

CARACTERIZACIÓN ORIENTADA A LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EJEMPLO ILUSTRATIVO

Helga María Rivas Ardila
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Aydeé Marsiglia Bello
Viceministra de Vivienda

Claudia Andrea Ramírez Montilla
Directora de Espacio Urbano y Territorial

Jorge Andrés Pinzón Rueda
Subdirector de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales

Equipo técnico primera edición (2023):

Karen Tatiana Sánchez García
Francia Helena Vargas Bolívar
Luis Eduardo Montenegro Charry
Magda Johanna Ramírez Pardo
María Esperanza Corredor Collazos
Saúl Camilo Guzmán Lozano

Documento de trabajo desarrollado por el equipo como soporte a los procesos de asistencia técnica territorial en instrumentos de financiación y captura de valor de suelo. Derechos reservados al MVCT, conforme a normatividad vigente y contratos de prestación de servicio del equipo técnico.

Equipo técnico segunda edición (2026):

Magda Johanna Ramírez Pardo
María Esperanza Corredor Collazos

Contenido ajustado por el equipo a partir del documento de trabajo original (2023) para su publicación en Aula de Financiamiento. Derechos reservados al MVCT, conforme a la normatividad vigente y contratos de prestación de servicio del equipo técnico.

Segunda edición (2026)
Primera edición (2023) Sin publicar

Contenidos

Introducción.....	3
1. Contexto de la financiación del desarrollo territorial.....	4
1.1. Marcos regulatorios	9
1.2. Concentración de la actividad económica.....	12
1.3. Externalidades supramunicipales.....	15
2. Ejemplo de caracterización para la implementación potencial de instrumentos de financiación. 16	
2.1. Metodología y fuentes de información	16
2.2. Resultados de la caracterización	20
Bibliografía.....	23

Ilustraciones, gráficas y tablas

Gráfica 1. PIB nacional vs licencias de construcción por obra nueva para usos no residenciales	4
Ilustración 1. Inversión en infraestructura de transporte (% del PIB)	5
Gráfica 2. Inversión anual en infraestructura por tipo de infraestructura expresado como porcentaje del PIB, 2012-2021.....	5
Gráfica 3. Distribución de ingresos de los municipios en Colombia según rubro presupuestal por categorías (2015 - 2020)	6
Gráfica 4. Cantidad y porcentaje de municipios que aplicaron instrumentos de captura de valor de suelo (2013 – 2023).....	6
Gráfica 5. Cantidad de municipios que aplicaron en 2025 instrumentos de financiación derivados del ordenamiento territorial (ene-sep 2025)	7
Ilustración 2. Recaudo por predio impuesto predial unificado 2021	8
Ilustración 3. Caracterización de la problemática	9
Gráfica 6. Valor agregado urbano vs población urbana	12
Ilustración 4. Área licenciada – estandarizada (m2/habitante).....	13
Ilustración 5. Análisis de autocorrelación espacial por índice de moran para licencias de construcción ..	14
Ilustración 6. Excedentes de conservación (izquierda) y necesidad de vivienda a 2035 (derecha).....	15
Ilustración 7. Cobertura educación superior(izquierda) y porcentaje de viajes atraídos por estudio y trabajo (derecha)	16
Tabla 1. Variables que restringen	17
Tabla 2. Variables que potencian	17
Tabla 3. Variables que habilitan.....	18
Tabla 4. Variables que detonan	19
Ilustración 8. Árbol de decisión.....	20
Ilustración 9. Agrupación para analizar la aplicación de instrumentos de financiación	21

Introducción

Durante el periodo intercensal (2005-2018) el país vivió un proceso de crecimiento de su población urbana con la demanda por nuevos espacios para vivienda, comercios, servicios y actividades de entretenimiento y recreación, con un incremento de 5,5 millones de personas, pasando de 30,9 millones en 2005 a 36,4 millones en 2018 -aumento de 3,5 millones de hogares-. No obstante, este crecimiento no se dio de manera homogénea, pues mientras las 7 ciudades principales del país crecieron a una tasa del 0.8% anual en nuevos hogares, 455 municipios (40,6%) crecieron por encima de este promedio y 272 municipios (24,2%) decrecieron durante el este mismo periodo (CNPV-DANE, 2018).

A su vez, importantes diferencias en características demográficas y de mercado en las ciudades se han dado, así como amplias brechas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, en las regiones Orinoquía-Amazonía y Pacífica prevalece una concentración de municipios con déficit habitacional (cualitativo + cuantitativo) superior al 70% de sus hogares mientras que en la región central se observa una mayor cantidad de municipios con déficit menor o igual al 36.6% (promedio nacional) (CNPV-DANE, 2018).

Respecto al tamaño de los hogares, a nivel nacional se observa que el tamaño medio del hogar viene disminuyendo y se ubica en 2,95 personas por hogar (ECV-DANE, 2022), con diferencias también significativas entre departamentos -por ejemplo Amazonas con 3,80 personas o Putumayo de 2,46. Por otro lado, en cuanto a disponibilidad del servicio de acueducto, mientras los municipios rurales presentan una cobertura en promedio del 73%, en las ciudades aglomeradas la cobertura es del orden del 98% (MVCT, 2020).

El carácter heterogéneo de municipios y distritos refleja la diversidad, dinamismo y potencial económico y cultural que tiene el país; sin embargo, esa heterogeneidad se traduce también en algunas aglomeraciones urbanas consolidadas, con significativos avances en el desarrollo de su territorio, y otros con importantes dificultades en el acceso a soluciones habitacionales y servicios básicos.

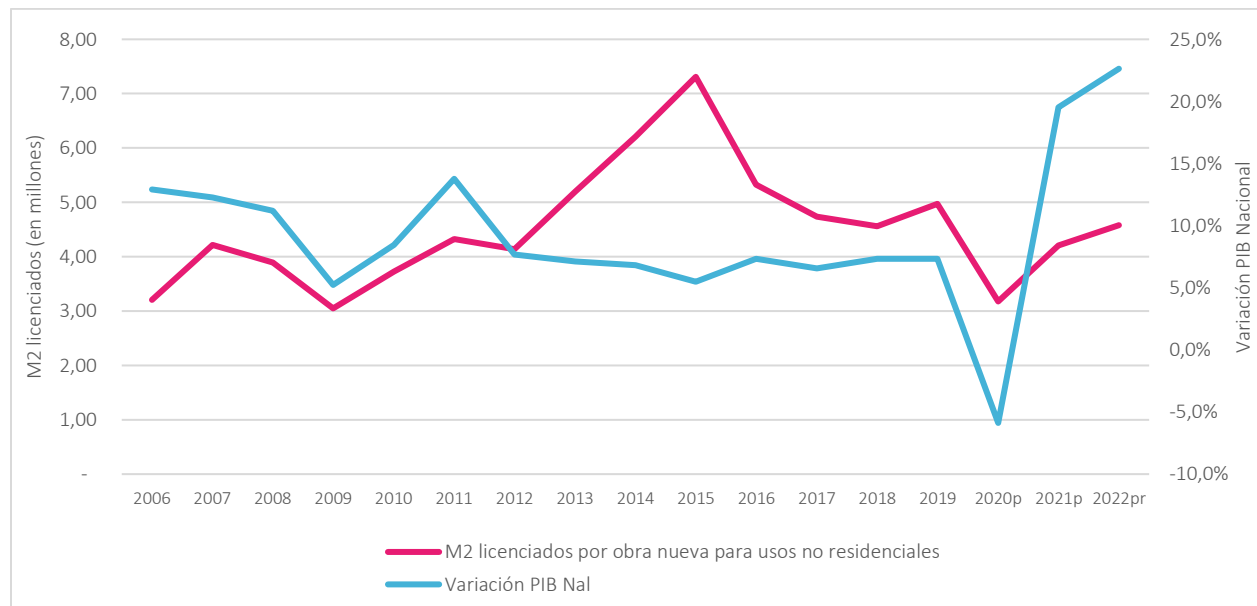
Ante este escenario, el proceso de transformación y ordenación del territorio trae consigo importantes retos, donde, quizá, uno de los más neurálgicos sea la movilización de recursos para la financiación de soportes y servicios públicos que permitan atender las necesidades de las personas que habitan los territorios, en el marco de sus particularidades y contexto. Esto no es otra cosa que planear y gestionar las inversiones que, en materia de ordenamiento territorial, resultan determinantes para satisfacer estas demandas y brindar calidad de vida a los habitantes, o como bien se presenta en este texto, desarrollar estrategias de financiación del ordenamiento territorial particulares a cada territorio, para lo cual la analítica de datos resulta crucial para caracterizar los territorios y tomar decisiones en base a ello.

Ello implica que, en algunos casos el énfasis sea diferencial a la demanda para vivienda, comercio y servicios, en otros casos, a la conservación ambiental o la protección agrícola, o al mejoramiento de la infraestructura de movilidad, entre muchos otros, y, por supuesto, definir metas realistas en el horizonte de planificación, promover la asociatividad territorial e identificar las fuentes de recursos más eficaces -según el caso- para sufragar los costos.

1. Contexto de la financiación del desarrollo territorial

El sector de la construcción y actividades inmobiliarias tiene una relación directa con el comportamiento de la actividad económica agregada, particularmente, el desarrollo de usos o destinos no residenciales como se observa en la gráfica a continuación.

Gráfica 1. PIB nacional vs licencias de construcción por obra nueva para usos no residenciales



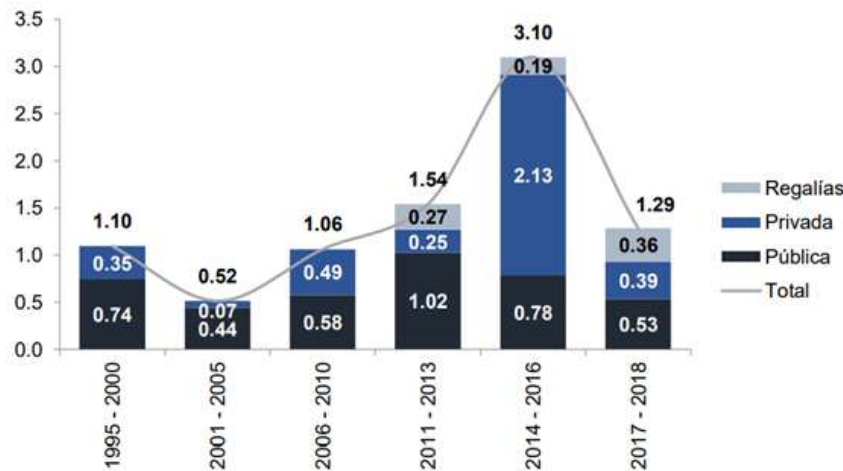
Fuente: ELIC – DANE y Cuentas nacionales DANE, cálculos MVCT – SATOUI

Los cambios y auges económicos están asociados a múltiples factores, costos, comportamiento de los precios, pero también las decisiones que sobre la planeación territorial tomen las diferentes entidades territoriales, decisiones que en muchos casos afectan directamente el valor del suelo, generando un incremento en donde el dueño del suelo se beneficia y puede retribuir o no parte de ese beneficio a la nación o el municipio, dependiendo de la escala de la intervención.

Sin embargo, las diferentes reglamentaciones y/o ausencia de claridad en las mismas pueden incluso limitar la eficacia en la implementación de diferentes instrumentos para que el estado pueda capturar parte de esos incrementos de valor y revertirlos en inversiones para el territorio.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha señalado que en Latinoamérica “se requiere alrededor de 5% del PIB para responder a las necesidades anuales de inversión en infraestructura y asegurar un crecimiento de la economía promedio del 4% anual en la región (...)”. Durante el periodo de 2010 – 2012 solo se invirtió un promedio de 2,4% del PIB en la región, incluyendo la inversión pública y privada” (Ellis, 2014). Colombia no es ajena a esta estadística, algunos estudios han mostrado un déficit de inversión, como es el caso de las estimaciones de Fedesarrollo (2020) que muestran la trayectoria de inversión en infraestructura como porcentaje entre finales de los 1995 y 2018.

Ilustración 1. Inversión en infraestructura de transporte (% del PIB)



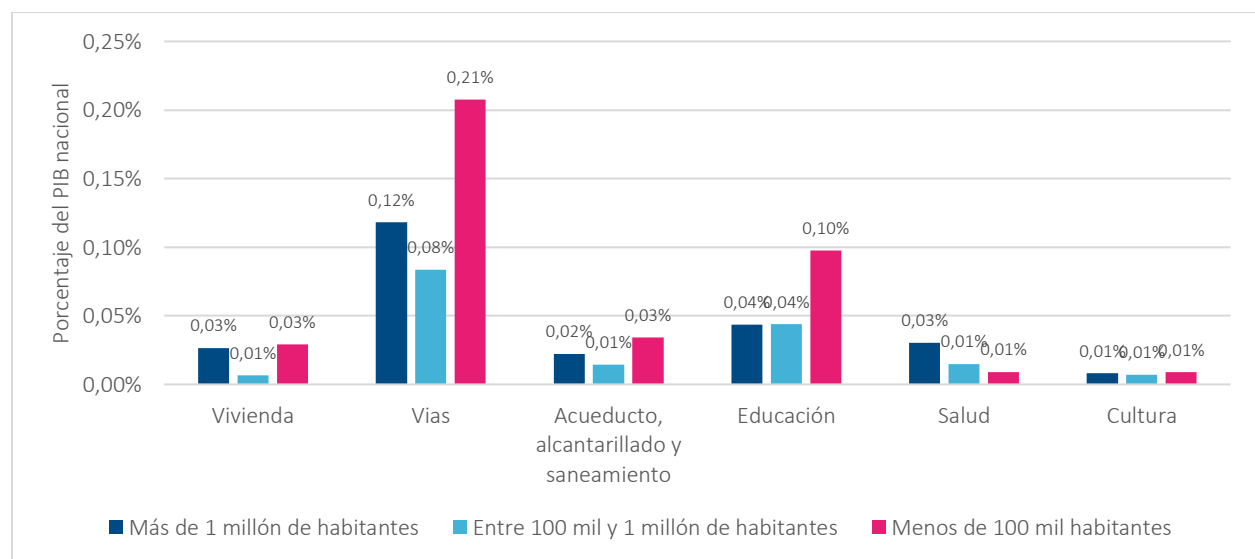
Fuente: Fedesarrollo, 2020

En el ámbito de las ciudades, otros estudios estimaron que sería necesaria una inversión anual entre el periodo 2014 a 2025 para cubrir el déficit de vivienda de aproximadamente el 0.51% del PIB y de 0.41% para la construcción y mantenimiento de vías como los sectores de mayor necesidad de inversión. Le siguen en cuantía equipamientos educativos (0.36%), infraestructura de agua y saneamiento básico (0.25%), equipamientos de salud (0.05%) y culturales (0.01%) (Yepes, 2014).

Ahora bien, con el aumento en la población resultado de las migraciones, la creciente demanda por obras para mitigar el riesgo y adaptar la infraestructura existente a fenómenos climáticos, los requerimientos de inversión continuaran en aumento para cerrar las brechas del país.

Al revisar la información de gasto del SISFUT (2022), se evidencia que los municipios conjuntamente invirtieron anualmente tanto en la construcción, como en el mantenimiento de este tipo de infraestructuras, un 0.80% del PIB durante el periodo 2014 – 2021.

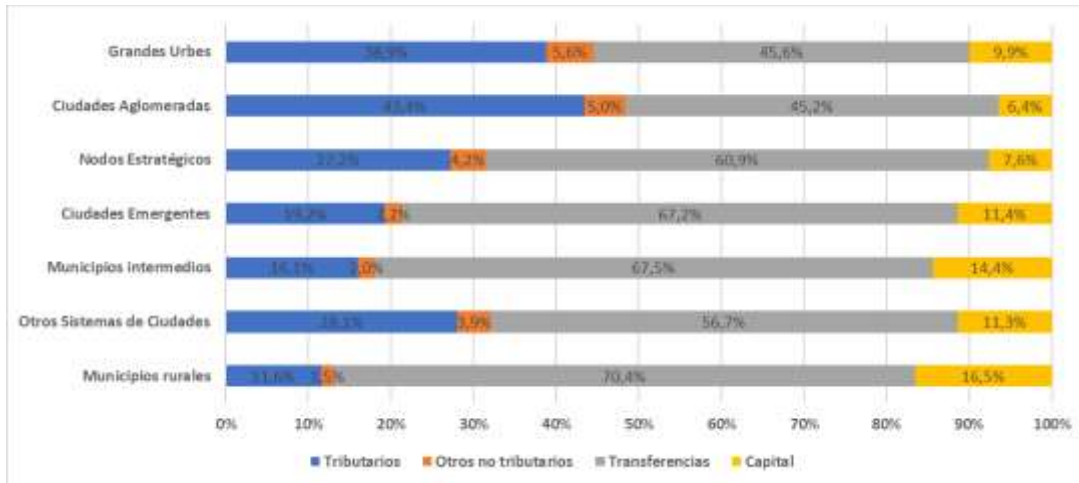
Gráfica 2. Inversión anual en infraestructura por tipo de infraestructura expresado como porcentaje del PIB, 2012-2021



Fuente: SISFUT – DNP, cálculos MVCT – SATOUI 2023

Adicionalmente, salta a la vista una alta dependencia de la mayoría de gobiernos municipales a las transferencias del nivel central para el financiamiento de sus necesidades (Gráfica 3), especialmente en aquellos de menor población y con dinámicas más rurales, así como el reducido espacio fiscal que tienen fuentes no tributarias a nivel local, para cubrir los déficits de infraestructura.

Gráfica 3. Distribución de ingresos de los municipios en Colombia según rubro presupuestal por categorías (2015 - 2020)



Fuente: SISFUT – DNP, cálculos MVCT – SATOUI 2023

Se observa una baja implementación de instrumentos para capturar valor de suelo o que derivan de las decisiones de ordenamiento territorial (gráfica 4), pues según la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-, entre 2013 y 2023 (MHCP 2025), solo 87 municipios habían implementado Participación en Plusvalía y 109 Contribución por valorización, como dos de los instrumentos recurrentes.

Gráfica 4. Cantidad y porcentaje de municipios que aplicaron instrumentos de captura de valor de suelo (2013 – 2023)



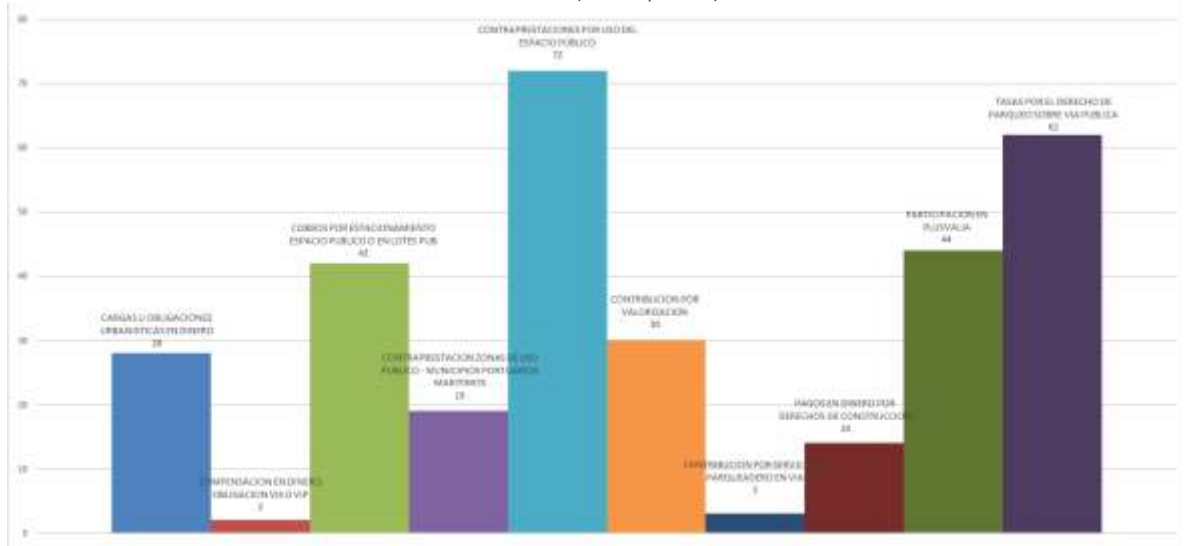
Fuente: Cálculos MVCT – SATOUI con base en Documento de trabajo sobre Instrumentos de captura del valor del suelo. MHCP 2025.

En el periodo analizado por el MHCP, los recursos derivados de instrumentos de captura de valor del suelo han representado solamente entre el 2% y el 3,6% de los ingresos corrientes de las entidades territoriales que los han implementado.

Información actualizada y disponible sobre otros instrumentos derivados del ordenamiento territorial – no solo de captura de valor- se tiene disponible de manera reciente a nivel de ejecución presupuestal anual en la Contaduría General, a través de consolidador de Categoría única de Información Presupuestal Ordinaria -CUIPO (2025)-. Para la vigencia 2025 (ene-sep) el CUIPO incorpora el registro de la ejecución

para instrumentos relacionados con la administración o gestión delgada del espacio público para el parqueo en vía o contraprestaciones por el uso de espacio público, éste último que solo es implementado por 72 municipios del país (con un total de 17,263 millones de pesos).

Gráfica 5. Cantidad de municipios que aplicaron en 2025 instrumentos de financiación derivados del ordenamiento territorial (ene-sep 2025)



Fuente: CUIPO, cálculos MVCT – SATOUI 2025

También se registra para el mismo año 2025 (ene-sep) que 28 municipios percibieron recaudo por concepto de compensaciones en dinero de obligaciones urbanísticas -o cargas- (por 62,711 millones de pesos) y 14 por concepto de derechos de construcción (por 24,402 millones de pesos).

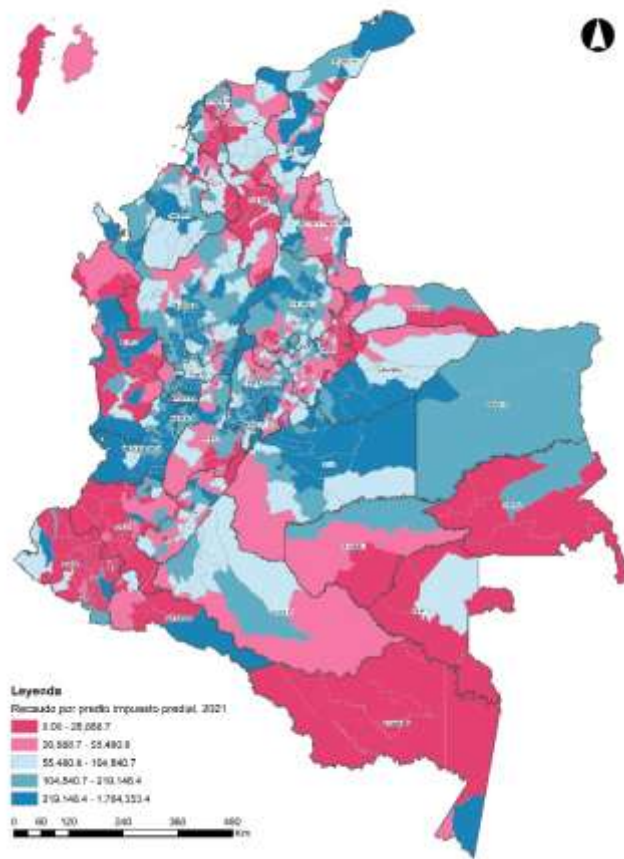
Cabe señalar que este tipo de instrumentos no tiene una periodicidad constante o cadencia de recaudo anual, ya que dependen de las condiciones del mercado, por ejemplo, del licenciamiento urbanístico en lo que respecta a las obligaciones o cargas y a la participación en plusvalía.

Por lo tanto, uno de las principales fuentes de recursos constantes a nivel local sigue siendo el impuesto predial, el cual tiene una periodicidad anual y su volumen depende de los procesos de actualización catastral para lograr incorporar los incrementos de valor del suelo que devienen, entre otros procesos, de la ordenación del territorio.

Pese a la importancia de este impuesto se observa en el mapa a continuación, que el recaudo por predio al año 2021 se ubicó en promedios bajos para la mayoría de predios del país, entre otras razones por las bajas capacidades para descentralizar el catastro, el alto rezago en las actualizaciones¹ y la poca agilidad con la que se han llevan a cabo los procesos de actualización.

¹ Algunos elementos y estadísticas de la desactualización catastral se encuentran en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, pág 40. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Ilustración 2. Recaudo por predio impuesto predial unificado 2021



SISFUT – DNP, cálculos MVCT – SATOUI 2023

La diferencia de contextos y vocaciones territoriales derivan en una variedad de causas de la utilización incipiente de los instrumentos de financiación derivados del ordenamiento territorial. Sin embargo, el árbol de problema que se presenta a continuación ofrece un esfuerzo sintético para determinar las causas más comunes y de esta forma identificar los derroteros y posibles estrategias tendientes a mejorar la utilización de ciertos instrumentos de financiación en el marco de la autonomía municipal pero también de la asociatividad.

Ilustración 3. Caracterización de la problemática



Fuente: MVCT – SATOUI

Algunos elementos que describen las causas directas del problema señalado advierten desde complejidad de los marcos regulatorios locales que dificultan el entendimiento y apropiación de los instrumentos más acordes con la realidad territorial, hasta limitaciones fiscales –bajo flujo de caja- que son propias de los instrumentos, y que no permiten cerrar financieramente las inversiones necesarias para dotar a los territorios de los soportes urbanos que requieren en virtud de la implementación de sus planes de ordenamiento territorial.

1.1. Marcos regulatorios

Los instrumentos de financiación del desarrollo territorial pueden comprenderse en dos dimensiones; por un lado, aquellos que contribuyen al financiamiento de una provisión de bienes públicos a partir de tributos y, por otro, los que contribuyen al financiamiento de vivienda e infraestructura urbana centrándose en el principio de la Ley 388 de 1997 de garantizar un reparto equilibrado entre cargas y beneficios del desarrollo.

A partir de lo anterior, existen entonces instrumentos tributarios y no tributarios. Generalmente los no tributarios que se centran en la captura de valor de suelo derivado de la norma urbana o la construcción de obras públicas.

En específico los instrumentos de captura de valor del suelo no tributarios se encuentran concebidos y adoptados normativamente a nivel de regulación territorial (Ordenanza y/o Acuerdo) indistintamente de las capacidades y realidades de cada entidad territorial, lo anterior en la medida en que los mismos resultan expresiones normales de su competencia en el ordenamiento territorial y ejercicio de su autonomía constitucional.

Estas capacidades y realidades conllevan a problemas de desregulación, en la medida en que algunas entidades territoriales no cuentan con una regulación suficiente que logre los estándares necesarios de eficacia normativa y, dadas las asimetrías en términos de capacidad de las entidades, existen normas tan

complejas que tampoco permiten lograr una eficacia en la aplicación de los instrumentos de captura de valor del suelo.

La Ley 388 señala expresamente como instrumentos de captura de valor del suelo tributario el impuesto predial unificado, la contribución de valorización, y la participación en plusvalía, además que permite la recuperación de los gastos de las cargas generales a partir de tarifas, lo cual en estricto rigor no resulta claro a partir de la dogmática tributaria, en la medida en que las tarifas se constituyen como un elemento de la relación tributaria, y no como un tipo tributario autónomo.

Adicionalmente a la mención del artículo 39 de la Ley 388 de 1997, existen otros instrumentos tributarios como bien puede ser el impuesto de delineación urbana, y hasta eventualmente el impuesto de alumbrado público en su modalidad de sobretasa predial a partir del beneficio generado por la dotación de alumbrado público e inclusive el impuesto de publicidad exterior visual que recae sobre el uso del espacio público para fines publicitarios, sobre los cuales los concejos municipales tienen reserva legal para su aplicación y a veces no resultan ser atractivos políticamente.

La contribución de valorización constituye un instrumento valioso para la construcción de infraestructura de ciudad, no obstante, el mismo enfrenta problemas de legitimidad en la medida en que no siempre se logra la ejecución adecuada de las obras. Adicionalmente en conjura con el Impuesto Predial Unificado presenta tensiones en la definición de la capacidad de pago de los contribuyentes.

El procedimiento determinativo de la participación en plusvalía se erige como un procedimiento dispendioso, costoso y poco eficiente que redunde en no lograr el recaudo del valor generado bien sea por la expedición de la norma urbana o por la construcción de obras públicas; ello implica que los municipios y áreas metropolitanas no estén ejerciendo el derecho a la plusvalía que constitucionalmente les corresponde.

En resumen, la complejidad administrativa y procedimental en la determinación, cálculo, liquidación, discusión, notificación y oponibilidad de la participación en plusvalía complejiza de manera importante la oportunidad de realizar un recaudo de este instrumento y ha requerido el arbitrio de la jurisprudencia para fijar límites y competencias.

A modo de ejemplo, a continuación se presentan las principales sentencias referidas a la participación en plusvalía, iniciando por la Sentencia de obligatorio cumplimiento como lo es la Unificación expedida por el Consejo de Estado del año 2020 seguida por las sentencias de exequibilidad expedidas por la Corte Constitucional, para posteriormente referirnos a las sentencias expedidas en procesos de nulidad simple contra normas locales y nulidad y restablecimiento expedidas por el supremo de lo contencioso administrativo.

Inicialmente la Sentencia de unificación 25000-23-37-000-2012-00375-02(23540) 2020CE-SUJ-4-006 de diciembre 3 de 2020, proferida por el Consejo de Estado dispone como regla jurisprudencial.:

“Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la interpretación de la expresión «autorización específica» utilizada por las normas que regulan la participación en plusvalía y su consecuencia respecto de la aplicación de la ley en el tiempo, así:

1) A efectos del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, la autorización específica que configura el hecho generador de la participación en plusvalía es la acción urbanística, entendida en los términos del

artículo 8º ibidem, que permita la destinación del predio a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo, en los eventos señalados en la disposición. La acción urbanística podrá estar contenida en los planes de ordenamiento territorial, o en los instrumentos que lo desarrollan o complementan (art. 9º, L. 388/97) e, incluso, se podrá generar una nueva acción urbanística en vigencia de un mismo plan.

La participación en plusvalía se causa siempre y cuando el ente territorial, previo a la acción urbanística, haya adoptado dicha exacción.

2) La anterior regla jurisprudencial de unificación rige para los trámites pendientes de resolver en sede administrativa y judicial. No podrá aplicarse a conflictos decididos con antelación”.

Por su parte la sentencia de exequibilidad que ha proferido la Corte Constitucional en el año 2019 y con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad contra la norma contra el Decreto Ley 019 de 2012 sobre inscripción y exigibilidad de la participación en plusvalía - Sentencia C-249 de junio 5 de 2019- tuvo a bien señalar que:

“Al respecto, la Sala Plena estima que el requisito de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la participación de la plusvalía para exigir ese gravamen se encuentra dentro de la órbita de la habilitación que otorgó el Congreso al Presidente de la República en la Ley 1474 de 2011. Lo anterior, en razón a que pretende promover la eficacia de la gestión pública y el control de la misma, a través del rediseño o modificación de un procedimiento innecesario en la fase de cobro del tributo. La medida cuestionada por la ciudadana busca dar publicidad a la causación y liquidación de la plusvalía, conocimiento que puede beneficiar al propietario y a los futuros compradores, dado que pueden pasar años entre la expedición del plan de ordenamiento territorial que cambia el uso del suelo y la emisión del acto particular que concreta su destinación, eventos en que opera el hecho generador de ese tributo. Es más, dicha regulación desarrolla los principios de transparencia, confianza legítima y buena fe de los contribuyentes, pues éstos tendrán conocimiento de los efectos de la plusvalía y el momento en que debe pagarse.

Nótese que las decisiones que tienen la potencialidad de causar el efecto de plusvalía no son necesariamente de amplio conocimiento social. En muchas situaciones, las acciones urbanísticas no son evidentes para los ciudadanos, en la medida en que se refieren a la regulación del uso del suelo o del aire. De esta manera, no es posible apreciar a simple vista el valor del metro cuadrado, pese a la construcción de las obras. En efecto, las actuaciones urbanísticas no pueden considerarse son hechos notorios, por lo que la inscripción de la liquidación en el folio de matrícula inmobiliaria es una medida de garantía de publicidad y transparencia de la gestión pública(...).

(...) La norma demandada mejoró la anterior, en cuanto precisó el momento de exigibilidad del tributo. Con ello, se aumentó la eficiencia del recaudo de la contribución, debido a que registrar la plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria es un paso indispensable para cobrar la mencionada contribución. Se trató de modificar un procedimiento innecesario, al maximizar la eficiencia tributaria, dado que se hace más sencillo su cobro.

La inscripción de la plusvalía es un recurso técnico del sistema tributario que está en caminata a lograr un mayor recaudo del tributo con el menor costo de operación, pues otorga certeza sobre el momento en que éste se cobra y permite a la administración exigir el mismo con el trámite de

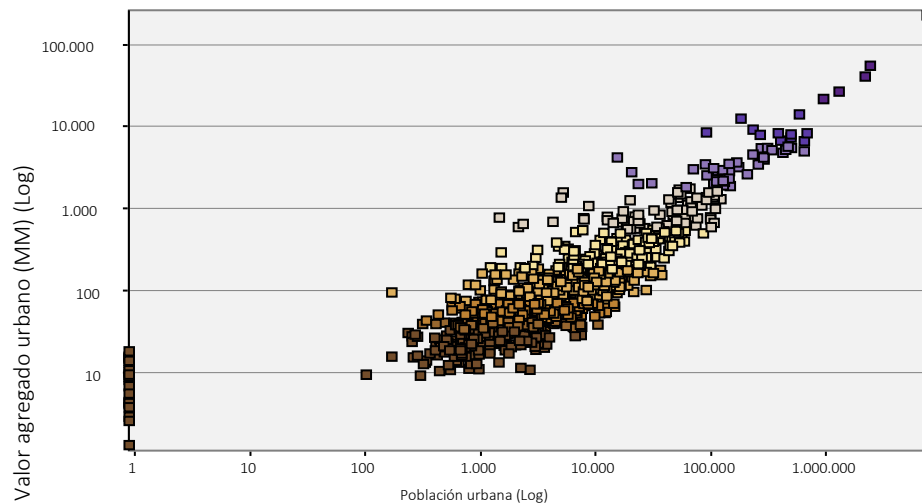
liquidación. También genera eficiencia social, toda vez que el ciudadano sabrá el momento en que está obligado a desembolsar el dinero, situación que reduce el costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal. Lo propio ocurre frente a los terceros que adquieren un inmueble pendiente de pago de plusvalía, quienes conocerán la obligación de cancelar ese gravamen derivado la publicidad que produce el registro”

1.2. Concentración de la actividad económica

La actividad económica en el país está concentrada en algunas regiones y ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, con el 78.6% de la actividad industrial y el 69% del PIB, con los empleos formales mejor remunerados, las más altas calificaciones de la fuerza de trabajo y la productividad, así como la mayor capacidad de consumo de los hogares. Mientras que los departamentos del Vaupés, Vichada y Guainía solo participan del 0.13% del PIB y La Guajira, Cansare, Meta y Cesar participan con el 4.4% del PIB nacional -restando la actividad extractiva- (Cálculos propios con base en DANE, 2023).

El 87% del valor agregado nacional se genera principalmente en áreas urbanas, y, descontando las actividades primarias, el 50% del valor agregado urbano² se concentra en las 7 ciudades principales del país.

Gráfica 6. Valor agregado urbano vs población urbana



Fuente: DANE, cálculos MVCT – SATOUI 2023

En lo relacionado con la construcción de edificaciones y la dinámica inmobiliaria, análisis espaciales con base en información socioeconómica y territorial permiten evidenciar patrones de concentración de la actividad económica y de la dinámica inmobiliaria en ciertos municipios y regiones del país, particularmente en las áreas centrales del país que son contiguas a ciudades uninodales, aglomeradas y centros de aglomeración –en los términos del Sistema de Ciudades-. En contraste otras regiones se encuentran

² Solo se consideraron las actividades secundarias y terciarias. **Primarias:** agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras. **Secundarias:** industrias manufactureras y construcción. **Terciarias:** electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales

aisladas o no exhiben una actividad económica e inmobiliaria que haga posible un recaudo significativo de instrumentos de financiación ligados a la captura de mayor valor de suelo.

Al respecto el mapa a continuación evidencia la concentración del área licenciada por habitante –variable estandarizada- en el área central del país para el periodo 2018-2020.

Ilustración 4. Área licenciada – estandarizada (m2/habitante)

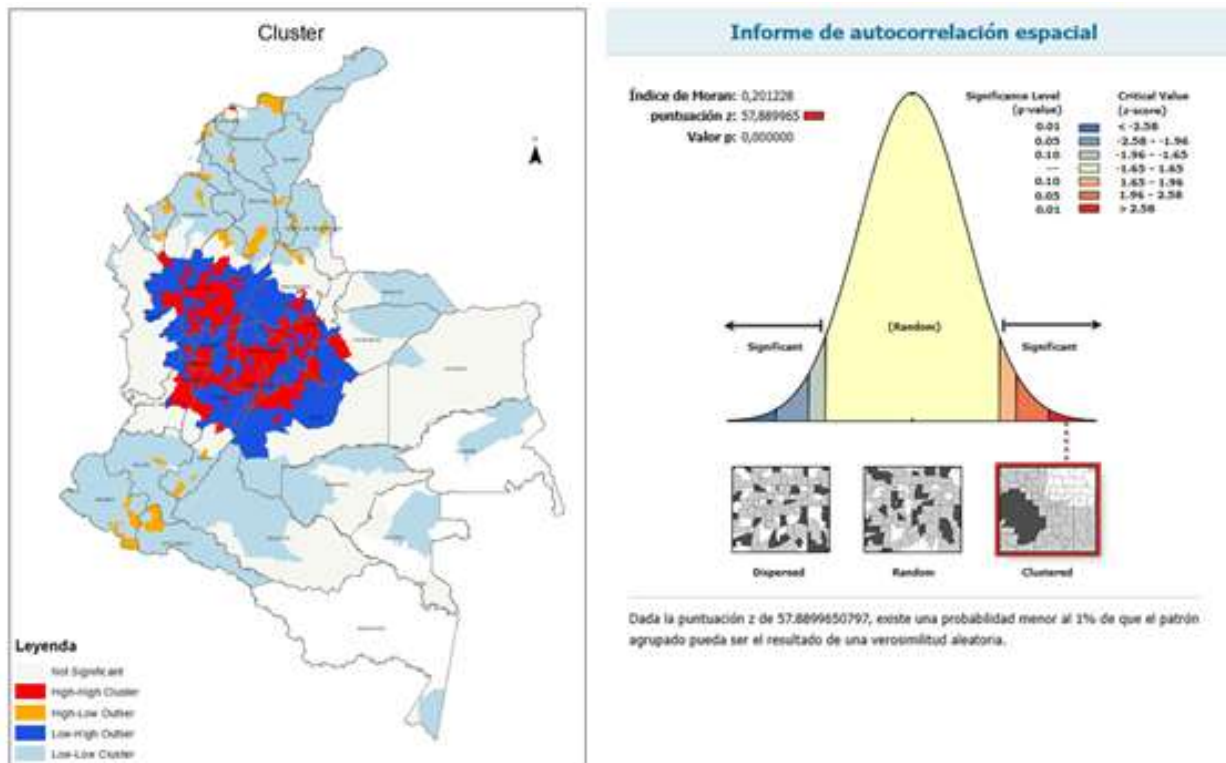


Fuente: ELIC – DANE, cálculos MVCT – SATOUI

Un análisis más profundo de estadística espacial mediante el denominado índice de Moran³, a través del cual, se computa que tan parecidos son esos datos de licenciamiento entre municipios, basándose simultáneamente en la vecindad deja entrever brechas departamentales y regionales en términos de mayor dinámica en el centro del país (la agrupación a modo de clúster de color rojo en la ilustración 5, que representa correlación de municipios vecinos con valores altos de licenciamiento), mientras que en otras zonas como Pacífico y Amazonía, no existen ni dinámica inmobiliaria ni posibilidades de agrupaciones que habiliten el desarrollo de instrumentos de financiación ligados a la captura de valor de suelo (color azul celeste en la ilustración 5).

³ El índice evalúa si se manifiesta un patrón de agrupación disperso, aleatorio o clusterizado, es decir, el grado significativo o no del patrón de agrupación. Cuando el estadístico de prueba del índice no es significativo, se trata de valores aleatorios o que es lo mismo no existe ningún parecido entre los municipios, en tanto que una significancia con autocorrelaciones positivas del índice da cuenta de agrupaciones o clústeres de municipios que tienen vecinos con valores similares, mientras que la autocorrelación negativa evidencia dispersión de municipios con valores disímiles.

Ilustración 5. Análisis de autocorrelación espacial por índice de moran para licencias de construcción



Fuente: ELIC – DANE, cálculos MVCT – SATOUI 2023

Del mapa llama la atención aquellos cluster High-low o de color marrón, es decir, municipios con alta expedición de licencias rodeados de municipios con baja expedición, lo que podría evidenciar el crecimiento de nuevos nodos aislados de crecimiento o un desbalance territorial por incentivos a la urbanización en unos territorios más que en otros.

Por su parte aquellos cluster low-high dan cuenta de municipios con baja actividad constructiva, pero en entornos dinámicos. Las explicaciones a este tipo de fenómenos pueden estar desde restricciones normativas y de usos del suelo dentro de esos territorios, baja capacidad de soporte, o desaprovechamiento de externalidades de la metropolización.

Este tipo de análisis es recomendado que lo hagan las entidades territoriales con base en sus propios registros administrativos y necesidades y en la escala territorial de su pertinencia, con el fin de caracterizar sus territorios y así definir las apuestas que guíen la convergencia económica de ciertas piezas territoriales, en inclusive regionales. No solamente en función de evaluar la dinámica inmobiliaria para determinar las posibilidades de captura de valor de suelo, sino por ejemplo para revisar oportunidades de desarrollo económico por cuenta de las particularidades de cada territorio, por ejemplo, en el caso de la amazonia en función del interés ambiental que revisten y que permitirían dinamizar otros instrumentos de financiación en base al valor de los servicios ecosistémicos -caso de los bonos de temáticos o de los pagos por servicios ambientales-.

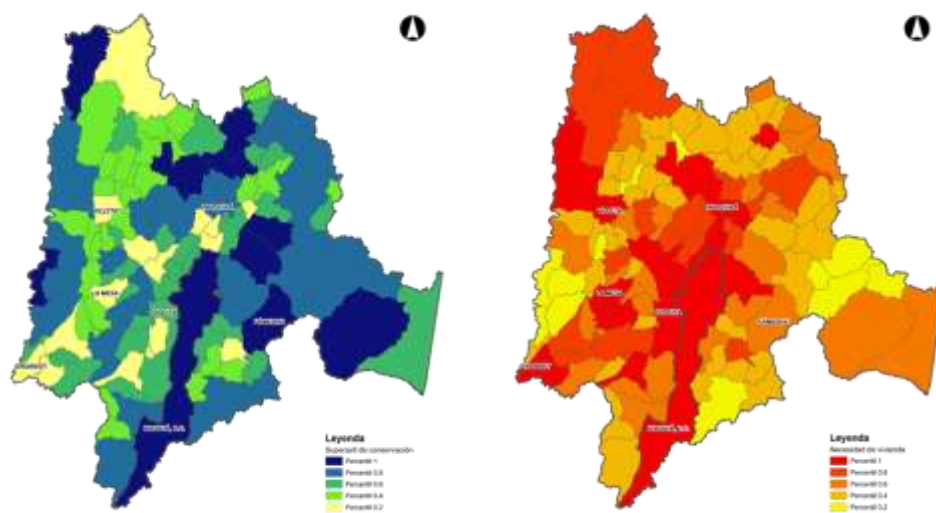
Dicho lo anterior, el hecho de que los instrumentos de captura de valor se encuentren determinados por la dinámica inmobiliaria, limita el espacio fiscal de los mismos, pues es claro que, en momentos de desaceleración del sector de la construcción o de creciente informalidad, conllevan a minorar el recaudo.

1.3. Externalidades supramunicipales

El desarrollo desigual a nivel municipal ha propiciado que algunos gobiernos locales lleven a cabo estrategias para promover la localización de actividades económicas y/o vivienda campestre con el fin de aumentar sus recaudos tributarios, pero sin tener en cuenta las externalidades negativas que crean, como, por ejemplo, la presión sobre el recurso hídrico, la contaminación del aire, el ruido y la congestión del tráfico, entre otros temas. Se trata entonces de desequilibrios a escala supramunicipal -incluso regional- por cuenta de decisiones unilaterales de municipios que han promovido un desarrollo inmobiliario sin control.

Si revisamos el comportamiento, por ejemplo, de los municipios del departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital es posible observar los desequilibrios existentes a nivel municipal entre aquellos municipios con fuertes necesidades de vivienda y que a su vez tienen pocos excedentes de conservación, en términos de su capacidad para producir agua para su autoabastecimiento y mantener sus ecosistemas.

Ilustración 6. Excedentes de conservación (izquierda) y necesidad de vivienda a 2035 (derecha)



Fuente: CNPV – DANE, RUNAP, cálculos MVCT – SATOUI 2023

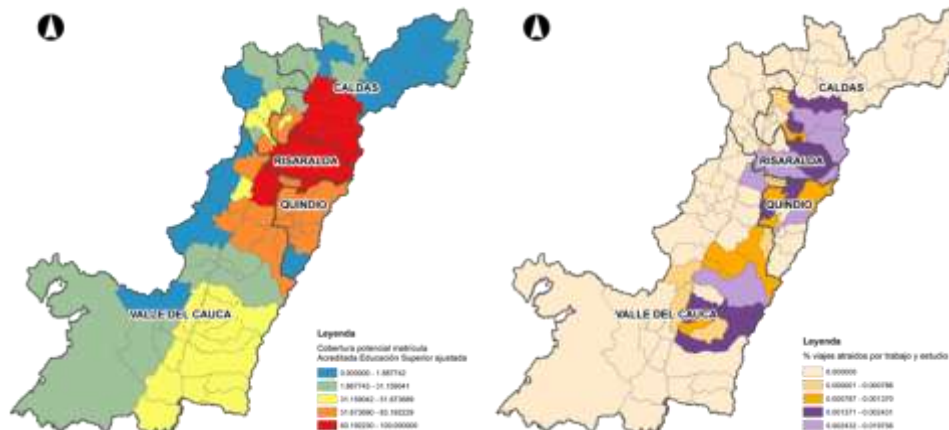
El contraste de mapas ofrece un ejemplo con el achurado aguamarina y azul intenso de mayores excedentes ambientales en contraste con el achurado rojo y naranja de mayores necesidades de vivienda, esto podría evaluarse y cuantificarse para determinar que municipios pueden convertirse en oferentes netos de servicios ecosistémicos (porque ya atendieron su demanda propia) y quienes tienen mayores necesidades para demandarles y compensarles por dichos servicios que requieren o no logran sufragar por sus propios medios.

Otro ejemplo de contraste se tiene en las regiones del eje cafetero y valle del cauca, donde las externalidades positivas y negativas de la localización de infraestructuras educativa y de turismo se materializan en presiones sobre la infraestructura vial y de transporte y en mayores flujos de viajes origen destino, los cuales podrían medirse y gestionarse a través de un sistema de compensaciones entre los

municipios que utilizan dichas infraestructuras de los otros municipios en ausencia de una oferta propia o autónoma.

Al respecto los mapas a continuación ofrecen un ejemplo de la interdependencia entre algunos municipios de las regiones Eje cafetero y Valle del Cauca por cuenta de los viajes atraídos por motivos estudio y trabajo:

Ilustración 7. Cobertura educación superior(izquierda) y porcentaje de viajes atraídos por estudio y trabajo (derecha)



Fuente: ICM – DNP y Estudio conmutación MVCT, cálculos MVCT – SATOUI 2023

2. Ejemplo de caracterización para la implementación potencial de instrumentos de financiación

La caracterización que se desarrolla a continuación responde a la necesidad de encontrar parámetros comunes de orden territorial y socioeconómico, que permitan en primera instancia: identificar agrupaciones espaciales con tendencias a la concentración de actividades, flujos, inversiones y servicios; y en segundo, lugar definir los instrumentos de financiamiento que mínimamente deben reglamentarse/implementarse de acuerdo a las posibilidades físicas, técnicas y administrativas de cada territorio. Un análisis similar podría hacer cada municipio a partir de sus propias piezas territoriales y registros administrativos, para evaluar, donde existen mejores oportunidades o condiciones para aplicar uno u otro instrumento, pero también para definir las prioridades de inversión y concreción de las normas urbanísticas.

2.1. Metodología y fuentes de información

La metodología desarrollada del presente ejercicio de caracterización siguió cuatro (4) pasos, a saber:

- Identificación, medición y estandarización de variables
- Espacialización de resultados e identificación de tendencias
- Análisis estadístico y de consistencia
- Definición y depuración por grupos (árbol de decisión)

A continuación, la identificación de variables utilizadas según su naturaleza, es decir, que podrían restringir, potenciar, habilitar o detonar la eficacia y eficiencia de los instrumentos de financiación derivados del

ordenamiento territorial, con su respectiva descripción, funcionalidad en el análisis y fuentes de información:

Tabla 1. Variables que restringen

Componente	Variable	Descripción	Fuente
Ambiental	Porcentaje del área municipal dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP	Relaciona el porcentaje del área continental del municipio que se encuentra dentro del SINAP, es decir, identifica la participación en el territorio de los sistemas ecosistémicos de gran relevancia dentro de los objetivos de conservación del país.	SINAP, 2023.
Social	Porcentaje del área municipal con resguardos indígenas.	Relaciona la participación en el área continental del municipio de los resguardos indígenas debidamente registrados mediante acto administrativo con el Ministerio del Interior.	Portal de datos abiertos de la Agencia Nacional de Tierras, 2023.
	Porcentaje del área municipal con territorios titulados a comunidades negras.	Relaciona la participación en el área continental del municipio de las zonas tituladas a comunidades negras.	Agencia Nacional de Tierras - Dirección de Asuntos Étnicos, 2020
Agropecuario	Porcentaje del área municipal dentro de la frontera agrícola	Identifica el porcentaje del territorio del municipio en el cual la actividad agropecuaria está permitida diferenciándose de aquellas zonas que tienen relevancia ecológica o que tienen una atribución legal que no lo permite.	Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria- SIPRA de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA.

Tomando en consideración las variables señaladas, cada municipio se clasifica en su nivel de restricción en dos categorías según los siguientes criterios:

- **Restricción alta:** Si más del 50% del área municipal se encuentra dentro del SINAP o es parte de algún territorio colectivo.
- **Restricción baja:** Si el 50% o menos del área municipal se encuentra dentro del SINAP o es parte de algún territorio colectivo.

En relación con la variable de nivel de potencialidad agropecuaria se establecen los siguientes criterios:

- **Habilitación agropecuaria alta:** Si más del 50% del área continental municipal se encuentra dentro de la frontera agrícola.
- **Habilitación agropecuaria baja:** Si el 50% o menos del área continental municipal se encuentra dentro de la frontera agrícola.

Tabla 2. Variables que potencian

Componente	Variable	Descripción	Fuente
Dinámica Inmobiliaria	Área licenciada por habitante.	La variable indica los metros cuadrados licenciados de todos los usos por cada habitante del municipio con el fin de dimensionar la dinámica del mercado inmobiliario en términos reales.	Licencias de Construcción, DANE, 2018-2022 Proyecciones de Población del Censo Nacional de Población y Vivienda, DANE, 2022

Componente	Variable	Descripción	Fuente
	Unidades de vivienda licenciadas como porcentaje del déficit cuantitativo	Relación de las unidades de vivienda (VIS, VIP y NO VIS) generadas en comparación con el déficit cuantitativo de vivienda con el fin de medir la capacidad de producción habitacional del municipio en relación con sus necesidades.	Licencias de Construcción, DANE, 2018-2022 Dirección del Sistema Habitacional –MVCT con información del CENSO, 2018
	Monto créditos de vivienda por habitante	Promedio de monto de crédito otorgado durante los años de análisis por habitante.	Inclusión financiera, Superintendencia Financiera de Colombia, 2018 - 2022

Se realizó un indicador de dinámica inmobiliaria a partir de la sumatoria de la estandarización de cada una de las variables mencionadas, cuyo resultado a su vez se estandariza arrojando una calificación a nivel municipal entre 0 y 1, en el cual, los mayores valores representan un mercado formal de vivienda de mayor dinamismo.

- **Potencialidad alta:** Municipios cuya calificación frente al indicador de dinámica inmobiliaria se encuentran por encima de la mediana.
- **Potencialidad baja:** Municipios cuya calificación frente al indicador de dinámica inmobiliaria se encuentran por debajo de la mediana.

Tabla 3. Variables que habilitan

Componente	Variable	Descripción	Fuente
Concentración económica	Unión de variables que den razón de la dinámica económica: • Participación del valor agregado del sector terciario • Consumo de energía del sector industrial • Número de camas hoteleras • Número de establecimientos comerciales y de servicios	Cuantificar el aporte de los municipios en la economía del país, con el objeto de dimensionar la relevancia económica. Cada variable se dividió en tres categorías: • Alto: Que corresponde al percentil 90. • Bajo: Que se encuentran por debajo del percentil 25. • Media: Que se encuentra entre el percentil 25 y el 90. Esta clasificación para cada una de las variables se unificó en la categoría concentración económica.	Cuentas Nacionales Departamentales, Valor Agregado municipal. Sistema Único de Información-SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2019 Registro Único Nacional de Turismo para el año 2023 Unidades económicas, Censo Nacional de Población y Vivienda.

Tomando en consideración las variables señaladas, el municipio se clasifica según su nivel de desarrollo económico:

- **Capacidad alta:** Si los municipios se encuentran por encima del percentil 90
- **Capacidad media:** Si los municipios se encuentran entre el percentil 25 y 90
- **Capacidad baja:** Municipios que se encuentran en el percentil 25

Tabla 4. Variables que detonan

Subvariable	Componente	Descripción	Fuente ⁴
Sistemas de transporte	Masivo local (SETP-SITP)	Infraestructuras de movilidad existentes con operador asignado. Con potencial para la implementación de Instrumentos de Captura de Valor –ICV- en el corto plazo.	Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Observatorio Nacional de logística, transporte, minas y energía, 2023.
	Masivo regional (Proyectos férreos- Proyectos APP Movilidad y transporte)	Infraestructuras proyectadas, su gestión demanda esquemas asociativos y la incorporación de ICV en los instrumentos de planeación local-departamental (POT-POD). La complejidad en su implementación supone un potencial de aprovechamiento económico en largo plazo.	Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Observatorio Nacional de logística, transporte, minas y energía, 2023. Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Registro Único de Asociaciones Público-Privadas –RUAPP-. 2023.
Infraestructura vial	Red Vial primaria ⁵ +Accesos y pasos urbanos	Infraestructuras existentes, requieren integración de ICV en el ordenamiento local, gestión de reservas de suelo, y definición de estrategias para la mitigación de impactos. Potencial de implementación en el mediano plazo.	Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Observatorio Nacional de logística, transporte, minas y energía, 2023. Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte –UPIT-. Priorización para la gestión de pasos y accesos urbanos en Colombia, 2023.

Una vez identificados la existencia de proyectos asociados a cada componente se asignan los siguientes puntajes:

0 puntos: para aquellos municipios sin cobertura de Red Vial primaria, ni accesos urbanos, ni sistemas de transporte existentes.

1 punto: para aquellos municipios con Masivo regional (Proyectos férreos- Proyectos APP Movilidad y transporte).

2 puntos: para aquellos municipios con cobertura de Red Vial primaria, o con Accesos y pasos urbanos

3 puntos: para aquellos municipios con Masivo local (SETP-SITP).

El puntaje total con respecto a la variable de infraestructura estará determinado de la siguiente forma:

IT= (Masivo local+ masivo regional+ APP+ red vial primaria y accesos urbanos)	
Potencial bajo	IT=0
Potencial medio	IT= entre 1y 3
Potencial alto	IT= entre 4 y 6

La concurrencia de proyectos de infraestructura de distintas escalas en una misma entidad territorial determinará el mayor/menor potencial que tenga un municipio para implementar instrumentos de captura de valor asociados a este tipo de redes urbanas.

⁴ La totalidad de proyectos incluidos en la ponderación de esta variable corresponden a infraestructuras existentes, priorizadas, y Asociaciones Público-Privadas –APP- (en estado de prefactibilidad y/o factibilidad).

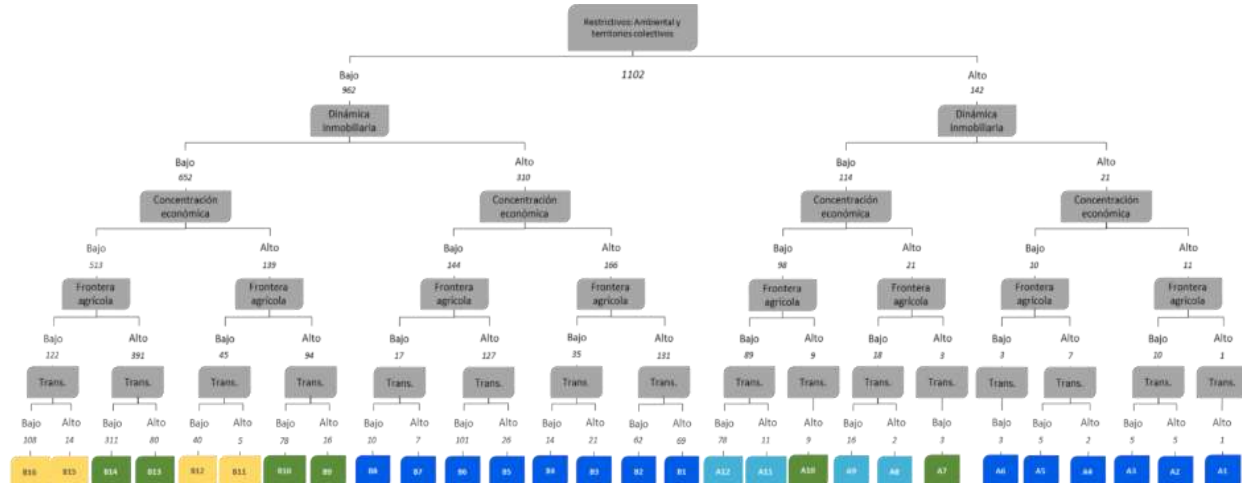
⁵ Las vías de esta categoría (troncales, transversales) posibilitan la conexión entre las capitales de Departamento, y conecta las principales zonas de producción y consumo.

2.2. Resultados de la caracterización

La clasificación se fundamenta en un árbol de decisiones, que inicia con las restricciones ambientales y territoriales como primeras ramas de análisis y posteriormente se expande en su ramificación en un total de 26 grupos que comparten características similares de acuerdo a los criterios de clasificación -estadísticas de distribución- de las variables en los términos descritos anteriormente.

El siguiente juego de gráficos ejemplifica la bifurcación de los grupos, según los elementos comunes que comparten en relación con cada variable analizada:

Ilustración 8. Árbol de decisión



Fuente: Elaboración propia, MVCT-SATOUI 2023

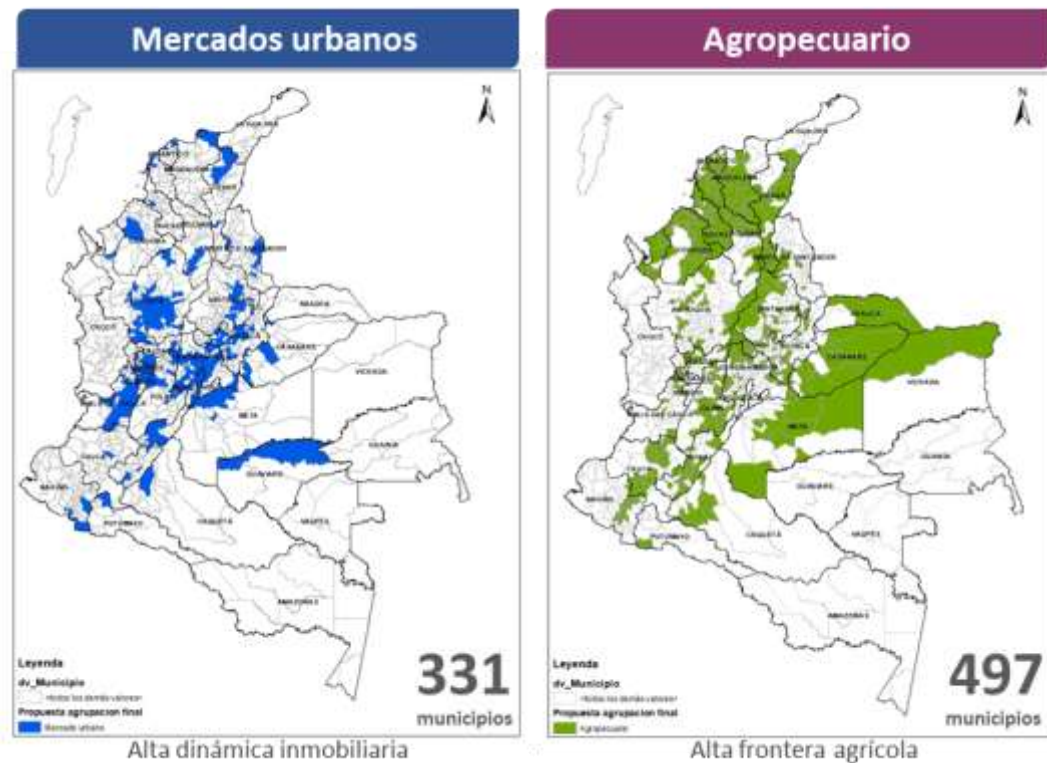
Así, por ejemplo, hay subgrupos que comparten valores altos de las variables que potencian y habilitan la eficacia y eficiencia de los instrumentos de captura de valor de suelo y en general, cualquier instrumento de financiación territorial. Se trata de aquellos con una dinámica inmobiliaria y de actividad económica importante y a su vez con “bajas” restricciones ambientales o territoriales. Otros subgrupos poseen condiciones “medias” en cuanto a infraestructura de transporte, como elemento detonador del desarrollo inmobiliario posterior.

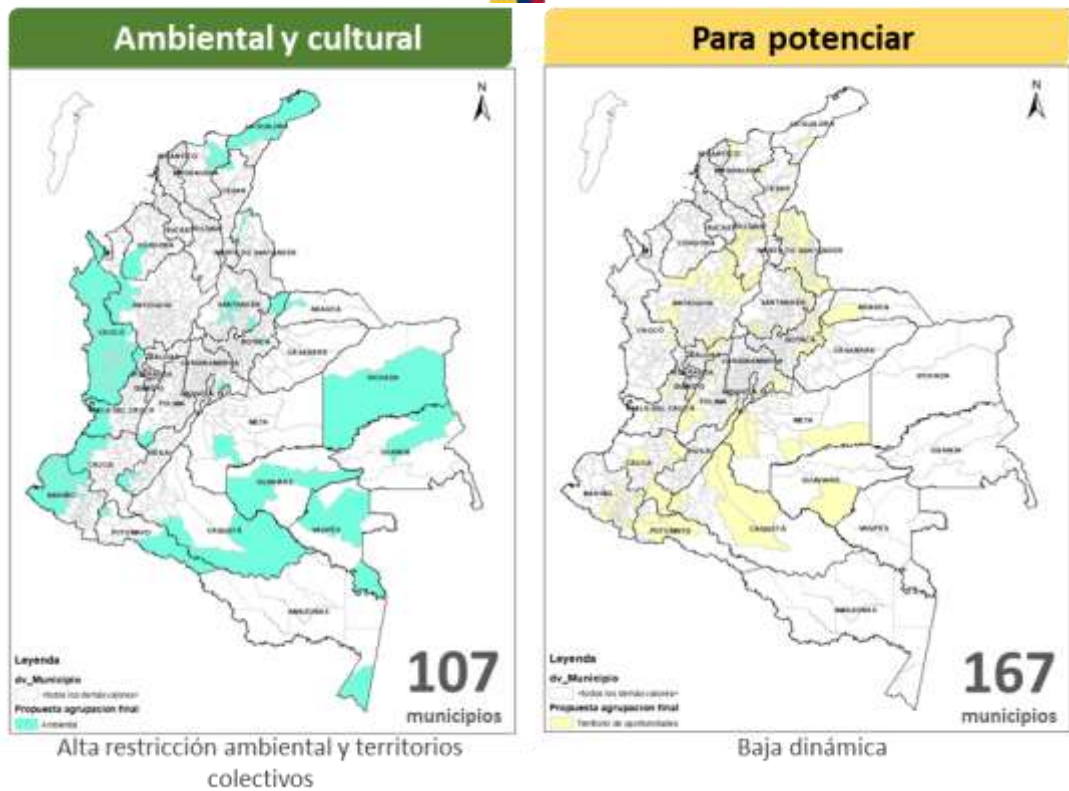
Todos los grupos son susceptibles de reagruparse de acuerdo con el nivel de análisis, para el caso de este ejercicio, se reagrupan en función de recomendar el uso mínimo de ciertos instrumentos de financiación de acuerdo a su vocación, así:

- Mercados urbanos: 331 municipios donde existen plenas condiciones para aplicar todos los instrumentos de financiación derivados del ordenamiento territorial, especialmente aquellos con énfasis en captura de valor de suelo -plusvalía, cargas y obligaciones, etc-.
- Agropecuarios: 497 municipios que demandan la priorización de instrumentos de planificación que protejan la producción agropecuaria y mejoren el intercambio productivo, por ejemplo, a través de la financiación de obras de infraestructura por contribución de valorización.

- Ambiental y cultural: 107 municipios con baja dinámica inmobiliaria y la necesidad de proteger los valores ambientales y culturales, demandando por ejemplo la priorización de instrumentos como los pagos por servicios ambientales, bonos temáticos, entre otros.
- Para Potenciar: 167 municipios en donde las bajas dinámicas, la menor frontera agrícola, menor inversión en infraestructura y menores posibilidades de aplicación de instrumentos tradicionales, ameritan soluciones y abordajes desde la asociatividad territorial y la planificación a escala supramunicipal para mejorar su desempeño.

Ilustración 9. Agrupación para analizar la aplicación de instrumentos de financiación





Se trata así de presentar de manera organizada un portafolio de instrumentos que sea acorde a las particularidades de los territorios, y en la medida de lo posible, orientar el uso de los mismos mediante mecanismos y/o estrategias de financiación que se fundamentan principalmente en propiciar la concurrencia de fuentes de financiación, atendiendo sus condiciones físicas y su capacidad fiscal de administración de los recursos propios.

Bibliografía

- CUIPO (2025) Contaduría General de la Nación.
<https://cifit.dnp.gov.co/cifit/WebPages/Consulta/ConsultaInformacionCuipo>
- DANE (2018) Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV-
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- DANE (2022) Encuesta nacional de calidad de vida -ECV-
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2022>
- DANE 2023. Cuentas nacionales. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>
- ELLIS, J. (2014) ¿Cómo financiamos la infraestructura urbana? Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/financiar-infraestructura-urbana/>
- FEDESARROLLO (2020) Impacto macroeconómico y social de la inversión en infraestructura en Colombia, 2021-2030
https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3960/Repor_Mayo_2020_Mej%c3%ada_y_Delgado.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- MHCP (2025) Dirección de Apoyo Fiscal. Instrumentos de captura de valor del suelo.
- MVCT (2020) Plan Nacional de Abastecimiento, de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.
<https://minvivienda.gov.co/system/files/consultasp/plan-nacional-apsbr.pdf>
- YEPES, T (2014). Inversión requerida para infraestructura en Colombia. Fedesarrollo, Bogotá D.C.