



# Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio



# Financiación del ordenamiento territorial municipal y del programa de ejecución

**Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

Dirección de Espacio Urbano y Territorial

Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales



# CONTENIDO

1. Marco conceptual de la financiación en el ordenamiento territorial
2. Instrumentos de financiación según realidad territorial
  - a. *Caracterizar las necesidades*
  - b. *Comprender alcance del instrumento: fichas de algunos ejemplos*
3. Recomendaciones para la articulación con el programa de ejecución del POT
4. Herramientas para la asistencia técnica

# CONTENIDO

1. Marco conceptual de la financiación en el ordenamiento territorial
2. Instrumentos de financiación según realidad territorial
  - a. *Caracterizar las necesidades*
  - b. *Comprender alcance del instrumento: fichas de algunos ejemplos*
3. Recomendaciones para la articulación con el programa de ejecución del POT
4. Herramientas para la asistencia técnica

# ¿Cómo se financia el desarrollo territorial?



## Fuentes tradicionales

### Ingresos corrientes

**Tributarios** - impuestos

**No tributarios** – tasas,  
derechos y rentas  
contractuales

Transferencias  
condicionadas

### Ingresos de capital

Donaciones y ventas de  
activos

Deuda y rendimientos  
financieros

### Sin embargo...

- Alta dependencia de las transferencias de orden nacional (SGP).
- Poca autonomía fiscal y financiera para desarrollo urbano.
- Rezago de la inversión y agotamiento de recursos tradicionales.

# La normativa colombiana tiene tres principios en el ordenamiento territorial (Art 2. Ley 388 de 1997)

A

**La función  
social y  
ecológica de la  
propiedad**



B

**La prevalencia  
del interés  
general sobre el  
particular**



C

**El reparto  
equitativo de las  
cargas y los  
beneficios**



# En específico a los instrumentos de financiación del ordenamiento territorial

## Definición

Mecanismos para **recuperar la ganancia (valor adicional del suelo)** creada a partir de las decisiones de la Administración Pública, como las normas urbanísticas, o la construcción de obras públicas. Existen instrumentos tributarios, no tributarios y de deuda pública.

## Objetivos



Capturar las rentas derivadas del suelo a partir de normas urbanísticas y de infraestructura



Financiar la infraestructura de soporte



Fortalecer las finanzas municipales y la descentralización



Asegurar el reparto equitativo de cargas y beneficios

# Batería de instrumentos de financiación de los municipios

## Instrumentos ligados a la captura de plusvalor o mayor valor de suelo

El aumento del valor del terreno que se origina por alguna acción pública puede ser recuperado mediante diferentes mecanismos o instrumentos que desarrolle el ordenamiento territorial.

i) **Gravámenes directos** sobre el mayor valor, para los cuales es requisito necesario estimar el incremento de valor derivado de la acción estatal.

ii) Mecanismos que anticipan a los mayores valores, vía **distribución de los costos de desarrollo urbano**.

Participación  
en Plusvalía

Subasta de  
norma o  
transferencia  
de derechos  
de  
edificabilidad

Impuesto  
predial

Cargas u  
obligaciones

Contribución  
de  
valorización\*

## Otros instrumentos (de administración)

Aprovechamiento  
económico del  
espacio público -  
AEEP – Contratos  
por uso.

Derecho  
Real de  
Superficie -  
DRS-

Financiación  
por  
impuestos  
futuros (TIF)

\*Aplicable también en los niveles departamental y nacional



## CONTENIDO

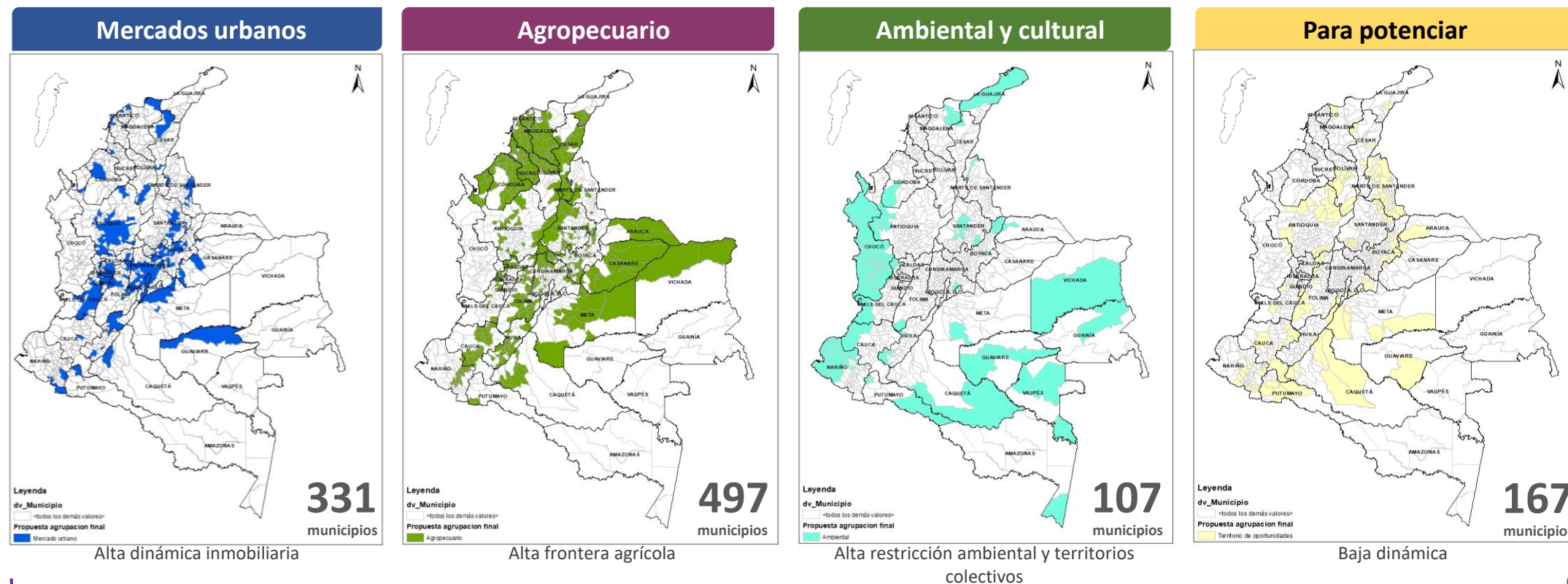
1. Marco conceptual de la financiación en el ordenamiento territorial
2. Instrumentos de financiación según realidad territorial
  - a. Caracterizar las necesidades*
  - b. Comprender alcance del instrumento: fichas de algunos ejemplos*
3. Recomendaciones para la articulación con el programa de ejecución
4. Herramientas para la asistencia técnica

## Ayudar a la comprensión de los territorios

Fortalecer la capacidad institucional en la implementación de los instrumentos de financiación territorial, a través del reconocimiento de las particularidades de las entidades territoriales.

1. Identificar grupos de municipios con condiciones similares en cuanto a oportunidades de aplicación de instrumentos.
2. Recomendar unos niveles mínimos de servicio para la implementación de instrumentos por tipologías generales.
3. Recomendar estrategias de gestión que puedan incidir en mejoras normativas o de asistencia técnica de acuerdo con las tipologías.

# Tipologías para saber qué recomendar a los territorios



Algunas  
variables  
analizadas

Restictivos	% del área municipal dentro del SINAP RUINAP, 2023	% del área municipal con resguardos indígenas ANT, 2023	% del área municipal con territorios titulados a comunidades negras ANT, 2023	
Potenciales	Área licenciada por habitante ELIC, 2018-2022 - CNPV, 2022	Unid. de vivienda licenciadas como porcentaje del déficit cuantitativo ELIC, 2018-2022 - CNPV, 2018	Monto créditos de vivienda por hogar FIVI-DANE, 2022	
Habilitantes	Consumo energía industrial SUI, 2019	Establecimientos comerciales y servicios por manzana CENSO ECONÓMICO 2021-CNPV, 2018	Número de camas hoteleras x 1000 habitantes RNT, 2019	Porcentaje del área municipal dentro de la frontera agrícola SIPRA, 2023
Detonantes	Transporte masivo local DNP, 2023	Transporte masivo regional DNP, 2023	Red vial primaria + Accesos y pasos urbanos DNP, 2023	
Capacidad	Generación de ingresos propios FUT – DNP, 2020			

# Niveles mínimos de servicio a usar por tipologías de los territorios

Instrumentos	Derechos de construcción y desarrollo	DRS	TIF	Plusvalía	Valorización	AEEP	Delineación urbana	Predial urbano	APPA	Predial rural	PSA	Bonos de Carbón	Supra-municipales EA	Vehículos de propósito especial	Obras por impuestos
Popayán Tipología 1: Mercado Urbano	●	●	●	●	●	●	●	●					●	●	●
Rosas-Cauca Tipología 2: Agropecuario									●	●			●		
Timbiquí Tipología 3: Ambiental y cultural											●	●	●	●	
Puracé Tipología 4: Territorios Para potenciar										●			●	●	●

## CONTENIDO

1. Marco conceptual de la financiación en el ordenamiento territorial
2. Instrumentos de financiación según realidad territorial
  - a. Caracterizar las necesidades*
  - b. Comprender alcance del instrumento: fichas de algunos ejemplos*
3. Recomendaciones para la articulación con el programa de ejecución
4. Herramientas para la asistencia técnica

## Participación en plusvalía

### Fundamento normativo

Ley 388 de 1997 (artículos 73 al 90), Decreto Ley 019 de 2012

Decreto 1420 de 1998, Decreto 1788 de 2004  
Resoluciones IGAC 762 de 1998 y 620 de 2008

### ¿Qué es?

Participación en el mayor valor de suelo que se genera por cambios en las normas de aprovechamiento del suelo.

### ¿Cuándo?

El artículo 83 establece que es exigible en las siguientes situaciones:

- Solicitud de licencia de urbanismo o construcción.
- Cambio efectivo de uso del inmueble.
- Transferencia del dominio
- Títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo



La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.



El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

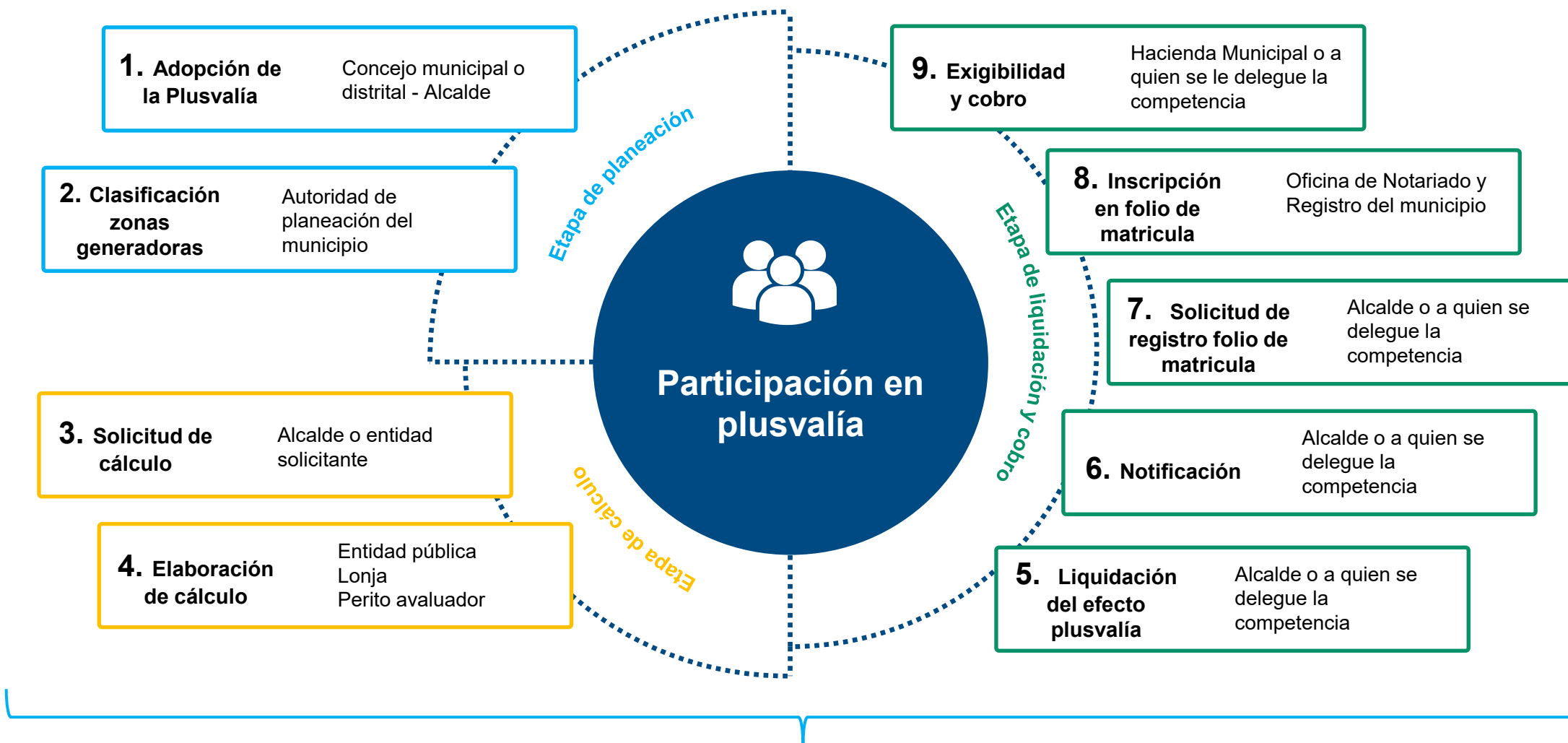


La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el I.O. o el I.C. o ambos a la vez.



Cuando se ejecuten obras consideradas macroproyectos de infraestructura y no se haya utilizado para su financiación la contribución por valorización.

# Procedimiento Participación en Plusvalía



***Momentos y actores***

## Contribución de valorización

## Fundamento normativo

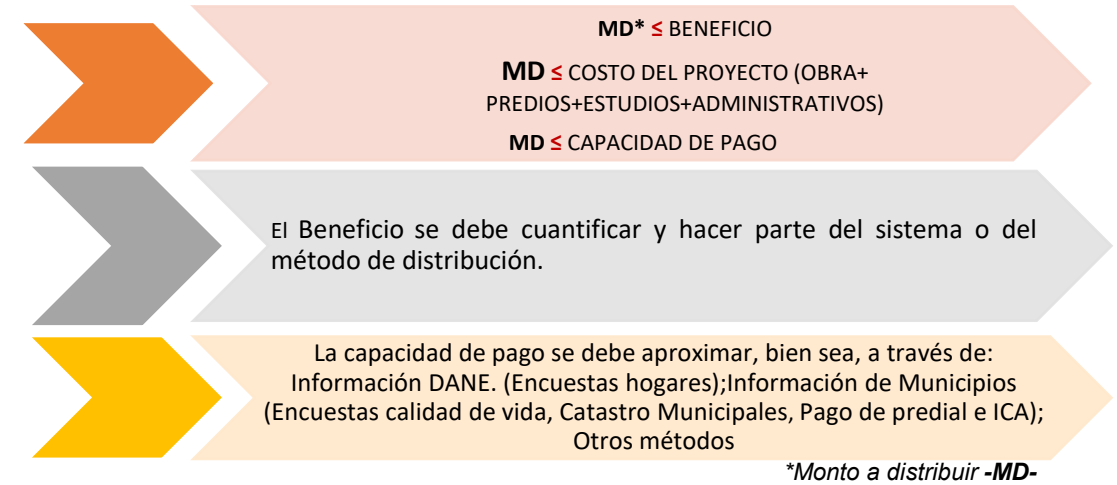
Leyes 25 de 1921, 388 de 1997 y 1819 de 2016  
Decretos nacionales 1604 de 1966, 1394 de 1970, 1333 y 1222 de 1986 y 1625 de 2016.  
Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2003.

## ¿Qué es?

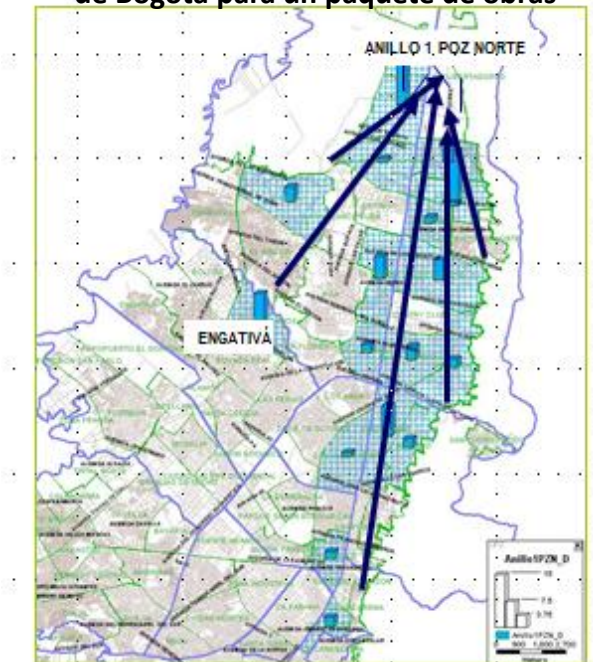
Contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público. En todo caso, se busca recuperar el costo de la obra en parte o totalmente.

## ¿Cuándo?

Lo apruebe las autoridades legislativas, determinando el paquete de obras, área de influencia, monto distribuible, método de cálculo y la administración del recurso.



### Ejemplo área de influencia en la zona norte de Bogotá para un paquete de obras



Fuente: DTS del Acuerdo 451 de 2010



## Transferencia de derechos de construcción y desarrollo

### Fundamento normativo

Ley 388 de 1997 (art. 38)

### ¿Qué es?

Derecho que se le asigna al propietario de un inmueble con limitaciones para su uso y edificabilidad, para transferir sobre otro inmueble la edificabilidad y uso del primero, por una única vez.

### ¿Cuándo?

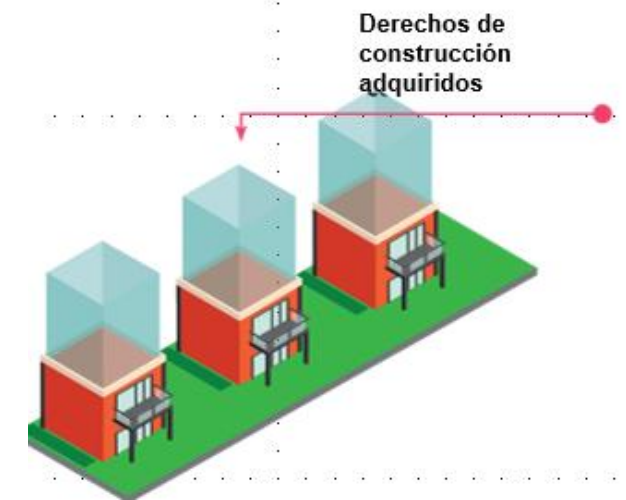
Puede ser utilizado para compensar el desequilibrio producido por la limitación al derecho de propiedad por la conservación ambiental o el interés cultural, cuando así lo disponga el POT.

*Es importante contar con la zonificación a nivel municipal de:*

**Áreas generadoras de los derechos y,**



**Áreas receptoras de los derechos**



## Cargas

### Obligaciones y cargas Urbanísticas

#### Fundamento normativo

Ley 388 de 1997 (Art. 38)

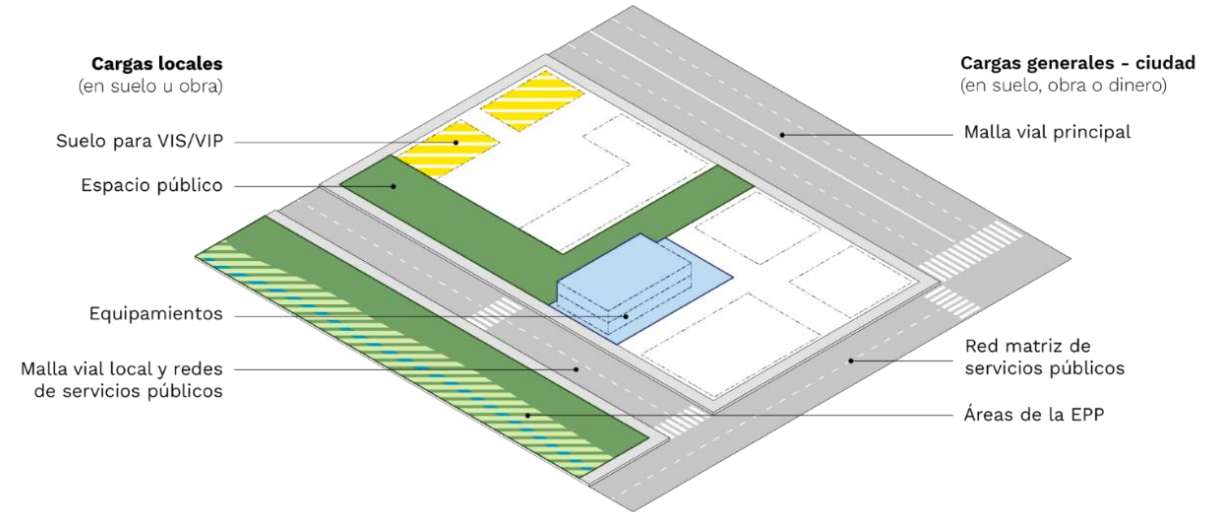
DUR 1077 de 2015 (Art. 2.2.5.7.1 y 2.2.5.7.2)

#### ¿Qué es?

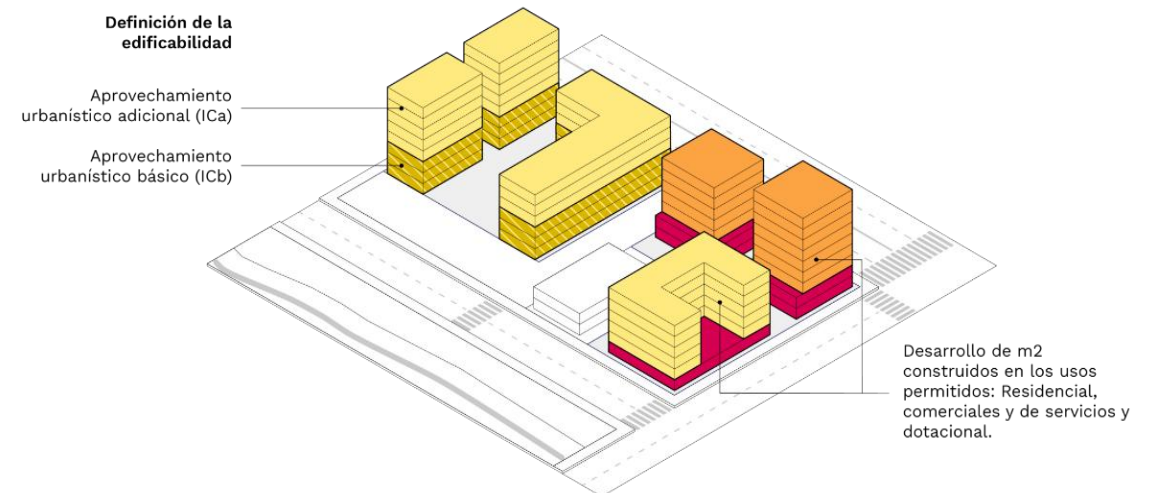
Son suelos, construcción o dinero para la ejecución de las obras de carácter local o general con destino a la construcción de redes servicios públicos, vías, equipamientos y espacio público que se deben transferir a los municipios y distritos, cómo contraprestación a los derechos de construcción y desarrollo.

#### ¿Cuándo?

Los planes de ordenamiento territorial o en las normas que los desarrollen o complementen establecerán sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.



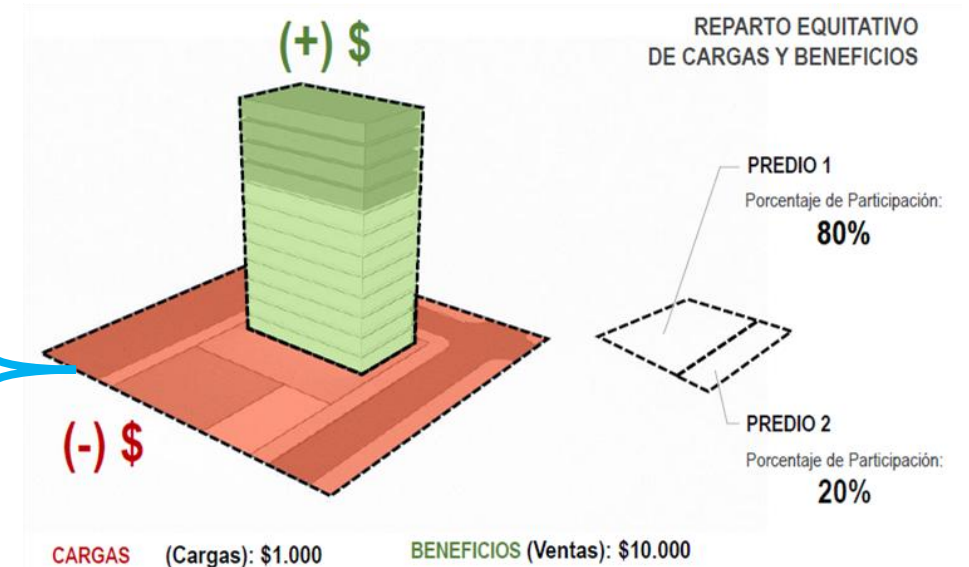
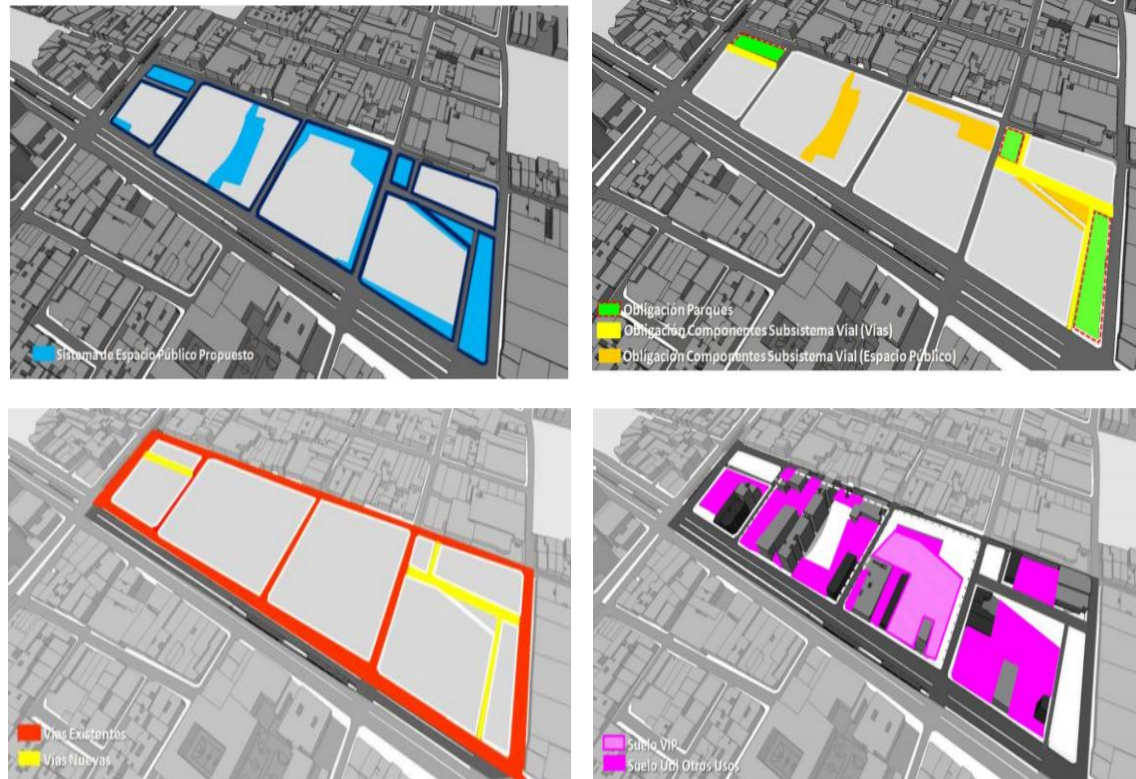
## Beneficios



## Obligaciones y cargas Urbanísticas: Consideraciones en las formulas para asignación de cargas

### Cargas

#### Balanceo entre el Diseño urbanístico y la factibilidad de mercado



Se trata de establecer la proporción de cargas en la misma proporción de beneficios, por ejemplo, usando tasas o factores de homogenización.

Fuente: Secretaría distrital de planeación de Bogotá - [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia\\_reparto\\_cargas\\_beneficios.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_reparto_cargas_beneficios.pdf)

Es pertinente realizar varias iteraciones para verificar y balancear las unidades de actuación (o predios) que tienden a estar sobrecargadas o en riesgo no cerrar financieramente. Como solución, puede modificarse el planteamiento urbanístico o efectuar reajuste de suelo para mejorar la distribución.



## Aprovechamiento Económico del Espacio Público

### Fundamento normativo

Ley 2079 de 2021, Ley 80 de 1993 , CONPES 3819 de 2014

### ¿Qué es?

Desarrollo de actividades con motivación económica en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público –EP-.

### ¿Cuándo?

Debe estar previsto en el POT y puede ser utilizado inclusive para asegurar el mantenimiento del EP.



#### Estacionamiento en vía

**Facatativá - Decreto 416 de 2019:** Implementación de Zonas Azules o Zonas de Estacionamiento Regulado – ZER-.



#### Cobro Espacio Público Temporal

**Medellín - Decreto 2148 de 2015:** Reglamenta el AEEP, fija las retribuciones económicas, crea la Comisión Intersectorial Asesora del Espacio Público y el Comité Técnico.



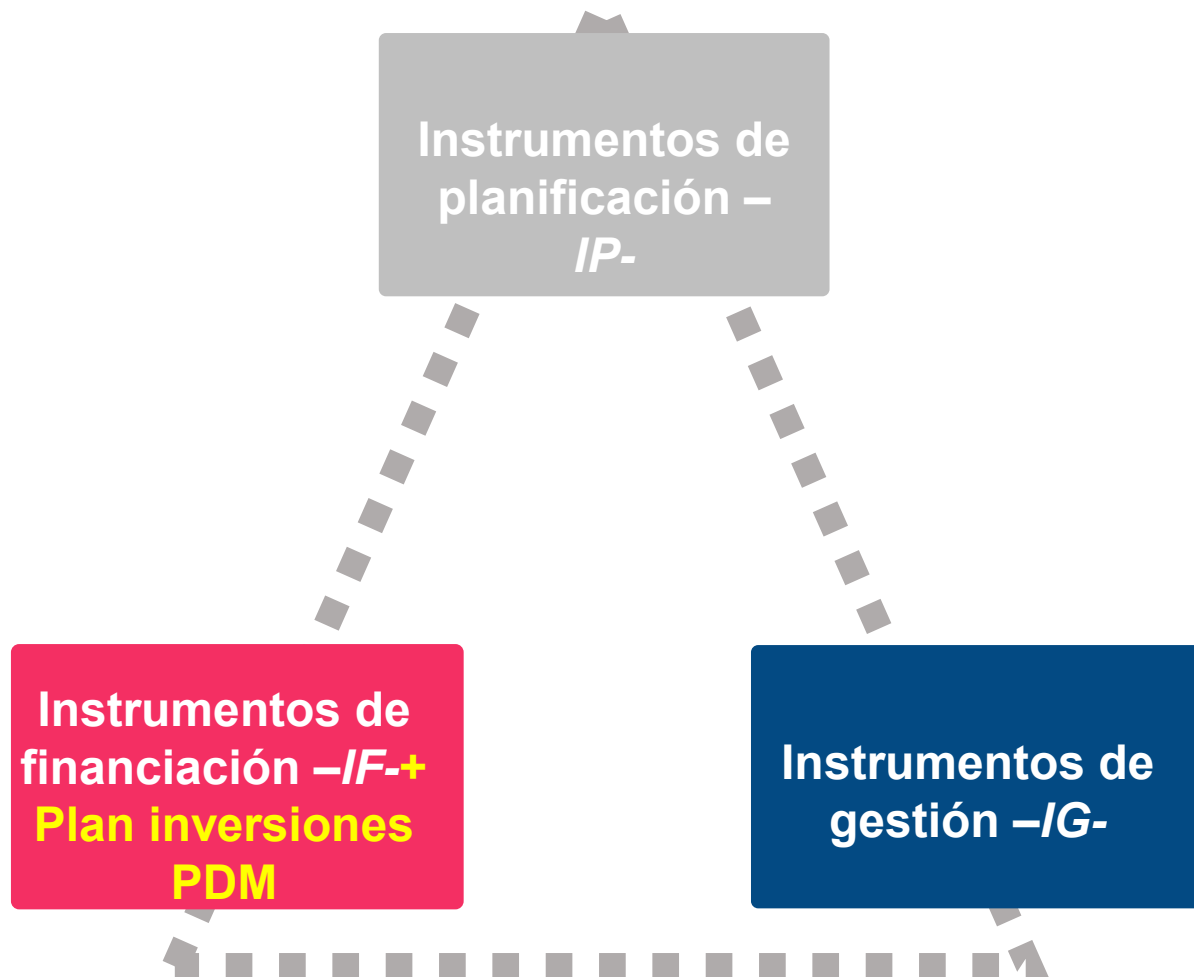
#### Contratos de administración delegada

**Bogotá - Decreto 540 de 2018:** Reglamenta los Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS.

## CONTENIDO

1. Marco conceptual de la financiación en el ordenamiento territorial
2. Instrumentos de financiación según realidad territorial
  - a. Caracterizar las necesidades*
  - b. Comprender alcance del instrumento: fichas de algunos ejemplos*
3. Recomendaciones para la articulación con el programa de ejecución
4. Herramientas para la asistencia técnica

## Pensamiento integral y sistémico



- **Triangular los diferentes instrumentos, al servicio de los resultados del programa de ejecución POT.**

Destacando aquellos proyectos que operan con recursos provenientes de instrumentos de financiación y aquellos que dependerían del flujo corriente de los PDM.

- **Generar el compromiso de asignar recursos de cada administración. Los IF son un aporte significativo, pero no resuelven todo.**

Analizar niveles de ejecución de los planes inversiones de cada PDM, por sector, para determinar “cupos” o espacio para ejecutar los proyectos del POT.

- **Realizar un análisis prospectivo para priorizar los proyectos.**

Escenarios de financiación, realizando correspondencia entre usos y fuentes. Con esto se busca mayor certidumbre respecto de proyectos prioritarios, programación de actividades, entidades responsables, metas y recursos que se podrían comprometer en cada PDM -sin quitarle margen de maniobra al programa de gobierno de turno-.

## Programa de ejecución debe responder a una estrategia de financiación



**El programa de  
ejecución del POT  
es un insumo  
OBLIGATORIO para  
los PDM**

Es una responsabilidad de los Alcaldes armonizar y articular al Plan de Desarrollo Municipal los programas y proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial por medio del Programa de Ejecución.

Por lo tanto el programa de ejecución NO es una lista de mercado desfinanciada.

Dentro del programa de ejecución se deben señalar los instrumentos para su ejecución pública o privada.

Del ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1077 de 2015 se destaca que:

- El Programa de Ejecución define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en el período de la correspondiente administración municipal o distrital
- Los planes de gasto público derivados del Plan de Desarrollo, contemplarán los proyectos del programa de ejecución del POT respectivo, y serán coherentes con las proyecciones de recursos para su financiación de acuerdo el marco fiscal de mediano plazo. (PARÁGRAFO 3.)
- Para que la ejecución del gasto sea compatible con el Plan de Inversiones de cada Plan de Desarrollo, el concejo municipal o distrital garantizará que se lleven a cabo anualmente las apropiaciones y procesos presupuestales para dar cumplimiento a la estrategia y programación financiera propuesta para la ejecución del POT (PARÁGRAFO 3.)

# Una estrategia de financiación

## Definir metas realistas y proyectar escenarios de fuentes

COMPONENTE o ESTRUCTURA o SISTEMAS	SECTOR	PROYECTOS o METAS ESCENARIO 1							
		Corto plazo			Mediano plazo	Largo Plazo	% (\$) Instrumentos de financiación territorial	% (\$) Ingresos corrientes	% (\$) Transferencias y regalías
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4- Año 7	Año 8 – Año 12			
Estructura ecológica	Secretaria de Ambiente	(....)	(....)	(....)	(....)	4000 hectáreas recuperadas o restauradas	\$80.000 millones	(....)	(....)
Vivienda y hábitat	Secretaria de Hábitat	(....)	(....)	(....)	8.000 hogares reasentados por riesgo	(....)	(....)	\$20.000	(....)
Movilidad y Espacio Público					90 Km de cicloruta				
Estructura funcional y de servicios	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
Estructura Socioeconómica	Secretaria de Desarrollo Económico	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
Patrimonio y conservación	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)
(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)	(....)

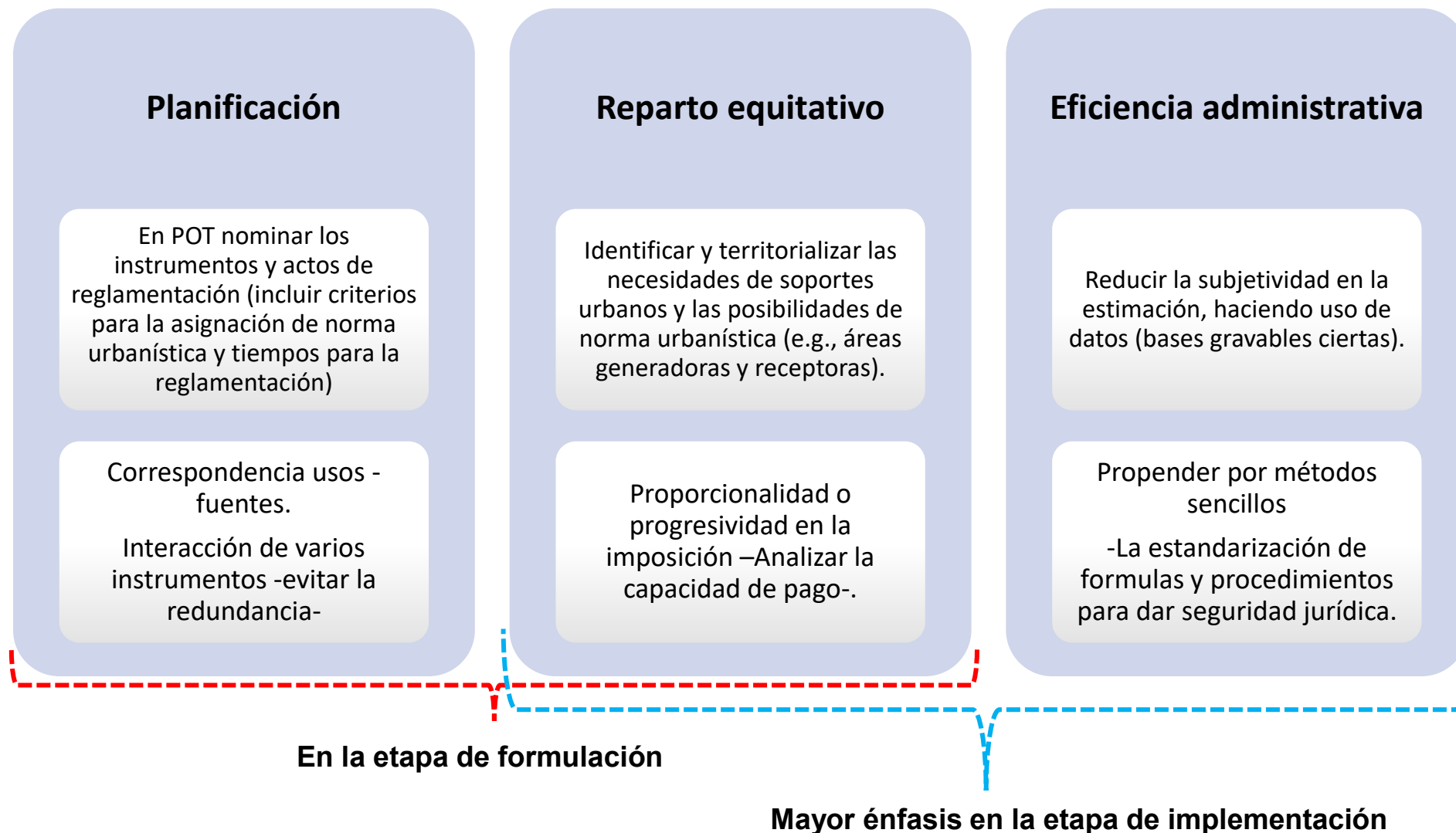


### Seguimiento

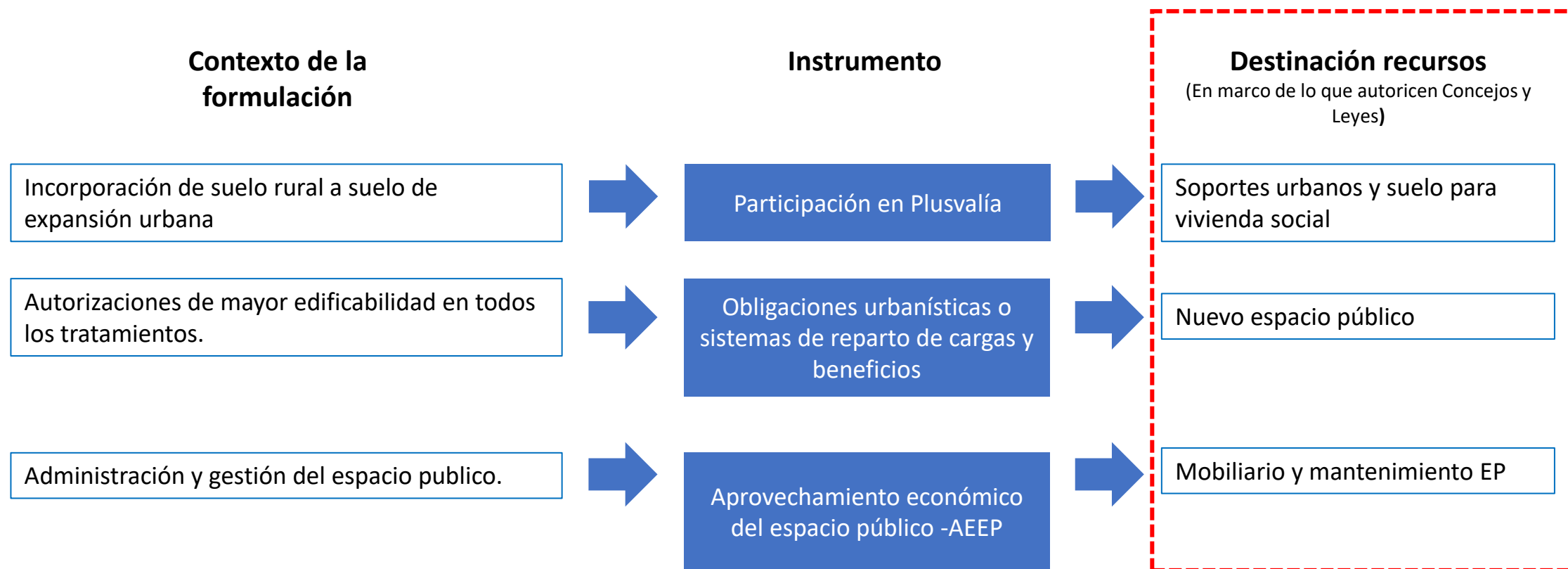
Asegurar que en la elaboración del PDM y del presupuesto anual se incluyan en su contenido los programas, los proyectos, las actuaciones, las actividades y las metas definidas en el programa de ejecución.



## Recomendaciones generales



## Ejemplo mapas mentales



De cara a la modificación de POT, se recomienda definir un régimen de transición para los instrumentos ya adoptados, por el decaimiento de los actos.



Solicitar la autorización para crear entre otros mecanismos encargos fiduciarios, patrimonios autónomos o fondos cuenta –o de compensación– para el cumplimiento y administración de las obligaciones urbanísticas. Dejar la facultad reglamentaria expresa en el POT.

## Ejemplo caso hipotético

Es recomendable desde la fase de planificación (diseño urbanístico), analizar el espacio fiscal de cada instrumento para una adecuada correspondencia entre usos y fuentes. Es útil definir ámbitos cerrados de reparto –*ejemplo de operaciones o planes parciales*–, para asegurar que los recursos se destinen en dichos ámbitos con el fin del balanceo y cierre de la operación.

USO	Planta de tratamiento de agua residual – PTAR- La Rosa	Autopista de conexión intermunicipal del Llano.	Parque local la Estrella.	Habilitación de suelo de la UAU2 para vivienda de interés prioritaria (VIP)
FUENTE (INSTRUMENTO)				
Contribución de valorización		X		
Carga general -Tarifas	X			
Carga local – Obligaciones urbanísticas			X	
Participación en Plusvalía				X

## CONTENIDO

1. Marco conceptual de la financiación en el ordenamiento territorial
2. Instrumentos de financiación según realidad territorial
  - a. Caracterizar las necesidades*
  - b. Comprender alcance del instrumento: fichas de algunos ejemplos*
3. Recomendaciones para la articulación con el programa de ejecución
4. Herramientas para la asistencia técnica

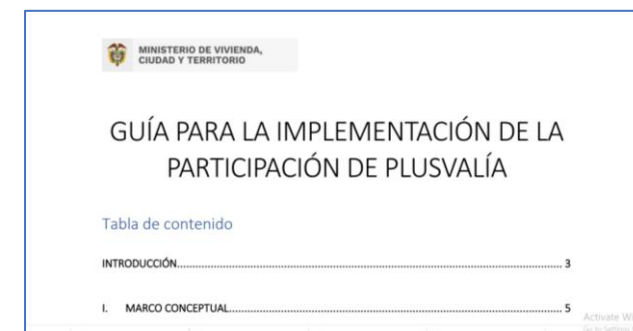
## MICROSITIO PARA AUTO APRENDIZAJE

<https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento>

### GUÍAS

<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/guia-para-la-participacion-en-plusvalia.pdf>

<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/guia-aprovechamiento-economica-del-espacio-publico.pdf>



### DOCUMENTACIÓN DE CASOS

<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/aEEP-general-app-2021-a.pdf>



### PREGUNTAS FRECUENTES Y OTROS

<https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/instrumentos-de-financiamiento#faq-af>





# Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

