adicionales para aumentar la participación de los desarrolladores.
- Para garantizar la sostenibilidad del modelo, se recomienda la creación de un fondo de mantenimiento urbano, financiado a partir de los mismos instrumentos de captura del valor del suelo, que permita la conservación y operación de las infraestructuras y equipamientos urbanos desarrollados. Asimismo, se sugiere la implementación de indicadores de desempeño que midan la efectividad de estos instrumentos en la generación de suelo público, recursos financieros y acceso a vivienda de interés social.

## Referencias bibliográficas

- **Legislación citada**

Decreto 447 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 21 de diciembre de 2005, por el cual se adoptan el Plan Parcial y el Plan de Implantación del predio Valmaría (Registro Distrital 3457 de diciembre 21 de 2005).

Decreto 088 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 03 de marzo de 2017, por medio del cual se establecen las normas para el ámbito de aplicación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca” y se dictan otras disposiciones.

Decreto 049 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 23 de enero de 2018, por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 088 de 2017, modificado por el Decreto Distrital 049 de 2018 y se determinan otras disposiciones.

Decreto 425 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 25 de julio de 2018, por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 088 de 2017.

Decreto 417 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 16 de julio de 2019, por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 088 de 2017, modificado por los Decretos Distritales 049 y 425 de 2018, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 653 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 30 de octubre de 2019, por medio del cual se adopta el Plan Parcial ‘El Bosque’ ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 855 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 31 de diciembre de 2019, por medio del cual se adopta el Plan Parcial n.º 7 “El Otoño” ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 350 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 30 de diciembre de 2020, por medio del cual se adopta el Plan Parcial N° 15 “Mazda Mavaia” ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 241 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 02 de julio de 2021, por medio del cual se adopta el Plan Parcial n.º 17 “Lucerna” ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 469 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 17 de noviembre de 2021, por medio del cual se adopta el Plan Parcial n.º 2 “El Carmen” ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 376 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 25 de agosto de 2023, por medio del cual se adopta el Plan Parcial n.º 10 “El Rosario” ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 632 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 27 de diciembre de 2023, por medio del cual se adopta el Plan Parcial n.º 9 “Alameda de la Concordia” ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 295 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 29 de agosto de 2024, por medio del cual se adopta el Plan Parcial n.º 29 “Mudela del Río” ubicado dentro del ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca y se dictan otras disposiciones”.

- **Jurisprudencia referenciada**

Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Ley N° 10.257 denominada Estatuto da Cidade, 10 de julio de 2001, por medio de la cual se establecen las normas de orden pública e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del beneficio colectivo de seguridad y el bienestar de los ciudadanos, así como el equilibrio medioambiental.

- **Artículos de revista electrónica**

SMOLKA, Martim. Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Enfoque en Políticas de Suelo - Lincoln Institute of Land Policy. 2013, 18 – 45.

SMOLKA, Martim; GOYTIA, Cynthia. Mercados de suelo (urbano). The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. 15-04-2019, DOI: 9781118568446, <<https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0176>>

TORRES, Cristian. Secretaría del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Licencias de construcción. 2023.

RINCÓN CÓRDOBA, Jorge; CABEZAS MANOSALVAS, Iván. Ordenación Del Territorio, Ciudad Y Derecho Urbano: Competencias, instrumentos de planificación y desafíos. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. 2020, DOI: 9789587904499, <[https://muse.jhu.edu/pub/526/edited\\_volume/book/118435](https://muse.jhu.edu/pub/526/edited_volume/book/118435)>

SMOLKA, Martim; FURTADO, Francisco. Instrumentos de gestión urbana y captura del valor del suelo. Lincoln Institute of Land Policy. 2019.

- **Textos electrónicos, bases de datos, programas informáticos**

Secretaría Distrital de Planeación. *Planes Parciales de Desarrollo*. [en línea]. [Consulta: 15 de febrero de 2025]. Disponible en web: <<https://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-parciales-de-desarrollo/seguimiento>>

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 – Colombia* [en línea]. [Consulta: 16 de febrero de 2025]. Disponible en web: <[https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>](https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/)

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. *Vivienda VIS y NO VIS* [en línea]. [Consulta: 16 de febrero de 2025]. Disponible en web: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/vivienda-vis-y-no-vis>>

Secretaría Distrital de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (Ideca). *Estrato Socioeconómico. Bogotá D.C.*, Publicado: 03-10-2024. [en línea]. [Consulta: 17 de febrero de 2025]. Disponible en web: <<https://www.ideca.gov.co/recursos/mapas/estrato-socioeconomico-bogota-dc>>

Secretaría Distrital de Planeación, Subdirección de Gestión del Suelo, Decretos de adopción y cartografía oficial de la SDP. *POZN - Ciudad Lagos de Torca*. [en línea]. [Consulta: 17 de febrero de 2025]. Disponible en web: <<https://www.arcgis.com/apps/dashboards/1fa55a75d22c42429ccb745f3053367>>

Fideicomiso Lagos de Torca. *Cartografía Lagos de Torca*, Actualizado: 05-03-2024. [en línea]. [Consulta: 18 de febrero de 2025]. Disponible en web: <[https://www.arcgis.com/apps/mapviewer/index.html?url=https://services8.arcgis.com/oqScyL94pNkevRhA/ArcGIS/rest/services/Lagos\\_de\\_Torca\\_Online\\_WFL1/FeatureServer&source=sd](https://www.arcgis.com/apps/mapviewer/index.html?url=https://services8.arcgis.com/oqScyL94pNkevRhA/ArcGIS/rest/services/Lagos_de_Torca_Online_WFL1/FeatureServer&source=sd)>

## Listado de abreviaturas

CAPEX	Capital Expenditure
COP	Pesos colombianos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
IDECA	Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital
N/A	No aplica
No VIS	Viviendas de Interés General
OPEX	Operational Expenditure
PIB	Producto Interno Bruto
POZ	Plan de Ordenamiento Zonal
PP	Plan Parcial
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
UAU/UG	Unidad de Actuación Urbanística
URA	Unidad Representativa de Aprovechamiento
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
VIS	Vivienda de Interés Social
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
ZCEC	Zonas Especiales de Conservación

## Anexo A

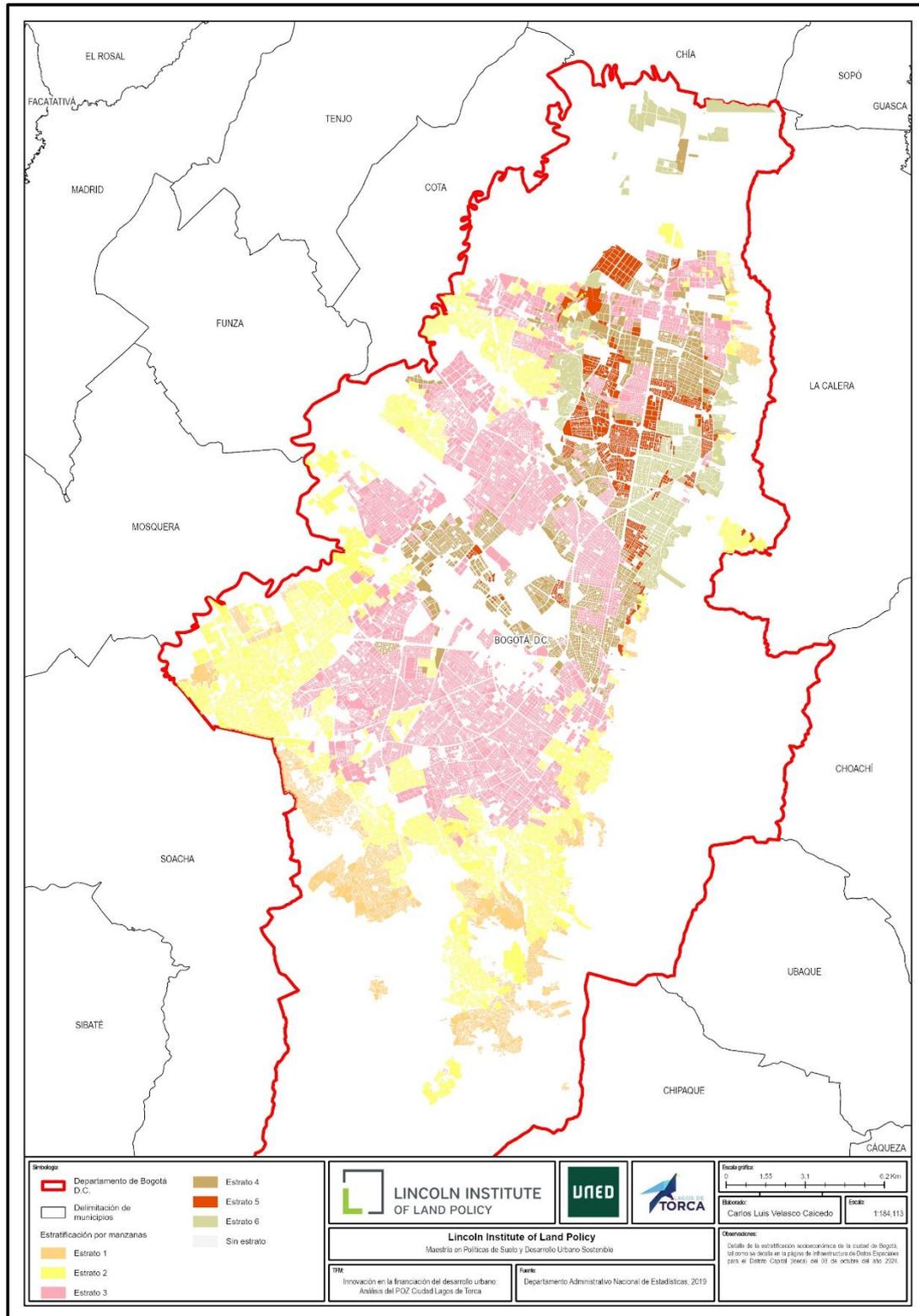
Índices de precio al consumidor (IPC)

Año	IPC	Inflación acumulada al año 2024	Año	IPC	Inflación acumulada al año 2024
2017	5,75%	156,40%	2021	1,61%	132,67%
2018	4,09%	147,90%	2022	5,62%	130,56%
2019	3,18%	142,09%	2023	13,12%	126,62%
2020	3,80%	137,71%	2024	9,28%	-

$$\text{Inflación total} = ((1 + IPC_1/100) * (1 + IPC_2/100) * (1 + IPC_3/100) * (1 + IPC_n/100)) - 1$$

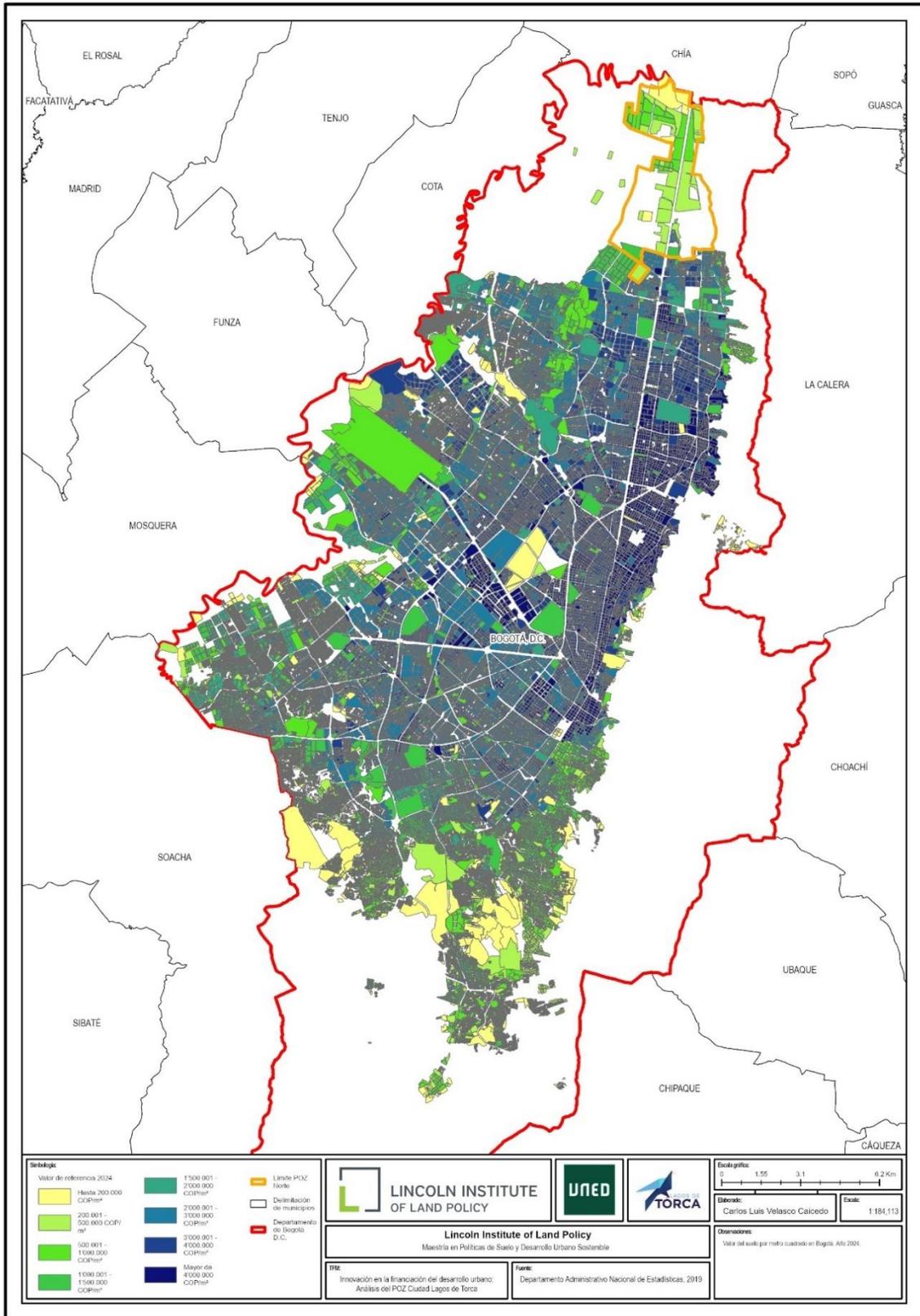
## Anexo B

### Estratificación socioeconómica por manzanas. Bogotá



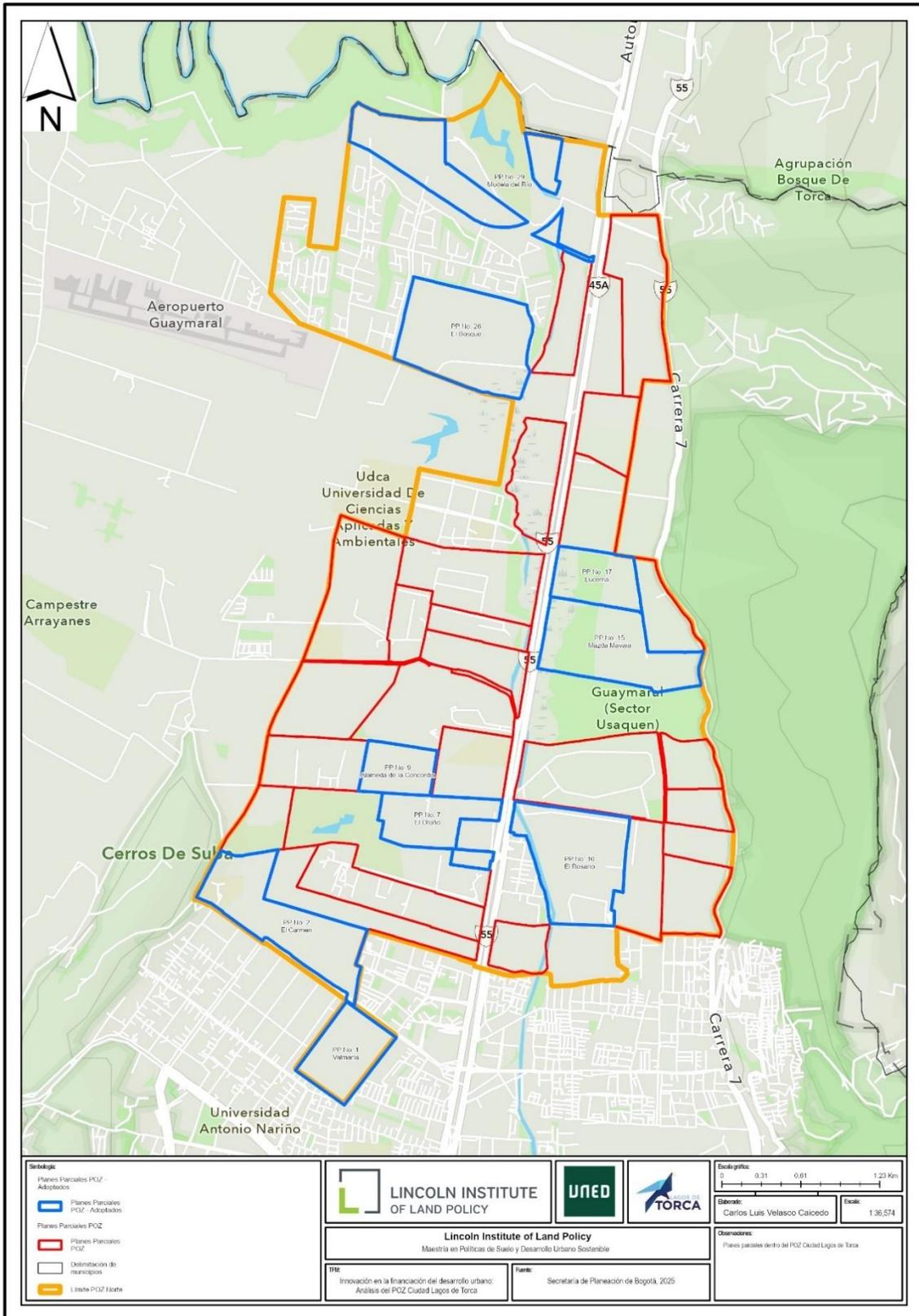
## Anexo C

### Clasificación del valor del suelo por metro cuadrado



## Anexo D

### Planes Parciales POZ Ciudad Lagos de Torca



## Anexo E

### Conectividad vial POZ Ciudad Lagos de Torca

