Incidencia del derecho en la financiación de ordenamiento del territorio a escala local y regional – Bogotá – Región

Magda Cristina Montaña Murillo.
Montaña & Consultores Asociados S.A.S
Directora General
dirección@montanaconsultores.com
Tel. 3138314451
Cra. 10 No. 96-25 Oficina 401-423 Bogotá – Col

Municipios y Distritos

Ordenamiento del territorio.

Construir las obras de progreso local

Prestación de servicios

Facultad exclusiva de imponer tributos inmobiliarios y cargas urbanísticas

Surge el sujeto activo natural, y es quien ordena el territorio como elemento colectivo construido por el esfuerzo colectivo. (ente subnacional responsable de la función pública de ordenar el desarrollo del territorio y de satisfacción bienes públicos.) (arts. 311,313 y 317 C.P.)

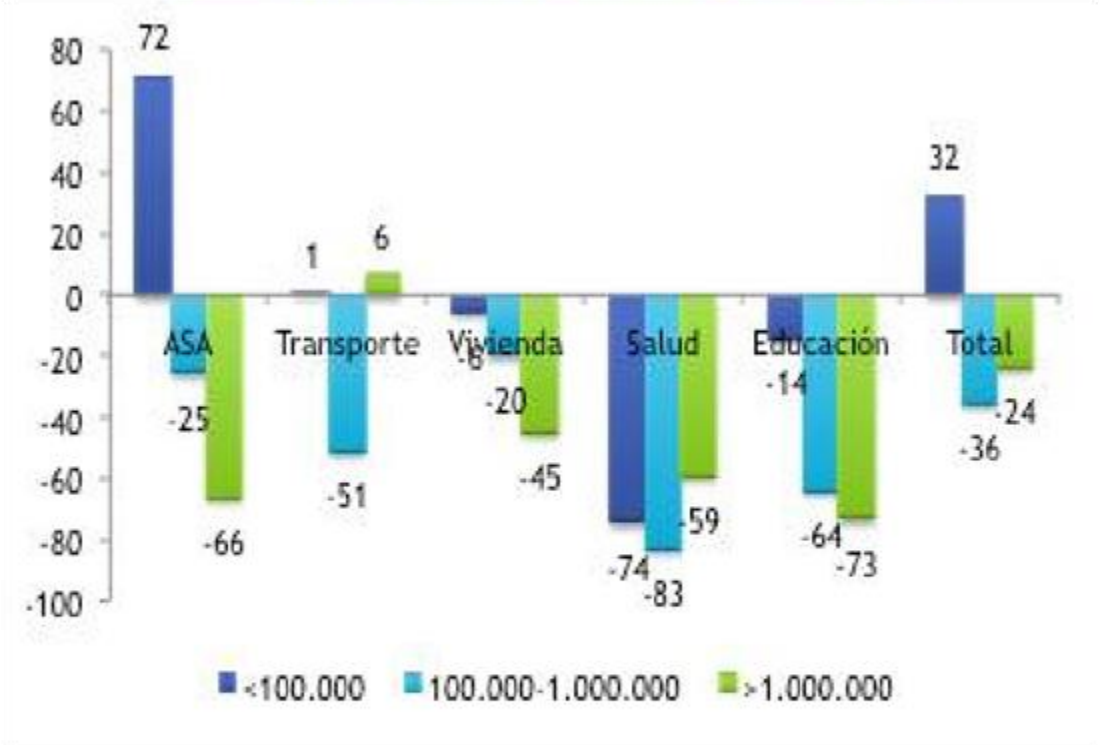
BRECHAS EN FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA

Tabla 8: Inversión histórica y requerimientos de inversión anuales per cápita (Miles de pesos de 2010)

Sector	Inversión Histórica 2005-2010			Requerimientos de Inversión		
	<100.000	100.000-1.000.000	>1.000.000	<100.000	100.000-1.000.000	>1.000.000
ASA	65	32	20	37,9	42,8	59,2
Transporte	79	50	88	78,6	102,5	82,7
Vivienda	17	13	10	18	16,2	18,2
Salud	3	2	4	11,7	11,7	9,8
Educación	50	29	24	58,3	80,1	89,5
Equipamiento	22	11	11	3	1	1
Alcantarillado Pluvial	0	0	0	6,5	8,3	6,7
Otros	38	27	41	0	0	0
Total	274	164	199	207,5	254,3	260,4

Fuente: Fedesarrollo con base en Ejecuciones Presupuestales Municipales recogidas por la DDTS – DNP. La inversión en Transporte incluye otros gastos como puertos, Equipamientos incluye el gasto en cultura recreación y deporte. ASA es Agua, Sanidad y Aseo.

Gráfico 4: Brecha de financiación, Inversión histórica (%)



Fuente: Fedesarrollo con base en Ejecuciones Presupuestales Municipales recogidas por la DDTS – DNP.

Principios constitucionales y legales que soportan la FP

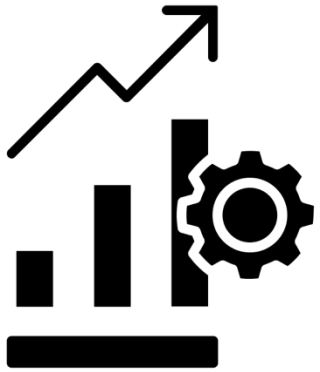
de regulación del uso del territorio.

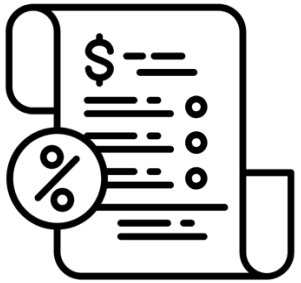
- ***Función social de la propiedad.***
- ***Deber de solidaridad. Derecho – Deber de la propiedad.***
- ***Prohibición del enriquecimiento sin Justa Causa.***
- ***Equidad en el ejercicio de la función publica de urbanismo. Beneficio Vs. Carga***
- ***Art. 317 de prop. exclu tributos a la propiedad en municipios***

FORMAS DE DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE CARGAS Y

Tributarias: Impuesto a la propiedad, contribución de valorización y participación en plusvalías, tasas ambientales, precios públicos por servicios públicos.

Regulatorias / deberes por aprovechamiento derecho de propiedad: Cesiones de suelo y equipamientos para el proyecto, cargos por aprovechamiento para provisión de infraestructura zonal por impacto del desarrollo urbanístico (distribución de cargas y beneficios en Planes Parciales o en cualquier desarrollo urbano) transferencia de derechos de construcción por compensación, porcentajes de suelo para VIS, anuncio del proyecto.





TRIBUTARIOS

≠

Cargos por aprovechamiento / obligaciones urbanísticas/

- Principio de legalidad.
- Obligatorio para la ciudadanía
- Derivada del deber de contribuir.

Impuestos – No vinculados.

Impuestos - No vinculados.

- Derivada del derecho - deber del ejercicio de la propiedad privada.
- Facultativa del propietario en el ejercicio de su aprovechamiento
- Para abastecer los costos e impactos del desarrollo autorizado.

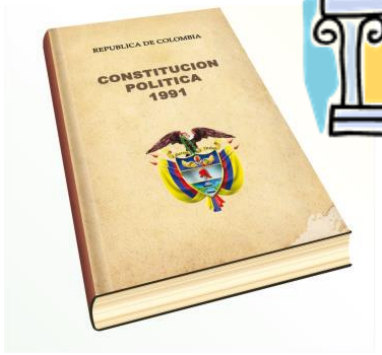
Marco Jurídico General del Ordenamiento Territorial y la Financiación del Territorio

MONTAÑA & CONSULTORES ASOCIADOS

CONSTITUCIONAL

Art. 1 de la constitución política de Colombia de 1991, el cual establece la forma de organización y de gobierno

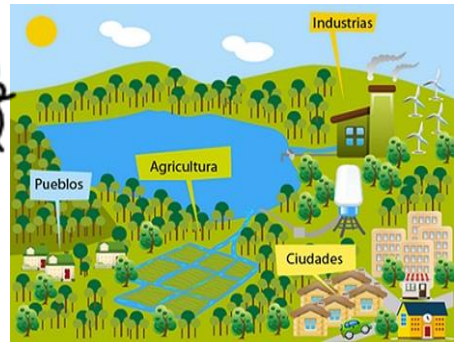
"ARTICULO 1º—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"



Título XI consagra la organización territorial colombiana

Cap 1 . Disposiciones generales
Cap 2. Del Regimen departamental
Cap 3. Del Regimen municipal
Cap 4. Del Regimen especial

LEGAL



- Ley 1625 de 2013, sobre el régimen de las Áreas Metropolitan
- DUR 1077 de 2015
- Ley 2199 de 2022. Region metropolitana Bta – cundi.

Régimen fiscal municipal DL 1333 de 1986, Ley 44 de 1990,
Ley 1819 2016, L, 819 de 2003, etc.
Régimen fiscal departamental. DL 1222 de 1986, Ley 488 de 1998.
L, 1819 2016, etc.
L 2056 DE 2020 SGR. R Y D
L 715 de 2001, SGP

- Ley orgánica 152 de 1994 – Planes de desarrollo y plan de ordenamiento territorial
- Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial. POT.
- Ley 1454 de 2011 Orgánica de ordenamiento territorial.

Instrumentos de ordenamiento territorial

Planes de desarrollo
Ley 152 de 1994

Nación

Entes territoriales

- El plan de desarrollo es la carta de navegación para el desarrollo integral de las entidades territoriales
- Es la materialización del programa de gobierno por el cual se eligió a un candidato

Plan de ordenamiento territorial
Ley388 de 1997

Municipio

- Instrumento que se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo
- Tiene una duración de máximo 12 años

El ordenamiento del territorio a través de los POT, tiene por objeto dar a la planeación económica y social (definida en el Plan de Desarrollo Municipal - PDM) su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible

Tomado de: Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/PRESENTACION-NORMAS-OT-SNR.pdf

Ingresos Gobierno Nacional Central y Gobiernos Sub – Nacionales - Colombia

- Colombia es una República **unitaria** con **descentralización** administrativa en tres niveles de gobierno: la nación, 32 departamentos y 1.122 municipios -1.101 municipios, 20 ANM (Áreas no municipalizadas) y la isla de San Andrés y Providencia.

Ingresos tributarios totales (100 %)

274.808 miles de millones de COP

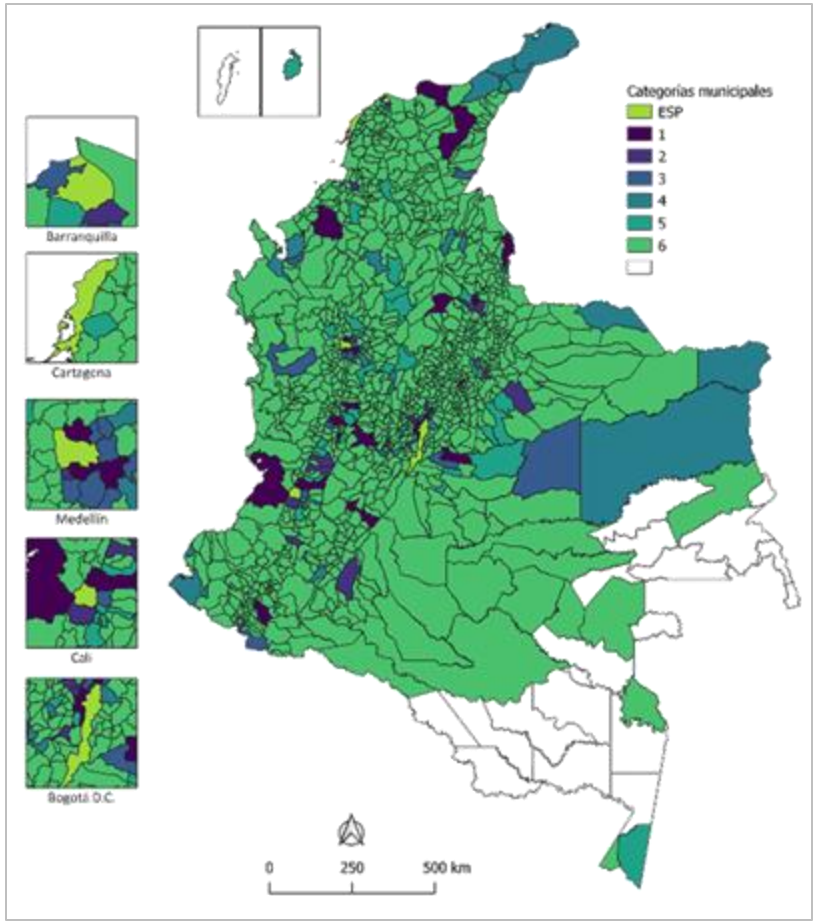
58,272 miles de millones de USD

Ingresos tributarios GNC (83,0 %) 228.213 COP 48,392 USD	Actividad interna (65,3 %) 179.520 COP 38,067	Renta y complementarios 103.189 COP (39,7 %) – 21,881 USD IVA 56.439 COP (20,5 %) – 11,968 USD Otros 19.891 COP (7,2 %) – 4,218 USD
	Actividad externa (17,7 %) 48.693 COP 10,325 USD	IVA 41.635 COP (15,2 %) – 8,829 USD Arancel 7.057COP(2,6 %) – 1,496 UAS
Ingresos tributarios GSN (17,0 %) 46.595 COP 9,880 USD	**Departamentos** (4,7 %) 12.876COP 2,730 USD	Impuesto de registro 1.764COP (0,6) – 0,374 USD Impuesto al consumo de cerveza 3.033 COP (1,1 %) – 0,643 USD Otros 8.079 COP (2,9 %) – 1,713 USD
	Municipios (12,3 %) 33.719 COP 7,150 USD	Impuesto Predial Unificado 9.788 COP (3,6 %) – 2,076 USD Impuesto de industria y comercio 13.348 COP (4,9 %) – 2,830 USD Otros 10.584 COP(3,9 %) – 2,244 USD

Nota: Cifras en millones de pesos colombianos

Fuente: Elaboración propia con base en información DIAN y CUIPO 2022.

Clasificación de GSN - municipios



Fuente: Elaboración propia con base en información de CGN 2020

De acuerdo con la Ley 617 de 2000, los municipios están categorizados en siete grupos de acuerdo con variables como:

1. Los límites definidos de población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).
2. El valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los ICLD. -GF/ICLD-

Ingresos tributarios		Agregado (millones de COP-USD)		Participación en total de ingresos tributarios	Per cápita (COP-USD)	
Categoría	Municipios	COP	USD		COP	USD
ESP	5	14,740,113	4,147	55.2%	861,809	242
1	27	5,144,528	1,448	19.3%	719,943	203
2	21	1,616,825	455	6.1%	699,297	197
3	21	829,953	234	3.1%	693,772	195
4	22	486,358	137	1.8%	418,023	118
5	40	781,596	220	2.9%	525,177	148
6	965	3,124,330	879	11.7%	237,769	67
Total	1101	26,723,704	7,519	100.0%		

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 617 de 2000, categorización de distritos o municipios. (*) SMMLV, Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

MONTAÑA
& CONSULTORES ASOCIADOS

Tributarios base suelo

Impuesto predial y sobretasas…

Participación en plusvalía

Contribución de valorización

Delineación urbana

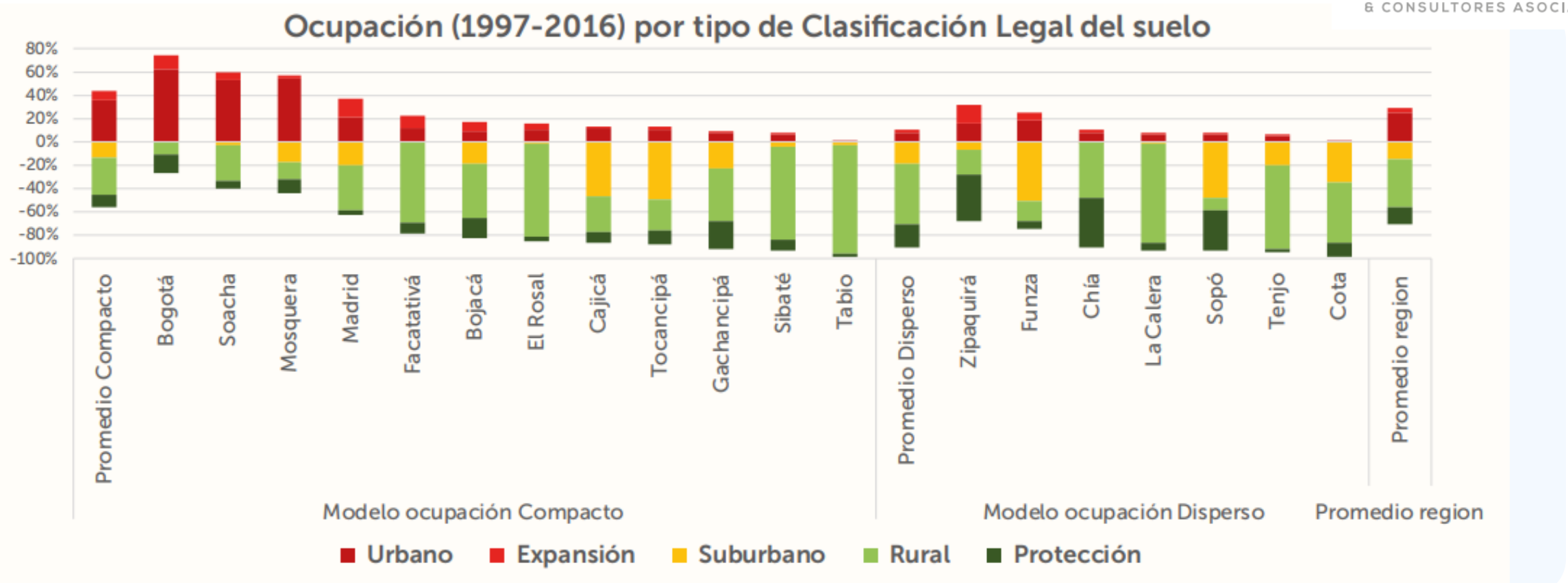
Regulatorios urbanísticos

TYVDC

AEEP

Cargos públicos transporte urbano

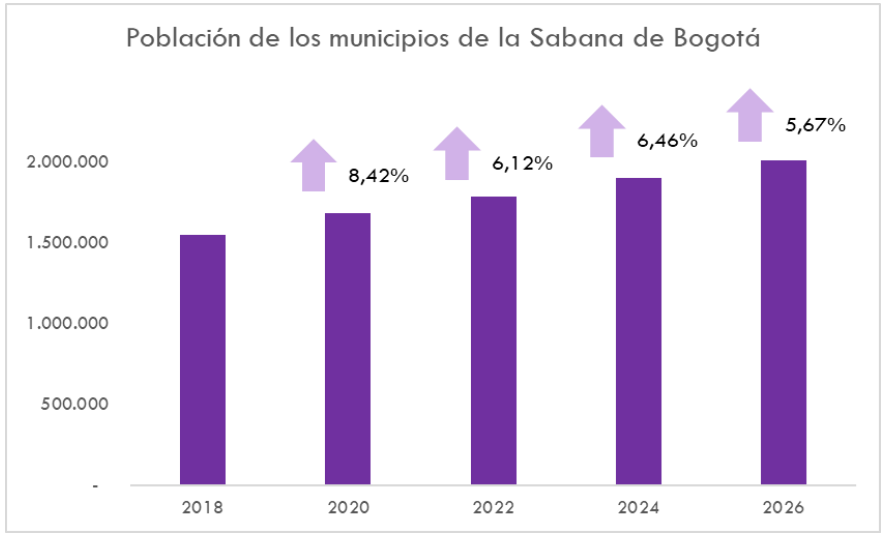
Ocupación (1997 – 2016) por tipo de clasificación del suelo



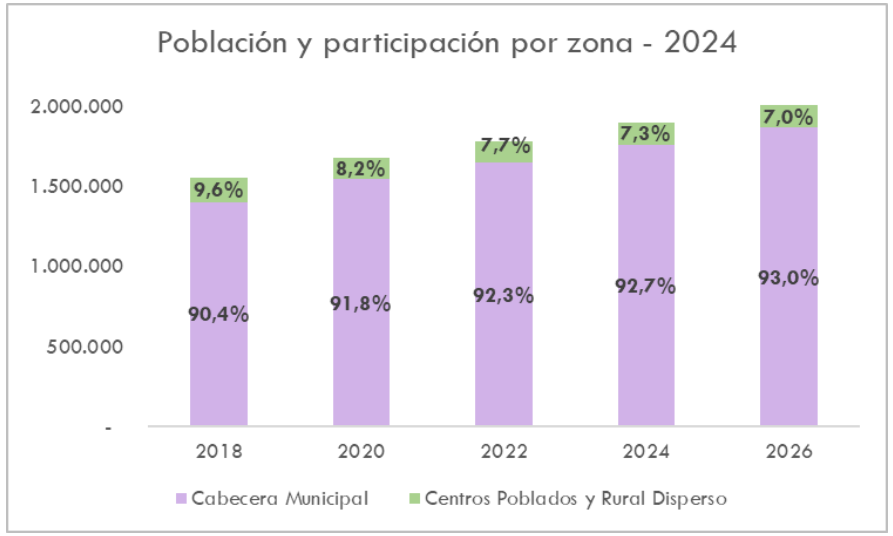
Fuente: Diagnostico sectorial del entorno regional de Bogotá, Secretaría de Planeación. Diciembre 2024.
ODUR con datos de la clasificación del suelo de IDOM (2018) y SDP (2014).

Crecimiento poblacional y localización de la población

Se toman de la sabana de Bogotá 10 municipios que de acuerdo con lo observado anteriormente son más representativos en la dinámica metropolitana de Bogotá. Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Soacha, Tocancipá y Zipaquirá.



Fuente: DANE, Proyecciones de población

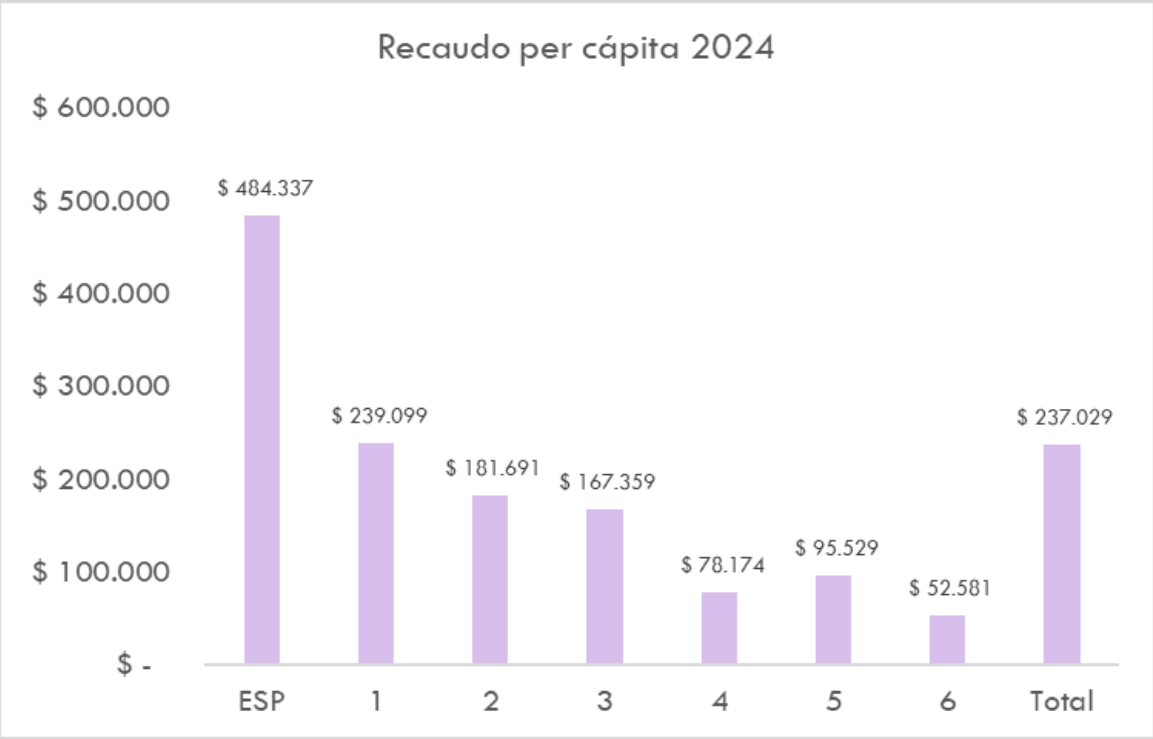


Fuente: DANE, Proyecciones de población 2024

Se observa que el crecimiento poblacional es cada vez menor entre 2018 y 2020 fue de 8,24% mientras que se estima que entre 2024 y 2026 sea del 5,67%. Sin embargo, se sigue dando un crecimiento de población en los municipios de la sabana.

Por otro lado, se observa que la población se ubica cada vez más en la zona urbana pasando del 9,6% en 2018 a 7,3% en 2024.

Recaudo Predial Per – Cápita 2024 según categoria



Nota: Cifras en millones de pesos colombianos (precios constantes 2024)

Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO (2024)

- Como se observa, los municipios categoría especial tienen un valor de recaudo per cápita significativamente mayor que las demás categorías.
- El menor recaudo por predio lo presentan los municipios categoría 6, siendo la categoría con mayor cantidad de predios.

Categoría	Población 2024	Recaudo IPU total (2024)	Recaudo por cápita
ESP	15.843.558	$ 7.673.614.125.000	$ 484.337
1	9.984.701	$ 2.387.334.712.891	$ 239.099
2	4.437.515	$ 806.258.083.008	$ 181.691
3	1.598.341	$ 267.496.598.145	$ 167.359
4	2.153.459	$ 168.345.437.256	$ 78.174
5	2.496.532	$ 238.491.816.605	$ 95.529
6	15.650.102	$ 822.897.857.876	$ 52.581
Total	52.164.208	$ 12.364.438.630.780	$ 237.029

Recaudo Predial por Predio 2024

Nota: Cifras en pesos colombianos (precios constantes 2024) para 1.079 municipios

Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO (2024)

- Como se observa, los municipios categoría especial tienen un valor de recaudo por predio significativamente mayor que las demás categorías

- El menor recaudo por predio lo presentan los municipios categoría 6, siendo la categoría con mayor cantidad de predios

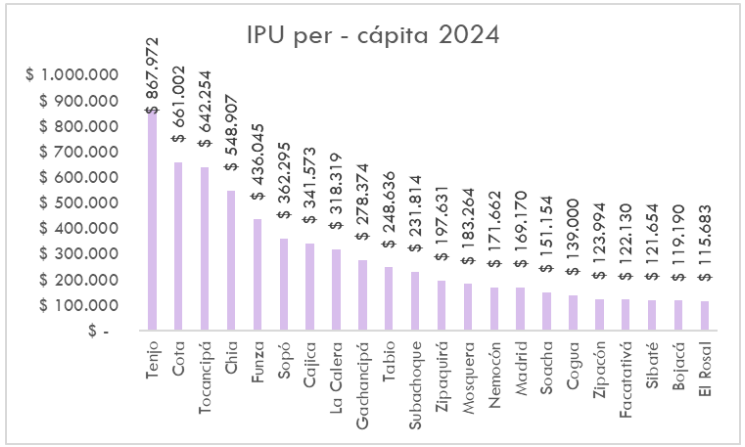
Categoría	Número de predios	Recaudo IPU total (2024)	Recaudo por predio
ESP	5.248.701	$ 7.673.614.125.000	$ 1.462.003
1	3.469.167	$ 2.387.334.712.891	$ 688.158
2	1.065.023	$ 806.258.083.008	$ 757.033
3	560.634	$ 267.496.598.145	$ 477.132
4	645.611	$ 168.345.437.256	$ 260.754
5	755.980	$ 238.491.816.605	$ 315.474
6	6.026.128	$ 822.897.857.876	$ 136.555
Total	17.771.244	$ 12.364.438.630.780	$ 695.755

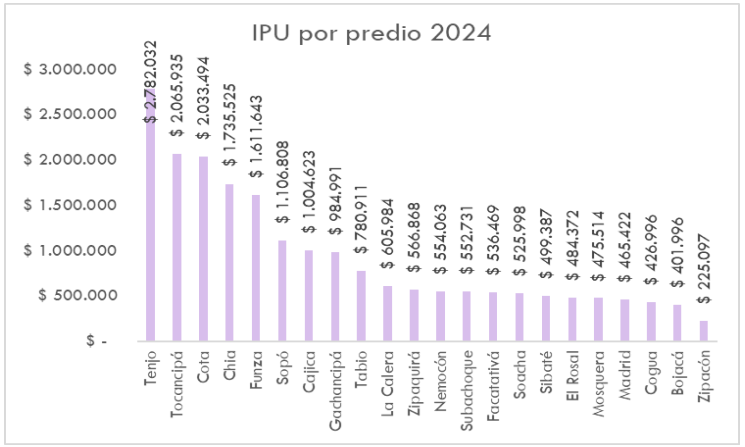
Impuesto Predial Unificado

Municipio	2020	2021	2022	2023	2024	Variación 2020 - 2024
Soacha	$ 53.612	$ 88.164	$ 110.021	$ 111.756	$ 121.868	127,3%
Chia	$ 96.186	$ 92.999	$ 87.922	$ 83.799	$ 89.640	-6,8%
Funza	$ 50.551	$ 43.758	$ 46.003	$ 47.397	$ 50.240	-0,6%
Cajica	$ 30.452	$ 31.871	$ 29.538	$ 33.498	$ 34.698	13,9%
Zipaquirá	$ 38.562	$ 30.663	$ 28.767	$ 28.026	$ 31.745	-17,7%
Tocancipá	$ 36.146	$ 31.385	$ 27.792	$ 30.138	$ 31.032	-14,1%
Mosquera	$ 32.876	$ 36.815	$ 30.485	$ 34.958	$ 28.494	-13,3%
Cota	$ 31.454	$ 27.713	$ 30.476	$ 26.214	$ 26.649	-15,3%
Madrid	$ 19.858	$ 27.968	$ 24.515	$ 24.690	$ 23.515	18,4%
Tenjo	$ 23.011	$ 19.209	$ 20.188	$ 22.573	$ 23.291	1,2%
Facatativá	$ 18.584	$ 16.248	$ 14.514	$ 13.110	$ 20.997	13,0%
La Calera	$ 14.624	$ 12.119	$ 12.083	$ 11.118	$ 11.610	-20,6%
Sopó	$ 10.363	$ 11.880	$ 11.258	$ 12.053	$ 11.512	11,1%
Tabio	$ 8.939	$ 7.290	$ 6.507	$ 6.170	$ 6.590	-26,3%
Gachancipá	$ 2.493	$ 3.004	$ 3.344	$ 5.250	$ 5.776	131,7%
Sibaté	$ 4.503	$ 4.868	$ 4.329	$ 4.841	$ 4.994	10,9%
Subachoque	$ 4.566	$ 4.415	$ 4.055	$ 3.760	$ 4.187	-8,3%
Cogua	$ 4.485	$ 4.939	$ 3.660	$ 3.458	$ 3.735	-16,7%
El Rosal	$ 3.307	$ 3.448	$ 3.352	$ 3.033	$ 3.014	-8,9%
Nemocón	$ 2.315	$ 1.809	$ 1.769	$ 2.249	$ 2.763	19,3%
Bojacá	$ 1.813	$ 1.772	$ 1.734	$ 1.541	$ 1.453	-19,8%
Zipacón	$ 768	$ 841	$ 858	$ 716	$ 696	-9,3%

Nota: Cifras en pesos constantes 2024

Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO





- Se observa un incremento del recaudo entre 2020 y 2024 para los municipios de Soacha (Actualización 2021), Facatativá, Madrid, Cajicá, Gachancipá, Tabio, Sibaté y Nemocón.
- El recaudo per cápita es mayor en los municipios de Tenjo, Cota, Tocancipá y Chía, con un recaudo superior a $500 mil per cápita.
- De manera semejante se comporta el recaudo por predio, los municipios mencionados junto con Funza, Sopo y Cajicá con recaudo por predio superior a $1 millón.

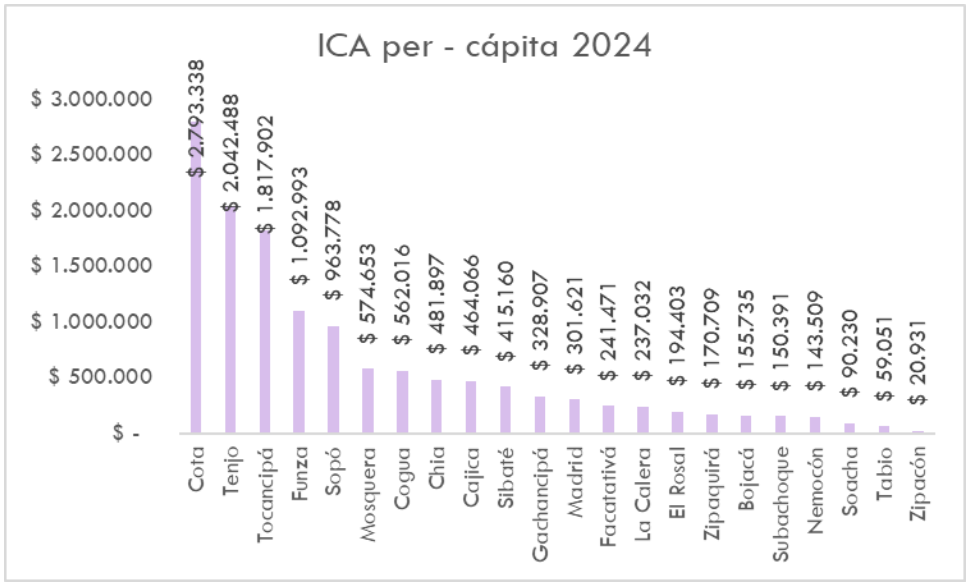
Impuesto de Industria y Comercio

Municipio	2020	2021	2022	2023	2024	Variación 2020 - 2024
Funza	$ 104.280	$ 105.501	$ 112.787	$ 142.246	$ 125.931	20,8%
Cota	$ 111.853	$ 112.039	$ 122.648	$ 149.677	$ 112.616	0,7%
Mosquera	$ 62.390	$ 75.458	$ 88.091	$ 92.634	$ 89.346	43,2%
Tocancipá	$ 62.771	$ 77.071	$ 93.931	$ 88.197	$ 87.837	39,9%
Chia	$ 55.915	$ 51.365	$ 67.187	$ 75.660	$ 78.697	40,7%
Soacha	$ 55.486	$ 70.662	$ 82.644	$ 74.746	$ 72.748	31,1%
Tenjo	$ 24.594	$ 46.453	$ 48.170	$ 55.744	$ 54.808	122,9%
Cajica	$ 35.330	$ 36.558	$ 43.194	$ 46.517	$ 47.141	33,4%
Madrid	$ 34.497	$ 34.052	$ 44.787	$ 43.514	$ 41.927	21,5%
Facatativá	$ 31.415	$ 42.217	$ 38.145	$ 41.877	$ 41.515	32,2%
Sopó	$ 23.288	$ 24.192	$ 27.520	$ 25.886	$ 30.624	31,5%
Zipaquirá	$ 17.923	$ 20.122	$ 20.947	$ 27.308	$ 27.421	53,0%
Sibaté	$ 13.116	$ 17.321	$ 20.599	$ 19.301	$ 17.044	29,9%
Cogua	$ 9.413	$ 8.469	$ 9.843	$ 12.506	$ 15.101	60,4%
La Calera	$ 7.146	$ 4.698	$ 7.471	$ 8.843	$ 8.645	21,0%
Gachancipá	$ 5.052	$ 7.198	$ 7.950	$ 7.709	$ 6.824	35,1%
El Rosal	$ 4.019	$ 3.870	$ 3.790	$ 5.019	$ 5.065	26,0%
Subachoque	$ 1.605	$ 1.734	$ 1.823	$ 2.455	$ 2.717	69,3%
Nemocón	$ 1.210	$ 1.382	$ 1.720	$ 2.068	$ 2.309	90,9%
Bojacá	$ 1.077	$ 1.443	$ 1.398	$ 1.680	$ 1.898	76,3%
Tabio	$ 1.298	$ 1.631	$ 1.474	$ 1.461	$ 1.565	20,6%
Zipacón	$ 78	$ 101	$ 127	$ 168	$ 118	50,9%

Nota: Cifras en pesos constantes 2024

Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO

- Se observa un incremento del recaudo entre 2020 y 2024 para todos los municipios analizados. Sin embargo, en el municipio de Tenjo el incremento es incluso mayor al 100%.
- Además, en los municipios de Nemocón, Bojacá, Subachoque, Cogua y Zipaquirá tuvieron incrementos entre el 50% - 100%.
- El recaudo per cápita es mayor en los municipios de Cota, Tenjo, Tocancipá y Funza con recaudo superiores a 1 millón de pesos.



Impuesto de Delineación

Municipio	2020	2021	2022	2023	2024	Variación 2020 - 2024
Chia	$ 11.783	$ 27.471	$ 26.233	$ 24.186	$ 16.944	43,8%
Cota	$ 2.142	$ 11.764	$ 20.714	$ 20.352	$ 12.685	492,4%
Cajica	$ 8.047	$ 18.414	$ 23.907	$ 11.308	$ 10.900	35,5%
Zipaquirá	$ 7.914	$ 14.401	$ 21.566	$ 17.663	$ 7.113	-10,1%
Madrid	$ 6.754	$ 5.725	$ 10.159	$ 10.718	$ 5.131	-24,0%
Funza	$ 6.082	$ 9.508	$ 7.345	$ 2.230	$ 4.532	-25,5%
Mosquera	$ 1.956	$ 18.755	$ 24.281	$ 12.121	$ 4.344	122,1%
Soacha	$ 17.143	$ 4.851	$ 12.281	$ 16.008	$ 4.335	-74,7%
Tocancipá	$ 2.210	$ 832	$ 7.550	$ 3.067	$ 2.462	11,4%
Sopó	$ 1.504	$ 1.525	$ 3.723	$ 3.461	$ 2.094	39,2%
Gachancipá	$ 193	$ 222	$ 319	$ 317	$ 1.850	856,2%
La Calera	$ 1.915	$ 5.718	$ 3.932	$ 3.219	$ 1.291	-32,6%
Facatativá	$ 868	$ 828	$ 1.853	$ 947	$ 1.198	38,0%
Tenjo	$ 4.241	$ 2.063	$ 2.535	$ 982	$ 1.007	-76,2%
Subachoque	$ 920	$ 1.337	$ 1.000	$ 1.197	$ 751	-18,5%
Tabio	$ 453	$ 791	$ 1.060	$ 1.377	$ 614	35,4%
Nemocón	$ 140	$ 1.422	$ 1.618	$ 992	$ 534	281,6%
Cogua	$ 106	$ 121	$ 394	$ 629	$ 453	327,3%
Sibaté	$ 56	$ 102	$ 457	$ 228	$ 371	568,4%
El Rosal	$ 7	$ 56	$ 516	$ 973	$ 247	3455,5%
Bojacá	$ 69	$ 183	$ 446	$ 206	$ 143	107,5%
Zipacón	$ 2		$ 43	$ 22	$ 17	926,2%

Nota: Cifras en pesos constantes 2024

Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO

- Aunque el impuesto de delineación depende en gran medida de la dinámica del mercado, se observa un incremento del recaudo entre 2020 y 2024 para la mayoría de los municipios, a excepción de Zipaquirá, Madrid, Funza, Soacha, La Calera, Tenjo y Subachoque.
- Los municipios de El Rosal, Zipacón, Gachancipá y Sibaté tuvieron un incremento superior al 500%.
- Mientras que los municipios de Cota, Cogua, Nemocón y Mosquera tienen un incremento entre 100% - 500%.

Contribución de Valorización

Municipio	2020	2021	2022	2023	2024
Tenjo				$ 1.883	$ 719
Mosquera	$ 28	$ 6		$ 2	$ 2
El Rosal			$ 12		$ 0
Funza		$ 411			
Tocancipá	$ 8	$ 1			
Zipacón		$ 0			

Nota: Cifras en millones de pesos constantes 2024

Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO

- En general se observa un bajo o nulo recaudo del tributo.
- Solo los municipios de Tenjo, Mosquera y El Rosal reportan ingresos por este concepto en el último año.
- En el caso de los municipios de Mosquera, El Rosal, Tocancipá y Zipacón son inferiores a $100 millones e incluso en algunos casos mientras inferior a $1 millón.
- En el caso de Funza en 2021 recaudo $411 millones y para Tenjo en 2023 el recaudo fue el más alto, llegando a $1.883 millones.

Participación en Plusvalía

Municipio	2020	2021	2022	2023	2024	Variación 2020 - 2024
Mosquera	$ -		$ 2.587	$ 11.460	$ 4.314	
Tocancipá	$ 238	$ 1.951	$ 1.269	$ 943	$ 2.110	787,9%
Funza	$ 898	$ 7.679	$ 9.335	$ 2.431	$ 1.758	95,7%
Zipaquirá	$ 1.642	$ 3.688	$ 1.173	$ 8.476	$ 1.408	-14,2%
Cajica	$ 2.047	$ 5.738	$ 3.515	$ 9.650	$ 739	-63,9%
Tenjo	$ 340	$ 642	$ 562	$ 203	$ 249	-26,6%
Chia	$ 5.862	$ 2.948	$ 825	$ 402	$ 235	-96,0%
Sibaté	$ -		$ 25	$ 365	$ 18	
Madrid	$ -			$ 1.958		
Sopó	$ 16	$ 2.509	$ 10	$ 129		
Soacha		$ 6.313	$ -			
El Rosal	$ -	$ 244	$ 0			
Gachancipá	$ -	$ 3.603				
La Calera	$ 1.071	$ 443				
Cogua	$ 507					

Nota: Cifras en millones de pesos constantes 2024

Fuente: Elaboración propia con base en información CUIPO

- Se observa que en 7 municipios solo se reporto recaudo en 2 o 3 vigencias de las 5 analizadas.
- En los municipios que reportan recaudo en cada periodo se observa que solo Tocancipá y Funza tuvieron un incremento entre 2020 y 2024.
- En los municipios de Zipaquirá, Cajicá, Tenjo y Chía se presenta una reducción del recaudo entre 14 y 96%.
- Sin embargo, en los municipios de Zipaquirá y Cajicá se observa una fuerte reducción en la última vigencia de recaudo.

Gracias