

Documento guía para la comprensión de estrategias financieras Territoriales integradas

(Basado en el Documento de análisis “Elementos
para una Estrategia de Financiación Supramunicipal”,
MVCT- DEUT-SATOUI, noviembre 2025)

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT-
Dirección de Espacio Urbano y Territorial -DEUT- y
Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones
Urbanas Integrales –SATOUI-

Claudia Andrea Ramírez
Directora DEUT

Jorge Andrés Pinzón
Subdirector SATOUI

Elaboración de textos

María Esperanza Corredor – Economista, Profesional Especializado DEUT
Saúl Camilo Guzmán – Abogado y Economista, Contratista SATOUI
Magda Johanna Ramírez – Economista, Contratista SATOUI

Aportes y recomendaciones

Luis Felipe Márquez – Arquitecto, Contratista DEUT

Noviembre 2025

ABC de la financiación Supramunicipal en Colombia

A. Asociatividad y el Desafío Financiero

La financiación supramunicipal es fundamental para promover el desarrollo territorial integrado y una descentralización más organizada y eficiente, especialmente cuando desafíos como, la gestión del transporte masivo o la gestión ambiental, superan los límites municipales.

A1. ¿Qué es la Financiación Supramunicipal?

Se refiere a la **estrategia para obtener y gestionar recursos** para que entidades que agrupan a varios municipios (Entidades Asociativas Territoriales – EAT) logren la ejecución de proyectos con impacto supramunicipal. Estas entidades cumplen un papel clave en la planificación y financiación de proyectos urbanos a escala regional, coordinando inversiones y servicios que trascienden las fronteras administrativas municipales.



Fuente: Imagen recuperada de https://caracol.com.co/emisora/2016/05/12/bogota/1463006039_218333.html - 20251110

A2. Actores Clave (EAT)

Las principales EAT en Colombia en las que se recomienda enfocar la estrategia son:

Tipo de Entidad	Descripción y Base Legal Clave	Financiamiento Típico
Áreas Metropolitanas (AM)	Agrupar municipios contiguos con integración urbana. Tienen competencias en ordenamiento, transporte y medio ambiente. Reguladas por la Ley 1625 de 2013.	Aportes municipales, sobretasa predial, recursos de instrumentos propios (ej. valorización, plusvalía).
Asociaciones de Municipios	Esquemas voluntarios para propósitos comunes (servicios conjuntos, obras compartidas). Fomentadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 1454 de 2011.	Aportes de los municipios miembros, cofinanciación nacional o departamental, tarifas por servicios.
Regiones Administrativas (RAP)	Agrupar departamentos para coordinar el desarrollo regional. Creadas por la LOOT 1454 de 2011.	Aportes de los departamentos asociados, partidas presupuestales nacionales, cooperación internacional. No tienen potestad tributaria directa.

A3. Principios y fundamentos

La base para la financiación supramunicipal está dada por la **LOOT 1454 de 2011** y el actual **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 (Ley 2294 de 2023)**.

- **Asociatividad:** promueve la unión de entidades territoriales para generar sinergias, alianzas competitivas y economías de escala. El Gobierno Nacional debe promover estas asociaciones, especialmente entre entidades más desarrolladas y menos -o de baja capacidad-.
- **Descentralización:** busca la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y los esquemas asociativos para mejorar la planeación y gestión.
- **Mandato del PND (Art. 41):** ordena implementar una estrategia diferenciada de fortalecimiento y asistencia técnica para EAT. Posibilita destinar recursos de instrumentos de captura de valor del suelo derivados de proyectos regionales para financiar estos u otros proyectos regionales.

La financiación de estos EAT ha sido típicamente **mixta**: combinando ingresos propios, aportes de los entes territoriales que los componen, y transferencias de niveles superiores.

B. Batería de Instrumentos de Financiación

Las EAT tienen a su disposición una mezcla de mecanismos tradicionales e instrumentos innovadores, algunos buscan capturar el valor del suelo generado por las obras públicas.

B1. Instrumentos de Captura de Valor de Suelo

Los siguientes instrumentos están autorizados de manera expresa por ley para ser aplicados en contextos supramunicipales, principalmente para departamentos y Áreas Metropolitanas:

- **Contribución de Valorización:** permite financiar obras de infraestructura que beneficien varios municipios. El monto a financiar es el costo de la obra (parcial o total), siempre que no supere el beneficio (mayor valor) percibido por el contribuyente.
- **Participación en Plusvalía por Obra Pública:** Permite a las áreas metropolitanas capturar parte del incremento en el valor del suelo generado por inversiones en obras públicas definidas en sus planes metropolitanos.
Nota: este instrumento no puede usarse si ya se usó la valorización y viceversa. Aún existen discusiones sobre la sujeción activa supramunicipal de la plusvalía que requieren precisión normativa.
- **Derecho Real de Superficie:** permite a un tercero tener los atributos de edificación sobre un bien fiscal o de uso público (sin perder la propiedad del suelo), percibiendo una remuneración permanente por el aprovechamiento edificatorio. Puede aplicarse a infraestructura de transporte gestionada por la entidad supramunicipal, como por ejemplo las autoridades metropolitanas de transporte.

B2. Instrumentos Colaborativos y Otros Ingresos

Estos mecanismos son utilizados por varios EAT, a menudo delegando competencias o coordinando recursos:

Instrumento	Descripción
Asociaciones Público-Privadas (APP)	Especialmente útil para proyectos viales y de infraestructura (Ley 1508 de 2012). Combina recursos públicos de diferentes niveles con capital privado.
Pagos por Servicios Ambientales (PSA)	Materializa compensaciones a territorios que proveen servicios ecosistémicos (ej. cuencas hídricas). Comúnmente usado por AM y RAP.
Sobretasas e Impuestos Regionales	Destinación de recursos (como la sobretasa al sistema financiero o aportes tributarios locales) para proyectos de interés común, previa autorización legal y aprobación de los concejos municipales.
Obras por Impuestos	Permite a empresas pagar parte de su impuesto de renta ejecutando obras de carácter regional (ej. infraestructura vial).
Sistema General de Regalías (SGR)	Los departamentos pueden financiar obras de impacto supramunicipal a través del Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional.
Cofinanciación por Cuotas Partes	Sistema donde los municipios asociados evalúan el impacto de un proyecto limítrofe y se comprometen a aportar recursos propios en partes iguales.

B3. Algunos ejemplos de aplicación

- **Regiotram de Occidente (Cundinamarca):** un ejemplo de APP. El proyecto de tren de cercanías se cofinanció con el 70% de la Nación y el 30% de la Gobernación de Cundinamarca, además de una contribución menor de Bogotá.
- **PSA en el Meta:** el departamento implementó un programa de PSA que permitió preservar más de 194.000 hectáreas de bosques, canalizando recursos (provenientes de tasas ambientales, fondos de agua y presupuesto departamental) para compensar a comunidades rurales.
- **Valorización en Bucaramanga y Antioquia:** el Área Metropolitana de Bucaramanga ha utilizado activamente la contribución de valorización para financiar proyectos viales y parques metropolitanos. El Departamento de Antioquia la ha utilizado para financiar la pavimentación de vías secundarias que conectan múltiples municipios.
- **Asociación de municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del César** ha logrado emplear cerca de 155.000 millones de pesos del Sistema General de Regalías y de apoyo financiero de los gobernadores de los dos departamentos, para mejorar la electrificación rural en los municipios asociados.



Fuente: imagen recuperada de Google octubre 10 de 2025

A nivel internacional se destaca la innovación financiera en el área metropolitana de Londres, mediante el uso de plataformas digitales colaborativas para la centralización de recursos para la regeneración urbana y construcción de espacio público. Mientras que en el Estado de Minas Gerais en Brasil se optó por formas consorciales con aportes municipales por cuotas.

Casos de estudio: estrategias de financiación proyectos de impacto supramunicipal

Caso de Estudio	Proyecto	Mecanismo gobernanza	Modelo de Reparto Financiero
Brasil - Estado de Minas Gerais	Hospital Regional Norte de Jaquinhonha. Equipado para atender a los 30 municipios que forman el macroterritorio.	Consorcio Intermunicipal de Salud de la Red de Urgencias y Emergencias del Macroneoeste-CISNORJE-	Cofinanciación proporcional: Cuotas municipales, según parámetros objetivos de su capacidad fiscal. + Aportes Estado Federal
UK- London Metropolitan area	The Peckham Coal Line urban park.	Área Metropolitana de Londres	London and civic Crowdfunding Programme + Aporte entidades La comunidad postuló el proyecto y cofinanció con aporte cívico a través de la plataforma: Spacehive. Total de 928 aportantes cívicos y empresariales + aportes de la región administrativa de Londres (Greater London Authority) y del Ayuntamiento de Southwark.

C. Cargas, Compensación y el Camino a Seguir

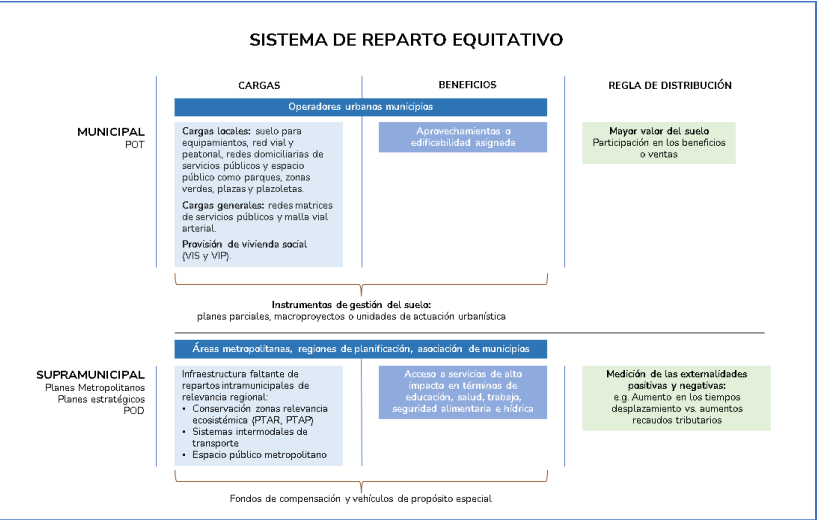
Un aspecto relevante en la financiación supramunicipal es lograr integrar el principio de **reparto equitativo de cargas y beneficios** entre los municipios que componen un EAT.

C1. La Diferencia de Escalas: Supramunicipal vs. municipal

A diferencia de la escala municipal (donde las cargas y los beneficios son de naturaleza urbanística), en la escala supramunicipal la carga se percibe como una **externalidad negativa** que puede recibir determinado municipio, mientras el beneficio es una **externalidad positiva**.

- **Beneficios Supramunicipales (Externalidad Positiva):** mayor recaudo tributario (ICA, predial), atracción de inversión privada y empleo, mayor valorización predial, movilidad eficiente, seguridad hídrica, entre otros.
- **Cargas Supramunicipales (Externalidad Negativa):** agotamiento de fuentes hídricas, congestión vial, contaminación (ej. por disposición final de residuos sólidos en su jurisdicción), o restricciones al desarrollo inmobiliario por conservación ambiental, costo de inversión y mantenimiento de infraestructuras, entre otros.
- **Reparto supramunicipal (Regla de Distribución):** métodos numéricos o de aproximaciones económicas de las externalidades positivas y negativas, identificando, por ejemplo, costos por la congestión vial, costos sociales por contaminación o por la prestación de aquellos bienes y servicios que dan soporte a las relaciones funcionales, como, por ejemplo, el mantenimiento de vías secundarias o colectoras.

La imagen a continuación conceptualiza un hipotético sistema de reparto según la escala de análisis (municipal o supramunicipal) dentro de las posibilidades jurídicas existentes. Para la escala local el modelo de gestión convencional, a partir de los instrumentos tales como un plan parcial, un macroproyecto o una unidad de gestión urbanística, siendo el municipio el actor principal en la gestión. El instrumento del modelo de gestión en la escala supramunicipal sería un fondo de compensación, para lograr un reparto justo y mantener la cohesión política.



C2. Una solución: Fondos de Compensación

Se recomienda la creación de los **Fondos de Compensación o esquemas análogos** donde el liderazgo lo tendría el esquema asociativo y se enfocaría en la provisión de ciertos servicios y soportes que no logran ser cubiertos en la escala local y que tienen un impacto supramunicipal. El objeto es redistribuir recursos hacia proyectos que beneficien a municipios con menor capacidad o mayor carga de externalidades negativas. También asegurar que todos los municipios miembros contribuyan según su capacidad y reciban según sus necesidades -alineándose con el principio de solidaridad-.

Fuentes del Fondo: podría incluir una porción de impuestos locales (predial, delineación urbana), de instrumentos de captura de valor y de aportes derivados del cálculo del balance entre externalidades positivas y negativas.

Nota: se debe contar con las autorizaciones correspondientes por parte de los concejos municipales.

Un caso de estudio internacional es el Área Metropolitana de Barcelona en aplicación del principio de solidaridad. Los beneficios y costes de vivir en el entorno metropolitano se distribuyen equitativamente entre sus habitantes. Se instrumenta mediante aportes de municipios con mayor capacidad hacia un fondo común que financia servicios e inversiones en municipios con menor ingreso, buscando que todos los ciudadanos metropolitanos reciban un nivel similar de servicios con esfuerzos fiscales comparables.

C3. Recomendaciones Regulatorias y Operativas: el próximo paso)

Pasar del marco legal a la ejecución práctica requiere reglamentación y planificación rigurosa **en clave de proyectos estratégicos:**

Aspecto		Recomendación
Establecer	Criterios de Reparto	Regular criterios objetivos (medibles) y una metodología rigurosa para la medición y distribución de las cargas y los beneficios (externalidades) a escala supramunicipal.
Mejorar	Gobernanza	Asegurar que las decisiones financieras se den con transparencia, reglas claras y lealtad institucional. Esto implica la creación de comités financieros metropolitanos y la participación ciudadana metropolitana. También requiere de la combinación de todas las fuentes e instrumentos de financiación disponibles y tener mayor certidumbre del costo de las inversiones (estudios factibilidad).
Planificar en clave de	Proyectos Estratégicos	Los Planes Estratégicos de los EAT deben priorizar proyectos que respondan a un hecho interjurisdiccional y que tengan fuertes sinergias con otros proyectos (municipales y regionales), coherencia con las decisiones locales y un responsable institucional claro (entidad departamental o metropolitana).

El fortalecimiento de la financiación supramunicipal en Colombia requiere potenciar los instrumentos existentes con ingenio y priorización de necesidades, apoyado por una transformación en el marco legal operativo de cada entidad que dé seguridad jurídica y claridad en las competencias y recursos de los EAT.

La combinación de diversas fuentes e instrumentos es determinante para asegurar el cierre financiero de los proyectos y una mejor gobernanza, la concurrencia hace efectivo el compromiso de gobiernos subnacionales, empresas y ciudadanos.

En el ámbito local, los concejos municipales podrían autorizar la destinación de recursos provenientes de instrumentos de captura de valor de suelo por el impacto de las obras, así también, comprometer cuotas partes, emitir bonos, disponer de plataformas multiactor para *el crowdfunding*, entre otros mecanismos que faciliten inversiones por fuera de sus jurisdicciones