DICIEMBRE DE 2025

ÍNDICE DE MADUREZ EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL (IMOT):

UNA EVALUACIÓN COMPARADA DE POT, CATASTRO Y CAPTURA DE VALOR DEL SUELO EN LAS CIUDADES CAPITALES DE COLOMBIA

Resultados preliminares para orientar asistencia técnica, inversión pública y reforma de la política de ordenamiento territorial en Colombia.

DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, COOPERACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES - ASOCAPITALES
Bogotá D.C.

Contenido

INTRODUCCIÓN 4

2. **METODOLOGÍA** 6

2.1. Enfoque general 6

2.2. Estructura metodológica 6

2.3. Metodología por componente 7

3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE MADUREZ EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL 12

3.1. Desempeño de las ciudades asociadas por componente analizado 12

3.1.1. Ordenamiento Territorial (POT) 12

3.1.2. Catastro Multipropósito 12

3.1.3. Financiación del Desarrollo Urbano (Instrumentos de Captura de Valor del Suelo) 13

4. ÍNDICE DE MADUREZ EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL – IMOT 14

4.1. Puntajes por ciudad 14

4.3. Mapa comparado a nivel nacional 17

4.4. Identificación de ciudades líderes 20

4.6. Identificación de ciudades con brecha estructural 23

4.7 Casos especiales y dinámicas diferenciadas 24

5. ANÁLISIS TRANSVERSAL 26

5.1 Análisis de componentes por grupo de madurez 26

5.2 Relaciones entre los componentes (correlaciones interpretativas) 34

6. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA 38

6.1 Rutas diferenciadas de intervención según nivel de madurez territorial (IMOT) 38

6.2 Recomendación de política pública: simplificar y diferenciar el modelo de POT según madurez territorial 40

6.3 Conclusiones para la versión 2 del IMOT 42

Incorporación de capacidades institucionales internas 42

Incorporación de capacidades institucionales internas en la gestión catastral 43

Tabla 1. Estructura del informe IMOT 2025. Fuente: Elaboración propia, 2025. 5
Tabla 2. Criterios de evaluación de madurez y escalas aplicadas por componente. Fuente: Elaboración propia, 2025. 7
Tabla 3. Criterios de valoración del componente POT. Fuente: Elaboración propia, 2025. 7
Tabla 4. Ciudades con potencial para cerrar brecha de madurez. Fuente: Elaboración propia, 2025. 8
Tabla 5. Criterios de valoración del componente catastro multipropósito. Fuente: Elaboración propia, 2025. 8
Tabla 6. Composición del puntaje para el componente ICVS. Fuente: Elaboración propia, 2025. 9
Tabla 7. Puntaje de acuerdo con número de instrumentos de captura de valor del suelo reportados en CUIPO. Fuente: Elaboración propia, 2025. 9
Tabla 8. Puntaje de acuerdo con número de instrumentos identificados a partir de la revisión normativa. Fuente: Elaboración propia, 2025. 10
Tabla 9. Condiciones de uso del puntaje ICVS ajustado habilitado por resultados de la revisión normativa. Fuente: Elaboración propia, 2025. 10
Tabla 10. Categorización de ciudades según desempeño logrado en el IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025. 11
Tabla 11. Puntaje IMOT total y por componente por ciudad. Fuente: Elaboración propia, 2025. 15
Tabla 12. Número de ciudades por grupo de madurez. Fuente: Elaboración propia, 2025. 16
Tabla 13. Recomendaciones a partir de los hallazgos del IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025. 40
Tabla 14. 2 recomendación de política pública para simplificar y diferenciar el modelo de POT según madurez territorial. Fuente: Elaboración propia, 2025. 42

¿Qué logramos en este primer avance?

Construimos un índice comparativo de madurez en ordenamiento territorial (IMOT) para las 33 ciudades asociadas.

Integramos en un solo modelo lecturas integrales de POT + Catastro Multipropósito + Instrumentos de Financiación Urbana (CVS).

Identificamos patrones territoriales, brechas regionales y trayectorias de madurez para el ordenamiento.

Produjimos evidencia para orientar políticas diferenciadas y simplificación del modelo de POT.

NOTAS

INTRODUCCIÓN

Desde la Dirección de Fortalecimiento Institucional, Cooperación y Desarrollo Territorial, se adelantó un ejercicio de investigación aplicada orientado a evaluar la madurez del ordenamiento territorial en las ciudades capitales de Colombia, a partir de su capacidad para **planear, registrar y financiar el desarrollo urbano.** Esta aproximación busca ir más allá del cumplimiento normativo, es decir, de verificar si existe un Plan de Ordenamiento Territorial o si el Catastro multipropósito está actualizado, y evaluar si los componentes institucionales están articulados entre sí de forma eficiente para habilitar intervenciones urbanas y territoriales estratégicas.

Para ello se diseñó y aplicó por primera vez, el **Índice de Madurez Territorial – IMOT**, una herramienta comparativa construida con información verificable y reproducible, que mide la madurez de la articulación en **tres dimensiones estratégicas** del sistema de ordenamiento territorial del país:

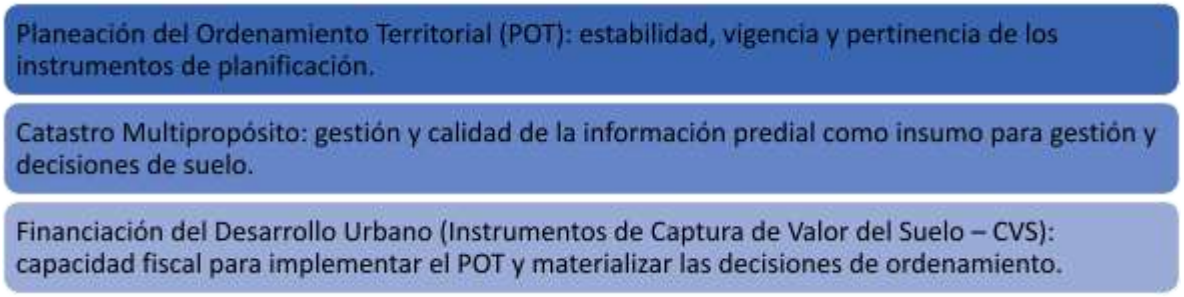

Ilustración 1. Dimensiones estratégicas propuestas para el IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Cada componente se estandarizó en una escala de 0 a 10 y su combinación da como resultado una clasificación final para cada ciudad capital en tres grupos: ***Alta Madurez, Transición*** **y** ***Brecha***. Este enfoque permite reconocer patrones, tipologías territoriales y trayectorias institucionales, facilitando un diagnóstico diferencial para la toma de decisiones sectoriales y multisectoriales.

El informe avanza en cuatro grandes bloques:

Bloque	Contenido	Valor agregado
Metodología	Construcción del IMOT y criterios de medición	Rigor técnico, reproducibilidad y trazabilidad
Resultados por componente	1. Resultados módulo POT 2. Resultados módulo Catastro 3. Resultados módulo CVS	Identificación de fortalezas y cuellos de botella

Resultados del IMOT y análisis comparado	Clasificación, trayectorias, correlaciones y patrones territoriales	Evidencia útil para decisiones de política pública
Recomendaciones de política pública	Lineamientos diferenciados por nivel de madurez territorial	Insumos para incidencia nacional y cooperación

Tabla 1. Estructura del informe IMOT 2025. Fuente: Elaboración propia, 2025.

La evaluación integrada del IMOT pone en evidencia un asunto que viene afectando al ordenamiento territorial en Colombia desde hace años: **la falta de articulación entre la planificación, la información del suelo y los mecanismos de financiación del desarrollo**. Aunque varias ciudades han actualizado recientemente sus POT, el análisis muestra que esa actualización no necesariamente se refleja en mejoras catastrales ni en una mayor aplicación de instrumentos de captura de valor. Algo similar ocurre en sentido inverso, pues contar con catastros más precisos no garantiza que los municipios activen los instrumentos fiscales que deberían acompañar el desarrollo urbano.

Esta ruptura entre componentes genera escenarios de madurez parcial y, en algunos municipios, incluso situaciones de desbalance crítico, casos en los que uno de los pilares del sistema simplemente no existe. La consecuencia es en muchos casos que el POT se convierte en un requisito normativo inoficioso, pues una vez cumplido, con un gran esfuerzo por parte de las ciudades, no hay una posibilidad real de implementación lo que, en muchos otros casos, deriva en una desactualización de hasta más de 20 años. El IMOT ayuda a identificar esa brecha de manera clara y plantea un mensaje relevante para la política pública: el país necesita avanzar hacia un enfoque más operativo, donde el POT, el Catastro Multipropósito y los instrumentos de Captura de Valor del Suelo actúen como un sistema integrado y no como piezas aisladas.

El ejercicio de investigación también abre un tema de discusión a mediano plazo. **La estructura actual del modelo colombiano de ordenamiento territorial podría requerir ajustes, tanto en simplificación como en diferenciación**, para volverlo más manejable, ejecutable y sostenible para los municipios. Este hallazgo representa una oportunidad para que las ciudades capitales y asociadas, a través de Asocapitales, impulsen un debate nacional orientado a pensar de manera más estratégica el futuro del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano y rural en Colombia.

JUSTIFICACIÓN

El IMOT es un indicador creado y adaptado a la realidad de las ciudades de Colombia, en particular a las ciudades capitales, con el fin de identificar los puntos prioritarios en la planeación territorial, a partir de tres ejes estratégicos: Plan de ordenamiento territorial, Catastro Multipropósito e ICVS (instrumentos de captura de valor del suelo). Estos ejes son claves para la gestión ordenada del territorio y benefician directamente a las ciudades, ya que adquieren mayor autonomía municipal para la planificación y administración del territorio, facilidad en el acceso a recursos adicionales de financiación y cofinanciación por parte de entidades del Estado, además de un reparto equitativo de cargas y beneficios (Ministerio de Vivienda, 2016).

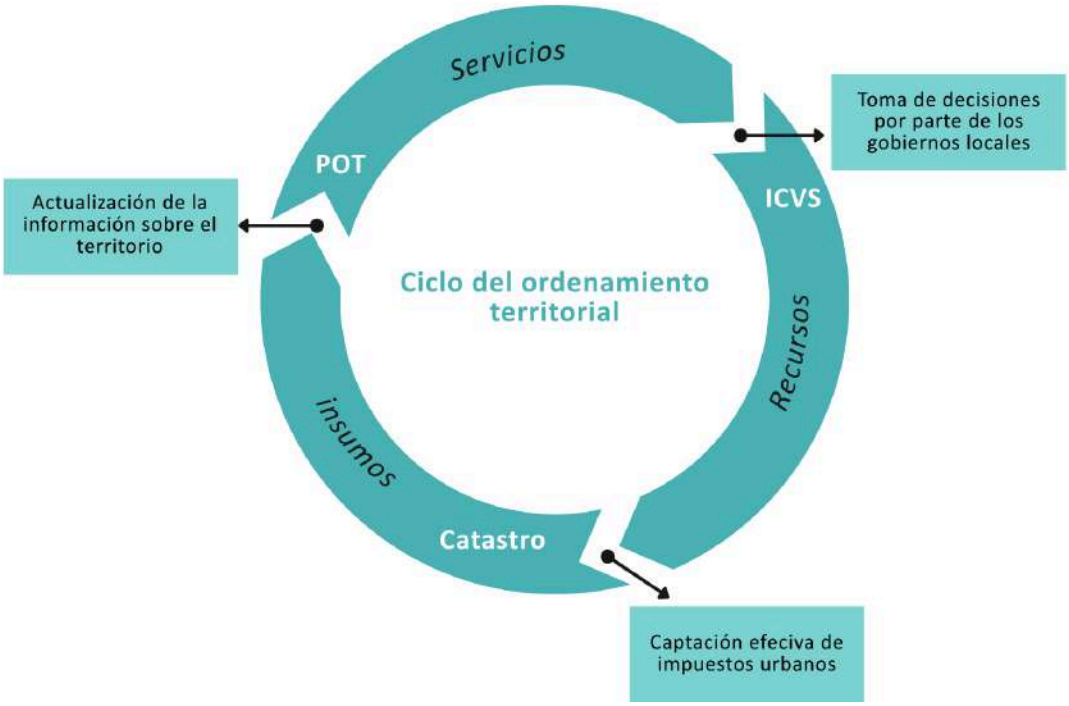

Ilustración: elaboración propia

En ese sentido, las ciudades que articulan las herramientas del POT, Catastro e ICVS garantizan la gobernanza y sostenibilidad territorial. En primer lugar, porque los ICVS permiten recaudar recursos propios con los cuales se financian las herramientas del Catastro y el POT. Al igual que el Catastro permite identificar quienes están sujetos a tributar, qué uso se le da al suelo y cuáles son las características de los predios. Con esa información y los recursos de los gobiernos locales es posible llevar a cabo el Plan de Ordenamiento Territorial, en el que se traza el plan de ciudad en el largo plazo. De esta forma, una ciudad en alta madurez logra captar los recursos de forma eficiente, mantiene actualizada la información del territorio y toma decisiones estratégicas para el desarrollo urbano. Si alguno de los ejes no está presente o hay desarticulación entre ellos el ciclo del ordenamiento territorial se ve comprometido y no es sostenible en el tiempo (ver caso San José del Guaviare).

Teniendo en cuenta que cada vez más personas viven en las ciudades (ONU, snf) Asocapitales considera de vital importancia fortalecer la gobernanza territorial y las competencias de los gobiernos locales para asumir los nuevos retos de ciudad, esto por medio de la planeación estratégica y la toma de decisiones basada en datos. En ese sentido el DNP ha desarrollado misiones, como la misión de descentralización y el Sistema de Ciudades, en las cuales las ciudades capitales fungen como actores clave para el desarrollo regional y la superación de brechas (DNP, 2024).

Dentro de la misión de descentralización el avance en área geográfica que ha sido objeto del proceso de actualización catastral o del de formación catastral comprende a 16 de las 33 ciudades capitales del país, con avance promedio de 34% de actualización del total de área y el 82% de los predios. Sin embargo, dentro de las ciudades capitales de la política de descentralización hay una gran desigualdad en la actualización con ciudades con el 0% de actualización como Arauca (DNP, 2024). Lo que resalta la importancia de desarrollar herramientas de priorización como el IMOT, con el fin de dirigir los apoyos técnicos de forma estratégica hacia la superación de brechas.

Por su parte, la misión del Sistema de Ciudades desarrolló la medición de la dimensión: "Gobernanza, Participación e Instituciones" el cual contempla como subindicadores: Recaudo Impuesto Predial Unificado por predio, Participación de recursos propios en la inversión, Estado de actualización catastral urbana y rural. La inclusión de los subindicadores en la medición son un antecedente relevante para el desarrollo del IMOT, pues involucra dos los ejes estratégicos para la gobernanza territorial: los ICVS, tal como el impuesto predial y participación en recursos propios de inversión, y la actualización de Catastro. Dado que el IMOT va en línea con algunos objetivos del DNP es clave conocer las herramientas con el objetivo de investigar y conocer el estado de la gobernanza territorial en las ciudades y sus capacidades.

2. METODOLOGÍA

2.1. Enfoque general

El estudio propone una metodología de evaluación comparativa de la madurez en ordenamiento territorial de las ciudades capitales colombianas, a partir de tres componentes analíticos interrelacionados; planeación del ordenamiento territorial (POT), gestión catastral (Catastro Multipropósito) y financiación del desarrollo urbano a través de instrumentos de captura del valor del suelo (CVS). El análisis parte del reconocimiento de los fines y principios rectores de la Ley 388 de 1997, en particular, la **función social y ecológica de la propiedad, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la protección ambiental, la participación democrática y la prevalencia del interés general**, así como en el marco de coordinación interinstitucional y multiescalar definido por la Constitución y por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

El estudio pretende identificar la aplicación de los enfoques contemporáneos de gobernanza territorial basados en **coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre niveles de gobierno** que, aunque no son expresados de manera literal en la Ley 388, sí emergen como responsabilidades locales indelegables, de su arquitectura normativa y de la evolución institucional del sistema de ordenamiento territorial en Colombia. Bajo este marco conceptual y normativo, la metodología evalúa la capacidad de las ciudades capitales para:

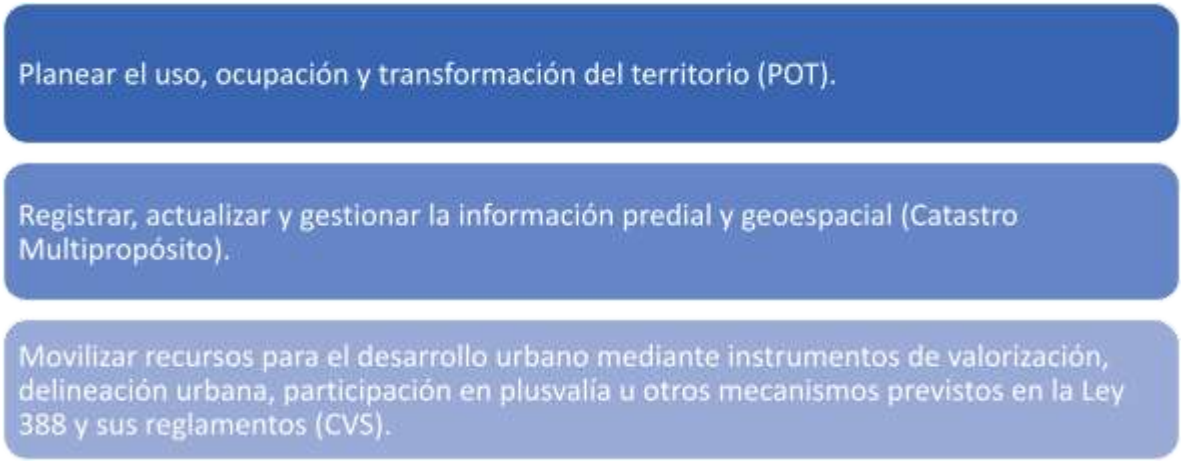

Ilustración 2. Criterios de evaluación de madurez medidos por el IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Este enfoque permite caracterizar la existencia formal de instrumentos y al mismo tiempo el grado de consolidación, integración funcional y desempeño del sistema local de ordenamiento territorial, entendiendo **la madurez de ordenamiento territorial como la capacidad del municipio para planear, registrar y financiar de manera articulada el desarrollo urbano.**

2.2. Estructura metodológica

Como ya se mencionó, el análisis se estructura en tres grandes categorías:

1. Planeación (POT): Medir la vigencia y estabilidad de los instrumentos de ordenamiento territorial de escala municipal.
2. Catastro Multipropósito: Evaluar área de una ciudad gestionada catastralmente tanto en suelo urbano como rural y se revisa la institucionalidad habilitante.
3. Instrumentos de Captura de Valor del Suelo (ICVS): Analizar el uso operativo y la madurez normativa de los mecanismos de captura de valor del suelo (CVS).

Cada componente se expresa en una escala estandarizada de 0 a 10 puntos, lo que permite la suma directa y la posterior clasificación de las ciudades en tres grupos de madurez territorial: **Alta, Transición y Brecha**. La clasificación final del IMOT se define a partir del puntaje agregado (0–30). No obstante, el análisis incorpora una lectura complementaria de desbalances entre componentes, que permite identificar riesgos estructurales aun en ciudades con puntajes altos, cuando uno de los pilares del ordenamiento territorial presenta rezagos críticos.

Componente	Qué mide	Naturaleza	Escala
POT	Capacidad de ordenar el territorio	*Normativa – estratégica*	0 a 10
Catastro	Capacidad de conocer y gestionar el suelo	*Técnica – administrativa*	0 a 10
ICVS (Operativo / Institucional)	Capacidad de capturar valor del suelo	*Fiscal – económica*	0 a 10

Tabla 2. Criterios de evaluación de madurez y escalas aplicadas por componente. Fuente: Elaboración propia, 2025.

El IMOT permite identificar niveles de madurez institucional, pero no diferencia en esta primera versión, entre **madurez autónoma** (logros derivados de capacidades locales sostenidas) y **madurez asistida** (avances generados por intervenciones directas del gobierno nacional o de la cooperación). Aun así, el análisis cualitativo muestra señales claras de este fenómeno: ciudades cuyo puntaje mejora por la actualización catastral priorizada por el IGAC, por ejemplo. Estos hallazgos sugieren la necesidad de avanzar, en versiones futuras del índice, hacia métricas que permitan distinguir entre resultados propios y resultados inducidos, con el fin de distinguir entre cumplimiento puntual y capacidad institucional sostenible.

2.3. Metodología por componente

a) Componente POT

Se asignó un puntaje según la vigencia efectiva del POT, PBOT o EOT, según sea el caso, en relación con los periodos de alcaldes de 4 años, de la siguiente manera:

Estado del instrumento	Puntaje POT
Vigente con más de 2 periodos (estable)	10
Vigente (dentro del periodo de cumplimiento)	6.66
Por vencer en el siguiente periodo	3.33
Vencido / desactualizado / anulado	0

Tabla 3. Criterios de valoración del componente POT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Nota: Los municipios que actualmente adelantan procesos de revisión del POT reciben una anotación cualitativa de "proceso de actualización en curso", sin alterar el puntaje cuantitativo hasta su adopción formal. La actualización del POT constituye una condición habilitante para un eventual aumento en la madurez territorial, sin embargo, hasta tanto no se verifique su adopción e implementación, no se modifica la posición en el IMOT.

A continuación, se detallan las ciudades que pueden cerrar la brecha de madurez territorial, a través de su actualización:

Ciudad	Grupo actual IMOT	Situación POT
Armenia	Transición	Revisión de componente a largo plazo
Cali	Transición	Actualización en curso
Tunja	Brecha	Actualización en curso
Quibdó	Brecha	Actualización en curso
Providencia	Brecha	Actualización en curso

Tabla 4. Ciudades con potencial para cerrar brecha de madurez. Fuente: Elaboración propia, 2025.

b) Componente Catastro Multipropósito

El puntaje catastral refleja el **porcentaje de área gestionada catastralmente** respecto del área total de una ciudad, tanto en el componente urbano como el rural. Este se calculó a partir del número de hectáreas "gestionadas catastralmente" vs el número de hectáreas total del municipio con base en información del IGAC (2024). Para la asignación de puntajes, se aplicó una desviación de 0.5 al conglomerado de las 33 ciudades capitales, dando como resultado la siguiente puntuación:

Grado de gestión catastral	Puntaje Catastro
≥ 54% gestionado	10
32%–54% gestionado	6.66
10% gestionado	3.33
>10% gestionado	0

Tabla 5. Criterios de valoración del componente catastro multipropósito. Fuente: Elaboración propia, 2025.

En cuanto a la gestión catastral, el IMOT reconoce que la condición de municipio habilitado como gestor catastral constituye una evidencia significativa de madurez institucional y de avance en la descentralización de la función. Sin embargo, **esta condición** no se incorpora como bonificación automática**, con el fin de preservar la comparabilidad entre ciudades habilitadas y no habilitadas.** La calidad y sostenibilidad de la gestión catastral dependen de factores como los equipos técnicos, la capacidad analítica, la infraestructura tecnológica y la sostenibilidad financiera, aspectos que varían ampliamente entre los gestores y que no pueden inferirse únicamente de la habilitación. Por ello, el IMOT evalúa los resultados efectivos como el porcentaje de área gestionada catastralmente y la evidencia operativa más que la categoría institucional del gestor, dejando abierta la posibilidad de explorar métricas específicas de capacidad institucional para futuras versiones del índice.

c) Componente de Instrumentos de Captura de valor del suelo para el Desarrollo Urbano (ICVS)

Debido a la imposibilidad de discriminar la falta de información reportada en CUIPO (Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario) entre el no reporte por parte de las ciudades o el desuso del instrumento de CVS, el componente de Implementación de Instrumentos de Captura de Valor del Suelo (ICVS) mide dos dimensiones complementarias:

1. **Uso operativo** (recaudo real reportado en CUIPO).
2. **Soporte institucional** (existencia normativa y sofisticación de instrumentos).

Indicador	Qué mide	Fuente	Qué dice del territorio	Escala
ICVS_Operativo (Uso real)	Recaudo efectivo	CUIPO (No. instrumentos con recaudo)	Capacidad ejecutada	0–10
ICVS_Institucional (Capacidad instalada)	Existencia + reglamentación	Revisión normativa	Capacidad potencial	0–10
Bonus otros instrumentos	Mecanismos de segunda generación (reparto equitativo / cargas y beneficios / derechos edificabilidad)	Revisión normativa	Capacidad potencial - modelo estructural de captura del valor del suelo	+1.25

Tabla 6. Composición del puntaje para el componente ICVS. Fuente: Elaboración propia, 2025.

El proceso de cálculo de ICVS se desarrolló en tres etapas:

Puntaje operativo (ICVS Operativo)

Basado exclusivamente en datos de 2024 del **Sistema de Información de Ingresos Públicos (CUIPO)**:

Condición observada en CUIPO	ICVS Operativo
4 instrumentos reportados	10
3 instrumentos reportados	6.66
2 instrumentos reportados	3.33
1 instrumento reportado	0

Tabla 7. Puntaje de acuerdo con número de instrumentos de captura de valor del suelo reportados en CUIPO. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Este valor representa la evidencia empírica del uso financiero del suelo.

Puntaje institucional (ICVS_Ajustado)

Dado que los reportes financieros que las entidades territoriales hacen en el CUIPO presentan heterogeneidad en integridad y consistencia entre ciudades, los valores en cero no fueron interpretados automáticamente como ausencia de uso de instrumentos. Se estableció una clasificación diferenciando:

- Uso operativo comprobado (recaudo > 0),
- Uso normativo sin recaudo,
- Ausencia documentada de instrumento, y
- Casos con información insuficiente.

Si bien todas las ciudades capitales reportan información de recaudo predial, únicamente una fracción de ellas registra uso activo de instrumentos de captura de valor del suelo (valorización, delineación o plusvalía). El valor cero reportado en el CUIPO por un gran número de ciudades capitales, no implica ausencia de capacidad fiscal total, sino ausencia de evidencia de implementación de instrumentos de captura de valor del suelo, lo cual puede deberse tanto a decisiones normativas como a vacíos en el reporte. Por ello, se distingue entre instrumentos no implementados e instrumentos no reportados, integrando **verificación normativa y administrativa**, a través de una revisión documental de archivos normativos como acuerdos, decretos POT y especialmente, Estatutos Tributarios consultados de cada ciudad, con el fin de identificar instrumentos habilitados normativamente, que no hayan sido reportados en CUIPO.

Esta revisión permite ajustar el puntaje ICVS según la existencia y grado de habilitación institucional de los instrumentos de captura de valor del suelo reportados en CUIPO (ICVS_Ajustado), lo que permite reconocer capacidades institucionales no reflejadas en el recaudo observable, de esta manera:

No. instrumentos habilitados normativamente	ICVS_Institucional ajustado
4 habilitados	10
3 habilitados	6.66

2 habilitados	3.33
1 habilitado	0

Tabla 8. Puntaje de acuerdo de instrumentos identificados a partir de la revisión normativa. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Regla de Uso del Ajuste Institucional

El ICVS Institucional no reemplaza el puntaje operativo, pero sí permite comparar con criterios homogéneos la madurez de las ciudades en el uso de instrumentos de captura de valor del suelo, y mejora el puntaje operativo (reporte CUIPO) únicamente cuando hay condiciones demostrables suficientes de capacidad instalada de instrumentos como la plusvalía, valorización, entre otros. Esto se traduce en la siguiente puntuación:

Condición	Ajuste al Puntaje Fiscal
ICVS_Operativo = 0 e ICVS_Institucional ≥ 6.66	Se actualiza Puntaje ICVS = **3.33**
ICVS_Operativo = 3.33 **y** ICVS_Institucional = 10 **+ bonus**	El puntaje ICVS puede subir a **10** (Madurez)
Si no cumple esto	Se mantiene el puntaje ICVS Operativo

Tabla 9. Condiciones de uso del puntaje ICVS ajustado habilitado por resultados de la revisión normativa. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Bonus por sofisticación (ICVS_Bonus)

Se incorporó una bonificación de 1,25 puntos para las ciudades que evidencian la aplicación de instrumentos avanzados de reparto equitativo de cargas y beneficios, por ejemplo, derechos de edificabilidad, reparto de cargas urbanísticas, bancos de suelo, macroproyectos o actuaciones urbanas integrales, en la revisión normativa adelantada.

Puntaje final de uso de instrumentos (ICVS_Final)

El puntaje final combina los tres elementos anteriores con una fórmula ajustada metodológicamente:

[ICVS_Final = MIN (10, MAX (ICVS_Operativo, ICVS Institucional + ICVS _Bonus))]

Esto permite contar con:

- Un valor máximo de 10 (Madurez de CVS).
- Posibilidad de mejora cuando existe evidencia institucional sólida.
- Protección contra sobrevaloraciones en ciudades con bajo recaudo o posible subreporte.
- Neutralidad frente a la falta de información.

El puntaje final asignado corresponde al máximo valor entre el puntaje Base y el Ajustado, garantizando que las ciudades no sean penalizadas por ausencia de reporte, sino reconocidas cuando existe evidencia documental de capacidad institucional.

2.4. Fórmula del Índice de Madurez en Ordenamiento Territorial (IMOT)

El puntaje total resulta de la suma de los tres componentes normalizados:

[IMOT = POT + Catastro + ICVS]

La clasificación final del Índice de Madurez Territorial (IMOT) se definió sobre una escala agregada de 0 a 30 puntos, resultante de la suma de los componentes de Planeación del Ordenamiento Territorial (POT), Catastro Multipropósito y Captura de Valor del Suelo (CVS), cada uno expresado en una escala de 0 a 10 y permite agrupar las ciudades en tres categorías de desempeño:

Grupo de madurez	Rango total (0–6)	Descripción
Alta madurez	≥ 22.5	Integran planeación, catastro y financiación con evidencia de aplicación sostenida.
Transición	10 < 22.5	Avances parciales o desequilibrios entre los tres componentes.
Brecha	< 10	Rezago significativo en la articulación institucional o en la evidencia de uso.

Tabla 10. Categorización de ciudades según desempeño logrado en el IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Con el fin de asegurar coherencia entre el diseño conceptual del Índice de Madurez Territorial (IMOT) y su interpretación analítica, la clasificación final se definió a partir de rangos derivados de umbrales conceptuales y no de divisiones proporcionales del puntaje total. El IMOT se expresa en una escala agregada de 0 a 30 puntos, resultante de la suma de los componentes de Planeación del Ordenamiento Territorial (POT), Catastro Multipropósito y Captura de Valor del Suelo (CVS), cada uno medido en una escala de 0 a 10. A partir de esta estructura, se establecieron tres rangos de evaluación:

Brecha en madurez territorial (IMOT < 10)

Este rango agrupa a las ciudades cuyo puntaje agregado evidencia la ausencia estructural de uno o más de los pilares fundamentales del sistema de ordenamiento territorial. Un valor inferior a 10 puntos refleja configuraciones institucionales en las que la planeación, la información del suelo o la financiación del desarrollo urbano presentan rezagos críticos, impidiendo la articulación mínima necesaria para implementar decisiones de ordenamiento de manera sostenida. En estos casos, el ordenamiento territorial opera de forma fragmentada o predominantemente formal, sin capacidades operativas suficientes para su ejecución.

Transición en madurez territorial (10 ≤ IMOT < 22.5)

Las ciudades clasificadas en este rango presentan avances parciales y desiguales en los componentes del IMOT. El umbral de 10 puntos marca el inicio de una configuración institucional mínima funcional, en la que al menos dos de los pilares del ordenamiento muestran niveles intermedios de desarrollo, aun cuando persistan brechas relevantes en alguno de ellos. Este grupo concentra territorios con capacidades en construcción, trayectorias institucionales incipientes o

intermedias y riesgos de desarticulación entre planeación, información del suelo y financiación urbana. La transición representa, por tanto, una fase clave para consolidar la madurez territorial o, en ausencia de intervenciones estratégicas, para profundizar los desequilibrios existentes.

Alta madurez territorial (IMOT ≥ 22.5)

El rango de alta madurez territorial corresponde a ciudades que alcanzan un nivel elevado y equilibrado de desempeño en los tres componentes del IMOT. El umbral de 22.5 puntos equivale a que cada uno de los pilares del sistema supere el nivel alto de desempeño, garantizando no solo un puntaje agregado elevado, sino también una articulación funcional entre planeación, catastro y financiación del desarrollo urbano. Estas ciudades cuentan con capacidades institucionales consolidadas para formular, implementar y financiar su modelo de ordenamiento territorial, lo que les otorga mayores niveles de autonomía técnica y fiscal y reduce su dependencia de apoyos externos para sostener el proceso.

2.5. Criterios de interpretación

Se incorporaron notas cualitativas complementarias que contextualizan los resultados:

- *Puntaje limitado por base predial baja y catastro.*
- *Proceso de actualización POT en curso.*
- *Potencial no demostrado / requiere verificación normativa.*

Adicionalmente, se incorporó un indicador cualitativo denominado *Desbalance crítico*, que no altera el puntaje del IMOT. Este indicador se activa únicamente cuando alguno de los tres componentes (POT, Catastro o ICVS) obtiene puntaje igual a cero. Su propósito es advertir la ausencia de articulación entre los pilares del ordenamiento territorial, aun cuando el IMOT total pueda ubicarse en niveles de transición o alta madurez.

3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE MADUREZ EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Este capítulo presenta los resultados de la medición de la **Madurez en Ordenamiento Territorial (MOT)** para las 33 ciudades capitales de Colombia, a partir de la metodología desarrollada en el capítulo anterior. Los resultados se organizan en tres niveles: desempeño por componente, resultados integrados del Índice de Madurez Territorial (IMOT) y clasificación final de ciudades en grupos de madurez.

3.1. Desempeño de las ciudades asociadas por componente analizado

3.1.1. Ordenamiento Territorial (POT)

Se analizó la vigencia, estabilidad y oportunidad de los POT de las 33 ciudades capitales, permitiendo identificar algunos patrones como:

* 42% de las ciudades tienen sus POT vencidos o desactualizados, lo que representa un riesgo alto para la gestión del suelo y la toma de decisiones territoriales.
* El 33% de las ciudades asociadas se encuentran próximas a la fecha de vencimiento, lo que hará que deban iniciar procesos de revisión y ajuste dentro del periodo de gobierno 2024–2027, iniciando por la actualización de sus expedientes urbanos.

* Sólo el 15% de las ciudades presentan vigencias largas, equivalentes a tres periodos administrativos, asociadas generalmente a POT recientes o con visión de largo plazo (16 años).
* En términos de tipo de instrumento:
    - 76% de las ciudades adoptan POT.
    - 18% de las ciudades PBOT.
    - 6% de las ciudades EOT (principalmente en zonas amazónicas o de alta ruralidad).

El sistema del ordenamiento territorial de las capitales y las ciudades asociadas, muestra un patrón de **fatiga normativa**, donde **tres de cada cuatro ciudades requieren actualizar su POT en el corto o mediano plazo**. Esto condiciona la capacidad de definir determinantes, gestionar riesgos, orientar el crecimiento urbano, el consecuente desarrollo económico, y la movilización de diferentes instrumentos de financiación.

3.1.2. Catastro Multipropósito

El análisis del porcentaje de área gestionada catastralmente evidencia:

* Sólo un grupo reducido de ciudades (30,3%) supera el umbral del 80 % de gestión predial, alcanzando el puntaje máximo (2).
* Aproximadamente la mitad de las ciudades capitales y asociadas (48,5%) se ubica en el 0% de área gestionada catastralmente.
* El 21,2% de las ciudades asociadas presenta menos del 40% de gestión catastral del territorio, lo cual limita seriamente la calidad del predial, la capacidad de captura de valor del suelo y la gestión de riesgos.

Adicionalmente:

* Los gestores catastrales habilitados se concentran en ciudades con gran capacidad institucional y en intermedias con capacidades institucionales emergentes.
* La mayor brecha territorial se mantiene en las ciudades amazónicas, de frontera y con fuerte componente rural.

IMPORTANTE:
El Catastro Multipropósito es el componente más rezagado del país y constituye el cuello de botella estructural para la modernización fiscal urbana. La velocidad de ejecución de los diferentes procesos de gestión catastral (actualización, formación, conservación) es heterogénea, y persisten brechas profundas en ciudades donde la base predial está deprimida o desactualizada desde hace décadas.

3.1.3. Financiación del Desarrollo Urbano (Instrumentos de Captura de Valor del Suelo)

El componente de implementación de instrumentos de captura de valor del suelo se evaluó integrando evidencia operativa (recaudo efectivo reportado en CUIPO) y evidencia institucional (existencia normativa, reglamentación y sofisticación de instrumentos CVS).

Los resultados muestran que:

* El 33% de las ciudades presenta recaudo estable en valorización, delineación urbana o plusvalía.
* Cerca del 40–50 % exhibe recaudo bajo o esporádico, lo que indica activaciones puntuales o instrumentos no sistemáticos.
* Todas las ciudades asociadas reportan recaudo por concepto de impuesto predial unificado, siendo el único instrumento en CUIPO que tiene el 100% de uso y/o reporte para el año 2024.
* El impuesto de delineación urbana es el segundo más usado y/o reportado por las ciudades asociadas en el año 2024.
* El recaudo por participación en plusvalía fue reportado únicamente por 9 ciudades para el periodo analizado.
* Las ciudades sin recaudo reportado representan un desafío interpretativo: pueden corresponder tanto a baja implementación real como a falta de reporte en CUIPO.

El ajuste institucional revela que varias ciudades sin recaudo como Ibagué, Pasto y Popayán sí cuentan con soporte normativo robusto, lo cual mejora su puntaje final, y que la sofisticación mediante reparto equitativo de cargas y beneficios está presente en cerca de la mitad de ciudades, aunque su grado de uso operativo varía.

A raíz de los resultados obtenidos del análisis de la información reportada en CUIPO, la captura de valor del suelo (CVS) continúa siendo la dimensión menos consolidada del modelo de ordenamiento territorial en Colombia, pero con un potencial de uso y aprovechamiento muy grande para todas las ciudades, incluso aquellas con marcos normativos avanzados siguen presentando retos en su implementación efectiva.

4. ÍNDICE DE MADUREZ EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL – IMOT

El Índice de Madurez en Ordenamiento Territorial (IMOT) sintetiza en una sola medida comparativa el desempeño de las ciudades capitales en las tres dimensiones clave para administrar el territorio mencionadas previamente. Este índice permite pasar de análisis aislados por componente a una lectura integrada de capacidades de ordenamiento territorial, identificando ciudades líderes, ciudades en transición y ciudades con brechas estructurales que requieren apoyo específico. A continuación, se detallan los resultados:

4.1. Puntajes por ciudad

La siguiente tabla presenta el detalle por ciudad capital:

MUNICIPIO	PUNTAJE POT	PUNTAJE CATASTRO	PUNTAJE USO INSTR. CVS	PUNTAJE TOTAL	GRUPO MADUREZ	DESBALANCE CRÍTICO
ARAUCA	3,33	0	3,33	6,66	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO

ARMENIA	0	10	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
BARRANQUILLA	3,33	10	10	23,33	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO
BOGOTÁ, D.C.	10	10	10	30	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO
BUCARAMANGA	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
CALI	0	10	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
CARTAGENA DE INDIAS	0	10	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
CÚCUTA	6,66	0	10	16,66	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
FLORENCIA	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
IBAGUÉ	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
INÍRIDA	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
LETICIA	10	0	3,33	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
MANIZALES	6,66	10	7,91	24,57	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO
MEDELLÍN	3,33	10	10	23,33	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO
MITÚ	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
MOCOA	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
MONTERÍA	10	0	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
NEIVA	0	0	10	10	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
PASTO	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
PEREIRA	6,66	10	10	26,66	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO
POPAYÁN	0,0	10	10	20	TRANSICIÓN	SIN DESBALANCE CRÍTICO
PROVIDENCIA	0	0	0	0	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
PUERTO CARREÑO	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO

QUIBDÓ	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
RIOHACHA	3,33	0	3,33	6,66	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	10	6,66	10	26,66	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO
SANTA MARTA	10	0	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
SINCELEJO	3,33	10	10	23,33	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO
TUNJA	0	0	10	10	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
URIBIA	0	0	0	0	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO
VALLEDUPAR	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
VILLAVICENCIO	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO
YOPAL	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO

Tabla 11. Puntaje IMOT total y por componente por ciudad. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Con base en los resultados que muestra la tabla anterior, es posible afirmar que:

Una primera agrupación pequeña de capitales llega a puntuaciones próximas al máximo del índice en al menos 2 de los 3 componentes evaluados, fusionando POT estables y actuales, un catastro muy actualizado y la utilización firme de herramientas de financiación urbana.

Un segundo grupo, que es mayoritario, se sitúa en niveles intermedios y presenta progresos parciales y desequilibrios entre elementos (por ejemplo, un buen POT, pero un catastro rezagado; o un catastro bueno pero una escasa activación de instrumentos de captura de valor).

Un tercer conjunto muestra puntuaciones bajas, lo que indica demoras al mismo tiempo en la planificación, el catastro y/o la capacidad de financiar el desarrollo urbano a partir del suelo.

4.2 Clasificación de Ciudades por Grupo de Madurez

Con base en el puntaje total obtenido del IMOT, las ciudades se clasificaron en tres grupos según su nivel de madurez en adopción, implementación y ejecución de elementos del modelo de ordenamiento territorial en Colombia. En la siguiente ilustración, se observa la cantidad de ciudades por grupo de madurez:

Tabla 12. Número de ciudades por grupo de madurez. Fuente: Elaboración propia, 2025.

La clasificación definitiva del IMOT muestra que la distribución entre los tres niveles de madurez institucional estudiados es desigual. De las 33 ciudades de la nación que son capitales, 16 forman parte del grupo de *Transición*; esto evidencia avances parciales, pero aún no adecuados en términos de coordinación entre la financiación urbana, el catastro y la planificación. *Brecha* es la categorización de diez ciudades, lo que evidencia insuficiencias estructurales en uno o más componentes del sistema de ordenamiento del territorio.

Por último, 7 ciudades llegan al nivel de *Alta Madurez*, lo que demuestra una mejor coherencia entre los instrumentos y una capacidad más fuerte para implementar las decisiones de ordenamiento. Esta distribución demuestra que la mayoría de las capitales nacionales están en etapas intermedias de consolidación institucional, y que el trabajo de política pública debe enfocarse en acortar distancias y agilizar el paso hacia niveles más altos de madurez territorial.

4.3. Mapa comparado a nivel nacional

Con el fin de facilitar la interpretación espacial de los resultados y complementar el estudio numérico, se creó un mapa nacional comparativo del IMOT de las ciudades asociadas. En este mapa, se utilizan colores para representar las distintas ciudades capitales de acuerdo a su grado de madurez: verde para las del grupo Madurez Alta, naranja para las que están en Transición y rojo para las que se encuentran en Brecha. Esto posibilita la identificación de patrones geográficos, contrastes territoriales y concentraciones por región.

La visualización ofrece una interpretación instantánea de la distribución de la madurez territorial en Colombia, lo que permite planificar, medir y financiar el crecimiento urbano en el país. Esta visualización resalta zonas con una mayor consolidación del sistema de ordenamiento territorial,

así como áreas con rezagos estructurales persistentes, que pueden coincidir con las distancias geográficas de los límites de Colombia. Este punto de vista geográfico hace más sencillo enfocar las políticas públicas con perspectiva territorial, priorizar las intervenciones y planificar la asistencia técnica.

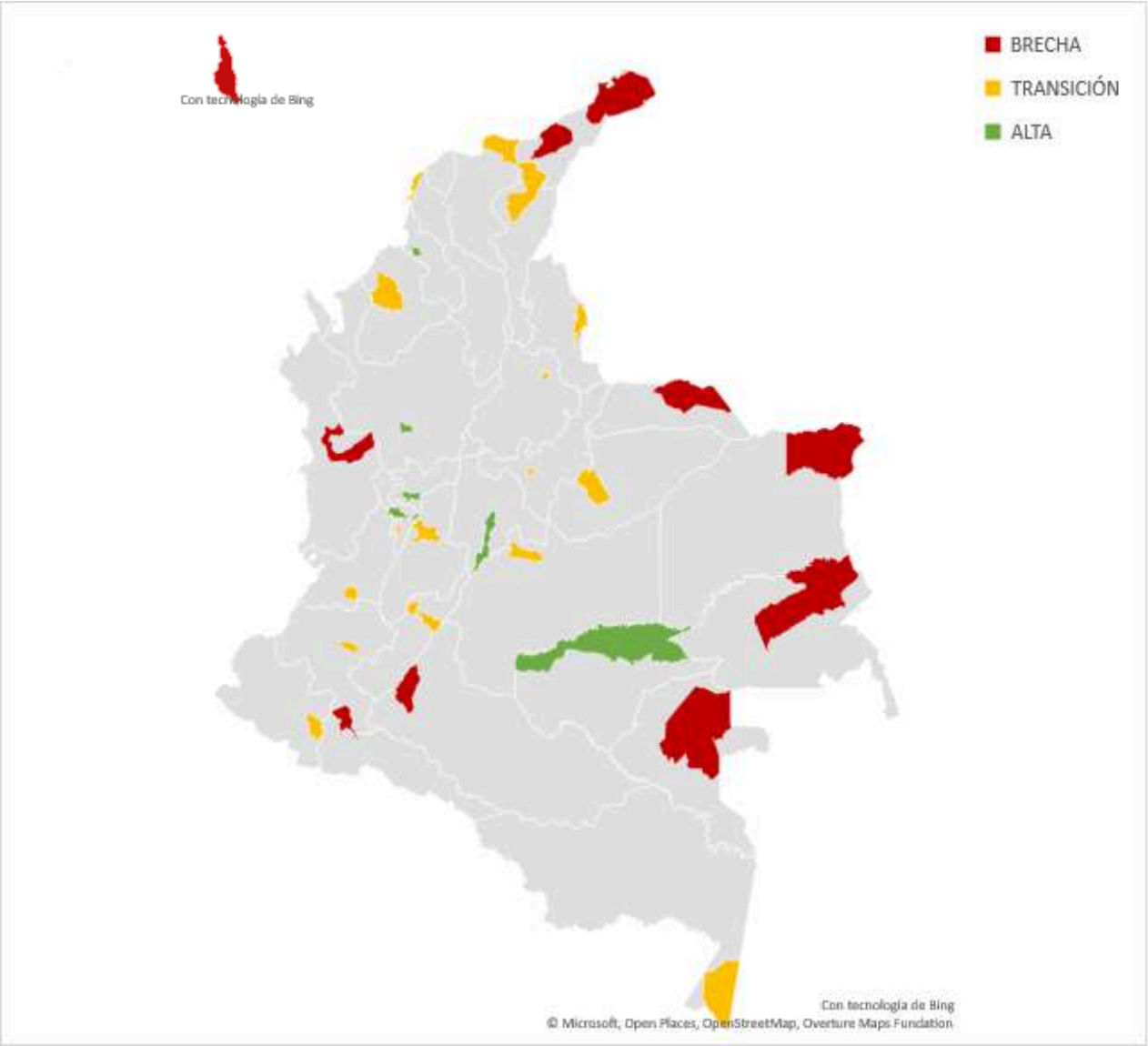

Ilustración 3. *Mapa comparativo por grupos de madurez según puntaje IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.*

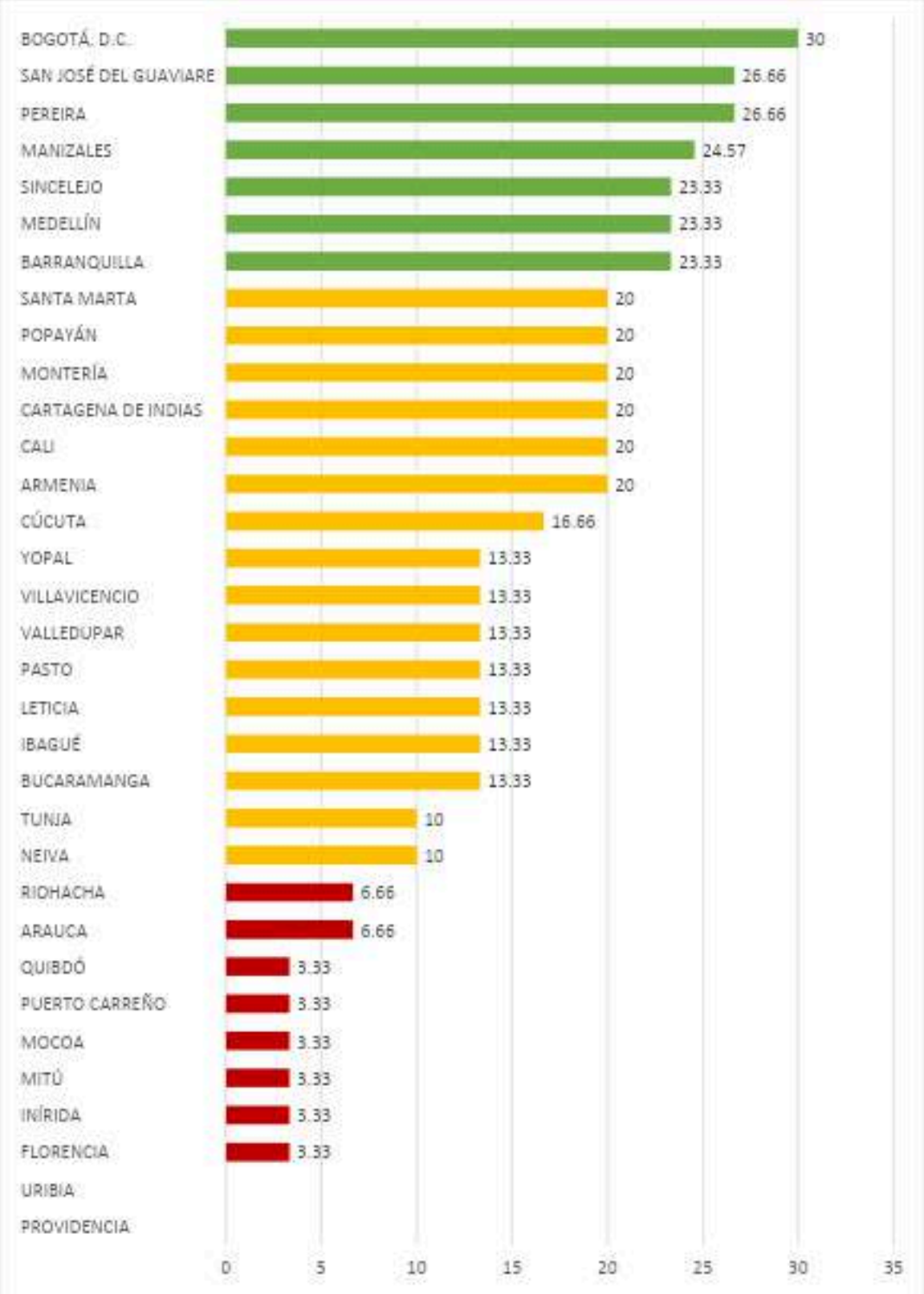
BOGOTÁ, D.C. 30
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE 26.66
PEREIRA 26.66
MANIZALES 24.57
SINCELEJO 23.33
MEDELLÍN 23.33
BARRANQUILLA 23.33
SANTA MARTA 20
POPAYÁN 20
MONTERÍA 20
CARTAGENA DE INDIAS 20
CALI 20
ARMENIA 20
CÚCUTA 16.66
YOPAL 13.33
VILLAVICENCIO 13.33
VALLEDUPAR 13.33
PASTO 13.33
LETICIA 13.33
IBAGUÉ 13.33
BUCARAMANGA 13.33
TUNJA 10
NEIVA 10
RIOHACHA 6.66
ARAUCA 6.66
QUIBDÓ 3.33
PUERTO CARREÑO 3.33
MOCOA 3.33
MITÚ 3.33
INÍRIDA 3.33
FLORENCIA 3.33
URIBIA
PROVIDENCIA
0 5 10 15 20 25 30 35

Ilustración 4. Puntaje IMOT y grupo de madurez por ciudad capital y asociada. Fuente: Elaboración propia, 2025.

IMPORTANTE: En conjunto, la lectura espacial del IMOT muestra que la madurez territorial en Colombia no es aleatoria: responde a trayectorias regionales, capacidades institucionales acumuladas y condiciones históricas de desarrollo desigual.

4.4. Identificación de ciudades líderes

Los resultados del IMOT permiten identificar un conjunto de ciudades líderes que representa el 21,2% del total de capitales y asociadas. Estas ciudades clasificadas en **Madurez Alta (verde)** se concentran principalmente en la región Andina y en algunos corredores estratégicos del Caribe y un punto focal en Orinoquía, lo que refleja trayectorias institucionales más consolidadas y una mayor articulación entre planeación, catastro y financiación del desarrollo urbano, entre ellas Barranquilla, Bogotá D.C. y Medellín, así como capitales intermedias que han logrado avances homogéneos en los tres componentes, como Manizales, Pereira y Sincelejo. Este grupo se caracteriza por tener:

- POT vigentes y estables, con horizonte de tres periodos de alcaldes, o en fase avanzada de implementación.
- Catastro Multipropósito con niveles de gestión predial iguales o superiores al 80%, especialmente en suelo urbano y de expansión.
- Uso consolidado de instrumentos de financiación urbana, con evidencia de recaudo recurrente en valorización, delineación y/o instrumentos equivalentes, complementado por un marco normativo robusto para plusvalía y reparto de cargas y beneficios.

Este grupo está conformado por las siguientes ciudades:

MUNICIPIO	PUNTAJE POT	PUNTAJE CATASTRO	PUNTAJE USO INSTRU. CVS	PUNTAJE TOTAL	GRUPO MADUREZ	DESBALANCE CRÍTICO	NOTA CUALITATIVA POT	NOTA CUALITATIVA CATASTRO
BARRANQUILLA	3,33	10	10	23,33	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO		
BOGOTÁ, D.C.	10	10	10	30	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO		
MANIZALES	6,66	10	7,91	24,57	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO		
MEDELLÍN	3,33	10	10	23,33	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso	

PEREIRA	6,66	10	10	26,66	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO		
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	10	6,66	10	26,66	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO		Madurez en resultados con dependencia institucional externa
SINCELEJO	3,33	10	10	23,33	ALTA	SIN DESBALANCE CRÍTICO		

Ilustración 5. Ciudades en Grupo de Madurez Alta. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Estas ciudades constituyen una referencia práctica para el resto del sistema urbano, en tanto:

- Cuentan con capacidades técnicas e institucionales que pueden ponerse al servicio de otras capitales mediante redes de cooperación, asistencia técnica horizontal o esquemas asociativos.
- Ofrecen casos de estudio replicables sobre cómo transformar instrumentos de la teoría a la materialización de proyectos urbanos, operaciones estratégicas y políticas fiscales sostenibles.

En términos de política pública, el grupo de ciudades líderes es el llamado a experimentar con instrumentos avanzados, probar esquemas de reparto de cargas y beneficios y profundizar en modelos de gestión del suelo que luego puedan ser escalados.

4.5. Identificación de ciudades en transición institucional

Las ciudades en **Transición (naranja)** forman el grupo más numeroso y se distribuyen de manera dispersa en todo el país, especialmente en la región Caribe, el centro–sur andino y parte del noroccidente. Esta presencia amplia y heterogénea evidencia que la mayoría de las capitales avanzan en algunos componentes del sistema de ordenamiento territorial, pero aún enfrentan debilidades que impiden consolidar una madurez plena. Estas ciudades representan el mayor potencial para escalar a niveles superiores, siempre que se fortalezcan la gestión catastral, la articulación del POT y el uso efectivo de instrumentos de captura de valor del suelo. Este grupo reúne ciudades con avances parciales o desiguales en los componentes del IMOT, entre ellas Bucaramanga, Cali, Cartagena de Indias, Cúcuta, Ibagué, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta, Valledupar, Villavicencio y Yopal, entre otras. Estas ciudades se distinguen por su variada combinación de rendimiento:

* POT vigentes o actualizándose, pero careciendo de procedimientos sólidos para su implementación.
* Logros importantes en catastro o CVS, aunque con retrasos en la coordinación entre instituciones.
* Procesos sobresalientes en instrumentos de financiación del desarrollo, que coexisten con falencias en la información relacionada con el suelo o en la planificación de las normativas.

Este comportamiento muestra caminos institucionales diversos, en los que las fortalezas parciales coexisten con déficits críticos que requieren atención diferenciada. Las ciudades que integran este grupo son las siguientes:

MUNICIPIO	PUNTAJE POT	PUNTAJE CATASTRO	PUNTAJE USO INSTR. CVS	PUNTAJ E TOTAL	GRUPO MADUREZ	DESBALANCE CRÍTICO	NOTA CUALITATIVA POT
ARMENIA	0	10	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	Revisión de componente largo plazo
BUCARAMANGA	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
CALI	0	10	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
CARTAGENA DE INDIAS	0	10	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
CÚCUTA	6,66	0	10	16,66	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
IBAGUÉ	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
LETICIA	10	0	3,33	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
MONTERÍA	10	0	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
NEIVA	0	0	10	10	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
PASTO	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
POPAYÁN	0,0	10	10	20	TRANSICIÓN	SIN DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
SANTA MARTA	10	0	10	20	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
TUNJA	0	0	10	10	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
VALLEDUPAR	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
VILLAVICENCIO	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	
YOPAL	3,33	0	10	13,33	TRANSICIÓN	DESBALANCE CRÍTICO	

Ilustración 6. Ciudades en grupo de Madurez en Transición. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Aunque son diversas, estas ciudades tienen elementos fundamentales en común:

- Fortalezas parciales: muchas muestran POT recientes o progresos en CVS, lo que demuestra una voluntad política y marcos normativos al día.

- Rezagos focalizados: Las debilidades en la gestión catastral predominan, sobre todo en las ciudades con expansión informal, alta movilidad urbana o instituciones con poca capacidad.
- Desbalance crítico ocasional: En algunas ciudades, al menos uno de los pilares del IMOT obtiene una puntuación de cero. Esto limita la efectividad general del sistema, aunque otros componentes hayan progresado.
- Potencial de escalamiento: Este conjunto tiene beneficios comparativos con respecto a las ciudades en brecha, ya que dispone de condiciones institucionales mínimas para avanzar hacia una mayor madurez mediante inversiones específicas.
- Rol regional: varias ciudades en Transición son polos estratégicos como Cali, Cartagena, Villavicencio, Cúcuta, donde fortalecer POT, catastro y CVS tendría efectos multiplicadores en sus áreas metropolitanas o regiones funcionales.

Los resultados del IMOT sugieren que las ciudades en transición necesitan intervenciones variadas orientadas a reforzar los elementos más rezagados para conseguir una articulación eficaz entre los tres pilares del ordenamiento territorial. Las recomendaciones para las ciudades son:

- Promover la actualización del catastro urbano, en particular en áreas de expansión y sectores con datos cruciales para tomar decisiones sobre el suelo.
- Impulsar la puesta en marcha de instrumentos CVS, robusteciendo las capacidades administrativas, legales y de monitoreo.
- Fortalecer procedimientos de actualización o revisión del POT, poniendo el foco en la implementación, los indicadores y las formas de coordinación con el catastro .
- Mejorar la articulación entre el plan, los datos y la financiación, añadiendo gobernanza interinstitucional y buenas prácticas técnicas registradas en ciudades del grupo de alta madurez.

4.6. Identificación de ciudades con brecha estructural

Las ciudades que pertenecen a la categoría de Brecha (rojo), por su parte, se encuentran en áreas que han sido históricamente impactadas por rezagos estructurales, entre ellas se encuentra: el Caribe periférico, la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico. Los patrones de desigualdad territorial y las persistentes diferencias en la capacidad estatal que se observan en su localización hacen que este grupo sea prioritario para la política pública y la asistencia técnica especializada. En el análisis se encuentra:

- Los POTs que han caducado o que están a punto de expirar, sin tener procesos de revisión suficientemente desarrollados.
- El Catastro cuenta con tasas de gestión catastral por debajo del 30 %, especialmente en situaciones de alta ruralidad o expansión dispersa.
- El Uso nulo o marginal de instrumentos de captura del valor del suelo, y en algunos casos, debilidad normativa para habilitarlos y reglamentarlos.

Este grupo está compuesto por las siguientes ciudades:

MUNICIPIO	PUNTAJE POT	PUNTAJE CATASTRO	PUNTAJE USO INSTR. CVS	PUNTAJE TOTAL	GRUPO MADUREZ	DESBALANCE CRÍTICO	NOTA CUALITATIVA POT
ARAUCA	3,33	0	3,33	6,66	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	
FLORENCIA	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
INÍRIDA	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	POT vencido; sin actualización conocida
MITÚ	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	POT vencido; sin actualización conocida
MOCOA	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	POT vencido; sin actualización conocida
PROVIDENCIA	0	0	0	0	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
PUERTO CARREÑO	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	POT vencido; sin actualización conocida
QUIBDÓ	0	0	3,33	3,33	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	Proceso de actualización en curso
RIOHACHA	3,33	0	3,33	6,66	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	
URIBIA	0	0	0	0	BRECHA	DESBALANCE CRÍTICO	POT vencido; sin actualización conocida

Ilustración 7. Grupo de ciudades en Brecha de Madurez. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Estas ciudades tienen en común varias características:

* Gran dependencia de los sistemas tradicionales de gobernanza y financiación, sin un uso estratégico del suelo como activo fiscal.
* Restricciones en la capacidad institucional y administrativa para manejar procesos complejos (como la revisión de POT, la implementación de nuevos instrumentos o los barridos catastrales).
* Situaciones territoriales difíciles (como ser zonas de frontera, de alta ruralidad o insulares) que requieren que la cooperación internacional y el país ofrezcan esquemas de apoyo especiales.

Para este conjunto, el IMOT es un instrumento de priorización, no de señalamiento, que permite guiar programas de asistencia técnica, financiación diferenciada y fortalecimiento institucional, con un enfoque en actualización específica del catastro en centros urbanos y poblados y en un rápido avance de los procesos de revisión y modificación del POT.

Del análisis anterior, es posible resaltar tres conclusiones resultado del análisis estructurales emergen de los resultados:

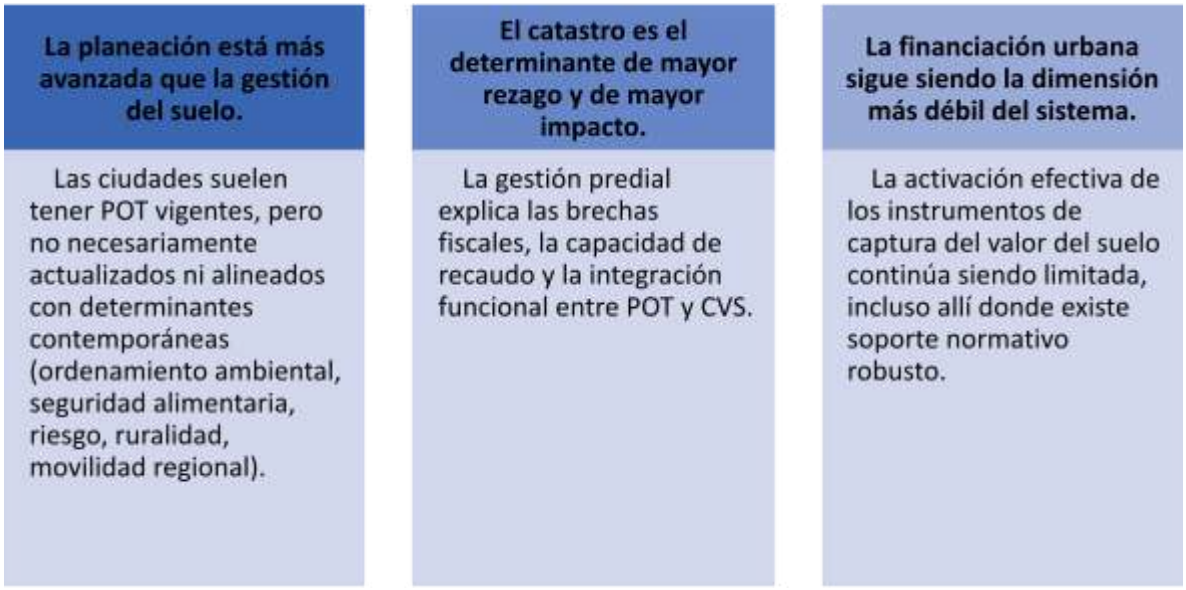

Ilustración 8. Conclusiones estructurales a partir de los resultados del IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

4.7 Casos especiales y dinámicas diferenciadas

Finalmente, el análisis del IMOT permite identificar **casos especiales** que, por su peso demográfico, económico o territorial, merecen una lectura diferenciada:

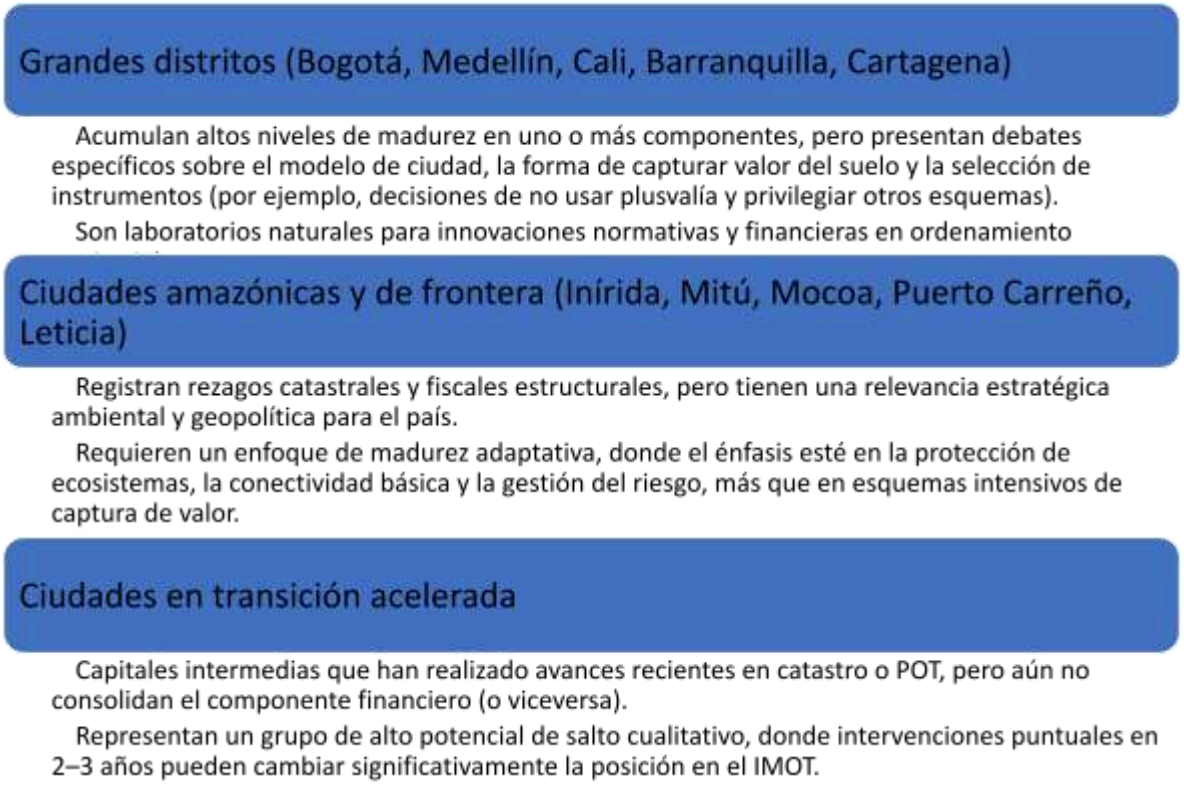

Ilustración 9. Casos de especial interés a partir de resultados del IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Caso particular San José del Guaviare: "madurez por priorización nacional".

San José del Guaviare se ubica en el grupo de Alta Madurez, impulsado por un desempeño balanceado en POT (2.0), catastro (1.0) y CVS (1.75). No obstante, su caso revela un matiz relevante para la interpretación del índice: la gestión catastral fue ejecutada por el IGAC, y no por capacidad local instalada, dado que el municipio no es gestor catastral habilitado.

Esto muestra un tipo particular de trayectoria institucional: alta madurez de su ordenamiento territorial, pero con soporte institucional externo (del orden nacional). Si bien el puntaje es metodológicamente correcto, el índice evalúa estado del catastro y no autoría de la gestión, este caso evidencia la necesidad de fortalecer la sostenibilidad institucional del catastro como componente crítico de la política nacional de ordenamiento territorial.

El caso de San José del Guaviare sugiere que la intervención nacional puede acelerar la madurez territorial, pero si no se acompaña de construcción de capacidades locales, las mejoras pueden ser temporales. Este es un ejemplo relevante para el diseño de incentivos nacionales y para la formulación de una Política General de Ordenamiento Territorial. Su clasificación en el grupo de Madurez Alta es, por tanto, metodológicamente rigurosa, pero requiere esta anotación estratégica para la interpretación de política pública: se trata de un caso exitoso en resultados, que podría

avanzar hacia una madurez plenamente autónoma si logra consolidar capacidades técnicas, administrativas y financieras locales.

Los casos presentados muestran que la madurez territorial requiere de una efectiva gobernanza territorial por parte de los gobiernos locales, pues la dependencia al gobierno central no garantiza la sostenibilidad de los instrumentos de planeación, tal como el POT o el Catastro. Esto dado que el Gobierno Nacional tiene a discreción la decisión de financiar la gestión territorial de las ciudades, lo cual afecta el principio de autonomía territorial y fiscal, al igual que el principio de descentralización.

5. ANÁLISIS TRANSVERSAL

5.1 Análisis de componentes por grupo de madurez

Para evaluar de manera integral la madurez institucional del ordenamiento territorial en las ciudades capitales de Colombia, se analizaron de forma cruzada los tres componentes del Índice de Madurez de Ordenamiento Territorial (IMOT)**:** planeación territorial (POT), gestión catastral multipropósito y financiación del desarrollo urbano mediante instrumentos de captura del valor del suelo (CVS)**.** Esta lectura integrada permite, además de identificar la posición de cada ciudad frente al índice, reconocer patrones territoriales, brechas de articulación institucional, trayectorias divergentes de madurez y riesgos estructurales que pueden afectar la implementación de las políticas nacionales de ordenamiento y suelo. Para lo anterior, se elaboraron gráficos tipo radar que muestran el comportamiento de los tres componentes del IMOT (POT, Catastro y CVS) para cada uno de los grupos.

El siguiente gráfico que reúne los puntajes de POT, Catastro y CVS para las 33 ciudades capitales ofrece una lectura amplia y simultánea de las dinámicas internas del sistema de ordenamiento territorial en Colombia:

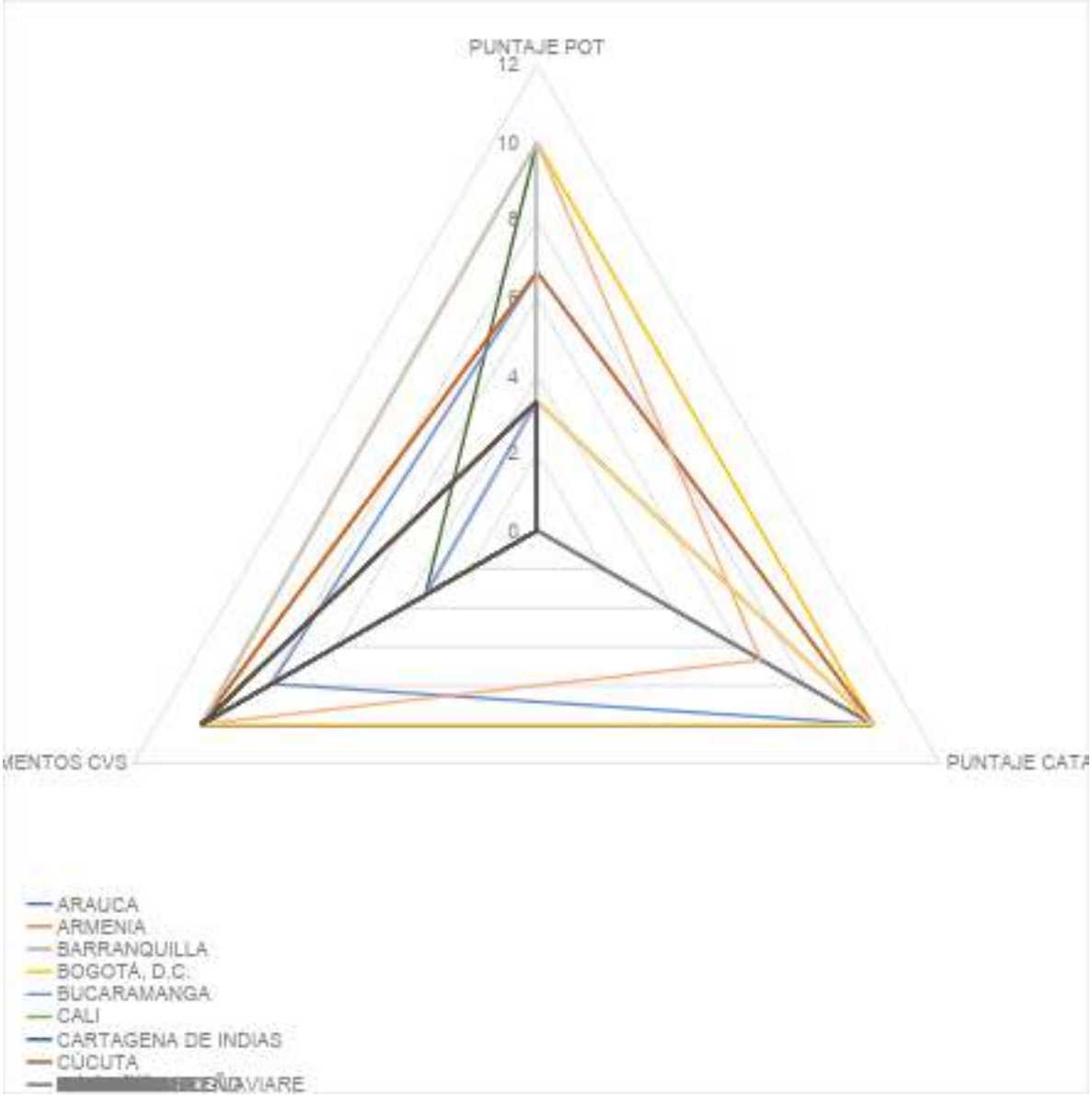

Ilustración 10. Diagrama de redes de resultados del IMOT por componente de las 33 ciudades asociadas. Fuente: Elaboración propia, 2025.

La ilustración muestra patrones estructurales consistentes que hacen posible entender cómo se reparte la madurez del ordenamiento territorial en todo el país. Una primera observación se deriva de la conducta del componente POT. Se puede observar una dispersión significativa en la parte superior del radar: varias capitales llegan al valor más alto, lo que señala revisiones o actualizaciones recientes, otras se mantienen en niveles bajos o cerca de cero, lo cual evidencia vigencias caducadas o progresos iniciales. Esta apertura del abanico muestra que, aunque existe un conjunto de ciudades que ha logrado mantener al día su planeación formal, el ritmo general de actualización del POT sigue siendo desigual y depende fuertemente de la capacidad administrativa, la estabilidad institucional y, en algunos casos, del acompañamiento externo.

El componente catastral presenta un patrón diferente. A diferencia de la amplitud observada en POT, la mayoría de las líneas asociadas al catastro se contraen hacia la base del radar, lo que evidencia que la gestión catastral con enfoque multipropósito sigue siendo el mayor cuello de botella del sistema. La gráfica revela con claridad que un número significativo de ciudades conserva puntajes cercanos a cero en este componente, incluso algunos de los que cuentan con instrumentos de financiación activos o POT vigentes. **Igualmente, se identifica un fenómeno recurrente: aunque la planificación y la financiación progresan la información sobre el suelo no . Esto obstaculiza la toma de decisiones sobre el territorio, especialmente en los casos en los que hay valores mínimos en catastro y mejoras en los otros pilares.**

El comportamiento del componente CVS permite observar que las líneas asociadas al uso de instrumentos de captura de valor del suelo se proyectan más que las del catastro, lo cual indica que, en varias ciudades, estos mecanismos han sido adoptados con cierto nivel de regularidad. No obstante, el gráfico indica que este progreso no está en sintonía con la situación del catastro ni del POT en cada caso. En ciertos municipios se notan puntuaciones más bien altas en CVS, aunque están acompañadas de un catastro que no está actualizado o de un POT caducado. Esta desarticulación puede estar revelando que tener instrumentos fiscales no garantiza que haya una estructura institucional madura. Para que estos instrumentos sean verdaderamente efectivos, se requiere de una base de datos confiable y de una planificación actualizada.

Por otra parte, varias curvas muestran saltos abruptos entre un componente y otro, lo que sugiere que una proporción importante de las ciudades avanza de manera aislada en uno de los pilares mientras permanece rezagada en los otros. Este comportamiento confirma la tesis central del IMOT: la madurez territorial no depende de logros parciales, sino de la articulación efectiva entre los tres sistemas que soportan el ordenamiento territorial: planificación , información del suelo y financiación urbana. Incluso las ciudades que muestran un desempeño sobresaliente en uno de los componentes se ven limitadas si los demás no evolucionan en conjunto.

En términos generales, el radar general proporciona una interpretación sintética pero esclarecedora del panorama nacional. **La adopción desigual de instrumentos CVS, la presencia de puntuaciones bajas en Catastro y la disparidad en POT crean una situación donde la madurez territorial varía enormemente entre las ciudades capitales.** Esta gráfica sirve, además, como antesala visual para comprender por qué el IMOT agrupa a las ciudades en Alta Madurez, Transición y Brecha: los perfiles internos son suficientemente diferenciados para sustentar esa clasificación, y los desbalances que se observan en el radar se reflejan de manera consistente en los resultados finales del índice.

Madurez Alta (Grupo I)

El patrón que muestra el radar para las ciudades del Grupo I es notablemente diferente del que se observa en la visualización general. En contraste con la dispersión marcada que distingue al grupo de las 33 capitales, las curvas de las ciudades de más alta madurez tienen una disposición más compacta y coherente. Esto demuestra que existen trayectorias institucionales relativamente consolidadas en los tres componentes analizados: planificación territorial (POT), catastro multipropósito y uso de herramientas para capturar el valor del suelo, como se muestra a continuación:

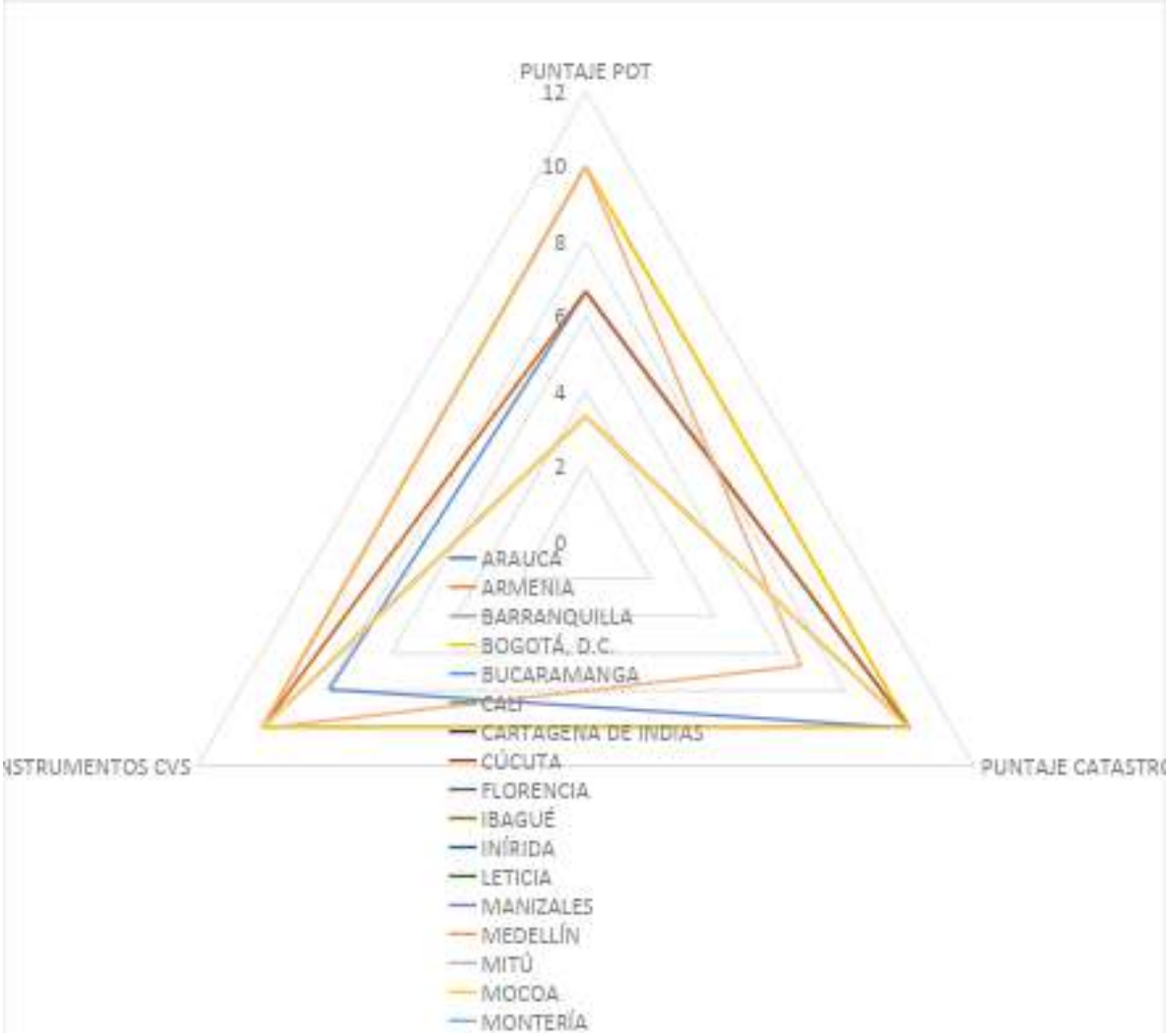

Ilustración 11. Diagrama de redes ciudades del grupo de Madurez Alta. Fuente: Elaboración propia, 2025.

En el componente POT, los valores de todas las ciudades del grupo son altos. Este comportamiento es indicativo de procedimientos de revisión en curso o ya concluidos, marcos normativos sólidos y una estabilidad institucional mayor que permite mantener proyectos relacionados con el ordenamiento territorial. A pesar de que la gráfica indica ligeras disparidades entre los municipios, en términos generales se percibe que la planificación estratégica ha llegado a un grado de madurez más elevado que el promedio nacional y es uno de los pilares más sólidos del grupo.

El comportamiento del catastro es el contraste más relevante en relación con la situación nacional. Aunque algunas ciudades no llegan al valor máximo en este componente, el gráfico indica que el grupo se encuentra de forma constante en niveles intermedios o altos. Barranquilla, Bogotá y Medellín muestran calificaciones estables y por encima de la mayoría de las ciudades del país; en cambio, Pereira y Manizales tienen desempeños parecidos, lo que confirma el patrón observado en su gestión catastral durante los años recientes. El caso de San José del Guaviare es interesante porque muestra un valor más bajo en catastro, pero a pesar de eso se coloca en el grupo de alta

madurez debido a rendimientos excepcionales en los otros dos componentes. Este comportamiento puntual podría haberse visto favorecido por la intervención a nivel nacional.

En cuanto al uso de instrumentos de captura de valor del suelo (CVS), el radar muestra uno de los rasgos distintivos del grupo: la mayoría de las ciudades alcanza el valor máximo en este componente. Medellín, Barranquilla, Bogotá, Pereira y Sincelejo muestran una conducta casi igual, lo que pone de manifiesto el uso constante de herramientas como la plusvalía, la delineación urbana, la valorización o la participación en plusvalías. **Este patrón indica que, para estas ciudades, el componente financiero es un mecanismo que ya forma parte de sus prácticas comunes de gestión urbana o, al menos, cuenta con una base normativa sólida.** Una vez más, San José del Guaviare se presenta como un caso específico; su nivel es más bajo que el de la mayoría del grupo, pero lo suficientemente alto para mantener una madurez elevada en el total.

El estudio de las curvas superpuestas hace posible distinguir una característica compartida por las ciudades del grupo: no hay desequilibrios críticos entre los tres componentes. A pesar de que los tres elementos analizados presentan diferencias en cuanto a magnitud, el perfil general es bastante uniforme, lo cual contrasta con las situaciones en los grupos de Brecha y Transición, donde la asimetría entre los pilares es la norma. En el Grupo I, los tres componentes progresan con un grado de articulación más elevado. Esto explica por qué estas grandes ciudades satisfacen formalmente las exigencias del ordenamiento territorial, pero además poseen las condiciones institucionales y operativas para llevarlo a cabo de forma integral, con una importante inversión de recursos para tener esta información actualizada.

Así pues, el radar del Grupo I no solo indica puntuaciones altas, sino también consistencia. Este es el componente que diferencia a las ciudades con un elevado nivel de madurez territorial. Su rendimiento indica que la planificación, los instrumentos de financiación y la información del suelo no operan como sistemas independientes, sino como un mecanismo coordinado. La razón por la que estas ciudades han podido establecer caminos de transformación territorial más duraderos puede estar relacionada con la coherencia institucional como fundamento para un desarrollo urbano sostenible.

Transición (Grupo II)

El radar del Grupo II muestra una serie de patrones que se diferencian de la coherencia que se ve en las ciudades con alto grado de madurez. En esta figura, la configuración es más dispersa y, sobre todo, con una asimetría significativa: algunos componentes llegan a tener puntuaciones altas, mientras que otros se mantienen en niveles bajos de manera constante. La condición de "transición" según el IMOT se define precisamente por esta heterogeneidad interna: una etapa institucional en la que hay progresos parciales, pero la coordinación entre financiación, información del suelo y planificación todavía no se ha logrado establecer.

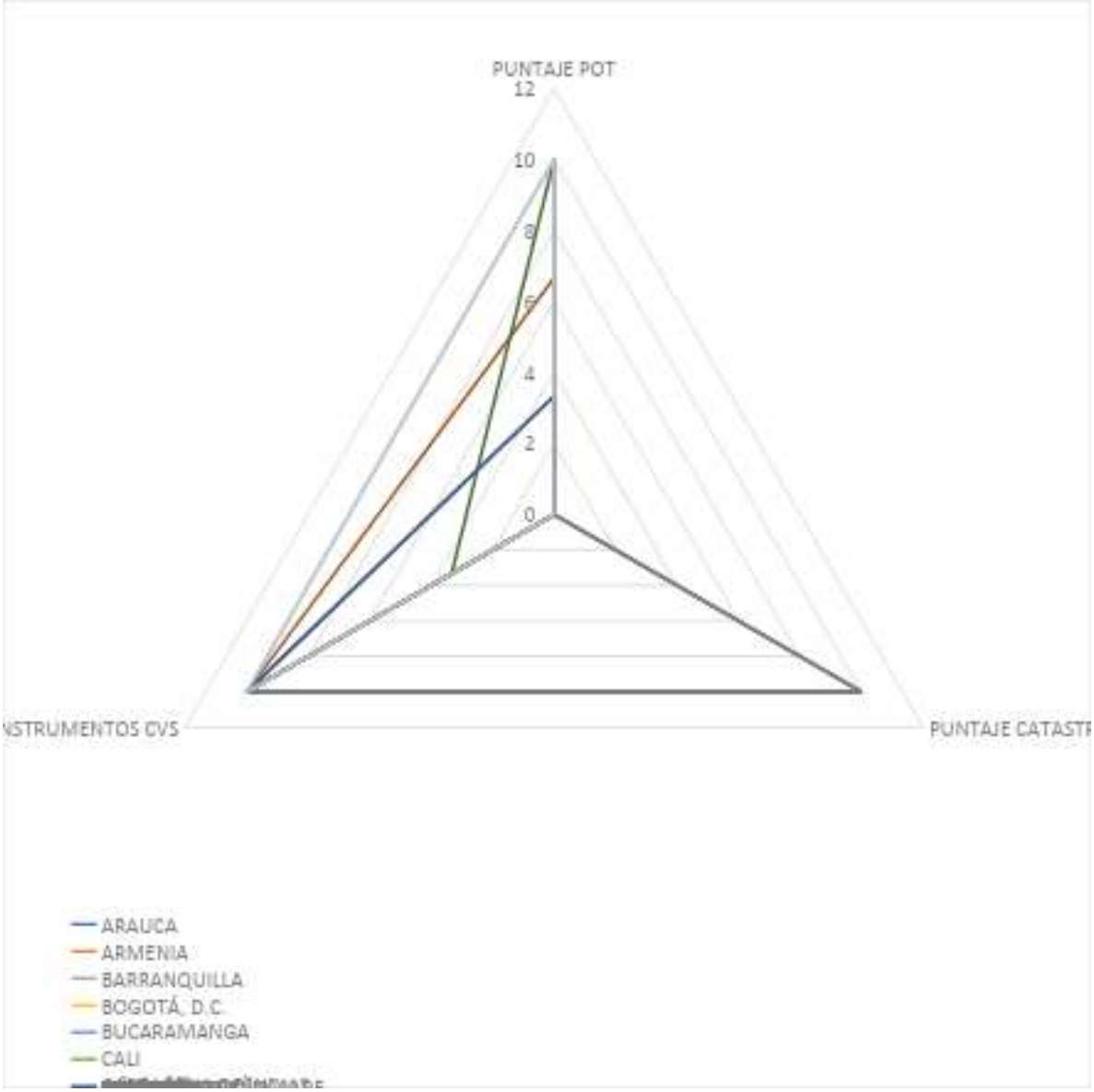

Ilustración 12. Diagrama de redes ciudades del grupo de Madurez en Transición. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Uno de los rasgos más visibles en la gráfica es el desempeño del componente POT. Varias ciudades ubicadas en este grupo exhiben valores altos o incluso máximos, lo que refleja procesos recientes de actualización o revisiones avanzadas. Leticia, Montería y Santa Marta aparecen como ejemplos claros de ello: en todos esos casos, la planeación formal del territorio parece cumplir los requisitos básicos en términos de vigencia y enfoque estratégico. Sin embargo, también hay ciudades que se sitúan en rangos intermedios o bajos, lo que introduce una primera señal de la diversidad interna del grupo y de las diferentes trayectorias que están recorriendo.

La lectura cambia de manera drástica al observar el comportamiento del catastro multipropósito. La gráfica revela que un porcentaje importante de las ciudades tiene puntajes próximos a cero en este componente. Este patrón se observa de forma sistemática en Bucaramanga, Ibagué, Pasto,

Villavicencio, Yopal, Valledupar, Neiva y Tunja, entre otras. La gestión catastral, para este grupo, representa el punto más crítico del sistema de ordenamiento territorial, según indica esta tendencia generalizada de rezago. A pesar de que hay ciudades con POT actualizados o instrumentos fiscales activos, su habilidad para implementar las decisiones de ordenamiento y movilizar recursos para respaldar proyectos urbanos se ve restringida por la falta de una sólida base catastral. En la práctica, la brecha en el catastro funciona como una restricción institucional que evita que otros progresos tengan un impacto real en el territorio.

A diferencia del catastro, la mayoría de las ciudades del grupo alcanza puntajes altos en instrumentos de financiación, lo que evidencia que estos mecanismos han sido incorporados, al menos parcialmente, en la gestión fiscal urbana. No obstante, el radar indica que este progreso no siempre cuenta con el apoyo de las condiciones técnicas que deberían estar presentes durante su implementación. Ciudades como Ibagué, Montería o Cúcuta tienen un alto nivel de CVS, pero persisten rezagos importantes en el catastro . Esto reduce la eficacia de los instrumentos en la práctica, sin datos actualizados del suelo, su capacidad para recaudar y su impacto en la ejecución del POT pueden verse notablemente limitados. En otras circunstancias, como la de Leticia, las brechas en los otros dos componentes son amplias y coexisten con la presencia de CVS. Esto demuestra trayectorias más irregulares que dependen de esfuerzos específicos.

La superposición de curvas muestra un componente estructural que distingue al Grupo II: la mayoría de las ciudades exhiben cierta clase de desbalance interno entre los elementos, ya sea una fuerte POT con un catastro débil, un CVS elevado sin planificación actualizada o una mezcla intermedia de progresos y retrocesos. Esta conducta verifica que la madurez institucional no se puede considerar como la unión mecánica de los tres pilares, sino más bien como un proceso de convergencia que solo se alcanza cuando los elementos progresan en conjunto. Algunas ciudades se han embarcado en esta ruta desde la planificación, otras desde la financiación y un número reducido desde el fortalecimiento de catastros; sin embargo, todavía no han llegado al equilibrio necesario para establecer un sistema sólido de ordenamiento territorial.

En resumen, el radar del Grupo II describe a un conjunto de ciudades que se encuentran en un punto intermedio de madurez: han superado los rezagos estructurales más profundos, pero aún no cuentan con los elementos institucionales que caracterizan a las ciudades del grupo de alta madurez. Este grupo representa tal vez, el mayor potencial de avance en el corto plazo, siempre que se aborden los déficits más evidentes especialmente la actualización catastral, y se fortalezcan los mecanismos de articulación interinstitucional que permitan transformar los avances parciales en capacidades sostenidas. Su posición en el IMOT refleja una trayectoria en curso; un escenario en el que varias de estas ciudades podrían escalar hacia una madurez territorial plena en los próximos años, siempre que se den las intervenciones adecuadas.

Brecha (Grupo III)

El radar del Grupo III es el que muestra, probablemente, la imagen más clara de todos los gráficos comparativos del IMOT. **Las líneas del Grupo III, en contraste con las de los grupos de Alta Madurez y Transición, que exhiben una amplia gama de conductas internas, se agrupan en un área pequeña del radar. Esto genera un patrón comprimido que muestra un rezago estructural simultáneo en los tres elementos del índice.** Esta concentración visual da cuenta de un conjunto

de ciudades en las que la capacidad para planear, medir y financiar el territorio se encuentra limitada por factores institucionales, técnicos y territoriales que exceden la dimensión normativa del POT o la adopción puntual de instrumentos de gestión.

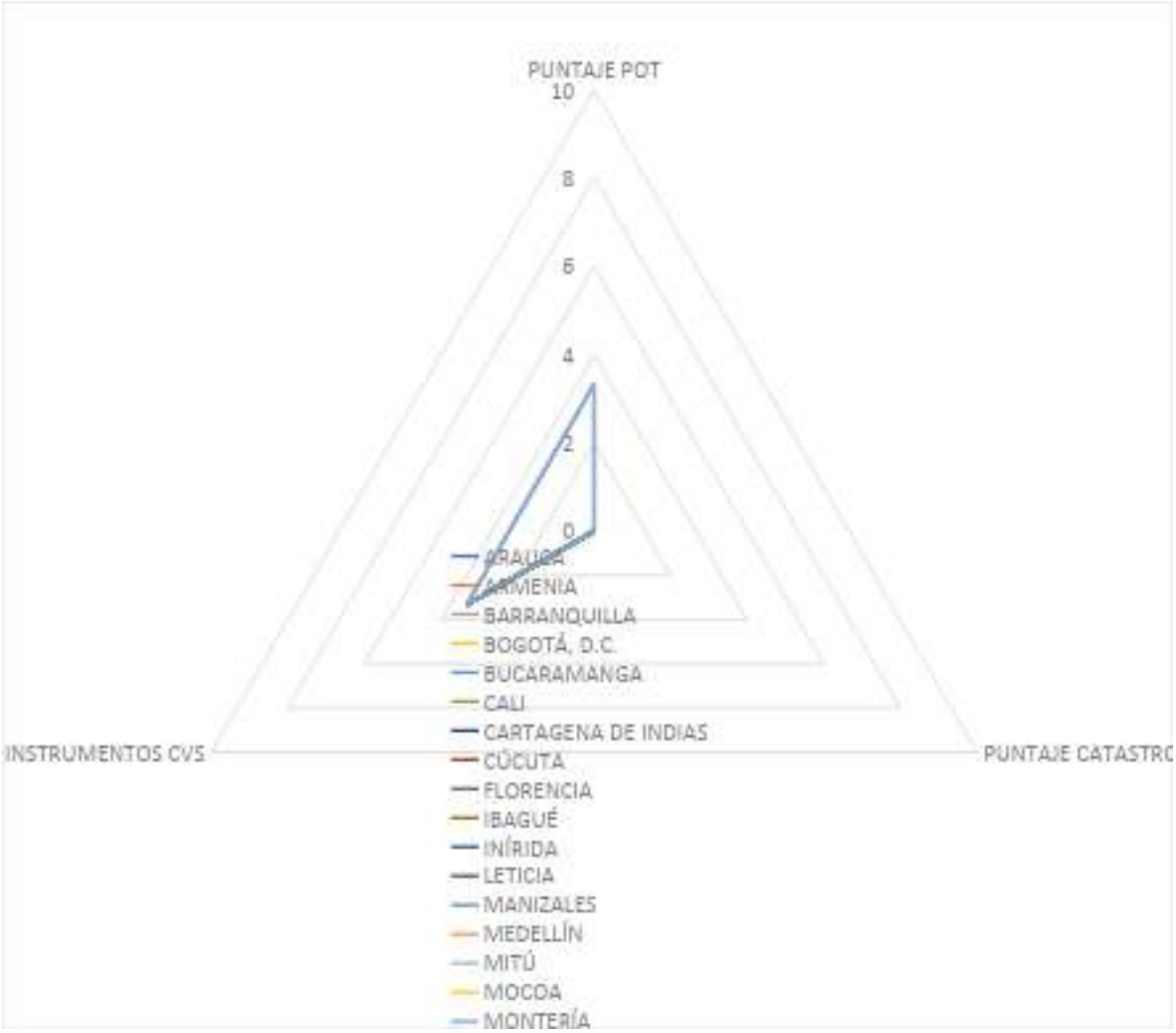

Ilustración 13. *Diagrama de redes ciudades del grupo de Madurez Brecha. Fuente: Elaboración propia, 2025.*

El componente POT presenta la señal inicial de este atraso, pues a pesar de que algunos municipios como Arauca y Riohacha, logran cifras moderadas que se aproximan al punto medio de la escala, el grueso continúa en niveles bajos o casi nulos. Esta conducta demuestra que, en muchas de estas capitales, los procedimientos de modernización del POT son recientes, están comenzando o, en la mayoría de casos, no existen. La gráfica indica que el marco de planificación territorial no se ha convertido en una herramienta totalmente funcional, ya sea debido a restricciones administrativas, la baja capacidad de los equipos técnicos, limitaciones presupuestales o la inestabilidad institucional.

El catastro multipropósito, por su parte, presenta un patrón aún más marcado de rezago. Las líneas asociadas a este componente convergen casi todas en el punto inferior del radar, lo que indica que la gestión catastral tanto urbana como rural, no ha avanzado de manera significativa en ninguna de las ciudades del grupo. Este resultado parece responder a lo ya conocido, ya que muchas de estas capitales tienen zonas rurales amplias, densidad poblacional baja, condiciones geográficas y de seguridad complejas, así como baja conectividad. Estos elementos han puesto obstáculos a la producción y mantenimiento de información predial a lo largo de la historia, con un puntaje cercano a cero en catastro, estas ciudades enfrentan serias restricciones para implementar decisiones de ordenamiento o para activar instrumentos fiscales que dependan de datos catastrales confiables que respondan a la realidad de los territorios.

El comportamiento del componente CVS introduce una aparente excepción, aunque limitada. Las curvas correspondientes a los instrumentos de captura de valor del suelo se proyectan hacia valores moderados, en torno a 1 punto, lo que indica que varias ciudades del grupo han incorporado o reportado formalmente el uso de al menos un instrumento fiscal. No obstante, **este avance resulta insuficiente cuando se analiza en relación con los otros componentes. Sin planificación actualizada y sin catastro, la capacidad real de los instrumentos para generar recursos o impulsar la transformación urbana es reducida.** La gráfica muestra, en ese sentido, una paradoja frecuente en contextos de baja capacidad institucional: el instrumento existe en el papel, pero carece de las condiciones mínimas para operar de manera efectiva.

La lectura conjunta de las dimensiones ilustradas en el radar muestra en las ciudades con brecha en madurez territorial, un estancamiento en los tres pilares del sistema de ordenamiento, reforzando mutuamente su rezago. La ausencia de catastro limita la implementación del POT, la falta de un POT actualizado reduce la pertinencia de los instrumentos CVS, y la debilidad de los sistemas fiscales impide financiar los ajustes que requeriría la planificación territorial. **Esta dependencia negativa resulta en un círculo vicioso que es complicado de romper sin una asistencia continua desde el nivel nacional y sin inversiones concretas en habilidades técnicas, tecnología, equipos y gobernanza a nivel local.**

Finalmente, el patrón visual de este radar compacto, reducido y homogéneo, evidencia que las ciudades del Grupo III no presentan desbalances internos tan marcados como los observados en el Grupo II, en este caso, el problema no es la asimetría entre componentes, sino su fragilidad simultánea. La madurez restringida de estas áreas se debe a un sistema institucional que necesita ser robustecido en su totalidad, no por componentes. Este descubrimiento subraya lo importante que es incluir en la política nacional de ordenamiento territorial sistemas de distinción, asistencia técnica focalizada y métodos de sostenibilidad después de las intervenciones externas. Esto les permite a las ciudades sobrepasar obstáculos históricos y dirigirse hacia caminos más sólidos de gestión y planificación territorial.

5.2 Relaciones entre los componentes (correlaciones interpretativas)

Para comprender de manera más completa cómo interactúan los elementos que sustentan la madurez territorial, se analizaron las relaciones estadísticas entre los tres componentes del IMOT: vigencia y oportunidad del POT, grado de gestión catastral adelantada y uso operativo de los instrumentos de captura de valor del suelo. Este análisis se desarrolló a partir de las **variables**

brutas reportadas por las ciudades, y no con los puntajes normalizados del índice, por dos razones metodológicas.

En primer lugar, la normalización comprime de manera artificial la variabilidad de los datos y produce distribuciones muy planas, lo que disminuye el análisis sensible y tiende a generar coeficientes próximos a cero, incluso si hay patrones institucionales significativos en la realidad. En segundo lugar, es posible preservar la magnitud de los fenómenos mediante el uso de valores reales: las discrepancias catastrales exactas, los años con normativa desactualizada y las diferencias específicas en el uso de instrumentos CVS. Esto contribuye a que el análisis sea más transparente y permite una lectura más precisa de las capacidades institucionales de cada ciudad. Por lo tanto, **el IMOT se usa exclusivamente como mecanismo de clasificación comparativa**, mientras que el análisis de correlaciones se desarrolla con valores brutos. Con esta base, los resultados muestran tres relaciones centrales:

Relación analizada	**Coeficiente**
POT – Catastro	–0,14
Catastro – CVS	0,46
POT – CVS	–0,48

Ilustración 14. Relaciones entre componentes del IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Estos resultados permiten identificar dinámicas clave sobre la forma en que las instituciones gestionan el suelo en las ciudades capitales:

A pesar de que ninguna de estas correlaciones indica causalidad, sí muestran patrones importantes acerca del funcionamiento del sistema de ordenación territorial en las capitales nacionales. La primera relación entre el POT y el Catastro revela una correlación prácticamente inexistente, esto indica que la renovación del POT y la gestión del catastro progresan, en la realidad, por vías institucionales diferentes. En principio, el catastro multipropósito debería funcionar como la fuente principal para elaborar y revisar los POT. No obstante, la evidencia empírica señala que los dos procesos no se retroalimentan de manera constante, puesto que un POT reciente, generalmente, no va junto a una base catastral actualizada. De igual forma, la gestión catastral tampoco causa reformas o ajustes del ordenamiento de manera sistemática. Esta desvinculación limita la capacidad de los POT para orientar intervenciones reales sobre el territorio y dificulta que el catastro cumpla su función como soporte técnico del planeamiento.

La segunda relación entre el catastro y la CVS es la más evidente. El coeficiente positivo y moderado (0,46) podría estar indicando que una mayor calidad en el catastro se relaciona con más oportunidades de recaudo efectivo a través de instrumentos de valor del suelo. Esto se ajusta a la lógica fiscal: sin datos prediales confiables, no se puede calcular con la exactitud requerida las cargas, los beneficios o las valorizaciones para poder utilizar estos instrumentos. Cuando el catastro progresa en las ciudades, el portafolio fiscal del suelo suele ser más extenso y funcional, lo que subraya la relevancia del catastro como facilitador financiero para el crecimiento urbano.

La tercera relación entre POT y CVS tiene una correlación negativa de magnitud moderada (–0,48). Si bien la actualización del POT no causa el fortalecimiento de los instrumentos de captura de valor del suelo, sí es posible decir que, por lo general, las ciudades que actualizan el POT consiguen

usar de forma constante los instrumentos para financiarse a nivel urbano, por ejemplo…. En muchos casos, los POT más recientes no logran convertirse en procedimientos eficaces para movilizar recursos, lo que demuestra una diferencia entre la planificación normativa y la administración operativa del suelo. El POT puede llegar a convertirse en un instrumento meramente declarativo, que tiene validez legal pero poca capacidad para guiar proyectos, obras o acciones urbanas si no se le asignan recursos.

Al examinar esta relación de manera conjunta, se evidencia que el sistema colombiano de ordenamiento territorial está segregado, y que cada uno de sus componentes coexisten de manera independiente. Esta falta de integración es la razón por la que las ciudades con POT vigentes presentan rezagos catastrales importantes, o por qué las que tienen catastros modernos enfrentan problemas para poner en marcha mecanismos fiscales. Como resultado, el modelo es tal que ninguna pieza puede alcanzar su máximo potencial debido a que las demás no la respaldan.

Con el IMOT, esta fragmentación se vuelve estratégicamente relevante ya que la madurez territorial no se logra simplemente con la actualización del POT, el catastro multipropósito o la activación de instrumentos de financiación por separado, esta exige que los tres elementos operen como un sistema coordinado y articulado. Es probable que se mantengan los POT no ejecutados, los catastros que no alimentan la decisión pública y las herramientas fiscales que no pueden funcionar debido a la falta de condiciones institucionales o técnicas hasta que esa articulación se establezca.

5.3 Hallazgos críticos sobre capacidad estatal, financiamiento y desigualdad territorial

Los resultados, independientemente de las diferencias entre los grupos de madurez, evidencian patrones comunes vinculados a la capacidad del E stado, la sostenibilidad fiscal y las disparidades territoriales que limitan la aplicación efectiva de los instrumentos para planificar, informar y financiar el suelo. En primer lugar, es posible observar que el impuesto predial sigue siendo la fuente más importante de financiación urbana en el grupo de ciudades estudiado. El empleo de la Ley 388 de 1997, a pesar de que brinda una extensa gama de herramientas para captar el valor del suelo, continúa siendo marginal. El puntaje CVS bajo indica carencias en los ámbitos administrativos, legales y técnicos que complican su adopción. Por lo tanto, muchas ciudades no tienen métodos adicionales para financiar sus proyectos estratégicos, lo que reduce la posibilidad de llevar a cabo la visión que se ha establecido en los POT.

Además de esta limitación fiscal, existe una brecha territorial que responde a patrones geográficos históricos. Las ciudades del centro andino y del Caribe suelen tener un nivel de madurez más elevado, en cambio, las capitales de la Amazonía, Orinoquía y algunas zonas del Pacífico tienen retrasos importantes. Esta distribución territorial no solo pone de manifiesto las disparidades históricas, sino que además indica que la capacidad estatal en lo relacionado con la administración, la capacitación técnica y la estabilidad institucional, está fuertemente influenciada por elementos socioeconómicos y territoriales. Por lo tanto, la madurez territorial va más allá del cumplimiento de normas, influye también en disparidades estructurales que el sistema actual no consigue rectificar.

Pese a esta diversidad, el IMOT detecta importantes experiencias de innovación institucional En ciudades como Barranquilla y Bogotá que han establecido herramientas de vanguardia, modelos de distribución de beneficios y cargas, bancos de suelo, esquemas híbridos de financiación que les facilitan convertir sus POT en proyectos urbanos factibles. **Estos ejemplos demuestran que, si hay continuidad administrativa y capacidad técnica, los instrumentos del suelo pueden funcionar bien y llegar a ser motores de la urbanización.** Esta innovación, que se refleja como bonificación en el indicador CVS, demuestra que las ciudades son capaces de ir más allá del mínimo requerido y desarrollar estructuras institucionales más complejas e independientes.

Por otra parte, si varias ciudades capitales cierran las brechas que existen en la gestión catastral, reanudan los ciclos de revisión del POT y utilizan instrumentos de financiación de manera regular, podrían mejorar su nivel de madurez. Esto necesita inversiones en términos de información geoespacial, colaboración técnica con las entidades responsables de los sectores a nivel nacional, robustecimiento de la administración y una integración más firme entre los gobiernos municipales, departamentales y nacionales. En estos territorios, la transición a la madurez depende más de fortalecer las herramientas existentes que de crear nuevas.

El diagnóstico general, basado en estos patrones, indica que la madurez territorial se mantiene cuando los tres pilares del sistema están alineados, es decir, cuando se presentan un POT vigente, un catastro multipropósito actualizado y una cartera operativa de instrumentos financieros. La ciudad se encuentra con restricciones para convertir su visión territorial en proyectos específicos cuando uno de estos elementos falla o cuando hay desbalances críticos. Esta lectura posibilita guiar estrategias distintas como asistencia técnica intensiva y recursos concentrados en ciudades con disparidades; aceleración de reformas en territorios que están en transición; y promoción de la innovación en ciudades punteras.

Avances derivados de soporte institucional externo

Como hallazgo adicional, se hace necesario mencionar que, en diversas ciudades, los progresos en madurez no son fruto de habilidades locales establecidas, sino del respaldo directo de niveles nacionales o de terceros. Los procesos de formulación de POT con la dirección de asesores externos, los programas financiados por cooperación internacional y la actualización catastral promovida por el IGAC han hecho posible en el corto plazo que se aumenten las puntuaciones, aunque no han consolidado a la institución para mantener estos procedimientos. Esto pone de manifiesto una oportunidad de mejora en el diseño de la arquitectura del sistema de ordenamiento actual: las intervenciones impulsan los resultados, pero no garantizan que se habilite institucionalmente ni que la operación continúe.

Esta situación puede traducirse en un potencial riesgo, pues si no hay equipos técnicos firmes, si las unidades catastrales no están fortalecidas y si no se tiene la capacidad jurídica para administrar instrumentos de financiamiento, los progresos logrados se desvanecen y la ciudad puede volver a niveles bajos de madurez en el corto o mediano plazo. Para prevenir esta vulnerabilidad, es esencial que la priorización nacional vaya acompañada de transferencia de capacidades, planes de sostenibilidad después de la actualización y criterios claros de madurez institucional para coordinar la programación del Catastro Multipropósito, POT y CVS.

Este hallazgo abre un debate estratégico para el país:
¿qué tipo de intervenciones nacionales técnicas, financieras o normativas generan impactos sostenibles en municipios con capacidades históricamente bajas? La versión 2 del IMOT ofrecerá una oportunidad para explorar esta pregunta y avanzar hacia un modelo de fortalecimiento territorial que combine apoyo externo con habilitación institucional duradera.

6. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

6.1 Rutas diferenciadas de intervención según nivel de madurez territorial (IMOT)

El próximo ciclo de reforma del modelo de ordenamiento territorial en Colombia debe dejar de ver el POT como mero documento y proyectarlo como la **plataforma operativa de gobernanza del suelo**. Con base en ello, se recomienda que la política nacional de ordenamiento territorial y catastro multipropósito evolucione hacia un modelo de intervención diferenciada según el nivel de madurez territorial, bajo las siguientes recomendaciones:

Grupo del IMOT	Diagnóstico estructural	Objetivo de intervención	Acciones recomendadas (orden secuencial)	Horizonte de resultados esperados
1. Alta madurez	Integración funcional de POT + Catastro + CVS	Consolidar e innovar	Profundizar instrumentos avanzados (reparto, transferencias de derechos, bancos de suelo) Fortalecer la gestión de grandes proyectos urbanos. Fortalecer la cooperación entre ciudades para la transferencia de capacidades entre las distintas capitales Incentivar innovaciones institucionales (bancos de suelo, reparto equitativo de cargas y beneficios, captura de plusvalías en proyectos integradores). Crear un mecanismo de laboratorio de aprendizaje	Corto plazo (1–3 años) — impacto demostrativo y escalable

			entre pares para permitir que estas ciudades transfieran sus innovaciones a otras capitales. Priorizar su participación en pilotos de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial para acelerar su impacto demostrativo. Invertir en TIC y fortalecer la educación relacionada a la gestión territorial Avanzar en la sofisticación de las bases de datos ya existentes	
2. Madurez en transición	Avances parciales con cuellos de botella en uno o dos componentes	Acelerar la articulación	Actualizar catastro en zonas urbanas estratégicas. Activar CVS con recaudo sostenible (no esporádico) Integrar información catastral en revisión de POT. Crear unidades de gestión del suelo / oficinas especializadas. Establecer planes de asistencia técnica focalizada para cerrar los cuellos de botella específicos. Generar incentivos nacionales o departamentales condicionados a la actualización catastral y a la activación de instrumentos CVS.	Corto - Mediano plazo (2–4 años)

			Emprender actualizaciones de POT basadas en datos espaciales, a partir de la formulación, fortalecimiento o actualización de los expedientes municipales, como principal insumo para la revisión de los instrumentos.	
3. Brecha territorial	Rezago simultáneo en planificación, información y financiación	Construir mínimas capacidades habilitantes	Intervención integral en 4 fases: 1) Catastro urbano mínimo 2) Estructura administrativa básica en OT 3) Ajuste del POT núcleo 4) Introducción gradual de CVS 5) Acompañamiento técnico nacional permanente Implementar intervenciones integrales y secuenciales, priorizando: fortalecimiento catastral y/o datos espaciales, capacidades técnicas municipales y la formulación, fortalecimiento o actualización de los **expedientes municipales**, como principal insumo para la revisión de los instrumentos.	Corto - Mediano plazo (2–4 años)

Tabla 13. Recomendaciones a partir de los hallazgos del IMOT. Fuente: Elaboración propia, 2025.

6.2 Recomendación de política pública: simplificar y diferenciar el modelo de POT según madurez territorial

Los resultados muestran un fenómeno que se repite con frecuencia: POT actualizados o técnicamente vigentes que no tienen la posibilidad de ser puestos en práctica, ya sea por atrasos en catastro multipropósito o por la falta de instrumentos para financiar la urbe. En estas situaciones, aunque la planificación está formalmente establecida, no se puede llevar a cabo en términos de intervenciones territoriales debido a la carencia de sistemas de información del suelo y capacidades fiscales que respalden el modelo de ocupación propuesto. En Colombia, este desajuste entre financiación, planificación e información representa uno de los principales peligros estructurales del sistema de ordenamiento del territorio.

En este mismo sentido, los hallazgos del IMOT evidencian que la capacidad de las ciudades capitales para ordenar, registrar y financiar el suelo se encuentra segmentada en tres trayectorias diferenciadas (alta madurez, transición y brecha), lo que confirma que no debe haber una única política pública capaz de responder simultáneamente a las necesidades de todos los territorios. La adopción de una estrategia homogénea tendería a amplificar las desigualdades territoriales ya observadas. A partir de los resultados del IMOT y de la evidencia de rezagos generalizados en la actualización de POT, catastro y uso de instrumentos de financiación, este estudio sugiere estudiar la pertinencia de una reforma estructural al modelo colombiano de ordenamiento territorial. En particular, se recomienda:

Recomendación estratégica	Descripción técnica	Justificación
1. Superar la tipología basada únicamente en población	Actualizar el esquema de clasificación de POT establecido en la Ley 388 de 1997, incorporando criterios adicionales a la población.	La tipología demográfica no refleja la complejidad actual del territorio: capitales similares muestran niveles distintos de madurez institucional, y municipios pequeños enfrentan retos de riesgo, informalidad y conflicto sin capacidades suficientes.
	Integrar variables de madurez institucional y condiciones territoriales diferenciadas en la definición de tipologías.	Permite una clasificación más realista de las capacidades locales y evita exigir estándares homogéneos a municipios con realidades profundamente distintas.
2. Evolucionar hacia tipologías basadas en “madurez territorial”	Incorporar indicadores de desempeño como: grado de gestión catastral, uso de instrumentos de captura de valor del suelo (CVS), entre otros.	Estos indicadores permiten identificar capacidades reales para planear, gestionar y financiar el territorio, superando la visión unidimensional basada en número de habitantes.
	Definir niveles de POT acordes a estas capacidades (por ejemplo, básico → intermedio → avanzado).	Facilita exigir a cada municipio solo los componentes que puede

Recomendación estratégica	Descripción técnica	Justificación
		operar, garantizando POT más realistas y aplicables.
3. Avanzar en el diseño de POT modulares: núcleo mínimo + módulos avanzados	Establecer un **núcleo obligatorio simplificado** manteniendo estándares mínimos concertados, aplicable a todos los municipios (estructura del territorio, clasificación del suelo, determinantes ambientales, riesgo básico).	Reduce la carga técnica y financiera inicial, permitiendo que todos los municipios cumplan con un estándar mínimo sin perder rigor.
	Incorporar **módulos avanzados** (reparto de cargas y beneficios, instrumentos sofisticados de financiación, estrategias climáticas complejas) exigibles solo a municipios con mayor madurez o que alcancen hitos institucionales verificables (catastro ≥80 %, CVS activos, etc.).	Asegura que los POT sean implementables y que la sofisticación técnica aumente progresivamente según capacidades reales del territorio.
4. Introducir el principio de "cumplimiento progresivo"	Definir fases sucesivas de desarrollo del POT y del sistema de ordenamiento territorial: núcleo básico → actualización catastral → módulos financieros → planeación avanzada.	Las exigencias homogéneas generan bloqueos en municipios con baja capacidad. El cumplimiento progresivo permite avanzar por etapas sin sacrificar calidad.
	Establecer metas escalonadas (ej. 30 % → 70 % → 100 % de actualización catastral) como requisitos habilitantes para incorporar ciertos contenidos del POT.	Permite alinear planificación, información del suelo y financiación urbana, evitando que los municipios formulen POT que no pueden implementar.
5. Ajustar la carga técnica de estudios obligatorios según madurez	La carga técnica actual no responde a municipios con capacidades administrativas tan dispares como las que revela el IMOT. Se requiere diferenciar niveles de profundidad y complejidad en insumos técnicos (como estudios de riesgo) según tipología y madurez territorial.	Actualmente, las exigencias técnicas superan la capacidad de muchos municipios, generando brechas de cumplimiento y dependencia excesiva de consultorías.
	Elaborar protocolos nacionales simplificados, plantillas y metodologías estándar para municipios de menor capacidad.	Garantiza estándares mínimos de seguridad y rigor sin generar cargas técnicas inviables.
	Fomentar asociatividad, convergencia regional y modelos de	Optimiza recursos, mejora eficiencia y permite que

Recomendación estratégica	Descripción técnica	Justificación
	cofinanciamiento para elaborar estudios complejos.	municipios con baja capacidad accedan a insumos de alta calidad.

Tabla 14. 2 recomendación de política pública para simplificar y diferenciar el modelo de POT según madurez territorial. Fuente: Elaboración propia, 2025.

6.3 Conclusiones para la versión 2 del IMOT

Incorporación de capacidades institucionales internas

El ejercicio del IMOT evidenció que algunos avances en madurez territorial se deben a intervenciones externas particularmente actualizaciones catastrales priorizadas por el IGAC o formulaciones de los POT financiadas con recursos nacionales y no necesariamente a capacidades locales sostenidas. Esta situación hace visible la necesidad de diferenciar, en futuras versiones del índice, entre **madurez autónoma** (resultado de capacidades institucionales propias) y **madurez asistida** (resultado derivado de soporte externo).

Para avanzar en esta dirección, la versión 2 del IMOT deberá explorar variables asociadas a **capacidad estatal interna**, tales como estructura y planta del equipo de ordenamiento, perfiles y competencias técnicas, continuidad administrativa, presupuesto destinado a planeación y catastro, gobernanza interinstitucional local, dependencia de terceros para operar instrumentos de suelo u otras. La integración de estas variables permitirá distinguir mejor entre desempeño coyuntural y capacidades sostenibles, y fortalecerá la utilidad del IMOT como herramienta de política pública y asistencia técnica diferenciada.

Incorporación de capacidades institucionales internas en la gestión catastral

Los datos sugieren que la mera habilitación como gestor catastral no refleja de manera completa las variaciones en capacidad institucional entre municipios. Hay algunos administradores que tienen estructuras técnicas fuertes y procedimientos sostenibles, pero otros dependen de operadores externos o no pueden sostener actualizaciones regulares. Por lo tanto, es apropiado que las próximas versiones del IMOT incluyan variables para medir la capacidad real de operación catastral, como son el trabajo administrativo continuo, la infraestructura tecnológica, la autonomía financiera y los equipos técnicos.

Próximos pasos para escalar el trabajo (propuesto)

- Validación con expertos externos (ONU Hábitat, DNP, IGAC, MinVivienda, academia, entre otros),
- Publicación del documento técnico (ASOCAPITALES),
- Desarrollo del mapa interactivo con el IMOT por ciudad,
- Inclusión progresiva de otras variables para consolidar mediciones y lecturas integrales de ciudades capitales.