

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN SUPRAMUNICIPAL
Documento de análisis

*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

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO FINANCIACIÓN SUPRAMUNICIPAL	5
3. EJEMPLOS RECIENTES EN COLOMBIA FINANCIACIÓN SUPRAMUNICIPAL (2020–2024)	12
4. EJEMPLOS INTERNACIONALES FINANCIACIÓN METROPOLITANA O REGIONAL	16
5. RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO NORMATIVO Y OPERATIVO	21
6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES	32
7. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS NORMATIVAS	35
ANEXO: INFORME TALLER CON ÁREAS METROPOLITANAS – OCTUBRE 15 DE 2025	39

1. INTRODUCCIÓN

La financiación supramunicipal constituye uno de los principales temas de interés para promover el desarrollo territorial integrado en Colombia y una descentralización más organizada y eficiente, particularmente en aquellos contextos donde los desafíos y oportunidades trascienden las fronteras administrativas, capacidades institucionales y fiscales de los municipios. Este documento presenta un análisis de algunos elementos jurídicos, fiscales y administrativos que se deben tener en cuenta para la financiación de esquemas asociativos de carácter supramunicipal, con especial atención en los departamentos, áreas metropolitanas, regiones de planificación y gestión, entre otras formas de asociatividad.

Las entidades supramunicipales –como áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y regiones administrativas– desempeñan un papel clave en la planificación y financiación del desarrollo urbano a escala regional. Permiten coordinar inversiones y servicios que trascienden los límites de un solo municipio (por ejemplo, transporte masivo, infraestructura regional, gestión ambiental), pero enfrentan desafíos para obtener recursos financieros adecuados.

Este documento analiza las herramientas de financiación disponibles para dichas entidades, con enfoque jurídico, económico y financiero, abarcando tanto mecanismos tradicionales (impuestos, transferencias, tasas y contribuciones), como instrumentos innovadores (bonos verdes, asociaciones público-privadas, captación de plusvalías, instrumentos de suelo, etc.).

Se incluyen el caso de Colombia –con sus marcos normativos recientes– y experiencias comparadas en América Latina y Europa, destacando modelos institucionales, casos exitosos y desafíos prácticos.

Se inicia abordando el marco jurídico aplicable, el alcance de los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial susceptibles de aplicación en la escala supramunicipal, como por ejemplo, contribución por valorización, participación en *plusvalía, asociaciones público-privadas (APP), pagos por servicios ambientales*, además de proponer recomendaciones para fortalecer algunas figuras de asociatividad territorial con mayor capacidad de gestión -áreas metropolitanas, regiones administrativas y de planificación (RAP o RAPE), provincias, entre otros-.

A partir de ese marco inicial, se incorporan ejemplos locales recientes de aplicación de algunos instrumentos de financiación, (posteriores al año 2020) así como buenas prácticas internacionales comparables. También se examinan los desarrollos normativos más recientes con incidencia en la financiación supramunicipal –ley de áreas metropolitanas y reglamentación de la asociatividad territorial–, así como consideraciones que han derivado de algunas autoridades metropolitanas y departamentales en desarrollo de las mesas de asistencia técnica suministradas por los profesionales de la Subdirección de Asistencia

Técnica –SATOUI- del Ministerio, particularmente, las efectuadas con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA- y con del Departamento de Norte de Santander.

Así mismo, la SATOUI desarrolló un taller virtual el día 15 de octubre de 2025 en el cual convocó a todas las áreas metropolitanas para conversar entorno a este tema. Participaron cuatro (4) áreas metropolitanas y una (1) región metropolitana, a saber: *Cúcuta, Bucaramanga, Valle de Aburra, Centro Occidente y Región Bogotá-Cundinamarca*.

Con base en todo lo anterior, se formulan algunas recomendaciones estratégicas enfocadas en mejorar la gobernanza, asegurar la sostenibilidad financiera de proyectos estratégicos para los territorios y promover una distribución equitativa de las cargas y beneficios en el marco de la asociatividad.

Así como la eficacia de la financiación del programa de ejecución de los planes de ordenamiento territorial –POT- depende de la articulación con los planes de inversión de cada plan de desarrollo municipal, en la escala supramunicipal la eficacia de la financiación también depende de la articulación, en este caso, entre los Planes Estratégicos de los Esquemas Asociativos con los Planes de Ordenamiento Territorial y con los Planes de Desarrollo y demás decisiones multiescala de planificación (municipal, departamental y metropolitana), para asegurar la concurrencia de recursos y la coordinación efectiva a la hora de la ejecución de los proyectos de impacto supramunicipal.

De hecho, la misma Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- 1454 de 2011 planteó en su artículo 3 que la descentralización, como uno de los principios rectores del ordenamiento, invoca la distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y los esquemas asociativos para promover una mayor capacidad de planeación, gestión y administración de los fines del estado. A renglón seguido, otro principio rector que se plasma en la LOOT es precisamente el de asociatividad, según el cual, el ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Si bien la asociatividad parte de un acuerdo de voluntades entre entidades territoriales, la misma LOOT previó en su artículo 9 que **el Gobierno Nacional debe promover la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos para que entidades territoriales económicamente más desarrolladas se asocien con las más débiles**, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial.

Seguidamente, en el artículo 20 la LOOT señala que **la Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar** en las entidades territoriales o **en los diferentes esquemas asociativos** territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de **convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación**, así como de

las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. En la respectiva delegación **se establecerán las funciones y los recursos** para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública.

Por su parte uno de los mandatos del actual Plan Nacional de Desarrollo -PND- “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” (Ley 2294 de 2023), plasmado en el artículo 41, es implementar una estrategia diferenciada de fortalecimiento **y asistencia técnica para los esquemas asociativos territoriales para la ejecución de sus planes estratégicos.**

A su turno, en el artículo 299 del PND, se plantea la necesidad de la financiación del desarrollo urbano regional y la renovación urbana con el fin de apoyar la eficiencia en la aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios y potenciar el desarrollo regional, reducir las brechas de desigualdad y ordenar el territorio alrededor del agua, mitigar los efectos del cambio climático, conseguir la equidad y la construcción de la paz.

En este artículo también se advierte que, el Gobierno Nacional podrá cofinanciar el desarrollo de estudios y diseños, así como la construcción de infraestructura asociada a los proyectos estratégicos para el desarrollo urbano, **contemplados en los diferentes instrumentos de planificación y gestión locales**, lo que supone una concurrencia entre los niveles de gobierno.

Así las cosas, la asociatividad emerge en todos los espacios y discusiones a través del tiempo, precisamente, porque se reconoce como vehículo para descentralizar competencias en un contexto de asimetrías en capacidades institucionales locales.

2. MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO FINANCIACIÓN SUPRAMUNICIPAL

Antes de examinar los instrumentos financieros, conviene definir brevemente las entidades supramunicipales y su base legal en distintos contextos:

Áreas metropolitanas: son entes públicos que agrupan varios municipios contiguos con integraciones urbanas. Suelen tener competencias en ordenamiento territorial, transporte, medio ambiente y desarrollo económico a escala metropolitana. En Colombia, las áreas metropolitanas están reguladas por la Ley 1625 de 2013, que reemplazó la Ley 128 de 1994, definiendo su régimen jurídico. Esta ley exige que para crear un área metropolitana haya voluntad de los municipios involucrados y establece sus funciones y fuentes de financiación. Por ejemplo, el artículo 28 de la Ley 1625 enumera los ingresos de un área metropolitana, incluyendo una sobretasa predial y aportes municipales (detallado más adelante). En Europa, las áreas metropolitanas a menudo se configuran mediante leyes especiales: por ejemplo, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) se creó mediante la Ley 31/2010 del Parlamento de

Cataluña, con competencias en urbanismo, transporte, medio ambiente y desarrollo económico, y un esquema de financiación “mixto entre transferencias e impuestos propios”. De hecho, el tributo metropolitano del AMB es un impuesto local adicional que se cobra junto con el impuesto predial (IBI) en los 36 municipios metropolitanos.

Asociaciones de municipios: son esquemas asociativos voluntarios donde dos o más municipios se unen mediante convenios para un propósito común (por ejemplo, la prestación conjunta de servicios, gestión de residuos, turismo regional o ejecución de obras compartidas). En Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 fomenta estos esquemas asociativos y los define como Esquemas Asociativos Territoriales (EAT). Jurídicamente, una asociación de municipios adquiere personería jurídica pública al formalizarse y se rige por estatutos acordados. Su financiación proviene principalmente de aportes de los municipios miembros, recursos de cofinanciación de departamentos o la nación para proyectos específicos, y, potencialmente, de ingresos propios si se les delegan competencias. El Decreto 1033 de 2021 (reglamentario de la LOOT) señala que el convenio de asociación debe estipular los aportes financieros de cada entidad y que el EAT puede recibir tarifas por servicios que preste, contribuciones por valorización u otros tributos si la ley lo permite y los municipios le delegan esa facultad.

En la práctica, esto significa que los municipios asumen en sus presupuestos anuales una cuota para sostener la asociación (respetando límites fiscales), y que la asociación podría, por ejemplo, gestionar conjuntamente una contribución de valorización para una obra intermunicipal si así se acuerda. En Europa, existen figuras análogas: las mancomunidades en España o los syndicats intercommunaux en Francia, donde municipios cooperan en servicios (agua, transporte, basura) financiados por cuotas municipales y tarifas a usuarios. Estas asociaciones generalmente no tienen potestad tributaria directa, sino que dependen de los municipios (o a veces de subsidios regionales/nacionales) para su sostenimiento.

Regiones administrativas: en contextos unitarios, esto puede referirse a entes de planificación o coordinación a nivel regional sin autonomía política plena. En Colombia, se crearon las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) mediante la LOOT 1454/2011 y normas posteriores (p. ej., Ley 1962 de 2019). Las RAP agrupan departamentos para coordinar el desarrollo regional; no tienen facultad para recaudar impuestos directamente, por lo que su financiación depende de aportes de los departamentos asociados, partidas presupuestales nacionales específicas y cooperación internacional. Eventualmente, la Constitución colombiana prevé Regiones como Entidades Territoriales (RET), que podrían tener autonomía fiscal, pero esto está en proceso de desarrollo normativo.

En América Latina, varias naciones cuentan con regiones o provincias intermedias con recursos propios asignados por ley, como por ejemplo, los estados en Brasil, provincias en Argentina, regiones en Perú, pero cuando se habla de “regiones administrativas” suelen implicar esquemas de coordinación más que gobiernos con tributación. En Europa, muchas regiones de Italia, comunidades autónomas de España y Länder de Alemania, tienen

sistemas fiscales propios o participados: reciben transferencias intergubernamentales significativas y también una porción de impuestos nacionales o impuestos cedidos. En resumen, las entidades supramunicipales se financian típicamente de forma mixta: combinando ingresos propios (cuando la ley les otorga alguno), aportes de los entes territoriales que las componen, y transferencias o convenios con niveles superiores de gobierno. De esta forma se observan al menos dos categorías de mecanismos de financiación: (1) los tradicionales, comunes en la administración pública local/regional, y (2) los mecanismos innovadores surgidos para ampliar las fuentes de financiamiento del desarrollo urbano.

De presente lo anterior, se parte de la identificación de algunos instrumentos para los cuales existe fundamento legal o autorización expresa del legislador para ser aplicados en contextos supramunicipales. La Constitución Política de Colombia y leyes como la **Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)**, **Ley 388 de 1997**, **Ley 1625 de 2013** y **Ley 2294 de 2023**, sientan las bases normativas para estos mecanismos.

Los Entes Asociativos Territoriales (EAT) incluyen asociaciones de municipios y departamentos, áreas metropolitanas (AM), regiones administrativas de planificación especial (RAPE), provincias administrativas y regiones de planificación (RAP) y gestión (RAPG), que podrían emplear instrumentos de financiación tales como:

- a) **Contribución de valorización:** permite financiar obras que beneficien a varios municipios dentro de un mismo departamento o área metropolitana. El límite del valor que se puede recuperar es el costo de la obra –parcial o total- siempre y cuando este no supere la capacidad de pago ni el beneficio (mayor valor) que percibe cada contribuyente.
- b) **Plusvalía por obra pública:** facilita a las áreas metropolitanas capturar parte del incremento en el valor del suelo generado por inversiones en obras públicas que se hayan definido en los planes integrales de desarrollo metropolitano. Este instrumento no se puede emplear cuando ya se ha usado la contribución de valorización y viceversa. En la actualidad no existe experiencia en su uso, vale decir que al particular la Ley 388, no resulta muy clara en la sujeción activa de la plusvalía por obra pública para entidades supramunicipales, pues únicamente señala cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollos, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.
- c) **Derecho real de superficie:** permite que un tercero tenga los atributos de edificación en un predio que bien puede ser bien fiscal o de uso público, constituyéndose una propiedad superficiaria, sin que la propiedad se pierda, manteniéndose su uso y destinación, percibiendo una remuneración permanente por dicho aprovechamiento edificatorio. Podría aplicarse el derecho por parte de un superficiario sobre bienes fiscales y de uso público, especialmente destinados a la infraestructura de transporte, gestionados por la entidad supramunicipal para permitir desarrollos inmobiliarios sin transferir el dominio del público.

- d) **Pagos por servicios ambientales:** permiten materializar compensaciones en territorios que proveen servicios ecosistémicos dentro de determinada jurisdicción, por ejemplo, en el marco de un fondo ambiental respaldado por una autoridad ambiental (corporaciones autónomas) o por algún esquema asociativo (comúnmente usado por las AM y RAP).
- e) **Sobretasas e impuestos regionales:** incluye la destinación de recursos como la sobretasa al sistema financiero o aportes tributarios locales para la financiación de proyectos de interés común, previa autorización legal y con la aprobación de cada concejo municipal de quienes integran el respectivo EAT.
- f) **Sistema General de Regalías (SGR):** a través del Fondo de Desarrollo Regional y Fondo de Compensación Regional, los departamentos pueden financiar obras de impacto supramunicipal.
- g) **Obras por impuestos:** las empresas podrán pagar parte de su impuesto de renta en la ejecución de obras de carácter regional, particularmente para proyectos viales y de infraestructura.
- h) **Aprovechamiento económico del espacio público:** le permitiría a la entidad supramunicipal realizar una estrategia de gestión conjunta sobre el espacio público con los entes asociados en el ámbito del EAT, previa autorización de cada concejo municipal de quienes integran el respectivo EAT.
- i) **Asociaciones público-privadas (APP):** particularmente para proyectos viales y de infraestructura en el marco de la Ley 1508 de 2012.

En el caso específico de los dos primeros (Valorización y Plusvalía) se trata de instrumentos de captura de valor del suelo derivados de obras de infraestructura pública y para los cuales existe la autorización expresa para ser decretados e implementados en la órbita supramunicipal (principalmente para departamentos y áreas metropolitanas). Para plusvalía existen discusiones aún sobre la sujeción activa supramunicipal que ameritan precisarse en las normas.

Las áreas metropolitanas, por ejemplo, se encuentran autorizadas por la **Ley 1625 de 2013¹** para usar la participación en plusvalía y valorización por obras públicas, crear bancos de suelo y aplicar como autoridades de transporte mecanismos de financiamiento alternativos (tarifas, negocios colaterales, etc.). Los departamentos, en cambio, están restringidos a la contribución de valorización y a apelar a otros instrumentos de cofinanciación con participación privada tales como las APP y otros esquemas regulados conocidos como vehículos de propósito especial (ergo patrimonios autónomos y esquemas fiduciarios).

En la generalidad de los Esquemas o Entes Asociativos Territoriales–EAT- donde el énfasis ha sido la asociación de municipios, la financiación se ha reducido a los aportes que realizan las entidades que conforman el respectivo EAT conforme a sus capacidades fiscales, lo cual queda consignado en los Planes Estratégicos de cada EAT. Estos últimos son la hoja de ruta

¹ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

donde se plasma tanto el objeto de la asociatividad, los programas y proyectos a ejecutar relacionados con los hechos interjurisdiccionales (o intereses comunes de las diferentes entidades asociadas) y las fuentes de financiación (aportes en dinero y demás bienes aportados, al igual que las rentas que ceden total o parcialmente otras entidades públicas y privadas interesadas).

A continuación, se presenta el marco jurídico vigente que incide en el uso de los instrumentos para la financiación a escala supramunicipal, o que abre nuevas oportunidades para la operación de los proyectos y propósitos de los esquemas asociativos territoriales (EAT), a saber:

- **Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Ley 2294 de 2023):** el PND vigente incluyó disposiciones expresas para **fortalecer la financiación de las Entidades Asociativas Territoriales (EAT)**. En particular, el *artículo 41* de la Ley 2294 faculta al Gobierno Nacional para reglamentar y promover instrumentos financieros para las asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, regiones y otras figuras. Esto implica la elaboración de una reglamentación (pendiente) que detalle qué instrumentos pueden emplear las EAT, en qué condiciones y con qué límites.
- **Leyes Orgánicas de regiones y áreas metropolitanas (2022):** en 2022 se expidieron normas orgánicas que crean nuevas figuras asociativas y pueden incidir en la financiación. La **Ley 2200 de 2022** actualizó el régimen para los departamentos y en lo concerniente a la asociatividad, faculta a las asambleas departamentales para crear y organizar Provincias como entidades administrativas y de planificación, así como Regiones Administrativas y de Planificación (RAP). Si bien estas regiones aún dependen de reglamentación adicional, la ley orgánica sienta bases de su gobernanza. Asimismo, la **Ley 2199 de 2022** desarrolló el **Régimen de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca**, definiendo competencias, fuentes de recursos y esquemas de cogestión financiera entre Bogotá y los municipios de la región. Estas nuevas normas aún están en fase de implementación, pero abren la puerta a que los nuevos entes supramunicipales accedan a **transferencias nacionales específicas, contribuciones de sus entidades miembros o endeudamiento propio**. Por ejemplo, la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca podrá financiar proyectos integrados de movilidad o ambiente mediante aportes concurrentes del Distrito Capital y Cundinamarca, e incluso crear tributos metropolitanos autorizados por la ley orgánica, como pueden ser sobretasas respecto a los impuestos administrados.

- **Reforma Tributaria 2022 (Ley 2277 de 2022):** esta reforma de naturaleza fiscal incluyó cambios que pueden beneficiar la financiación territorial. Entre ellos, se amplió la destinación de ciertos gravámenes para asuntos ambientales y territoriales, por ejemplo, el impuesto al carbono y el impuesto nacional al consumo de plásticos de un solo uso. En el primer ejemplo, se orientaron en parte los recaudos hacia fondos ambientales, lo cual puede incrementar los recursos disponibles para pagos por servicios ambientales (PSA) y conservación regional.

La reforma también reiteró compromisos de saneamiento fiscal subnacional, lo cual afecta los techos de endeudamiento de departamentos y grandes municipios (y por ende de sus esquemas asociativos al sumar su deuda consolidada). En suma, si bien la reforma no introdujo impuestos supramunicipales nuevos, sí creó **espacios fiscales** que los gobiernos locales y regionales pueden aprovechar mediante convenios, y la orientación de recursos de impuestos verdes a proyectos conjuntos intermunicipales.

- **El Decreto 1033 de 2021** reglamentario de los EAT incorpora contenidos útiles a la hora de pensar un sistema de reparto de escala municipal, en particular, lo que respecta a la posibilidad de que las entidades territoriales financien de manera conjunta y concertada, **iniciativas de gasto por fuera de su jurisdicción y, en especial, para la ejecución de proyectos de inversión con impacto regional**, siempre y cuando beneficien a las entidades territoriales que financian la iniciativa propuesta.

En su artículo 2.2.5.7.1. el citado decreto dispone que para la financiación de manera conjunta y concertada de iniciativas de gasto por fuera de una jurisdicción, las entidades territoriales adelantarán, entre otras, las siguientes actividades: *“1) Identificar la iniciativa de gasto o la necesidad de inversión conjunta mediante la realización de un diagnóstico en el que se precisen las necesidades e intereses en común, que reflejen la necesidad y posibles beneficios a obtener por adelantar las iniciativas de gasto en otra jurisdicción o los proyectos de inversión con impacto regional. 2) Firmar el correspondiente acuerdo de voluntades entre los alcaldes o gobernadores de las entidades territoriales que financiarán de manera conjunta y concertada las iniciativas de gasto o el proyecto de inversión con impacto regional, identificando las necesidades e intereses en común que lo justifican. 3) Adoptar la ordenanza departamental o acuerdo municipal o distrital, según el caso, autorizando al gobernador o alcalde para financiar, de manera conjunta y concertada, la iniciativa de gasto por fuera de su jurisdicción y para la ejecución de los proyectos de inversión con impacto regional,*

que beneficien a la entidad territorial. 4) Apropiar los recursos para financiar las iniciativas de gasto en otra jurisdicción o los proyectos de inversión con impacto regional (...) 5) Suscribir el correspondiente convenio o contrato interadministrativo.

A su turno el artículo 2.2.5.4.1. señala que el patrimonio de cada EAT estará conformado por fuentes tales como: *5. Los instrumentos de financiación de proyectos que permitan la distribución de cargas y beneficios supramunicipales, subregionales o regionales, como participación de plusvalía por obras públicas, contribución por valorización, pago por servicios ambientales o ecosistémicos y los demás que prevea la ley.*

Todo lo anterior supone retos técnicos y de gestión para que en virtud de los compromisos entre las entidades territoriales asociadas en el respectivo EAT, se suscriba tanto en los acuerdos municipales y en el estatuto del EAT, el compromiso de disponer de los instrumentos de financiación que se acuerden entre las entidades. Para tal efecto, las aprobaciones de las autoridades municipales son necesarias, así como la revisión del impacto fiscal por las rentas locales cedidas que debe hacerse en los términos de la ley 617 de 2000 (por ejemplo, la sustentación del impacto fiscal en los términos de los indicadores del Marco Fiscal de Mediano Plazo).

- **El acto legislativo número 03 de 2024** por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios y se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política señala: *Artículo 1º. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas. Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones del que serán beneficiarios los Departamentos, Distritos, municipios y las entidades territoriales indígenas.*

Así pues, la ley de competencias que comienza a expedir el acto legislativo 03, tendrá como retos establecer la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre niveles de gobierno, lo cual podría significar una nueva perspectiva en materia de ordenamiento territorial y ejecución de la planificación multiescalar.

Es importante destacar el numeral 7 del precitado acto 03 según el cual, la ley de competencias que se desarrolle deberá “*Promover, con recursos del Sistema General de Participaciones, la financiación de proyectos subregionales y favorecer la asociatividad regional.*”

- **Lineamientos y sentencias recientes:** por el lado jurisprudencial y de política pública, se destacan algunos hitos: en 2023, la **Corte Constitucional** se pronunció sobre la Ley 2199/22 de Región Metropolitana Bogotá, **validando la mayoría de sus artículos, pero condicionando la forma de vinculación de municipios** para respetar su autonomía fiscal, cominando a afinar los acuerdos de financiación interna en esa región para que no comprometan la salud fiscal de cada municipio. En 2024, el **Ministerio de Hacienda** expidió la *Circular 001 de Endeudamiento Territorial*, recordando que los entes asociativos no pueden exceder los límites de solvencia establecidos en la Ley 617/2000 y Ley 819/2003 para sus entidades miembro, al estructurar proyectos financiados con crédito. Estas directrices recientes, si bien técnicas, afectan la planeación financiera supramunicipal, por ejemplo, una provincia o área metropolitana que desee emitir bonos para un proyecto **deberá sumar la deuda de sus municipios y asegurarse de no vulnerar las reglas fiscales individuales**. En conclusión, el entorno normativo 2023–2025 muestra tanto avances graduales como tareas pendientes (reglamentaciones pendientes y en curso) para dar mayor claridad y alcance a temas de competencias en la escala de la asociatividad y del uso de los instrumentos de financiación disponibles en dicha escala.

3. EJEMPLOS RECIENTES EN COLOMBIA FINANCIACIÓN SUPRAMUNICIPAL (2020–2024)

- **Valorización departamental en Antioquia:** el departamento de Antioquia ha utilizado la **contribución por valorización** para financiar la pavimentación de vías secundarias que conectan múltiples municipios. Hacia 2021, la Gobernación de Antioquia gestionaba un recaudo aproximado de **\$227.000 millones de pesos** mediante valorización para intervenir **127 km** de carreteras departamentales (El Colombiano, 2021). Esta estrategia le ha permitido ejecutar al menos cinco obras viales, cerrando brechas de infraestructura en subregiones donde varias cabeceras municipales aún carecían de conexión pavimentada. Si bien algunos proyectos enfrentaron retrasos, la experiencia de Antioquia demuestra el potencial de la contribución de valorización a escala supramunicipal para mejorar la red vial terciaria y secundaria.

- **Valorización en el área metropolitana de Bucaramanga:** en desarrollo del taller con las áreas metropolitanas del 15 de octubre (ver anexo) el representante del Área Metropolitana (AM) de Bucaramanga, Alejandro Gómez, señaló que dicha entidad ha empleado activamente la contribución de valorización para la financiación de proyectos viales y parques metropolitanos, así como los aportes de la banca multilateral para lograr el cierre financiero este tipo de proyectos de impacto metropolitano.
- **Pagos por Servicios Ambientales en la región del Meta:** en 2023, el departamento del Meta lanzó el **programa departamental de Pago por Servicios Ambientales (PSA)**, posicionándose como modelo regional (Región Central RAPE, 2023). Esta estrategia de PSA permitió **preservar más de 194.000 hectáreas** de bosques y ecosistemas estratégicos en la Orinoquía, **beneficiando económicoamente a unas 5.000 familias** locales comprometidas con la conservación (Región Central RAPE, 2023). La iniciativa, apoyada por autoridades ambientales evidencia cómo un esquema supramunicipal puede canalizar recursos (provenientes de tasas ambientales, fondos de agua o presupuesto departamental) para **compensar a comunidades rurales** por la protección de cuencas hidrográficas cruciales. Este caso exitoso sugiere que los PSA, respaldados por normativa nacional (Ley 1930 de 2018 y disposiciones posteriores), son viables a nivel regional y contribuyen simultáneamente a la sostenibilidad ambiental y al desarrollo social.
- **PSA y Gobernanza en la Cuenca Alta, Media y Baja del Río Otún:** en la actualidad continua vigente un convenio marco de cooperación Interinstitucional para la gobernabilidad y gobernanza de la Cuenca Alta, Media y Baja del Río Otún, suscrito entre diferentes escalas (*Parques Nacionales Naturales, Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER- la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira, Departamento de Risaralda, los municipios de Santa Rosa de Cabal, Dosquebradas y Marsella y el Fondo Mundial para la Naturaleza Colombia - WWF*) el cual estará vigente hasta el año 2025. Como parte del compromiso del convenio se encuentra la cofinanciación de diferentes actividades para la protección de la cuenca y la implementación de PSA para la restauración ecológica en el nodo de ecoturismo de Páramos- Nodo Nevados. (Alcaldía de Pereira, 2025).
- **Obras por Impuestos en municipios PDET (Antioquia):** el mecanismo nacional de Obras por Impuestos que permite a empresas financiar obras públicas con cargo a su impuesto de renta, ha sido aprovechado coordinadamente en Antioquia para proyectos de alcance supramunicipal. En 2024, la Gobernación de Antioquia **viabilizó 15 proyectos** bajo esta figura, con una inversión acumulada cercana a **\$200.000**

millones de pesos, dirigida a los municipios más afectados por el conflicto armado. Esta bolsa de recursos se destina a sectores clave como infraestructura educativa, vías terciarias, equipamientos de infancia, vivienda rural y servicios públicos, en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La experiencia de Antioquia refleja cómo un gobierno departamental puede articularse con el sector privado y el Gobierno nacional para **orientar inversión privada con fines públicos en regiones vulnerables**, sumando esfuerzos supramunicipales en la construcción de paz territorial. (Seduca, 2024).

- **APP de transporte regional (Regiotram de Occidente, Cundinamarca):** un ejemplo destacado de **alianza público-privada supramunicipal** es el Regiotram de Occidente, un tren de cercanías que conectará Bogotá con cuatro municipios de la Sabana Occidente (Facatativá, Madrid, Mosquera y Funza). Este proyecto férreo de **40 km y 17 estaciones** se estructuró como APP cofinanciada por múltiples niveles de gobierno. La inversión total estimada es de **\$2,3 billones de pesos**, de los cuales **el 70 % es aportado por la Nación y el 30 % por la Gobernación de Cundinamarca**, además de una contribución menor del Distrito Capital de Bogotá para integración con TransMilenio y el metro. El Regiotram, cuya obra principal inició en 2023, ejemplifica la implementación de un instrumento de financiación mixto: combina **recursos públicos de diferentes entes territoriales** con capital privado (a través de la concesión para construcción y operación) para un proyecto metropolitano de transporte. La operación beneficiará a más de 125.000 pasajeros diarios, resolviendo necesidades de movilidad regional con una infraestructura financiada colaborativamente. Este caso demuestra la viabilidad de las APP en esquemas supramunicipales, siempre que exista un acuerdo claro de cofinanciación intergubernamental y un reparto definido de riesgos con el sector privado. (Infobae, 2023).
- **Cofinanciación por cuotas partes en la Región Bogotá -Cundinamarca:** en desarrollo del taller con las áreas metropolitanas del 15 de octubre (ver anexo) el representante de la Región Bogotá-Cundinamarca, Sebastián Zafra, presentó como experiencia exitosa el uso de mecanismos de cofinanciación mediante el sistema de cuotas partes y priorización de proyectos de infraestructura. Se trata de una evaluación uno a uno de todos los proyectos para determinar en el periodo de planificación cuál(es) sería(n) el(los) más impactante(s) y al tiempo evaluar con los municipios asociados, cuanto recurso podrían llegar a comprometer cada uno para financiarlo. Así pues, eligen la obra de infraestructura localizada en los bordes limítrofes de los municipios asociados (Bogotá, Soacha y Fusagasugá) y mediante un convenio de cofinanciación se establece que la cuota parte será del 33.3 %, dado que el costo del proyecto no supera la capacidad de aporte fiscal de cada una de las entidades aportantes.

Ahora bien, al margen de los instrumentos de financiación descritos anteriormente, es importante destacar experiencias de gobernanza mediante las cuales se ha logrado optimizar el uso de otras fuentes disponibles para gestionar otros asuntos de importancia supramunicipal tales como proyectos agropecuarios y de electrificación rural. Tal es el caso de la **Asociación de municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del César** mediante la cual se han logrado emplear cerca de 155.000 millones de pesos del Sistema General de Regalías² para mejorar la electrificación rural en los municipios asociados y que, además, recibió el apoyo institucional y financiero de los gobernadores de los dos departamentos. Este esquema asociativo ha abierto su espectro de acción al ser habilitado como gestor catastral³.

Otro ejemplo de gobernanza es la **Provincia Administrativa y de Planificación ABT (Agua, Bosques y Turismo) de Antioquia** en la cual se le ha dado énfasis al desarrollo de modelos de gestión en los municipios asociados, con proyectos de incentivos para la producción agropecuaria, asistencia técnica, comercialización y encadenamientos⁴. Este énfasis se financia netamente del Sistema de Regalías, de fuentes de cooperación y de los aportes que pueden realizar los municipios asociados de acuerdo con su capacidad fiscal.

De estos dos casos estudio se destaca preliminarmente, que la calidad y focalización de los Planes Estratégicos formulados por el respectivo EAT ha sido determinante, ya que es en estos planes donde se priorizan los programas y proyectos descritos.

Si bien es cierto que los programas y proyectos deben responder a un hecho interjurisdiccional, bien sea, para la prestación de algún servicio público (caso de la electrificación rural del EAT Catatumbo) o para la función propia de la planificación territorial como competencia delgada (caso de la Provincia ABT Antioquia), algunos diagnósticos realizados por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- evidencian que esto no es la generalidad en las experiencia de asociatividad, y que no existe un control pleno sobre el impacto de los proyectos más allá de un ámbito local. En su investigación del año 2021⁵ el DNP encontró que solo las Áreas Metropolitanas lograron un mayor nivel de ejecución de proyectos del SGR, seguido de las RAP. Entre tanto las Asociaciones de Municipios y las Provincias reportaron bajos niveles de ejecución y mayormente los proyectos financiados fueron de alcance local (se impacta al municipio donde se localizó el proyecto).

También evidenció la investigación del DNP que de 26 proyectos registrados por las RAP (Central, Eje Cafetero y Pacífico), sólo 17 proyectos se pudieron identificar como proyectos de impacto regional. De los 26 registros, 24 corresponden a la RAP Eje Cafetero⁶ la cual se

²Ver más información en:

https://issuu.com/asomunicipios/docs/sistematizaci_n_asomunicipios?utm_medium=referral&utm_source=asomunicipios.gov.co

³ Ver más información en: <http://gestioncatastral.asomunicipios.gov.co/>

⁴ Ver más información en: <https://provincia-abt.gov.co/> y <https://www.youtube.com/watch?v=Pd9drfh91y>

⁵ DNP (2021), ENTREGABLE No. 15509: Documento final Estudios Técnicos en Ordenamiento y Asociatividad Territorial, página 110.

Recuperado de: <https://asociatividad.dnp.gov.co/media/rmfd1gw/documento-final-estudios-t%C3%A9cnicos-en-ordenamiento-y-asociatividad-territorial.pdf>

⁶ Ibídem, página 118.

destaca por tener una relación armónica entre los proyectos definidos en su Plan Estratégico Regional y lo que realmente está ejecutando o ha ejecutado a la fecha del informe.

4. EJEMPLOS INTERNACIONALES FINANCIACIÓN METROPOLITANA O REGIONAL

A nivel internacional, existen experiencias exitosas de financiación metropolitana que pueden orientar la implementación en Colombia, adaptándolas al marco legal e institucional, a saber:

- **Captura de valor del suelo en São Paulo (Brasil):** la metrópolis de São Paulo es reconocida en la implementación de **mecanismos de financiación urbana** mediante la captura de plusvalías bajo la lógica de estado federado. En particular, implementó la venta de **Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC)** y cobros por mayor edificabilidad, permitiendo a privados construir más altura a cambio de un pago al erario. Este instrumento –similar al *derecho de desarrollo oneroso*– **generó entre 2004 y 2019 cerca de USD 1,3 billones** en ingresos para la ciudad, mediante unos 2.500 proyectos inmobiliarios que pagaron por derechos adicionales de construcción. Los fondos captados se han reinvertido en infraestructura urbana (transporte, vivienda asequible mediante subsidios cruzados, espacios públicos), mostrando cómo una gran urbe latinoamericana pudo **movilizar recursos propios a escala metropolitana**. La experiencia paulista evidencia la importancia de contar con planes de ordenamiento que habiliten estos instrumentos y de un marco normativo local que permita recuperar para lo público parte del valor creado por las dinámicas urbanísticas privadas (Universidad de los Andes, 2020).
- **Impuesto metropolitano de transporte en Londres (Reino Unido):** las áreas metropolitanas europeas y autoridades de transporte suelen financiar sistemas de transporte masivo mediante impuestos o tasas especiales de alcance regional. Un ejemplo ilustrativo es Londres, donde la **Autoridad del Gran Londres** (Greater London Authority) implementó un recargo especial a los impuestos prediales para propiedades beneficiadas por la nueva línea férrea **Crossrail**. Este **gravamen suplementario al impuesto inmobiliario** se aplicó a los inmuebles comerciales del centro y zonas adyacentes a las estaciones, con el fin específico de **pagar parte del costo de construcción de Crossrail**. La tasa complementaria (vigente por varios años) constituyó una fuente clave dentro del paquete financiero del proyecto, junto con fondos nacionales y aportes privados. La lección de Londres destaca la utilidad de **tributos territoriales compartidos**: un impuesto local coordinado a escala metropolitana, bajo el principio de que quienes más se benefician (propiedades con

mayor valor gracias a la nueva línea) contribuyan proporcionalmente a su costo. (Metrópolis, 2021).

- **Monetización de tierras públicas en ciudades de China:** en varias metrópolis asiáticas, la propiedad pública del suelo se utiliza estratégicamente para financiar infraestructura urbana. El caso de Beijing (China) es emblemático: allí el gobierno local, dueño del suelo urbano, emplea **sistemas de arrendamiento y subasta de derechos de uso del suelo** para obtener ingresos que luego financian grandes obras. En Pekín se realizan subastas competitivas para fijar el precio de los arrendamientos de parcelas a largo plazo y **los ingresos obtenidos se destinan directamente a pagar infraestructuras** públicas. Este mecanismo de financiar la inversión mediante la apreciación del valor del suelo (muy vinculado a las inversiones en urbanización) ha generado recursos reduciendo la necesidad de endeudamiento o impuestos tradicionales. La experiencia asiática, aunque en un contexto jurídico distinto, invita a explorar en Colombia esquemas como bancos de tierra metropolitanos o el desarrollo de proyectos inmobiliarios en predios fiscales (aplicando el derecho real de superficie) para **generar ingresos que apalanquen proyectos regionales** de transporte, vivienda o equipamientos. (Metrópolis, 2021).
- **Mecanismos de solidaridad intermunicipal en Europa:** varias áreas metropolitanas europeas han establecido **fondos o reglas de redistribución** para equilibrar cargas y beneficios entre municipios ricos y pobres de la aglomeración. Por ejemplo, en el **Área Metropolitana de Barcelona (España)** rige el *principio de solidaridad*, según el cual *“los beneficios y los costes de vivir en el entorno metropolitano tienen que distribuirse equitativamente entre sus habitantes, independientemente del municipio en que vivan”*. En la práctica, esto se instrumenta mediante aportes de los municipios con mayor capacidad fiscal hacia un fondo común que financia servicios e inversiones en los municipios con menores ingresos, buscando que todos los ciudadanos metropolitanos reciban un nivel similar de servicios con esfuerzos fiscales comparables. Modelos como el de Barcelona (y casos similares en París, Montreal, etc.) sirven de referencia para Colombia sobre **cómo diseñar esquemas de compensación intrarregional**, por ejemplo, mediante cuotas de participación en impuestos locales, fondos de nivelación desde el departamento, o distribución de cargas urbanísticas, de modo que el desarrollo metropolitano beneficie de forma equilibrada a todas las localidades participantes(UAB, 2021).
- Otras experiencias en América Latina que están emergiendo se encuentran en la Ciudad de México y otros estados de México a través de fondos metropolitanos con trasferencias federales para la financiación de proyectos de impacto metropolitano y

regional; la implementación de contribuciones especiales de mejoras para financiar metros o autopistas urbanas en ciudades como Quito y Santiago de Chile y en Brasil, las alianzas público privadas verdes -**APP verdes** – en el área metropolitana de São Paulo, con lo cual se generaron concesiones para la construcción y administración de parques urbanos que involucraron capital privado en dichos proyectos metropolitanos. Cada contexto ofrece lecciones valiosas para adaptar en Colombia, maximizando las fortalezas de nuestros instrumentos legales vigentes.

Cabe también destacar otras experiencias que ofrecen ejemplos de gobernanza y colaboración para canalizar los recursos necesarios de diversas fuentes y financiar obras con impacto transfronterizo (regional, metropolitano e incluso entre países vecinos). De esta manera, los instrumentos no se limitan a la captura de valor de suelo (beneficio) por el impacto de las obras, sino que se integran transferencias, impuestos, cuotas partes, emisión de bonos, plataformas multiactor para el crowdfunding⁷, entre otras, como complemento para asegurar un cierre financiero. A continuación, se presenta un ejercicio comparativo de algunas de estas experiencias que vinculan diferentes formas de gobernanza y financiación de proyectos de importancia transfronteriza:

Tabla 1 Experiencias internacionales financiación supramunicipal

Región / País	Mecanismo o institucionalidad	Modelo de Reparto Financiero	Proyecto	Detalles
Unión Europea	POCTEFA (Programa de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra). Especial para proyectos ambientales zonas fronteras.	Cofinanciación mixta: Fondos UE + aportes nacionales/regionales.	Soluciones integrales para mejorar la resiliencia y prevención del riesgo de incendios en los montes pirineos. Costo aprox: 638.953€	Cada región aporta según su capacidad; la UE cofinancia parte del costo. Requiere alineación con planificación plurianual de cada entidad miembro. https://www.poctefa.eu/proyectos/efa089-01-id-desbosiguel/

⁷ De acuerdo con Asobancaria, el crowdfunding es un mecanismo que consiste en una forma de recaudo de dinero a través de plataformas en internet, en donde inversionistas y empresas financian proyectos, negocios o actividades personales a través de donaciones, inversiones o préstamos de múltiples personas. (<https://www.valoraanalitik.com/2022/08/25/que-es-el-crowdfunding-y-como-funciona-en-colombia/>) Consulta realizada el 1 de noviembre de 2022.

Brasil – Minas Gerais	CISNORJE- Consorcio Intermunicipal de Salud de la Red de Urgencias y Emergencias del Macronereste.	Cofinanciación proporcional: Cuotas municipales, según población o área servida. Aportes Estado Federal	Hospital Regional Norte de Jequitinhonha. Equipado para atender a los 30 municipios que forman el macroterritorio.	Los municipios contribuyen según parámetros objetivos de su capacidad fiscal; operan con fondos propios y transferencias estatales o federales. https://cisorje.saude.mg.gov.br/
EE. UU- San Francisco Bay, California	Metropolitan Transportation Commission (MTC).	Financiamiento centralizado: Recaudan y redistribuyen impuestos (bonos, impuesto a gasolina y peajes), fondos de cooperación y recursos de inversores.	Tunel para el sistema de trenes sector BART Silicon Valley Phase II, para conectar la Bahía Sur con el resto de la Bahía. Costo aprox: 12.200 millones USD	Impuestos regionales y bonos son administrados centralmente por la autoridad metropolitana. Poseen un sistema web para hacerle tracking de los fondos. https://vtabart.org/vtas-bart-silicon-valley-phase-ii-extension-project-summer-2025/
Francia- Lille	Métropole Européenne de Lille (MEL).	Impuestos propios. Formada por 95 comunas (incluyendo algunas de Bélgica)	Plan vélo (ciclovía). Costo aprox: 107 millones USD	Competencias transferidas plenamente. https://www.lillemetropole.fr/le-reseau-velo-plus-dans-les-communes-de-la-metropole
Canadá- provincia de Nuevo Brunswick	ACOA (Atlantic Canada Opportunities Agency).	Financiamiento centralizado federal- provincial: Fondos transferidos por gobierno federal.	Modernización del Puerto de St. John	La agencia canaliza los fondos hacia el desarrollo regional; los territorios del área de influencia (centro) <u>cofinancian proyectos puntuales complementarios.</u> https://www.cn.ca/es/stories/20240712-puerto-de-saint-john/

London Metropo- litan area	Metropolitan area	London and civic Crowdfunding Programme	Peckham Coal Line urban park. 928 aportantes por 75.757£ para financiar estudios. 50.000£ aporte de la región administrativa de Londres o Greater London Authority (GLA) y 100.000£ del Ayuntamiento de Southwark para la obra.	Las comunidades de las diferentes municipalidades proponen proyectos de regeneración urbana y espacio público que se cofinancian con fondos públicos del área metropolitana y del aporte cívico a través de crowdfunding con la plataforma Spacehive. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/crowdfund_london_report_web.pdf
-------------------------------------	----------------------	---	--	--

Estos ejemplos permiten ver la relevancia de movilizar recursos financieros de distintas fuentes y fomentar un uso focalizado de los mismos, así como la auditoría y control sobre el uso del recurso. También se observa el empleo de fuentes comunes (impuestos y cuotas municipales) que se destinan de manera específica al proyecto, lo cual arroja como lección o referente para Colombia, que es necesario realizar un mapeo de la disponibilidad de fuentes en nuestro contexto local con miras a identificar en dónde reorientar esfuerzos y recursos, dependiendo de los desbalances que evidencie el mapa.

Dado el contexto político y económico de Colombia, el desarrollo de nuevas fuentes de recursos para la escala supramunicipal es limitado, debido al gran peso de la autonomía municipal y la centralización de tributos a escala nacional, por lo que alternativamente se deben buscar mejoras en la eficiencia de la asignación de recursos ya disponibles, instando a mayor transparencia en las cuentas.

Los casos de London and civic Crowdfunding Programme y de la Metropolitan Transportation Commission (MTC) evidencian una lógica de “cogestión de proyectos” entre el público y el privado que puede asimilarse a la experiencia colombiana de alianzas público-privadas (APP) o incluso la constitución de esquemas fiduciarios o vehículos de propósito especial que gestionan una bolsa de recursos que vinculan lo público y lo privado. La novedad en estos ejemplos es que la concurrencia de recursos puede incluir simultáneamente recursos financieros y no financieros.

5. RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO NORMATIVO Y OPERATIVO

En orden a todo lo anteriormente expuesto, conviene indicar entonces las recomendaciones en el ámbito regulatorio que se estiman, en principio, convenientes para disponer tanto conceptual como operativamente el entendimiento, uso y operación de algunos instrumentos de financiación en la escala supramunicipal.

a) *Recomendaciones Normativas de los EAT*

- Reglamentar de forma clara cómo se emplearían los instrumentos de financiación territorial existentes y viables en la escala supramunicipal para desarrollar el artículo 41 de la Ley 2294 (PND). Particularmente, lo referido a la posibilidad de que las entidades que conformen los Esquemas Asociativos Territoriales –EAT- destinen recursos captados por la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo municipales y donde el mayor valor deriva de los proyectos regionales promovidos por los EAT.

Podría evaluarse la destinación de dichos recursos, previa autorización de los concejos municipales, a los fondos regional o metropolitano que se creen para fortalecer la asociatividad y desarrollar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

- La expectativa podría centrarse, por ejemplo, en que dicha reglamentación aclare aspectos como la posibilidad real de que las áreas metropolitanas apliquen plusvalía por obra pública en proyectos regionales, que las asociaciones de municipios cobren tasas conjuntas, o que las regiones administrativas accedan a recursos de cofinanciación.
- Desarrollar una guía sobre qué instrumentos pueden ser usados por los EAT y en qué condiciones para desarrollar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios en la escala supramunicipal. Esto es, definir explícitamente el sistema y método para la aplicación a dicha escala de los instrumentos de financiación, lo que puede incorporar aspectos tales como: procedimientos para hacer operativos fondos de compensación por cargas *-asociadas e externalidades negativas-*; establecimiento de límites y condiciones para el uso de recursos de las entidades asociadas al EAT conforme a las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 (una regla fiscal para los EAT); formulación de planes estratégicos en clave de proyectos prioritarios de impacto supramunicipal, para que sirvan de guía a la modificación de los programas de ejecución de POT y de planes de inversión de los planes de desarrollo municipales –

PDM-, esto con el fin de que se armonicen las decisiones supramunicipales con las locales, lo que es igual a hacer efectiva la planificación multiescalar.

Frente a lo anterior, en el taller de áreas metropolitanas de octubre 15 (ver Anexo) algunos participantes identificaron como posibles externalidades negativas los procesos asociados a la minería, la conservación de cuencas, la contaminación y la disposición final de residuos sólidos, por cuenta de que dichas actividades se concentren en ciertos municipios. Mientras que para otros municipios las mismas actividades estarían reportando un beneficio -o externalidad positiva- por cuenta de lograr abastecerse del recurso hídrico o de los recursos derivados de la explotación económica de la actividad. Para la mayoría de los participantes del taller, hay dificultad para llegar a acuerdos entre municipios y/o establecer mecanismos para compensar a territorios que proveen el agua por parte de quienes se abastecen de la misma, así como de aquellos territorios que contaminan a otros por cuenta de la disposición de sus residuos por fuera de su jurisdicción.

- Parece necesario que se regulen o imparten orientaciones para mejorar la gobernanza asociativa, o contar con un marco para los acuerdos y actos administrativos que definan las responsabilidades y límites, definición de criterios objetivos para repartir las cargas o externalidades negativas, así como los beneficios o externalidades positivas. Así lo expresaron quienes participaron en el taller del 15 de octubre (ver respuestas a la pregunta 4.1).
- El fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos estratégicos de impacto supramunicipal que se vayan a financiar.
- La posibilidad de que dos o más municipios de menor dinámica y capacidad técnica y financiera puedan formular un solo POT o suscribirse al PE del EAT o al PMOT (o al de superior jerarquía).

b) Posibilidades de un sistema de reparto de cargas y beneficios entre municipios a través de fondos de compensación

En desarrollo de algunas mesas de asistencia técnica sobre instrumentos de financiación y del taller con las áreas metropolitanas (ver anexo), se ha sido manifestado el interés por parte de algunas autoridades en torno a explorar alternativas de financiación para proyectos

de escala supramunicipal que desarrollen el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios entre entidades territoriales más allá de la concepción municipal de operación de tal principio (carga urbanística y captura de valor de suelo). En dichos espacios se ha señalado que existen desequilibrios entre municipios derivados de las aglomeraciones urbanas y la comutación tales como los desarrollos inmobiliarios disímiles entre territorios, con lo que, algunos municipios concentran mayores externalidades positivas (percibidas como beneficios) mientras otros concentran las externalidades negativas (percibidas como cargas), pero sin que medie compensación alguna entre estos.

Por ejemplo, municipios con altas dinámicas inmobiliarias se llevan el beneficio de mayores ingresos tributarios (ICA, predial, delineación, plusvalía) por mayor concentración de la actividad económica y del empleo, mayor valorización predial, entre otras externalidades positivas, mientras que otros municipios vecinos reciben la carga o externalidad negativa en términos del agotamiento de las fuentes hídricas o de importancia ecosistémica, la congestión vial o la contaminación por cuenta de la concentración de lugares de disposición de residuos.

Así pues, a diferencia de la concepción municipal de carga urbanística (dotación de redes de servicios e infraestructura vial y de espacio público), en la escala supramunicipal existe la percepción de que la carga es la externalidad negativa, por ejemplo, la que heredan municipios contiguos a troncales viales o pasos suburbanos que reciben la congestión vial y precaria planeación de accesos a los municipios vecinos, mientras otros podrían estar beneficiándose por la migración de actividades a través de descuentos tributarios para la localización de industrias y servicios en dichos territorios y las ventajas de la infraestructura troncal o vial dispuesta por otro nivel de gobierno, como puede ser la nación o el departamento.

Los anteriores son solo algunos ejemplos de diferentes contextos para los cuales anticiparse a los efectos de decisiones de otros niveles de gobierno y/o adaptarse a los mismos, constituye el mayor reto de la planificación territorial. Para tal propósito debe hacerse uso de los diferentes instrumentos de planificación, gestión y financiación disponibles en la escala municipal, no obstante, los impactos diferenciales en todos los territorios llevan a reflexionar sobre el “cómo” lograr una armonía entre las decisiones locales, departamentales, metropolitanas, nacionales y demás intereses supramunicipales sin que ello suponga violar una autonomía local o interponerse ante una decisión de otro actor de la planeación multiescalar.

A continuación, se presenta un desarrollo conceptual de lo que podría desarrollar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios a nivel supramunicipal, bajo el cual se sustentarían los fondos de compensación como mecanismo para este propósito.

Se parte en primer lugar por diferenciar en el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios niveles o escalas, bien sea municipal o supramunicipal (áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, regiones administrativas de planificación, entre otras). El alcance

de la escala municipal se limita a elementos urbanísticos⁸, mientras la escala supramunicipal aborda la territorialización de la política sectorial y se fundamenta en la identificación de los hechos bien sea metropolitanos o regionales, eso es la identificación de las relaciones funcionales entre municipios y la redistribución de los efectos –o externalidades- positivos o negativos que se generen en virtud de tales relaciones, dando lugar a su distribución equitativa por la vía de compensaciones y restricciones⁹.

Lo anterior requiere avanzar en la definición de una taxonomía de cargas en la escala supramunicipal y de igual manera de lo que se comprende como beneficios y el modelo de gestión que viabiliza el sistema de reparto (actor y mecanismo) en cada una de las escalas.

Para la escala municipal la carga se puede clasificar según la normativa (Ley 388 de 1997 y su reglamentación asociada) como cargas locales y generales para asegurar el suelo necesario para la provisión de los soportes urbanos necesarios en la construcción de un proyecto urbanístico: - cargas locales (suelo para equipamientos, red vial y peatonal, redes domiciliarias de servicios públicos y espacio público como parques, zonas verdes, plazas y plazoletas,) - cargas generales (redes matrices de servicios públicos y malla vial arterial). Otra carga provista desde la escala municipal consiste en la provisión de vivienda social (VIS y VIP).

Por su parte, las cargas a nivel supramunicipal abordan aquellas necesidades de infraestructura estratégica de carácter supramunicipal, que no se alcanzan a cubrir desde el nivel municipal, tales como construcción, mantenimiento y dotación de vías, servicios públicos, espacio público y equipamientos. Por ejemplo, la construcción de plantas de tratamiento de agua potable o residuales (PTAR o PTAP), infraestructura para sistemas intermodales e interregionales de transporte, puentes o intersecciones en avenidas arteriales de conexión municipal, entre otros. Pero también tendrían un alcance sectorial desde el cubrimiento de las necesidades territoriales de la política ambiental, movilidad, económica, social, cultural, etc., por ejemplo, la inversión para la recuperación de zonas ambientales o intervenciones en el paisaje urbano.

En la escala municipal los beneficios se reflejan en el mayor valor del suelo derivados de los aprovechamientos en uso o edificabilidad asignada para los predios. En la escala supramunicipal los beneficios serían dados por el acceso a servicios de impacto regional en

⁸ Tal alcance lo ha acotado la Corte Constitucional quien en sus pronunciamientos clarificó que las cesiones gratuitas como carga “constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios” (C-495 de 1998) y “(...) las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta” (C-295 de 1993). Ambos fallos citados aluden al doble carácter de las cesiones como tipología de carga: ser mecanismo de captura valor de suelo y/o coste por los beneficios urbanísticos locales.

⁹ Si bien no existe jurisprudencia que dote a las Áreas Metropolitanas de un régimen territorial para imponer cargas, dentro de su competencia se encuentra: “d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial” (art. 6 Ley 1625 de 2013) y de otro lado, el “f) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental; al igual de los mecanismos para la gestión de suelo por parte del área metropolitana” (art. 13 y 22 Ley 1625 de 2013)

términos de educación, salud y trabajo, seguridad alimentaria e hídrica, movilidad eficiente y sostenible.

Del taller de áreas metropolitanas (ver anexo) se observó cierto consenso en que temas como la congestión vial, la contaminación y el costo de inversión en infraestructura vial son elementos de carga que se podrían cuantificar a la hora de establecer un criterio o fórmula de distribución o compensación por impacto, mientras que temas como la reducción de desigualdades, el aumento del recaudo tributario, la atracción de inversión privada y empleo y la mejora en los tiempos de desplazamiento podrían cuantificarse como beneficios.

Finalmente, el elemento clave en un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, consiste en la definición de las reglas de distribución para la asignación de responsabilidades de los actores participantes, la cual se debe fundamentar en una metodología coherente y rigurosa para la medición tanto de las cargas como de los beneficios. En este sentido desde un reparto supramunicipal, deben realizarse aproximaciones económicas de estos impactos (externalidades positivas y negativas), identificando por ejemplo costos en la congestión de vías, costos sociales por contaminación, o el costo de la prestación de aquellos bienes y servicios que dan soporte a las relaciones funcionales, como, por ejemplo, las vías secundarias¹⁰.

La imagen a continuación conceptualiza para la escala local el modelo de gestión, a partir de los instrumentos de gestión tales como un plan parcial, un macroproyecto o una unidad de gestión urbanística y donde el actor que gestiona es el municipio. Entre tanto el instrumento que materializaría el modelo de gestión en el caso supramunicipal sería un fondo de compensación donde el liderazgo lo tendría el esquema asociativo según el caso particular.

¹⁰ Jurídicamente las cargas se ubicarían en una categoría más amplia como un “un costo que transfiere” por el goce y disfrute del bien o servicio, desligándose de esta manera de la lógica urbanística de contraprestación por el beneficio de urbanizar que reside en el ámbito local.

Imagen 1 Conceptualización sistema de reparto según escala



Fuente: construcción propia con base en PMOT del Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA- y mesas de asistencia técnica con AMVA 2025-I semestre.

Se considera entonces importante, implementar mecanismos de equidad y reparto justo de cargas/beneficios para mantener la cohesión política de los esquemas asociativos evitar desequilibrios en los aportes y beneficios entre sus miembros. Es recomendable crear un Fondo de Compensación Metropolitano o esquemas análogos, alimentado por un porcentaje de los ingresos de determinados instrumentos, para redistribuir recursos hacia los municipios con menor capacidad fiscal o mayor carga de externalidades. Esto se alinea con el principio de solidaridad aplicado en Barcelona, donde ningún municipio queda rezagado por su menor base tributaria. En Colombia, podría establecerse que, por ejemplo, un porcentaje de la plusvalía captada en la ciudad núcleo de un área metropolitana se destine a financiar infraestructura en los municipios periféricos de menores ingresos del área. O que un departamento cree en su presupuesto un fondo territorial donde parte de los excedentes de recaudo (p. ej. del impuesto vehicular o regalías) se asignen a cofinanciar proyectos en asociaciones de municipios con bajos recursos propios. Cualquier esquema elegido debe procurar que todos los municipios miembros contribuyan según su capacidad (e inclusive su beneficio en los términos ya expuestos) y reciban según sus necesidades, evitando que los más pobres tengan que imponer mayores cargas tributarias a sus pobladores para financiar servicios equivalentes a los de municipios con mayor riqueza, o inclusive, con mayores beneficios -en los términos ya expuestos-.

Este equilibrio financiero intermunicipal debe definirse mediante acuerdos políticos formales (ordenanzas, acuerdos metropolitanos) y revisarse periódicamente para ajustarlo a las

realidades cambiantes. Asimismo, se aconseja aprovechar la presencia del Gobierno nacional en estos esquemas: la Nación podría incentivar la equidad regional otorgando recursos adicionales (*matching funds*) a aquellos entes asociativos que adopten fórmulas robustas de reparto equitativo, por ejemplo, aumentando la cofinanciación de un proyecto si el área metropolitana beneficiaria demuestra que internamente distribuye los costos entre sus municipios de manera proporcional a ingresos per cápita o índices de pobreza.

Así pues, la posibilidad de lograr esquemas equitativos de compensación entre municipios que reciben la mayoría de las cargas de parte de aquellos que experimentan mayores beneficios, ha sido de motivo de reflexión por autoridades metropolitanas y algunas departamentales. Al respecto, el marco legal vigente tiene potencialidad en materia de creación de fondos de compensación supramunicipales, por ejemplo, entre quienes forman parte de un mismo EAT, para de esta forma redistribuir los beneficios de las inversiones públicas y las cargas (entendidas como externalidades) derivadas de las decisiones locales. Estos fondos podrían nutrirse de ingresos como:

- Porción del impuesto de delineación urbana o del impuesto predial.
- Cargas y/u obligaciones urbanísticas de planes parciales y otros instrumentos de planificación locales que derivan pagos compensatorios por dichas obligaciones.
- Ingresos por instrumentos de captura de valor (caso de la contribución por valorización).
- Aportes derivados del cálculo del balance entre externalidades positivas o negativas de hechos metropolitanos.

La reglamentación e instrumentación de dichos fondos podría encontrar similitud y coherencia con los Fondos existentes de Desarrollo Regional y Fondo de Compensación Regional del SGR y guiarse en función de las prioridades de inversión acordadas por los territorios miembros del respectivo EAT.

Ahora bien, en un contexto de recursos limitados y autonomías municipales una organización de prioridades en proyectos o programas de impacto supramunicipal que tengan mayor sinergia o apalancamiento sobre otros proyectos (inclusive sobre proyectos municipales) y que además tengan mayor oportunidad en el tiempo de desarrollo, bien sea, porque son visibles las instituciones dentro de la organización administrativa (departamental o metropolitana) que los ejecutan o porque también son visibles las partidas presupuestales que anualmente se comprometen, permitirá la amplificación de los beneficios.

En desarrollo del taller con áreas metropolitanas se observó consenso en que las prioridades deberían centrarse en la priorización de proyectos estratégicos tomando en consideración los hechos metropolitanos, como bien lo señaló el representante de la Región Bogotá - Cundinamarca, se debe superar la complejidad a la hora de formular un plan estratégico

metropolitano que permita articular las decisiones comunes de los planes de ordenamiento metropolitano y municipales.

Para superar esta complejidad se recomienda jerarquizar proyectos teniendo en cuenta simultáneamente criterios como: 1. Proyectos con fuertes sinergias (apalancan todo un sistema de apuestas sectoriales o territoriales) teniendo en cuenta las necesidades de los territorios involucrados y la opinión de la comunidad interesada, 2. Proyectos con un responsable institucional (entidad departamental o metropolitana) específico a cargo de asegurar su ejecución y la gestión eficiente del recurso, 3. Proyectos en donde no existan superposiciones o duplicidad de esfuerzos ni contradicciones con las decisiones locales (coherencia entre niveles de gobierno), 4. Proyectos que apropie fácilmente la ciudadanía (socialmente aceptables), y 5. Proyectos donde se optimice, más con menos. Existe la percepción de que hay mayor perspectiva de realización de un proyecto, cuando este surge de la construcción colectiva y del trabajo colaborativo con las diferentes autoridades, organizaciones y comunidad en general.

La imagen a continuación ofrece un ejemplo de una síntesis conceptual trabajada en las mesas de asistencia técnica con el AMVA¹¹, de aspectos a considerar en una estrategia de financiación de esta naturaleza que guíe los análisis frente a los instrumentos requeridos, competencias, reglas de juego y vehículos de gestión:

¹¹ Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Mesas desarrolladas por el equipo de profesionales del Ministerio pertenecientes a la SATOUI y los directivos y funcionarios de la dirección de planeación del AMVA, en abril 10, junio 10 y julio 11 de 2025.

Imagen 2 Ejemplo conceptualización sistema de reparto para proyectos del AMVA



Fuente: construcción propia con base en PMOT del Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA- y mesas de asistencia técnica con AMVA 2025-I semestre

c) Oportunidad en materia de estrategia y operatividad de los EA

Tomando en cuenta las prácticas exitosas y los vacíos identificados, a continuación, se plantean recomendaciones adicionales para robustecer la financiación supramunicipal:

- Diseñar y ejecutar un programa que incentive la asociación de municipios para gestionar conjuntamente funciones técnicas y proyectos de desarrollo urbano supramunicipal con miras a fortalecer la gobernanza y la coordinación institucional en todas las escalas administrativas. Colombia ha tenido experiencia a través de los contratos plan y de los órganos colegiados del sistema de regalías en el establecimiento de instancias de concertación y decisión colegiadas que se encargan de diseñar, hacer seguimiento y ajustar el modelo de financiación de proyectos de interés regional, que podrían revisarse en términos de buenas prácticas y también de aprendizajes para corregir aquellas fallas que han limitado su eficacia.

Las experiencias internacionales muestran que la toma de decisiones financieras debe darse con transparencia, reglas claras y lealtad institucional para evitar conflictos y, precisamente los espacios colegiados permiten la representación y voz de todos involucrados con transparencia y claridad. En la práctica, esto implicaría conformar comités financieros metropolitanos, con personal técnico de alto nivel, que evalúen las inversiones prioritarias y definan la contribución de cada municipio o

entidad al fondo común, velando por el cumplimiento de los acuerdos. Adicionalmente, se sugiere instaurar mecanismos de participación ciudadana metropolitana (foros, veedurías regionales) para legitimar las nuevas contribuciones –por ejemplo, socializando el cobro de una valorización metropolitana o un peaje urbano regional– y asegurar la rendición de cuentas conjunta sobre el uso de los recursos.

- Garantizar la sostenibilidad financiera requerirá que los esquemas supramunicipales procuren una **base fiscal amplia y estable**. Para ello, se recomienda diversificar las fuentes de ingresos: combinar **impuestos territoriales** (p. ej. sobre la propiedad inmobiliaria, industria y comercio, sobretasas ambientales), **tasas por servicios** (peajes regionales, tarificación por congestión, tarifa metropolitana de aseo o residuos si aplica), **instrumentos de captura de valor del suelo** (valorización, plusvalía, aprovechamiento económico del espacio público) y **transferencias/participaciones** de nivel superior. Un énfasis especial debe ponerse en explotar fuentes *no tradicionales* que hoy están subutilizadas. Por ejemplo, las autoridades de Cundinamarca han considerado nuevas fuentes como cobros por estacionamiento, peajes urbanos, participación en las utilidades de proyectos metropolitanos, y la actualización catastral para elevar el recaudo predial. Estas ideas deben concretarse en proyectos piloto en áreas metropolitanas y provincias, con el apoyo normativo respectivo.
- Fomentar la **gestión eficiente de activos públicos regionales**: inventariar predios ociosos de municipios y departamentos para desarrollarlos bajo figuras como el derecho de superficie, concesiones o alianzas inmobiliarias público-privadas, generando retornos que financien obras metropolitanas (al estilo de la monetización de suelo en ciudades asiáticas). Finalmente, resulta clave **fortalecer la capacidad técnica** de los entes supramunicipales en materia fiscal: implementar sistemas integrados de catastro multipropósito, información geográfica y recaudo unificado que permitan identificar sujetos pasivos en toda la región y hacer efectivo el cobro de contribuciones. Una administración fiscal conjunta más eficiente no solo aumentará los ingresos, sino que también enviará señales positivas a los potenciales financiadores (bancos, organismos internacionales) sobre la solvencia y buen manejo de las finanzas regionales.
- Aprovechar el **respaldo legal y planificar la implementación normativa**: dado que ya existen leyes recientes (PND 2023, Ley 2294; Leyes 2199/2200 de 2022) que brindan una sombrilla legal para la financiación supramunicipal, es imperativo traducir esas facultades en **reglamentos y planes de acción concretos**. Se recomienda al Gobierno

nacional (DNP, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior) expedir los decretos reglamentarios pendientes que clarifiquen el alcance de los instrumentos financieros para EAT y SGP, incluyendo procedimientos para su adopción mediante acuerdos entre entes territoriales. Paralelamente, cada esquema asociativo debe **formular su estrategia financiera de mediano plazo**: por ejemplo, un área metropolitana debería incorporar en su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano un capítulo financiero donde **priorice proyectos regionales y defina qué combinación de fuentes usará (valorización, crédito, APP, etc.)**, con metas anuales de recaudo. Las asociaciones de municipios pueden desarrollar **portafolios de proyectos elegibles** para obras por impuestos u otras convocatorias nacionales, presentándose de manera conjunta para acceder a mayores montos. La planificación rigurosa permitirá alinear los instrumentos con los proyectos más pertinentes, evitando improvisación. Asimismo, es importante gestionar asistencia técnica internacional (cooperación del BID, Banco Mundial, etc.) que provea apoyo en estructuración financiera innovadora, por ejemplo, evaluando la emisión de **bonos regionales verdes** para financiar proyectos ambientales de varias municipalidades, o diseñando **esquemas de seguro compartido** para riesgos de proyectos supramunicipales. En resumen, se trata de pasar del **marco legal al ejercicio práctico**, dotando a los entes asociativos de herramientas listas para usar y de una hoja de ruta para movilizar recursos de manera sostenida.

En conclusión, **fortalecer la financiación supramunicipal** en Colombia requiere combinar la experiencia local reciente con lecciones globales e innovación normativa. Los casos nacionales evidencian que sí es posible recaudar recursos considerables cuando hay voluntad política conjunta (Antioquia, Meta, Cundinamarca), mientras que las referencias internacionales muestran un abanico de instrumentos adaptables para mejorar la autonomía financiera regional. Con un adecuado marco de gobernanza, equidad y planeación, los esquemas asociativos territoriales pueden convertirse en motores efectivos de inversión en infraestructura, servicios y sostenibilidad ambiental, cerrando brechas de desarrollo regional. Las recomendaciones presentadas buscan apoyar ese camino, brindando a los tomadores de decisión insumos técnicos para diseñar **regiones y metrópolis fiscalmente fuertes**, capaces de materializar proyectos de alto impacto en beneficio de todos sus habitantes.

Revisar qué tipo de norma le daría fuerza jurídica a los EAT para asumir ciertas competencias. La propuesta puede ser un Estatuto Básico para los EAT, el cual reconozca la experiencia y capacidades de los EAT mejor calificados para hacer proyectos en otras jurisdicciones y de esta forma darle fuerza a lo dispuesto en el Decreto 1033 de 2021: Artículo 2.2.5.7.1. Concurrencia de recursos para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones.

La propuesta podría ser que los EAT sean el brazo ejecutor de los proyectos de los POD, en esa medida los planes estratégicos deben estar enclavados de estructurar, formular y gestionar diferentes mecanismos que permitan complementar la cofinanciación de los programas y proyectos departamentales, adelantar los estudios y diseños correspondientes, que permitan reducir el grado de incertidumbre sobre los costos de dichos proyectos.

Lo anterior supone la elaboración de un plan plurianual y gestionar su priorización presupuestal anual en las entidades territoriales socias. Así mismo, implica coordinar y programar acciones de articulación con otras intervenciones urbanísticas, proyectos e instrumentos del orden nacional y regional y promover la participación organizada del sector privado.

La idea es que ciertos EA **se especialicen** para no competir por todos los temas y para eso la vocación de los territorios y sus modelos de ocupación es determinante para identificar los hechos interjurisdiccionales de entrada.

- Revisar cuáles Proyectos Estratégicos y su enfoque, a la luz de los hechos Metropolitanos o interjurisdiccionales que se definan como rectores de los PEMOT, POD, Planes estratégicos de los EAT inscritos, con el propósito de evitar distanciamientos entre las visiones municipales.
- Que los EAT sólidos o de alta capacidad asuman el rol de consolidar una apuesta en términos de sistemas supramunicipales de equipamiento.

6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

- El fortalecimiento de la financiación supramunicipal en Colombia exige adecuaciones normativas, innovación institucional y una clara estrategia de financiación que incorpore todos los instrumentos y capacidades disponibles en la planificación. No se trata de crear nuevos instrumentos sino de potenciar los existentes con ingenio y priorización de necesidades, es decir, de procurar una planificación supramunicipal en clave de proyectos estratégicos. El presente documento avanza en este sentido en la generación de lineamientos que clarifiquen la potencialidad en el uso de los instrumentos de financiación existentes a diferentes escalas, así como la necesidad de articulación multiescalar entre los diferentes instrumentos de planeación y gestión. De igual forma, en identificar las posibilidades normativas en el uso de los instrumentos de financiación, así como la definición del esquema conceptual para la aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios a escala supramunicipal.
- Se debe dotar de seguridad jurídica a las entidades administrativas supramunicipales frente a la destinación de los recursos y las competencias, sobre todo si la hipótesis planteada en este documento se consuma, es decir, que se debe delegar competencias

a ciertas formas de asociatividad territorial. Lo anterior, bajo el supuesto de que las capacidades municipales y departamentales no se encuentran homologadas y, por ende, se debe crear mecanismos de transición para nivelar capacidades.

- También es necesario incentivar la confianza inclusive sobre aquellos territorios de menor capacidad, que sin duda no pueden en solitario asumir competencias y por ello necesitan del liderazgo político de una escala superior (departamento, junta metropolitana, junta de EAT, etc.) para que sea el jalonador del desarrollo de municipios más rezagados en términos de su desarrollo territorial y socioeconómico.

Los análisis del DNP citados en este documento, concluyen que la baja capacidad que ostentan ciertos esquemas asociativos, que han quedado inactivos en los años siguientes a su conformación, puede atribuirse a la ausencia de liderazgo político o la falta de un doliente de mayor nivel jerárquico (departamento) que logre tener influencia sobre las agendas de los diferentes gobiernos municipales.

Las áreas metropolitanas tienen un marco jurídico y técnico más robusto, mientras que los departamentos requieren desarrollos legales para ampliar su capacidad de financiación. Este quizás pueda ser el principal tema que incida en desarrollar el principio de reparto de cargas y beneficios entre municipios como estructurante del desarrollo supramunicipal.

Esto implica una transformación en el marco legal del ordenamiento territorial, para adaptar el país a una nueva distribución de competencias, no solamente una revisión a la Ley 388 de 1997 en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial municipal y distrital, sino que además deben analizarse las competencias y funciones asignadas a las entidades territoriales y a la nación en normas como:

- ✓ Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).
- ✓ Ley 2200 de 2022 (Régimen departamental).
- ✓ Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo).
- ✓ Ley 1962 de 2019 (Ley para el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación (RAP)).
- ✓ Ley 1625 de 2013 (Ley de áreas metropolitanas)..
- ✓ Ley 2082 de 2021 (crea la categoría municipal de ciudades capitales).
- ✓ Ley 1551 de 2012 (Dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios).

Las modificaciones con miras a que no se atomicen los recursos en la escala local, sino que predomine una perspectiva supramunicipal.

- La eficacia de la financiación supramunicipal pasa por nivelar capacidades entre territorios e instituciones asociativas (EAT), aprender de la experiencia acumulada,

utilizar todos los instrumentos disponibles, crear para ello mecanismos de transferencia de conocimiento para que aquellos de menor capacidad aprendan de otros con mayor trayectoria y capacidad. Las buenas prácticas de planear y ejecutar proyectos de impacto regional se deben documentar y enseñar.

Las entidades territoriales requieren desarrollar capacidades técnicas para la identificación de sus funcionalidades, vocaciones y uso diferencial de instrumentos que les permita gestionar mejor sus necesidades. Los territorios pequeños y/o más pobres requieren sumar esfuerzos para alcanzar objetivos que de manera aislada no alcanzarían, por eso, deben apostarle a pertenecer a más de un EAT sin que ello sea limitado por su capacidad de aportar al financiamiento, allí el nivel departamental debe subsidiariamente apoyar a dichos territorios con el soporte técnico y asumiendo el liderazgo y competencia en materia decisiones estratégicas o estructurantes del territorio

Esas decisiones estratégicas o estructurantes del territorio que podrían quedar en cabeza del nivel departamental tendrían posibilidad de ejecución de proyectos a través de vehículos de propósito especial y de los denominados pactos territoriales (otro plan), al permitir vincular diferentes fuentes de financiación con perspectiva regional de la inversión.

- Cualquier estrategia de financiación de proyectos supramunicipales necesita de la confianza entre actores involucrados y la confianza necesita de una base legal para que se puedan comprometer recursos por fuera de una jurisdicción administrativa, es decir, base legal para una presupuestación y gestión colaborativa por fuera de los límites político administrativos, para que alcaldes y gobernadores no tengan miedo de invertir en proyectos que les beneficien, pero que se localizan por conveniencia técnica y operativa fuera de sus jurisdicciones.
- Hoy la perspectiva supramunicipal está encarnada toda una gama de nombres RAP, RAG, AMETROPOL, etc., concebidas como un proceso voluntario asociativo de gobernaciones y municipios, pero sin seguridad jurídica en el manejo de recursos ni de competencias claras. Es por ello por lo que se hace necesario dar incentivos y seguridad a la confluencia de proyectos que trasciendan los municipios, algunas propuestas en este sentido fueron recogidas en la sección 5 de este documento.

7. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS NORMATIVAS

Alcaldía de Pereira. (2025). *Gobernabilidad y gobernanza de la cuenca del río Otún, una apuesta institucional cada vez más fortalecida.* Recuperado de: <https://www.pereira.gov.co/publicaciones/1271/gobernabilidad-y-gobernanza-de-la-cuenca-del-rio-otun-una-apuesta-institucional-cada-vez-mas-fortalecida/>

Ayuntamiento de Bogotá. (2024). *ABC de la emisión de Bonos Verdes en Bogotá.* Hacienda Distrital. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/hacienda/conoce-el-abc-de-emision-de-los-bonos-verdes-en-bogota>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (s. f.). *Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano: el caso del reagrupamiento parcelario en el área metropolitana de Guadalajara,* México. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Instrumentos-de-gestion-del-suelo-para-el-desarrollo-urbano-el-caso-del-reagrupamiento-parcelario-en-el-area-metropolitana-de-Guadalajara-Mexico.pdf>

Banco Mundial. (s. f.). *¿Cómo podemos ayudar a financiar el desarrollo urbano en las ciudades latinoamericanas?* Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/es/ppps/como-podemos-ayudar-financiar-el-desarrollo-urbano-en-las-ciudades-latinoamericanas>

CEPAL. (s. f.). *Financiamiento del desarrollo urbano, suelo y movilidad pública en ciudades de Asia y América Latina.* Recuperado de: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/documentos/financiamiento-del-desarrollo-urbano-suelo-y-movilidad-publica-en-ciudades-de-asia-y>

Cercle d'Economia. (2023). *La hora de la Barcelona metropolitana.* Recuperado de: <https://cercledeconomia.com/lang-es/pag/arxiu/?id=21620&t=la-opinion-del-cercle-la-hora-de-la-barcelona-metropolitana>

Climate-ADAPT. (s. f.). *Bonos climáticos financian acciones de adaptación urbana para reducir el estrés térmico en París, Francia.* Recuperado de: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/es/metadata/case-studies/climate-bond-financing-adaptation-actions-in-paris>

Comisión Europea. (s. f.). *Financiación para las ciudades.* Recuperado de: https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/funding-cities_es

Congreso de la República. (2013). *Ley 1625 de 2013. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre áreas metropolitanas.* Artículo 28: Patrimonio y rentas.

Congreso de la República. (2022). *Ley 2277 de 2022. Por la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.*

Congreso de la República. (2023). *Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.*

Contraloría de Bogotá. (2018). *Guía para la implementación de la participación en plusvalías.* Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *ENTREGABLE No. 15509: Documento final estudios técnicos en ordenamiento y asociatividad territorial.* Recuperado de: <https://asociatividad.dnp.gov.co/media/rmfld1gw/documento-final-estudios-t%C3%A9cnicos-en-ordenamiento-y-asociatividad-territorial.pdf>

El Colombiano. (2021). *Gobernación de Antioquia invertirá \$227.000 millones en vías con valorización.* Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com>

El País. (2025). *El BID promueve un programa de mil millones de dólares en préstamos a ciudades y regiones de América Latina y el Caribe.* Recuperado de: <https://elpais.com/america/2025-06-26/el-bid-promueve-un-programa-de-mil-millones-de-dolares-en-prestamos-a-ciudades-y-regiones-de-america-latina-y-el-caribe.html>

El País. (2025). *240.000 inmuebles tendrán que pagar 17 euros del tributo metropolitano de Barcelona a partir de 2026.* Recuperado de: <https://elpais.com/espana/catalunya/2025-10-28/240000-inmuebles-tendran-que-pagar-17-euros-del-tributo-metropolitano-de-barcelona-a-partir-de-2026.html>

Galal, A., y otros. (1989). *El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina.* Revista EURE.

Gobierno de la Ciudad de México. (s. f.). *Lanza Gobierno Capitalino tercer bono verde para financiar proyectos sustentables en la Ciudad de México.* Recuperado de: <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/lanza-gobierno-capitalino-tercer-bono-verde-para-financiar-proyectos-sustentables-en-la-cdmx>

Green Finance LAC – BID. (2016). *La Ciudad de México emite su primer bono verde por 1,000 mdp.* Recuperado de: <https://greenfinancelac.org/es/recursos/novedades/la-ciudad-de-mexico-emite-su-primer-bono-verde-por-1000-mdp/>

Infobae. (2023). *Regiotram: el tren que unirá Bogotá con la Sabana de Occidente.* Recuperado de: <https://www.infobae.com>

Latindadd. (2021). *Banco Mundial y las APP: luces y sombras. Informe 2021*. Recuperado de: <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/08/Banco-mundial-y-las-app-Luces-y-sombras.pdf>

Lincoln Institute of Land Policy. (s. f.). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf

Local2030. (s. f.). *Resolutions América Latina: Panorama e instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano*. Recuperado de: <https://www.local2030.org/library/148/Resolutions-Amrica-Latina-Panorama-e-instrumentos-para-el-financiamiento-del-desarrollo-urbano.pdf>

Metropolis. (2021). *Captura del valor del suelo en Asia y Europa*. Recuperado de: <https://www.metropolis.org>

Pedraza Villate, D. H., & Tarazona Benítez, D. A. (2015). *Estudio financiero y fiscal para la creación del área metropolitana de la cuenca de Tota* (Trabajo de investigación de grado). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de: <https://repositorio.uptc.edu.co/server/api/core/bitstreams/98195449-83cc-474d-9ab7-ddf5c73758e7/content>

Presidencia de la República. (2021). *Decreto 1033 de 2021. Por el cual se reglamenta la financiación de esquemas asociativos territoriales*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170046>

Región Central RAPE. (2023). *Meta lanza programa departamental de PSA*. Recuperado de: <https://www.regioncentralrape.gov.co>

Seduca. (2024). *Antioquia ejecuta obras por impuestos para municipios PDET*. Recuperado de: <https://www.seduca.gov.co>

Smolka, M. (2021). *El dilema del financiamiento metropolitano*. Presentación en CIDER, Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/el-dilema-del-financiamiento-de-las-regiones-metropolitanas>

Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). (2021). *Documentos sobre solidaridad metropolitana en el Área de Barcelona*. Recuperado de: <https://ddd.uab.cat>

Universidad de los Andes. (2020). *La experiencia de São Paulo en instrumentos de financiación urbana*. Recuperado de: <https://uniandes.edu.co>

Yahoo Noticias. (s. f.). *Bogotá avanzará en la financiación de sus proyectos verdes.* Recuperado de: <https://es-us.noticias.yahoo.com/bogot%C3%A1-avanzar%C3%A1-financiaci%C3%B3n-proyectos-verdes-132000688.html>

ANEXO: INFORME TALLER CON ÁREAS METROPOLITANAS – OCTUBRE 15 DE 2025

1. Datos generales:

Fecha y hora	Medio de interacción	Participantes	Facilitadores	Relator	Momentos del taller
Octubre 15 2025 09:00-11:00 am	Plataformas virtuales: Teams y Mentimeter	<p>1. María Arango (Subdirectora, Planeación; AM Valle de Aburrá)</p> <p>2. Alba Siguencia (Profesional; AM. Valle de Aburrá)</p> <p>3. Alejandro Gómez (Asesor; AM. Bucaramanga)</p> <p>4. María Quijano (Profesional; AM. Bucaramanga)</p> <p>5. Olga Suárez (Profesional; AM. Bucaramanga)</p> <p>6. Mercedes Camargo (Contratista; AM. Bucaramanga)</p> <p>7. Sebastián Zafra (Subdirector de Planeamiento; AM. Bogotá-Cundinamarca)</p> <p>8. Santiago Higuera (Profesional AM. Bogotá – Cundinamarca)</p> <p>9. Jorge García Moreno (Director de Gestión Territorial; AM. Centro Occidente -)</p> <p>10. Yesid Rozo (AM. Centro Occidente)</p> <p>11. Mauricio Tabares (AM. Centro Occidente -)</p> <p>12. María Valero (Subdirectora de Planeación; AM de Cúcuta)</p> <p>13. Camilo Gómez (Sin ID)</p> <p>14. Alejandra Valero (sin ID)</p> <p>15. Francisco Carvajal (sin ID)</p> <p>16. Diana Chinchilla (Contratista; MVCT)</p> <p>17. Luis Felipe Márquez (Contratista; MVCT)</p>	<p>1. María Esperanza Corredor (economista)</p> <p>2. Magda Johanna Ramírez Pardo (economista)</p>	1. Saúl Camilo Guzmán (abogado)	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación MVCT: 15 minutos • Apertura del Diálogo - preguntas orientadoras: 70 minutos • Patrones y conclusiones: 15 minutos

2. Objetivos del taller:

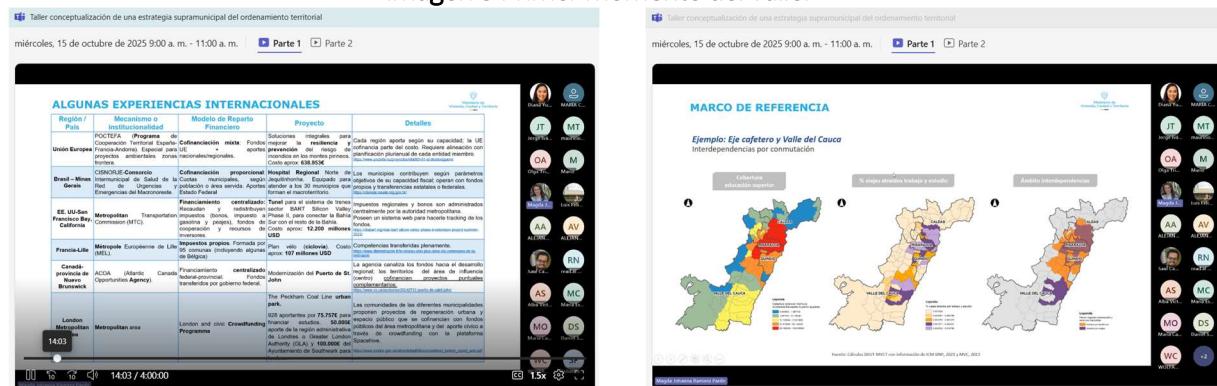
Principal: indagar nociones, experiencias, hipótesis y necesidades respecto a los mecanismos de financiación supramunicipal, con el fin de identificar oportunidades de mejora y desafíos.

Secundarios: 1. Intercambiar conocimiento de los participantes sobre programas y proyectos financiados con fondos supramunicipales (experiencias internacionales y nacionales); 2. Debatir sobre experiencias previas (contratos plan, pactos territoriales, esquemas asociativos, etc.), identificando principales dificultades y propuestas de mejora; 3. Recoger ideas para mejorar la planificación y coordinación entre municipios y niveles supramunicipales en materia de financiación y 4. Enriquecer el presente documento *"Elementos para la definición de una estrategia de financiación supramunicipal"* con miras a disponerlo como material pedagógico en el Aula de Financiamiento del MVCT.

3. Metodología y desarrollo:

El taller se estructuró en tres momentos: el primero, correspondió a la presentación por parte del equipo facilitador, de las hipótesis de partida y primeras aproximaciones conceptuales de su parte al tema de financiación supramunicipal en el marco de la legislación colombiana, las experiencias locales e internacionales y de los planteamientos principales del presente documento.

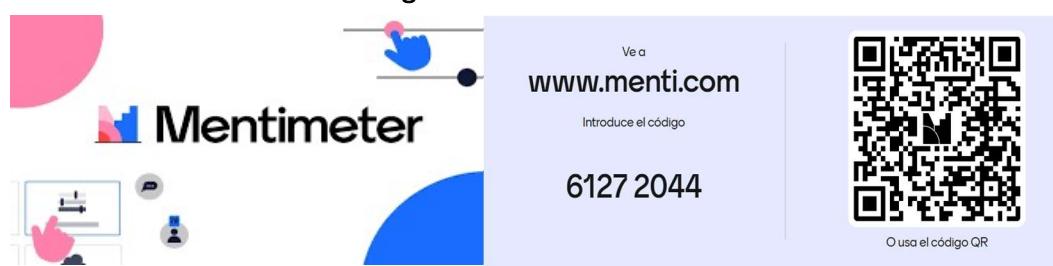
Imagen 3 Primer momento del Taller



The image shows two screenshots of a virtual whiteboard titled 'Imagen 3 Primer momento del Taller'. The left screenshot displays a table titled 'ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES' comparing international experiences across various regions. The right screenshot shows a 'MARCO DE REFERENCIA' map for the 'Eje Cafetero y Valle del Cauca' region, illustrating interdependencies through color-coded areas and a legend.

El segundo momento consistió en el diálogo con los participantes a través de un conjunto de preguntas orientadoras del tema, lo cual se desarrolló con apoyo de una pizarra virtual interactiva y gratuita denominada MENTIMETER.

Imagen 4 Plataforma Virtual



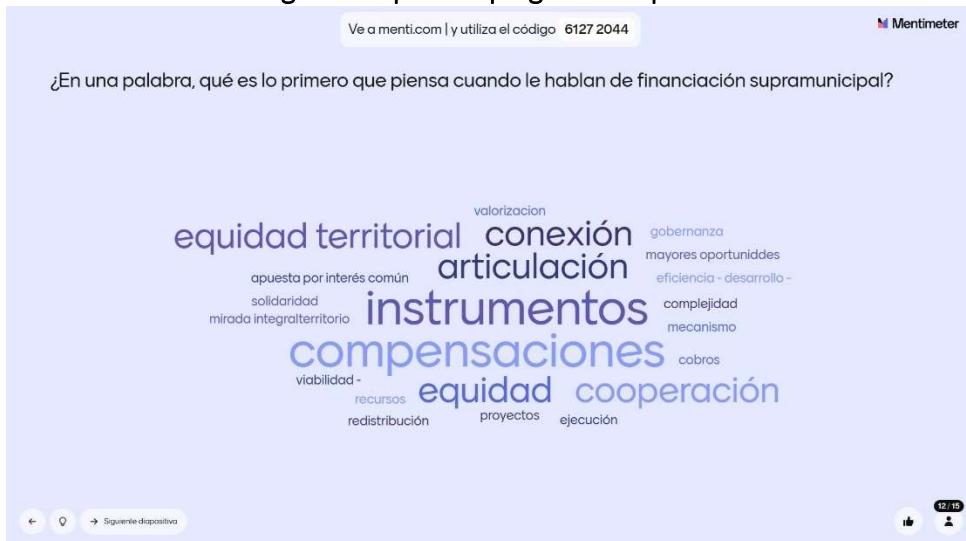
The image shows a screenshot of the Menti virtual whiteboard interface. It features the Menti logo, a QR code, and a participant code '6127 2044'. The URL 'www.menti.com' and the instruction 'Introduce el código' are also visible.

De manera simultánea cada participante iba respondiendo cada pregunta, mientras tanto, los facilitadores iban relatando y comentando las respuestas consignadas en la pizarra. Entre cada pregunta se habilitó un espacio de 10 minutos para que libremente los participantes comentaran lo que observaban en la pizarra o complementaran sus respuestas.

Finalmente, en el tercer y último momento, el relator del Ministerio presentó una síntesis del ejercicio, identificando algunos patrones y conclusiones que observó del desarrollo del segundo momento, lo cual ha dado sustento a algunos de los planeamientos consignados en la sección 6 del presente documento.

La dinámica inició con una pregunta para romper el hielo y que los participantes se familiarizaran con la plataforma MENTIMETER, la imagen a continuación presenta las respuestas a estilo lluvia de palabras, donde la respuesta más común aparece proyectada en la pizarra con un mayor tamaño como se observa en la imagen a continuación:

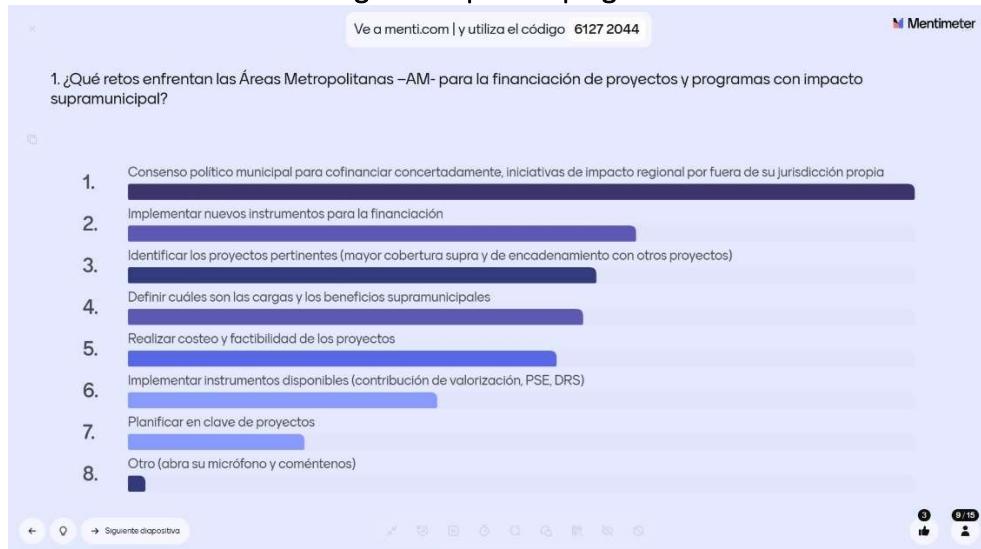
Imagen 5 Respuestas pregunta rompe hielo



Se destacó la participación activa de algunos representantes de áreas metropolitanas -AM- como es del caso de Alba Siguencia en representación del área metropolitana -**AM- del Valle de Aburrá** quien comentó respecto a esta primera pregunta que la equidad es el fin último que se busca con la asociatividad, para que todos los territorios que hacen parte del AM tengan acceso a los bienes y servicios en las mismas condiciones de oportunidad. Por su parte Sebastián Zafra de la Región metropolitana **Bogotá - Cundinamarca** considera que lo más importante es contar con instrumentos propios para la gestión y superar la complejidad a la hora de formular un plan estratégico metropolitano que permita articular las decisiones comunes de los planes de ordenamiento metropolitano y municipales.

Luego de romper el hielo, se lanza la pregunta 1., con opción de respuesta múltiple para lo cual los participantes debían organizar las respuestas en orden de importancia respecto del reto más importante al menos importante para la financiación de proyectos y programas de impacto supramunicipal. Los participantes asignaron la mayor relevancia al reto de “*consenso político para financiar proyectos por fuera de la jurisdicción propia*”. Al respecto, Wolfgang Carvajal del **AM de Cúcuta** comentó que aún los municipios no tienen conciencia de la necesidad de llegar a esos consensos para que las decisiones de ordenamiento territorial que son de reserva local incorporen esa necesidad de cofinanciar proyectos de interés común a otros municipios.

Imagen 6 Respuestas pregunta 1



Por su parte Alba del **AM del Valle de Aburrá**, comentó que, pese a los resultados consolidados, para ella el segundo reto en el ranking debería ser el primero. También señala que para ella el cuarto del ranking debería ser el segundo en importancia, pues cada área metropolitana enfrenta retos diferentes y en el caso del AM del Valle de Aburrá, ya existe un conceso inscrito en el Plan de Ordenamiento Metropolitano -PEMOT- y también en su plan estratégico. Destacó que 9 municipios del área ya lograron consenso en que el principal hecho metropolitano es la gestión del agua y así han venido planificando en coherencia con los POT. Pero consideran que existe la necesidad de ampliar el marco normativo nacional para que permita ampliar el uso de nuevos instrumentos de financiación y reparto de cargas a escala supramunicipal para que no se limite al alcance municipal.

Alba señala que, en el tema de abastecimiento de agua, el Valle de Aburrá ha realizado un diagnóstico regional para sustentar directrices y orientaciones en torno a la protección de cuencas hidrográficas, sobre todo de aquellas zonas que se encuentran amenazadas por la minería, pero observa dificultad a la hora de establecer mecanismos para compensar a los territorios que proveen el agua por parte de quienes se sirven de la misma, así como de

aquejlos territorios que contaminan. En materia de residuos sólidos señala que todos estos residuos se disponen por fuera del AM lo cual le parece que debe ordenarse para minimizar el impacto en esos territorios que reciben la carga de la disposición final de residuos. Para Alba la Ley se queda corta en materia de compensaciones y entonces sugiere regular la imposición de cargas ambientales para aquellos territorios que más externalidades negativas generan al respecto.

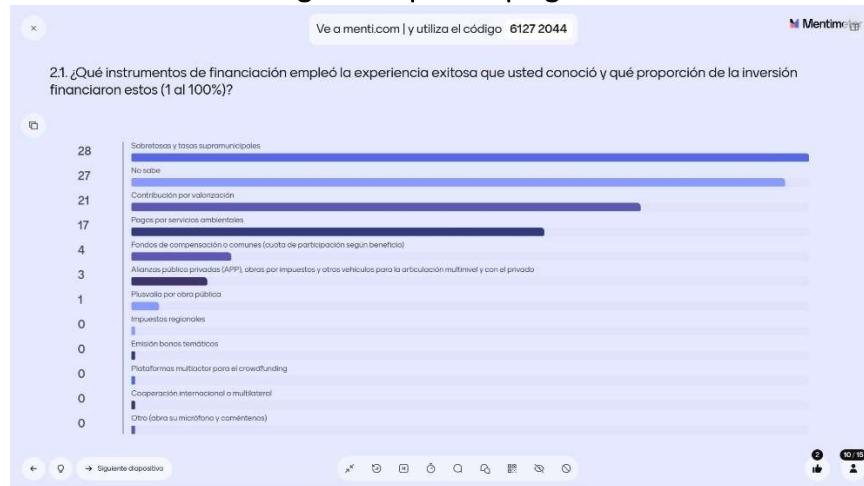
Frente a la pregunta 2., que se presenta en modalidad de respuesta abierta para indagar el conocimiento de los participantes sobre experiencias exitosas de financiación supramunicipal, los participantes identificaron solo dos experiencias locales asociadas al uso de contribución de valorización para financiar obras viales y a la cofinanciación mediante cuotas de participación igual de los municipios miembros del área metropolitana.

Imagen 7 Respuestas pregunta 2

2. ¿Qué experiencias exitosas conoce para la financiación de programas y/o proyectos de impacto supramunicipal?	
Calidad del aire valle de aburrá, que me gustaría implementar en el AMCO.	La financiación ha sido fundamentalmente realizada de los recursos por los municipios que hacen parte del área metropolitana para la ejecución de proyectos
proyectos principalmente viales y de espacio público (parques) financiados, algunos mediante el cobro de valorización.	Cinturón verde metropolitano Valle de Aburrá. No estoy seguro si funcionó exitosamente, pero si es muy similar a los problemas supramunicipales que tenemos en el AMCO.
Contribución de valorización	Actualmente la RMBC está haciendo el cierre financiero de proyectos de movilidad, aportando recursos para que los asociados ejecuten directamente las obras
Proyectos estratégicos de urbanismo metropolitano centralidad sur AMVA	Encicla, bicicletas articuladas al DITVA AMVA
Ejecución de proyectos de infraestructura. Viales, Infraestructura educativa. AMVA	En el Área Metropolitana de Bucaramanga, mediante la unión de recursos de los municipios, como una bolsa metropolitana, permite que proyectos ejecutados en parques que unen dos o más municipios como I
SIATA. Sistema de alertas tempranas para el monitoreo del riesgo. AMVA	Fondo verde Metropolitano, Instrumento de gestión y financiación para la generación de nuevos espacios públicos verdes. AMVA
Sitva	Show less

Al respecto comenta Sebastián Zafra de la Región **Bogotá – Cundinamarca**, que en dicha región la experiencia propia ha sido la priorización de proyectos (uno a uno) para evaluar cuál es más impactante y cuánto pueden comprometer los municipios miembros de la Región para financiar determinada obra estratégica. Así pues, eligieron una obra de infraestructura vial localizada en los bordes limítrofes de los municipios asociados (Bogotá, Soacha y Fusagasugá) y con el apoyo de la Gobernación de Cundinamarca lograron el cierre financiero. El vehículo contractual fue un convenio de cofinanciación en el cual se definió que el proyecto (puente vehicular) lo construiría el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- de Bogotá. En otro caso -una vía colectora y de acceso- se definió que lo haría el Instituto de obras de la Gobernación de Cundinamarca. La inversión en cada caso supera los 100 mil millones de pesos, por lo que se definió que cada entidad logaría aportar recursos propios en partes iguales del 33.3 %.

Imagen 8 Respuestas pregunta 2



Por su parte José Alejandro Gómez del **AM de Bucaramanga** señaló que en su experiencia propia ha sido exitosa la financiación de proyectos viales y parques metropolitanos haciendo uso de la Contribución de Valorización. Para realizar otros proyectos donde no es conveniente emplear este instrumento han recurrido a aportes de la banca multilateral.

Pasando a la pregunta 3., se buscó distinguir entre los conceptos de carga y beneficio partiendo de las externalidades positivas y negativas de algunos fenómenos interjurisdiccionales, para lo cual, los participantes debían asignar un puntaje entre 1 a 10 a cada ítem o fenómeno para asociarlo a una carga o a un beneficio. Cuando se le asigna el puntaje máximo (10) quiere decir que no existe confusión entre el concepto y, en consecuencia, se ubicaría en las abscisas del cuadrante, bien sea como carga o como beneficio. Mientras que puntajes intermedios o menores indican que el ítem puede ser a la vez una carga y un beneficio y, en consecuencia, se ubican en el área central del cuadrante:

Imagen 9 Respuestas pregunta 3



Los participantes identificaron mayoritariamente como carga la congestión vial (3), contaminación (7) y el costo de inversión en infraestructura vial (1), mientras que los beneficios se asociaron a reducción de desigualdades (8), aumento del recaudo tributario (5), atracción de inversión privada y empleo (4), comutación por actividades laborales o educativas (6) y mejora en los tiempos de desplazamiento (9). Mientras el ítem de conservación ambiental y reasentamientos (2) fue valorado con la doble dimensión, tanto de carga como de beneficio.

En este punto Sebastián Zafra plantea que la balanza debería inclinarse como carga si se toma en consideración que algunos municipios realizan pagos por servicios ambientales para la conservación de territorios, así como el pago por reasentamientos. María Camila del AM de Valle de Aburrá reafirma este punto insistiendo que estos costos ambientales deben ser asumidos por todos los municipios beneficiarios de ese ecosistema, a lo cual complementa Alba, indicando que al tiempo existe un beneficio y una carga, en primer lugar, carga para los propietarios y el municipio para los cuales se restringen el desarrollo inmobiliario en esos suelos de conservación ambiental, y segundo, beneficio para el resto de los municipios que se abastecen del recurso ambiental.

La pregunta 4 correspondió a una pregunta abierta sobre ¿cómo se estructuraría un hipotético sistema de reparto de cargas y beneficios a nivel supramunicipal? Dentro de los resultados arrojados se observa una recurrencia en pensar en clave de priorización, mediante una secuencia lógica tal como la identificación de los hechos metropolitanos, proyectos estratégicos asociados, identificación de fuentes de financiación, valoración del reparto y estrategias de gobernanza.

Finalmente, se estableció un debate sobre la posibilidad de cobrar un porcentaje de los ingresos corrientes o del recaudo del predial a la bolsa de los proyectos metropolitanos, sin embargo, Sebastián Zafra pone de manifiesto que esta propuesta podría dificultar la gobernanza puesto que las secretarías de hacienda municipal no ven con agrado medidas que restrinjan la flexibilidad de los presupuestos, además que cortaría con la idea de equidad y cobro proporcional a las cargas o beneficios establecidos de manera supramunicipal.

Imagen 10 Respuestas pregunta 4

4. ¿Cómo se estructuraría un hipotético sistema de reparto de cargas y beneficios supramunicipal? Piense en qué elementos lo configurarían.

8 9 0 11

identificación y cuantificación proyectos / alternativas de financiación / definición de cargas y beneficios / consenso político / implementación	1. Las fuentes de financiación. 2. Estrategias de ajuste y compensación. 3. La valoración del reparto del beneficio. 4. La Gobernanza.
Definir hecho metropolitano Definir en qué proporción contribuyen las partes Mecanismos de control Responsabilidades de los actores	El reparto de una bolsa metropolitana, debe darse en la medida de la planificación y la priorización territorial consensuada mas que en un porcentaje establecido
(continuación)... implementación / transparencia y comunicación de resultados	un porcentaje de los recursos de libre inversión que reciben los municipios que conforman los áreas (entre el 2% y el 5% dependiendo la categoría del municipio) o un porcentaje del recaudo catastral
en el caso del AMB el PDIM (Plan Integral metropolitano de desarrollo) realiza una planificación articulada e integral que prioriza y encamina el desarrollo	La estructuración de un sistema de reparto pasa por pensar los esquemas de financiamiento metropolitano
Identificación de proyectos que unifiquen por medio de los hechos metropolitanos o de interinfluencia porque su interrelación de los municipios que no pertenecen.	Ajdu
Fondo metropolitano, gobernanza	

Show less

Finalmente, se realizó la última pregunta ¿qué elementos del hipotético sistema de reparto considera se debería regular con alguna normativa? Para la cual se habilitaron algunas opciones de respuesta sobre las cuales los participantes debían asignar mayor o menor peso a cada una. En orden de importancia puntuó en primer lugar la necesidad de reglamentar un marco para definir responsabilidades y límites entre gobierno (4.1 puntos), en segundo lugar, la definición de los criterios objetivos para el establecimiento de un reparto (3.9) y en tercer puesto, el establecimiento de límites para la compensación y redistribución de cargas (3.6).

Imagen 11 Respuestas pregunta 4

4.1. ¿Qué elementos del hipotético sistema de reparto considera que se deberían regular por alguna normativa?



4. Patrones y conclusiones

Para el tercer momento del taller, el relator del MVCT elaboró una síntesis de las respuestas más destacadas por parte de los participantes e identificó patrones comunes de la conversación, con base en lo cual se plantearon algunas conclusiones. El cuadro a continuación resume su relatoría así:

Tabla 2 Relatoría final Taller

BLOQUE /PREGUNTA	Resumen de respuestas y propuestas	Citas Clave de los actores	Patrones detectados	conclusions
financiación supramunicipal	Complejidad proyectos equidad conexión complejidad compensaciones instrumentos	<i>“La equidad se encuentra en la norma hace parte de cargas y beneficios”</i>	El area metropolitana busca equidad territorial - cómo hacerse con los instrumentos	Equidad - cargas y beneficios - instrumentos
1. retos	Consenso político, definición de cargas, identificar proyectos a implementar y nuevos instrumentos.	<i>“No hay claridad en las responsabilidades y competencias”</i>	Consenso político, nuevos instrumentos identificar los proyectos costeo y definir las cargas e implementar los instrumentos	Se hace necesario identificar alcances, que generen consenso político, para definir los beneficios y cargas que permitan el diseño de instrumentos, como una retribución de precio público que se quedó corta
2. Experiencias	Cargas por calidad del aire, y cinturón verde, valorización, urbanismo metropolitano centralidad Sur	<i>“La financiación ha sido realizada por los municipios”</i>	Impactos o cargas ambientales financiados desde municipios con el supra como operador, proyectos de infraestructura	Los recursos vienen de los municipios y las áreas lucen como operadores, pero no siempre logran generar recursos propios y excepcionalmente aplican la valorización

3. Definicion Cartas y beneficios	Beneficio desplazamiento aumento de recaudo cargas contaminación, congestión y conservación	<i>"Se reconocen las cargas por pagos"</i>	Cargas sobre todo ambientales conservación y mantenimiento de los soportes ambientales	Intuitivamente se entiende que es una carga y un beneficio, dado el marco y el entendimiento vigente se advierte el uso y retribución de las cargas ambientales contra pagos ambientales
4. Propuesta de Sistema de Reparto	Cuantificación de proyectos o hecho metropolitano definición de cargas fuentes consenso e implementación porcentaje de recursos de los municipios reparto de bolsa metropolitana	<i>"Procedimiento de identificación cuantificación implementación y gobernanza"</i>	Recursos de los municipios y áreas las gestionan	Repensar los esquemas de financiamiento, procedimiento o metodología para cargas y beneficios
5. Què se debería regular	Marco normativo criterios para reparto definición de instrumentos	<i>"Marco jurídico, criterios, definición"</i>	La necesidad de marco jurídico y los criterios permiten la adopción de los sistemas de reparto	Marco jurídico con procedimientos y metodología criterios de reparto y control
Otros temas que destacaron los participantes				Sobretasas, tasas valorización, psa fondos app obras por impuestos en la esfera supramunicipal