



TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

Gestión del suelo e instrumentos de financiación del desarrollo urbano para la consolidación del espacio público y la movilidad sostenible en Colombia.

Corporación Universitaria Remington.
Facultad de Ingenierías
Ingeniería Civil

Emil Cesar Santos Santos
Diego Alejandro Loiza Ramírez
2026

Dedicatoria

A mi familia, por su apoyo incondicional, comprensión y motivación constante durante este proceso de formación. Su confianza ha sido fundamental para alcanzar este nuevo logro académico.

Agradecimientos

Expreso mi sincero agradecimiento a la Corporación Universitaria Remington y al docente del Seminario de Planificación, Ordenamiento Territorial y Licenciamiento Urbanístico, por compartir sus conocimientos y orientaciones durante este proceso de formación. Asimismo, agradezco a mi familia por su apoyo, comprensión y motivación permanente, fundamentales para culminar satisfactoriamente este trabajo.

Tabla de Contenidos

1.	Resumen.....	6
2.	Objetivos	7
2.1.	Objetivo General	7
2.2.	Objetivos Específicos.....	7
3.	Marco conceptual y contextual	8
3.1.	Ordenamiento territorial y desarrollo urbano en Colombia.....	8
3.2.	Espacio público como elemento estructurante del desarrollo urbano.....	9
3.3.	Movilidad sostenible como eje del desarrollo urbano.	9
2.3.1.	Participación en plusvalía	10
2.3.2.	Reparto equitativo de cargas y beneficios	10
2.3.3.	Cesiones urbanísticas obligatorias	11
2.3.4.	Contribución de valorización.....	11
4.	Desarrollo e implementación del aprendizaje	12
4.1.	Aplicación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano: caso de estudio del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.	12
4.2.	Análisis de los instrumentos aplicados.	12
5.	Conclusiones	14
6.	Referencias.....	15

Listado de Tabla

Tabla 1. Principales instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia.....	11
Tabla 2. Aplicación de los instrumentos de financiación urbana en el caso de Medellín	13

1. Resumen

El presente informe técnico analiza los principales instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia y su contribución a la consolidación del espacio público y la movilidad sostenible. A partir del marco normativo establecido por la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015, se examinan mecanismos como la participación en plusvalía, el reparto equitativo de cargas y beneficios, las cesiones urbanísticas obligatorias y la contribución de valorización, destacando su papel en la gestión del suelo y en la financiación de proyectos urbanos.

Desde una perspectiva enfocada desde la práctica, se presenta un análisis del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, evidenciando cómo estos instrumentos favorecen la obtención de suelo para espacio público, infraestructura vial y proyectos de movilidad sostenible. Finalmente, se concluye que la adecuada implementación de estos mecanismos fortalece la capacidad financiera de los municipios, promueve un desarrollo urbano más equilibrado y contribuye al cumplimiento de los principios de sostenibilidad, equidad y prevalencia del interés general.

Palabras clave: ordenamiento territorial, financiación del desarrollo urbano, participación en plusvalía, espacio público, movilidad sostenible.

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Analizar los instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia y su contribución a la consolidación del espacio público y la movilidad sostenible, a partir del marco normativo vigente y del caso de Medellín.

2.2. Objetivos Específicos

- Identificar el marco normativo, conceptual e institucional relacionado con el ordenamiento territorial y la financiación del desarrollo urbano en Colombia.
- Describir los principales instrumentos de gestión y financiación del suelo urbano, entre ellos la participación en plusvalía, el reparto equitativo de cargas y beneficios, las cesiones urbanísticas obligatorias y la contribución de valorización.
- Examinar la relación entre el espacio público, la movilidad sostenible y la planificación territorial en el contexto del desarrollo urbano.
- Analizar la aplicación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín como caso de estudio.
- Evaluar la incidencia de estos instrumentos en el fortalecimiento de la capacidad financiera de los municipios y en la construcción de un desarrollo urbano más equitativo, sostenible e inclusivo.

3. Marco conceptual y contextual

3.1. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano en Colombia

El ordenamiento territorial constituye uno de los principales instrumentos de planificación para orientar el desarrollo físico, económico, social y ambiental de los municipios. Su propósito es organizar el uso, ocupación y transformación del territorio de manera que se garantice un crecimiento urbano equilibrado, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección del interés general. En Colombia, este proceso adquirió una nueva dimensión con la Constitución Política de 1991, al reconocer la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58), la obligación del Estado de proteger el espacio público (artículo 82) y la competencia de los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio (artículo 311) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El desarrollo de estos principios constitucionales se consolidó mediante la **Ley 388 de 1997**, norma que estableció el marco jurídico del ordenamiento territorial en Colombia e introdujo los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como el principal instrumento para planificar el crecimiento de las ciudades y orientar las actuaciones urbanísticas (Congreso de la República de Colombia, 1997). La ley también incorporó mecanismos de gestión y financiación del suelo que buscan distribuir de manera equitativa las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbano, permitiendo que las decisiones de planificación se traduzcan en obras de interés colectivo como parques, vías, equipamientos y sistemas de movilidad.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial trasciende la simple regulación del uso del suelo y se convierte en una herramienta estratégica para promover ciudades sostenibles. Como señala Maldonado Copello (2007), la planificación urbana debe entenderse como un proceso integral en el que las decisiones sobre el territorio están estrechamente relacionadas con la gestión del suelo y la financiación de las infraestructuras necesarias para garantizar el bienestar colectivo. En consecuencia, el desarrollo urbano no depende únicamente de la formulación de normas, sino también de la existencia de instrumentos que permitan hacer financieramente viables las actuaciones previstas en los Planes de Ordenamiento Territorial.

En este contexto, la financiación del desarrollo urbano adquiere un papel determinante. El crecimiento de las ciudades demanda inversiones permanentes en espacio público, infraestructura vial, transporte, redes de servicios públicos y equipamientos colectivos, cuya ejecución supera con frecuencia la capacidad presupuestal de los municipios. Por esta razón, la legislación colombiana ha incorporado instrumentos orientados a recuperar parte del incremento del valor del suelo generado por las decisiones públicas, con el propósito de reinvertir dichos recursos en el desarrollo urbano y garantizar un crecimiento territorial más equitativo y sostenible.

3.2. Espacio público como elemento estructurante del desarrollo urbano.

El espacio público constituye uno de los elementos estructurantes del ordenamiento territorial y un componente esencial para garantizar el desarrollo urbano sostenible. En Colombia, la Constitución Política establece que es deber del Estado velar por su protección, integridad y destinación al uso común, prevaleciendo el interés general sobre el particular (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). En desarrollo de este mandato, la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 incorporan el espacio público como un elemento fundamental de la planificación urbana y de los Planes de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República de Colombia, 1989; 1997).

El espacio público comprende parques, plazas, zonas verdes, andenes, ciclorrutas, alamedas y demás áreas destinadas al uso colectivo, las cuales favorecen la integración social, la recreación, la movilidad y la calidad ambiental de las ciudades. Según ONU-Hábitat (2020), una adecuada red de espacio público contribuye a mejorar la seguridad, fortalecer la cohesión social, promover estilos de vida saludables y aumentar la resiliencia urbana frente a los efectos del cambio climático. La movilidad sostenible busca garantizar el desplazamiento seguro, eficiente y accesible de las personas, priorizando modos de transporte con menor impacto ambiental, como el transporte público, la caminata y la bicicleta. Este enfoque reconoce que la infraestructura vial no debe diseñarse exclusivamente para el vehículo particular, sino para facilitar la movilidad de todos los ciudadanos, promoviendo ciudades más inclusivas y con menores emisiones contaminantes (ONU-Hábitat, 2020; Ministerio de Transporte, 2022).

La relación entre espacio público y movilidad sostenible es estrecha, ya que ambos constituyen componentes fundamentales de la estructura urbana definida en los Planes de Ordenamiento Territorial. La construcción de corredores peatonales, ciclorrutas, parques lineales y sistemas integrados de transporte requiere importantes inversiones públicas, razón por la cual los instrumentos de financiación del desarrollo urbano desempeñan un papel estratégico para garantizar su ejecución y sostenibilidad en el tiempo.

3.3. Movilidad sostenible como eje del desarrollo urbano.

El desarrollo urbano requiere importantes inversiones para la construcción y mantenimiento de vías, parques, redes de transporte, equipamientos colectivos y demás elementos que conforman la estructura física de las ciudades. Sin embargo, la capacidad financiera de los municipios suele ser insuficiente para atender estas necesidades únicamente con recursos provenientes de impuestos o transferencias del Estado. Frente a este escenario, la legislación colombiana incorporó instrumentos de gestión del suelo que permiten recuperar parte del valor generado por las actuaciones urbanísticas y destinarlo a financiar el desarrollo urbano (Congreso de la República de Colombia, 1997).

La Ley 388 de 1997 estableció un conjunto de mecanismos orientados a distribuir de manera equitativa las cargas y los beneficios derivados del proceso de urbanización. Estos

instrumentos parten del principio de que el incremento del valor del suelo, cuando es consecuencia de decisiones públicas como cambios de uso, incorporación de suelo de expansión o aumento de la edificabilidad, no debe beneficiar exclusivamente a los propietarios, sino contribuir también al financiamiento de obras que favorezcan a toda la comunidad (Maldonado Copello, 2007).

Entre los principales instrumentos de financiación del desarrollo urbano se encuentran la participación en plusvalía, el reparto equitativo de cargas y beneficios, las cesiones urbanísticas obligatorias y la contribución de valorización. Aunque cada uno posee características y procedimientos específicos, todos comparten el propósito de fortalecer las finanzas territoriales y garantizar la ejecución de proyectos de espacio público, movilidad e infraestructura urbana.

2.3.1. Participación en plusvalía

La participación en plusvalía es el instrumento mediante el cual los municipios y distritos recuperan una parte del mayor valor que adquieren los inmuebles como consecuencia de decisiones administrativas relacionadas con el ordenamiento territorial. Este incremento puede originarse por la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, el establecimiento de nuevos usos del suelo o el aumento del potencial constructivo permitido por la normativa urbanística (Congreso de la República de Colombia, 1997). Más que un impuesto, la plusvalía constituye un mecanismo de recuperación de valor que busca redistribuir los beneficios generados por la acción del Estado. De acuerdo con Smolka (2013), este instrumento representa una de las herramientas más eficientes para financiar infraestructura urbana, ya que permite transformar parte del incremento del valor del suelo en recursos destinados a parques, vías, sistemas de transporte y otros proyectos de interés público.

A pesar de sus ventajas, su aplicación en Colombia ha sido limitada debido a dificultades técnicas relacionadas con la actualización catastral, la realización de avalúos y la capacidad administrativa de muchos municipios para implementar el procedimiento de liquidación y recaudo (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

2.3.2. Reparto equitativo de cargas y beneficios

El reparto equitativo de cargas y beneficios constituye uno de los principios fundamentales de la Ley 388 de 1997. Su finalidad es garantizar que los costos y beneficios del desarrollo urbano sean distribuidos de manera proporcional entre los propietarios y desarrolladores involucrados en las actuaciones urbanísticas.

Desde un enfoque práctico, este principio implica que quienes reciben beneficios derivados de mayores aprovechamientos urbanísticos también deben asumir obligaciones relacionadas con la construcción de infraestructura, la cesión de suelo para espacio público o la financiación de equipamientos colectivos. De esta manera, el desarrollo inmobiliario contribuye al mejoramiento de las condiciones urbanas y evita que la totalidad de los costos recaiga sobre la administración municipal (Maldonado Copello, 2007).

Este mecanismo adquiere especial importancia en los planes parciales, donde se definen las cargas urbanísticas, los beneficios otorgados a los propietarios y las condiciones necesarias para garantizar un desarrollo urbano equilibrado.

2.3.3. Cesiones urbanísticas obligatorias

Las cesiones urbanísticas obligatorias corresponden a las áreas de terreno que los urbanizadores deben entregar gratuitamente al municipio como requisito para obtener las licencias de urbanización. Estas cesiones se destinan principalmente a la construcción de parques, zonas verdes, vías locales, equipamientos comunales y demás espacios de uso público previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial (Decreto 1077 de 2015).

Este instrumento garantiza que el crecimiento urbano vaya acompañado de la infraestructura necesaria para atender las necesidades de la población, evitando que el aumento de la densidad urbana genere déficits de espacio público o sobrecarga en los sistemas de movilidad.

2.3.4. Contribución de valorización

La contribución de valorización es un instrumento mediante el cual los propietarios de inmuebles beneficiados por la ejecución de una obra pública aportan recursos para financiar total o parcialmente su construcción. Su fundamento radica en que dichas obras generan un incremento en el valor de los predios ubicados en su área de influencia, razón por la cual resulta equitativo que quienes reciben ese beneficio contribuyan a sufragar parte de la inversión (Instituto de Desarrollo Urbano, 2021).

Este mecanismo en Colombia ha sido ampliamente utilizado para financiar proyectos de infraestructura vial, puentes, intersecciones y otras obras de interés urbano, convirtiéndose en una fuente complementaria de financiación para las entidades territoriales.

Tabla 1. Principales instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia

Instrumento	Fundamento legal	Finalidad	Principal aplicación
Participación en plusvalía	Ley 388 de 1997	Recuperar parte del incremento del valor del suelo generado por decisiones públicas.	Financiación de espacio público, infraestructura urbana, equipamientos colectivos y vivienda de interés social.
Reparto equitativo de cargas y beneficios	Ley 388 de 1997	Distribuir de manera proporcional las obligaciones y beneficios derivados de las actuaciones urbanísticas.	Planes parciales, actuaciones urbanísticas y proyectos de renovación o expansión urbana.
Cesiones urbanísticas obligatorias	Decreto 1077 de 2015	Obtener suelo para la construcción de espacio público y equipamientos.	Parques, zonas verdes, vías locales, andenes y equipamientos comunales.
Contribución de valorización	Ley 25 de 1921 y normas complementarias	Financiar obras públicas mediante el aporte de los propietarios beneficiados.	Infraestructura vial, puentes, intersecciones y demás obras de interés público.

Nota. Elaboración propia con base en la Ley 388 de 1997, el Decreto 1077 de 2015 y la Ley 25 de 1921

4. Desarrollo e implementación del aprendizaje

4.1. Aplicación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano: caso de estudio del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.

Con el propósito de evidenciar la aplicación práctica de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano, se toma como referencia el municipio de Medellín, reconocido por el desarrollo de estrategias de planificación territorial orientadas a fortalecer el espacio público, promover la movilidad sostenible y consolidar procesos de renovación urbana. La elección de este caso de estudio obedece a la disponibilidad de información oficial y a la implementación de instrumentos de gestión del suelo previstos en la Ley 388 de 1997.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 48 de 2014, incorpora mecanismos de gestión y financiación dirigidos a garantizar un desarrollo urbano equilibrado. Entre ellos se destacan los planes parciales, el reparto equitativo de cargas y beneficios, las cesiones urbanísticas obligatorias y la participación en plusvalía, los cuales buscan que el crecimiento de la ciudad esté acompañado por la generación de espacio público, infraestructura vial y equipamientos colectivos (Concejo de Medellín, 2014).

Uno de los aspectos más relevantes del POT de Medellín es que promueve un modelo de ciudad compacta, priorizando la renovación urbana y el aprovechamiento eficiente del suelo antes que la expansión indiscriminada del perímetro urbano. Este enfoque favorece la optimización de la infraestructura existente, reduce los costos asociados a la prestación de servicios públicos y facilita la integración entre el desarrollo inmobiliario y los sistemas de transporte masivo.

Los planes parciales se convierten en un instrumento fundamental para coordinar las actuaciones urbanísticas. A través de ellos se establecen las obligaciones que deben asumir los propietarios y desarrolladores, incluyendo la cesión de suelo para parques, vías y equipamientos, así como la ejecución de obras necesarias para garantizar la adecuada integración del proyecto con la estructura urbana existente. De esta manera, el desarrollo privado contribuye directamente a la consolidación del espacio público y a la sostenibilidad financiera de la ciudad.

4.2. Análisis de los instrumentos aplicados.

El análisis del caso de Medellín evidencia que la financiación del desarrollo urbano no depende de un único instrumento, sino de la aplicación articulada de diversos mecanismos de gestión del suelo. La participación en plusvalía permite recuperar parte del incremento del valor generado por las decisiones de planificación; las cesiones urbanísticas garantizan la obtención de suelo para espacio público y equipamientos; mientras que el reparto equitativo de cargas y beneficios distribuye de manera proporcional las obligaciones derivadas del proceso de urbanización.

La integración de estos instrumentos favorece la ejecución de proyectos urbanos sin trasladar la totalidad de los costos a la administración municipal, fortaleciendo la capacidad

de inversión en infraestructura y mejorando las condiciones de accesibilidad, movilidad y calidad del espacio público. No obstante, su implementación exige capacidad técnica, seguridad jurídica y coordinación entre las autoridades encargadas de la planificación territorial, el licenciamiento urbanístico y la gestión financiera.

Diversos estudios del Departamento Nacional de Planeación y del Lincoln Institute of Land Policy señalan que uno de los principales desafíos en Colombia radica en la limitada aplicación de estos instrumentos por parte de numerosos municipios, debido a la falta de actualización catastral, la escasez de personal especializado y la complejidad de los procedimientos administrativos. En consecuencia, fortalecer las capacidades institucionales resulta indispensable para que los instrumentos de financiación urbana cumplan efectivamente su propósito de promover ciudades más sostenibles y equitativas.

Tabla 2. Aplicación de los instrumentos de financiación urbana en el caso de Medellín

Instrumento	Aplicación en Medellín	Aporte al espacio público y la movilidad
Participación en plusvalía	Recuperación de parte del mayor valor generado por actuaciones urbanísticas definidas en el POT.	Obtención de recursos para proyectos urbanos y fortalecimiento del espacio público.
Reparto de cargas y beneficios	Aplicación en planes parciales para distribuir obligaciones entre propietarios y urbanizadores.	Construcción de infraestructura vial, parques y equipamientos colectivos.
Cesiones urbanísticas obligatorias	Entrega de suelo para parques, vías, zonas verdes y equipamientos como requisito para urbanizar.	Incremento del espacio público efectivo y mejor integración urbana.
Planes parciales	Desarrollo de actuaciones integrales de renovación y consolidación urbana.	Articulación entre crecimiento urbano, movilidad sostenible y espacio público.

Nota. Elaboración propia con base en el Acuerdo Municipal 48 de 2014 (POT de Medellín), la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.

Desde el enfoque de la ingeniería civil, los instrumentos de financiación del desarrollo urbano representan una oportunidad para transformar la planificación territorial en proyectos concretos de infraestructura. Las cesiones obligatorias y el reparto equitativo de cargas y beneficios permiten disponer del suelo y de los recursos necesarios para ejecutar obras como vías urbanas, andenes, ciclorrutas, parques, puentes peatonales, redes de drenaje, equipamientos comunales y demás espacios públicos que contribuyen al desarrollo sostenible de las ciudades. En este sentido, la ingeniería civil no solo participa en el diseño y construcción de estas obras, sino también en los procesos de planificación y gestión territorial que hacen posible su ejecución.

5. Conclusiones

- El análisis realizado permitió evidenciar que los instrumentos de financiación del desarrollo urbano constituyen herramientas fundamentales para materializar los objetivos del ordenamiento territorial en Colombia. Mecanismos como la participación en plusvalía, el reparto equitativo de cargas y beneficios, las cesiones urbanísticas obligatorias y la contribución de valorización permiten que el desarrollo urbano no dependa exclusivamente de los recursos fiscales de los municipios, sino también de la recuperación de parte del valor generado por las actuaciones urbanísticas.
- Se identificó que la Ley 388 de 1997 consolidó un modelo de gestión del suelo basado en los principios de equidad, sostenibilidad y prevalencia del interés general, permitiendo que los beneficios derivados del aprovechamiento urbanístico se traduzcan en inversiones para la construcción de espacio público, infraestructura vial, equipamientos colectivos y sistemas de movilidad sostenible.
- El análisis del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín evidenció que la adecuada articulación entre la planificación territorial y los instrumentos de financiación favorece la consolidación de proyectos urbanos integrales. Sin embargo, también se observó que la aplicación efectiva de estos mecanismos depende de la capacidad técnica, administrativa e institucional de las entidades territoriales, aspecto que continúa representando uno de los principales desafíos para numerosos municipios colombianos.
- Se concluye que fortalecer la gestión del suelo y mejorar la implementación de los instrumentos de financiación urbana constituye una estrategia indispensable para promover ciudades más sostenibles, inclusivas y resilientes. Para ello, resulta necesario avanzar en el fortalecimiento institucional de las administraciones municipales, la actualización permanente de la información catastral y la articulación entre los procesos de planificación, licenciamiento urbanístico y gestión financiera, garantizando que el crecimiento urbano se traduzca en mayores beneficios para toda la comunidad.
- Se evidencia que la ingeniería civil desempeña un papel esencial en la materialización de los instrumentos de gestión del suelo, al transformar las decisiones de planificación territorial en obras de infraestructura que fortalecen el espacio público, la movilidad sostenible y el desarrollo urbano.

6. Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116.

Concejo de Medellín. (2014). *Acuerdo Municipal 48 de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín*.

Congreso de la República de Colombia. (1989). *Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 38.650.

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.091.

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento CONPES 4006. Estrategia para la modernización de la gestión catastral en Colombia*.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida*.

Instituto de Desarrollo Urbano. (2021). *Contribución de valorización: principios generales y marco normativo*. Bogotá D. C.

Lincoln Institute of Land Policy. (2012). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado Copello, M. M. (2007). *La Ley 388 de 1997: sus aportes a la gestión del suelo y al desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *Guía metodológica para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial*.

Ministerio de Transporte. (2022). *Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional*.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Decreto 1077 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*.

ONU-Hábitat. (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. United Nations Human Settlements Programme.

Smolka, M. O. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.