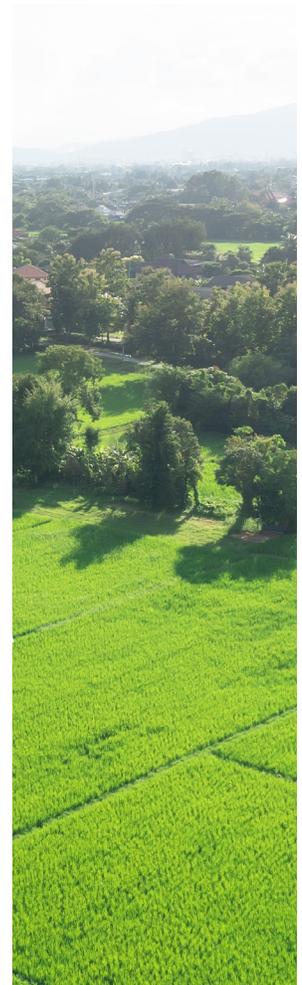




Hacienda



Instrumentos de captura de valor del suelo





Ministerio de Hacienda y Crédito Público

www.minhacienda.gov.co

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Germán Ávila Plazas

Viceministro General

Carlos Emilio Betancourt Galeano

Secretaria General

Luz Marina Caro López

Director General de Apoyo Fiscal

Néstor Mario Urrea Duque

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial

Claudia Helena Otálora Cristancho

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Ismael Antonio Molina Giraldo

Coordinación del documento

Néstor Mario Urrea Duque

Claudia Helena Otálora Cristancho

Elaboración:

Jeimmy Paola García

Diego Fernando Ocampo

Lady Johana Rodríguez

Andrés Felipe Urrea Bermúdez

Cristian Alberto Bonilla

Diana Marcela Páez

Mario David Chaves Gamba

Diseño, diagramación y edición

Angélica Catalina Pinto Garay

©Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Derechos exclusivos de publicación y distribución

Carrera 8a No. 6-64 Bogotá, D.C. - Colombia Piso 2

- Teléfono (601) 3811700

bibliovirtualdaf@minhacienda.gov.co

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Depósito legal efectuado de acuerdo con la ley 44 de 1993

Se permite la reproducción parcial de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente

Los instrumentos de captura de valor de uso del suelo son herramientas que aprovechan el incremento del valor del suelo para influir en la planificación urbana y financiar infraestructura. En Colombia, ampliar su uso podría mejorar la financiación de infraestructura, promover el desarrollo urbano sostenible y reducir la dependencia de ingresos convencionales, aunque enfrenta desafíos en su implementación y recaudación efectiva. Se requiere una mayor colaboración entre los niveles de gobierno, claridad normativa, y estrategias para fortalecer la capacidad institucional y técnica de las entidades territoriales en la implementación de estos mecanismos.

El presente documento desarrolla un diagnóstico de su implementación, ventajas, limitaciones y recomendaciones.



Contenido

Introducción	5
I. Planeación y uso del territorio	6
II. Instrumentos de captura del valor del suelo.	11
1. Contribución por valorización.	12
1.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo	12
1.2. Ventajas y limitaciones	15
1.3. Recomendaciones	17
2. Participación en plusvalía	18
2.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo	19
2.2. Ventajas y limitaciones	22
2.3. Recomendaciones	23
3. Impuesto de delimitación urbana	24
3.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo	25
3.2. Ventajas y limitaciones	29
3.3. Recomendaciones	31
4. Titularización de impuestos futuros	31
4.1. Ventajas y limitaciones	33
4.2. Recomendaciones	33
5. Reparto equitativo de las cargas y los beneficios	34
5.1. El instrumento: definición, antecedentes y normatividad asociada ...	34
5.1.1. Derechos adicionales de construcción y desarrollo	35
5.1.2. Pago compensatorio en dinero de las obligaciones urbanísticas	36
5.2. Diagnóstico: estado actual del recaudo	37
5.3. Ventajas y limitaciones	39
5.4. Recomendaciones	41
6. Reajuste de terrenos	42
6.1. Ventajas y limitaciones	43
6.2. Recomendaciones	44
7. Derecho real de superficie	44
7.1. Ventajas y limitaciones	44
7.2. Recomendaciones	45



8. Aprovechamiento económico del espacio público	46
8.1. Consideraciones generales	46
8.2. Publicidad exterior visual	48
8.2.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo	48
8.2.2. Ventajas y limitaciones	51
8.2.3. Recomendaciones	52
8.3. Estacionamiento en vía y fuera de vía	53
8.3.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo	53
8.4. Cobro espacio público temporal	56
8.4.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo	57
8.4.2. Ventajas y limitaciones	57
8.4.3. Recomendaciones	58
8.5. Contrato de administración delegada	59
8.5.1. Ventajas y limitaciones	61
8.5.2. Recomendaciones	63
III. Conclusiones y recomendaciones	65
IV. Referencias	69

Introducción

Los instrumentos de captura de valor de uso del suelo (ICVUS) son herramientas utilizadas por las entidades territoriales para capturar el incremento en el valor del suelo que resulta de acciones públicas o de la dinámica del mercado inmobiliario. Estos instrumentos tienen un doble objetivo: i) hacer efectivos los recaudos de recursos propios de las entidades a través de la captura del aumento de valor del suelo generado por decisiones administrativa, que se concretan en los instrumentos de ordenamiento territorial; ii) contribuir a la planeación y adecuado uso del territorio (DNP, 2019).

Aumentar el uso de instrumentos de captura de valor de uso del suelo en Colombia puede ser fundamental para mejorar la financiación de proyectos de infraestructura, promover la equidad, impulsar el desarrollo urbano sostenible y fortalecer la planificación urbana. Utilizar una variedad de fuentes de ingresos, incluidos los instrumentos de captura de valor del suelo, puede ayudar a reducir la dependencia de los ingresos fiscales tradicionales y mejorar la estabilidad financiera de las autoridades locales.

Algunos ejemplos de instrumentos de captura de valor de uso del suelo incluyen la contribución por valorización, la participación en plusvalía, el impuesto de delineación urbana, las transferencias de desarrollo, el aprovechamiento económico del espacio público, entre otros. La elección y aplicación de estos instrumentos depende de las políticas y necesidades específicas de cada jurisdicción.

El presente documento tiene como objetivo realizar una caracterización de los instrumentos de captura de valor de uso del suelo empleados en Colombia, incluyendo un análisis del estado de la implementación entre 2013 y 2023. El documento está estructurado en dos partes: la primera incluye elementos del ordenamiento territorial en Colombia, como punto de partida para explicar la implementación de estos instrumentos; y el segundo, consiste en un diagnóstico de su implementación en las entidades territoriales, el estado de recaudo, los obstáculos o cuellos de botella que impiden su aplicación y las recomendaciones para promover su uso.

Los datos sobre recaudo de los instrumentos analizados para los años 2013 a 2021 (muestra DANE para 2021) se obtiene del reporte que realizan las entidades territoriales en la Categoría de Ingresos del Formulario Único Territorial (FUT) del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP). Para 2021, 2022 y 2023, el análisis se realiza con la información disponible en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) del CHIP.

Planeación y uso del territorio

Ordenamiento territorial

Colombia ha sufrido un proceso acelerado de concentración de su población en las áreas urbanas. Según el DANE (2021), las grandes capitales del país superan el 90% de nivel de urbanización. Al tiempo, los cambios estructurales asociados a la transición demográfica se han superpuesto a otras transformaciones del país como la metropolización y conformación de grandes aglomeraciones urbanas que involucran varios municipios intermedios y que llevan a necesidades específicas de infraestructura, a la persistencia de déficits en vivienda y de acceso a servicios básicos¹.

Estos fenómenos y sus efectos han derivado en un conjunto de instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano. En 1997 el Gobierno Nacional expidió la Ley 388, también conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, definiendo el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)² como instrumento para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio. El artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 estableció que los POT deben ser presentados para revisión ante el concejo municipal o distrital cada 12 años, que armonizando con la Ley 388 de 1997 corresponde a tres períodos administrativos (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y DNP, 2016).

Según las cifras de Colombia OT del IGAC, de los 1.103 municipios obligados a llevar a cabo procesos de planeación³, a 2022 se tiene información del estado de 1.079: 132 municipios han actualizado su POT, es decir no ha vencido su vigencia de largo plazo; mientras que, 947 deben emprender proceso de revisión y ajuste (mapa 1). De los 132 municipios con POT actualizado, 124 tienen la vigencia de mediano plazo vencida, es decir cumplen 8 años de su revisión y actualización. Se destaca el Distrito de Barrancabermeja - Santander, revisado en 2022 y que se encuentra en etapa de formulación. Le siguen Montería – Córdoba, Guasca – Cundinamarca y Acacías – Meta, con revisión y ajuste de sus instrumentos en 2021, los

1 Entre 2013 y 2023 se presentó un crecimiento promedio anual de la población del 1,4% (1,5% en cabecera y 1% en centros poblados y rural disperso). En 2023, el 45% de la población habitaba en las 32 capitales departamentales de Colombia. La ocupación territorial y de la población en las distintas ciudades del país reviste de gran importancia para la planeación territorial, pues en función de esto las administraciones deben adecuar la prestación de servicios públicos y sociales, satisfacer las necesidades de vivienda, planear la infraestructura vial y medios de transporte, entre otros (DANE, 2021).

2 Este instrumento se clasificó de acuerdo con el tamaño poblacional en Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para municipios de más de 100 mil habitantes, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial PBOT para municipios entre 30 mil y 100 mil habitantes, y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) para municipios de menos de 30 mil habitantes. Cuando se hace referencia a POT se entiende de manera genérica cualquiera de estos tres instrumentos.

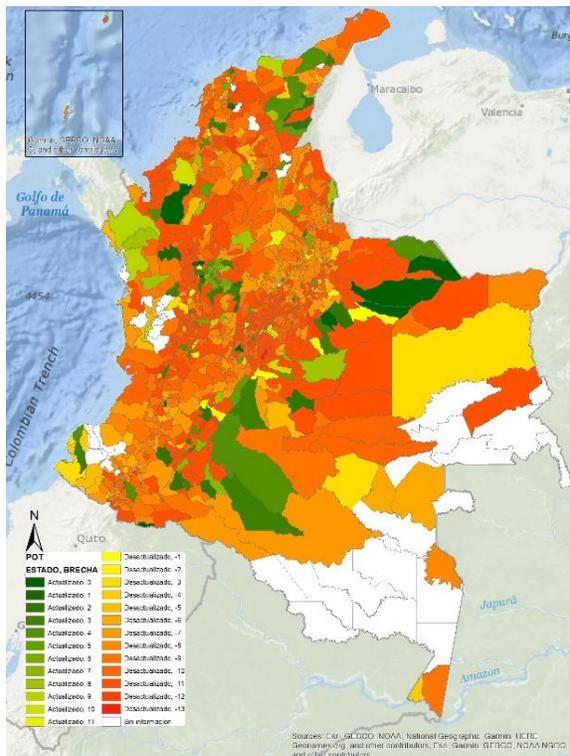
3 Se contabiliza un total de 1.121 municipios en Colombia, de los cuales 18, son áreas NO municipalizadas.

dos primeros en etapa de formulación y el último en implementación. Cabe destacar que 70 municipios tienen un vencimiento de cero a 4 años, un periodo de gobierno, de ellos 10 entidades adoptaron su POT en 2011, es decir, que en 2022 venció la vigencia de largo plazo del instrumento.

De los POT con vigencia de largo plazo vencida, cerca del 57% tiene más de 10 años de entre la finalización de la vigencia instrumento adoptado y la vigencia 2022. De los 1.079 municipios de los que se tiene información 701 instrumentos se encuentran en etapa de formulación, 369 en implementación, 9 en diagnóstico y 1 en evaluación y seguimiento (mapa 2).

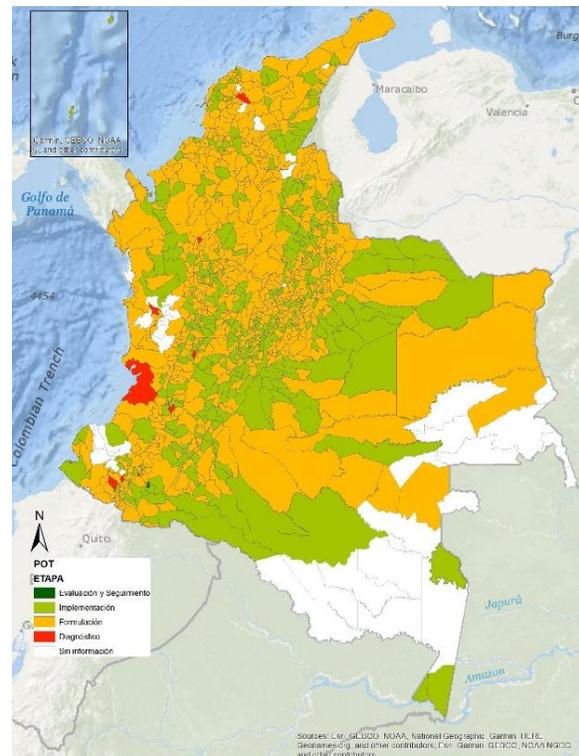
Mapa 1

Estado actual de los instrumentos de Ordenamiento Territorial en Colombia



Mapa 2

Etapas normativas del POT en Colombia



Fuente: Elaboración DAF con base en información de Colombia OT del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC

De lo anterior, se evidencia que la revisión y ajuste del POT, y de los instrumentos que lo desarrolla, podría generar recaudos significativos por los conceptos de instrumentos de captura de valor de uso del suelo.

Licencias de construcción

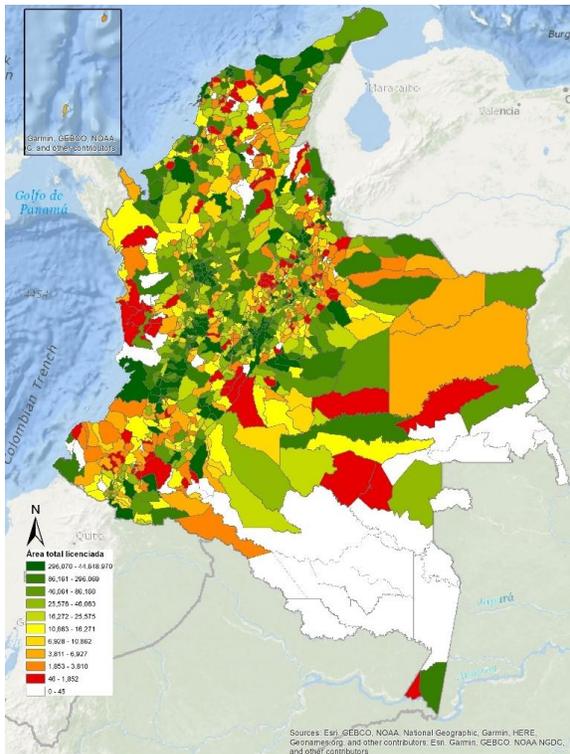
De acuerdo con la información disponible en el DANE⁴ entre 2013 y 2023 se expidieron 427.316 licencias nuevas para la modalidad de construcción nueva o ampliación en un total de 263.696.477 metros cuadrados en Colombia. El área aprobada en 2023 creció 0,16% promedio anual con respecto a 2013. Entre 2019 y 2020 se registró la mayor caída del área licenciada en el periodo analizado 29,6%, como consecuencia de la ralentización del sector producto de la pandemia COVID-19. Después de una caída significativa en 2020, el sector de la construcción en Colombia mostró una importante recuperación en 2021 (37,7%) con el levantamiento progresivo de las restricciones y la implementación de medidas de estímulo económico por parte del gobierno. En 2022 el sector mostró una mayor estabilización en el área licenciada, pese a que disminuyó el número de licencias de construcción, debido en parte a que el sector enfrentó desafíos como el incremento en los costos de materiales de construcción y la inflación, lo que llevó a su vez a una caída al cierre de la vigencia 2023 con respecto a la vigencia anterior del 25,7% del área licenciada y del 8,6% del número de licencias emitidas a nivel nacional.

Por municipio, 105 entidades territoriales conforman el decil superior en la distribución de las áreas licenciadas en Colombia (315.581 y 44.648.969 metros cuadrados). Estas entidades representan el 87% del área total licenciada a nivel nacional. Se destaca el Distrito Capital, que representa el 17% del área total aprobada para el periodo analizado, con la emisión de 42.772 licencias nuevas para nuevas modificaciones o ampliaciones, con un área total de 44.648.969 metros cuadrados. A Bogotá le siguen las ciudades de Cali, Medellín, Cartagena de Indias, Barranquilla e Ibagué con áreas aprobadas del 4% al 3% del total nacional (mapa 3).

4 Se toma información sobre las licencias de construcción tramitadas en cada municipio que hace parte de la cobertura geográfica de la operación de Estadísticas de Edificación Licencias de Construcción (ELIC) del DANE. Se toma para el análisis el periodo comprendido entre 2013 y 2022, con un total de 1.054 entidades territoriales de las que se dispone de información para tramites nuevos. Desde mayo de 2012 la divulgación y el análisis de la información se realizó para una cobertura geográfica de 88 municipios. A partir de abril de 2016 y con información desde enero de 2015, la cobertura geográfica incluye 302 municipios en los 32 departamentos del país. A partir de septiembre de 2022, la cobertura geográfica incluye 1.102 municipios del territorio nacional. No incluye las áreas no municipalizadas.

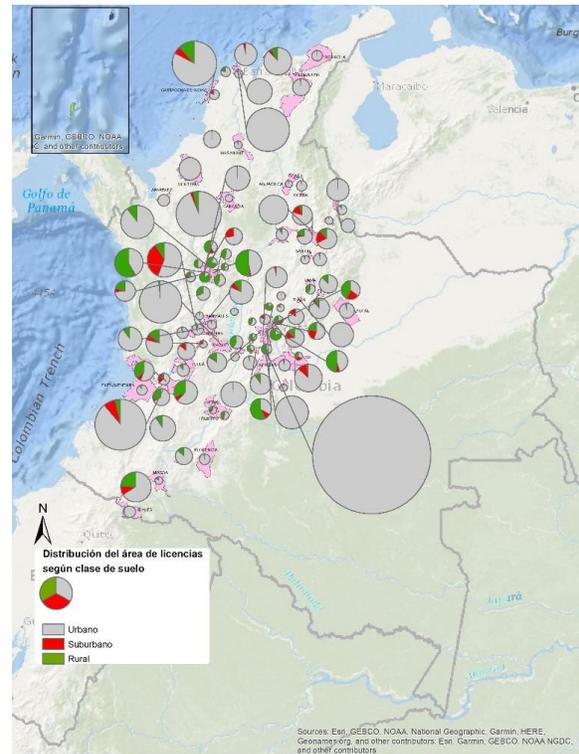
Mapa 3

Área total licenciada entre 2013 y 2023
por municipio (metros cuadrados)



Mapa 4

Distribución del área licenciada entre 2013
y 2023, según clase de suelo



Nota: El tamaño de la circunferencia representa el área licenciada en el periodo 2013 a 2023

Fuente: Elaboración DAF con base en información de Estadísticas de Licencias de Construcción (ELIC) del DANE.

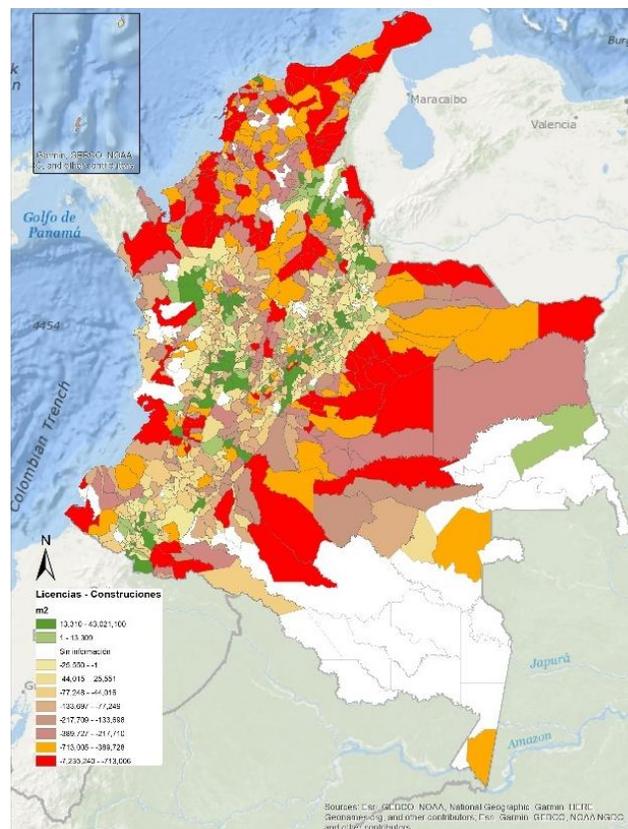
Teniendo en cuenta que la modificación de usos del suelo constituye hechos generadores de instrumentos de captura de valor del uso del suelo el mapa 4 muestra la aprobación de licencias para desarrollar edificaciones por tipo de suelo urbano, suburbano y rural para las 105 entidades que conforman el decil superior. En general, para las ciudades capitales prima la expedición de licencias en área urbana. Sin embargo, en 18 de los 105 municipios que conforman el decil superior se presentó preponderancia de área aprobada para construcción en zona rural, destacándose Tabio y La Calera en Cundinamarca y el Retiro y Guarne en Antioquia. Cabe destacar que Pereira, Restrepo–Meta y Candelaria – Valle del Cauca, La Estrella – Antioquia y Tocancipá, Cajicá y Sopó en Cundinamarca presentan un gran porcentaje del área licenciada en zona suburbana, lo que refleja una tendencia de expansión urbana a las afueras de Colombia (mapa 4).

Ahora bien, pese a que la legislación en Colombia requiere que los proyectos de construcción obtengan una licencia antes de iniciar cualquier obra, en la práctica se presentan casos de construcción no autorizada, sin el trámite de la debida licencia. A partir de mosaicos de

imágenes satelitales obtenidas desde Google Earth Engine, se identificó el cambio en el área construida en el periodo comprendido entre el 2010 a 2022. Al comparar el resultado con el área aprobada a través de licencias de construcción para los 1.054 municipios de los que se tiene información de la ELIC del DANE, se observa que la construcción legal e ilegal avanza en el territorio nacional. Por un lado, el 18% de las entidades (192 municipios) presentan un área licenciada mayor al crecimiento identificado a partir de las imágenes satelitales, lo que indica un mayor volumen en el crecimiento de esos territorios. Entre las ciudades en este grupo se destacan Bogotá, D.C., Medellín, Bello, Envigado, Itagüí, Ibagué, Pasto Barranquilla, Soacha, Cali, Bucaramanga, Tunja, entre otras. En estas ciudades el desarrollo se ha concentrado en áreas urbanas ya consolidadas o en expansión, lo que puede llevar a una mayor densificación.

Mapa 5

Relación de áreas licenciadas frente a crecimiento del área construida entre 2010 y 2022



Fuente: Elaboración DAF con base en información de Estadísticas de Licencias de Construcción (ELIC) del DANE y Google Earth Engine.

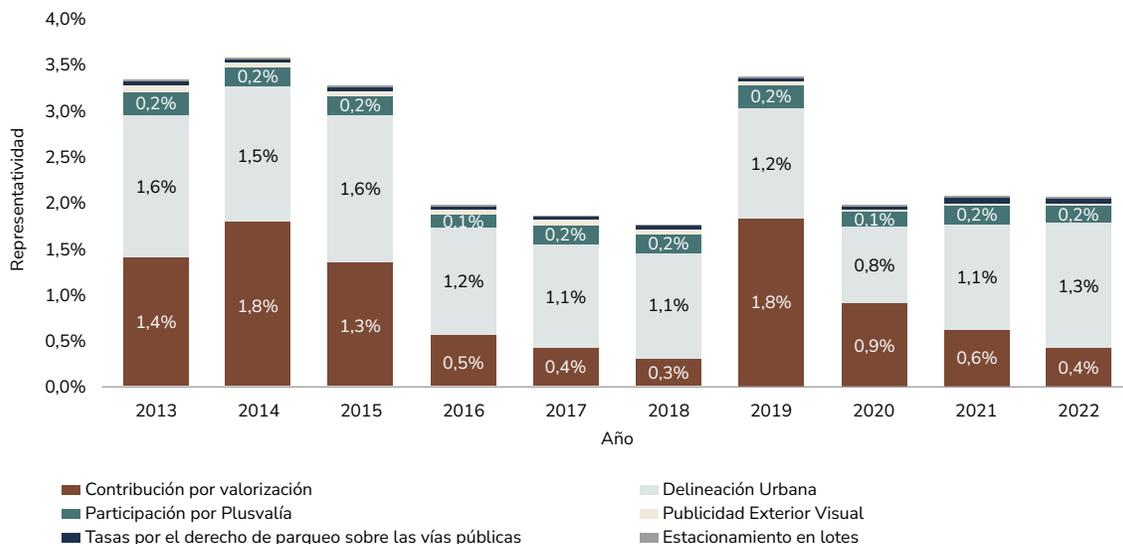


Instrumentos de captura del valor del suelo

El DNP (2019) identifica dos objetivos de los instrumentos de captura del valor de uso del suelo: el primero es aumentar los ingresos propios de las entidades territoriales; y el segundo, mejorar la planeación y uso del territorio. Si bien algunos instrumentos de captura de valor del suelo generan ingresos tributarios y no tributarios para las entidades territoriales, otros tienen objetivos diferentes, como la gestión del desarrollo urbano o la mejora de la infraestructura, y pueden no generar ingresos directos, aunque sí procuran tener un impacto económico a largo plazo en la visión del territorio. Entre los que son susceptibles de recaudo se encuentran la contribución por valorización, la participación en plusvalía, el impuesto de delineación urbana, la transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo, la titularización de impuestos futuros y algunos de los instrumentos de aprovechamiento económico del espacio público, como publicidad visual exterior, estacionamientos en vías, entre otros.

Gráfico 1

Participación de ingresos por concepto de instrumentos de captura de valor de usos del suelo en el total de ingresos corrientes (sin transferencias)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Entre 2013 y 2023 los recursos de captura de valor del suelo han representado entre el 2% y el 3,6% los ingresos corrientes de las entidades territoriales (sin tener en cuenta las transferencias). En el presente apartado se caracterizarán los instrumentos enunciados, sus elementos, el estado de implementación en Colombia, el comportamiento de recaudo, los cuellos de botella frente a su implementación y las recomendaciones derivadas de evaluaciones de expertos en la materia, organismos multilaterales y academia.

1. Contribución por valorización

La Contribución de Valorización es un gravamen real establecido en la Ley 25 de 1921 y compilado en el Decreto Ley 1333 de 1986, que se funda en el beneficio percibido por la ejecución de una obra pública. Los recursos obtenidos con este instrumento se deben destinar a obras de desarrollo urbano. Su aplicación debe estar previamente contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial y en la normativa local correspondiente. El instrumento se emplea mediante iniciativa de la Nación, de la administración municipal o departamental, previos estudios técnicos y financieros; debe ser sometido a las corporaciones político-administrativas para ser aprobado mediante acto administrativo, señalando el sistema y método para definir los beneficios que proporcionan a los contribuyentes obligados al pago de la contribución. Para implementarla se requiere adoptar un Estatuto de valorización.

El hecho generador de Contribución es la construcción de obras de interés público a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble; su base gravable es el costo de la obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje para imprevistos y hasta un 30% más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los tributos. El gravamen no tiene tarifa por cuanto su valor se obtiene del beneficio que la obra pública genera en el inmueble. Resulta importante señalar que el cobro de la contribución por valorización producto de una obra pública es excluyente con la plusvalía por el plus valor de dicha obra⁵.

1.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo

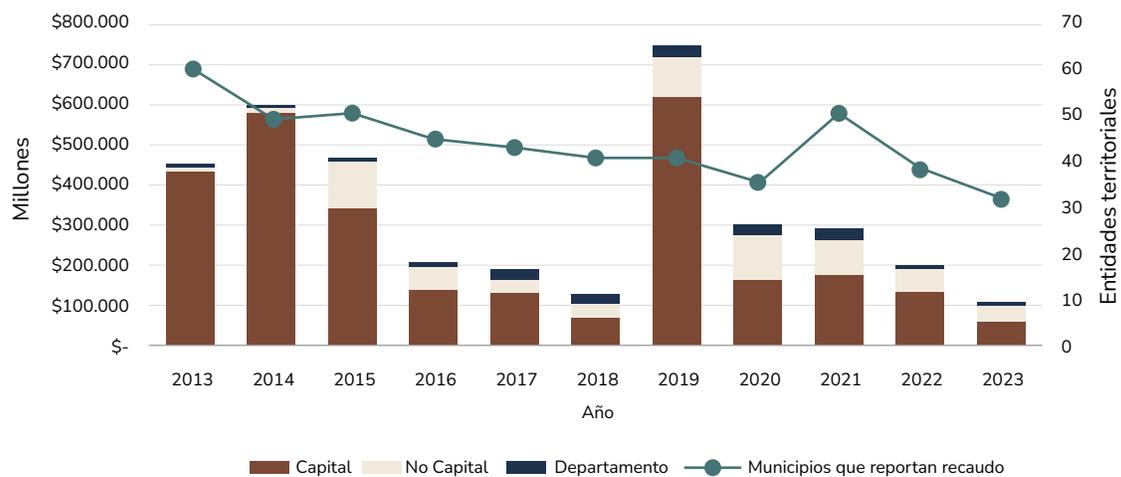
Este instrumento tiene una larga trayectoria de aplicación, según Alzate-Navarro (2019), a partir de la Ley 1 de 1943 se alcanzó cierta estabilidad en su uso, convirtiéndose en el principal motor financiero de infraestructuras viales y de redes de servicios públicos. A partir de la década del 60 su práctica se generalizó, sobre todo en las principales ciudades del país (Borrero, 2011), sin embargo, la frecuencia de utilización de este mecanismo se redujo de

5 Artículo 86 de la Ley 388 de 1997.

manera acelerada y su participación en los ingresos corrientes de las entidades se contrajo severamente. Recientemente, con la necesidad de ampliar los recursos propios de las entidades territoriales, ha renacido el interés por instrumentos de captación de incrementos de los precios inmobiliarios como herramienta para fortalecer los fondos fiscales locales (Jaramillo, 2001).

Entre 2013 a 2023, 109 entidades registraron recaudos por Contribución de Valorización siendo el año 2013 el periodo con mayor frecuencia en su uso con 59 entidades recaudando por este concepto. De igual manera, se evidencia que, durante los años analizados, se alcanza un promedio de recaudo de \$333,24 mil millones, alcanzando su máximo en 2019 con ingresos por encima de los \$743,8 mil millones. Así mismo, es posible notar que el porcentaje de participación de los municipios capitales en el total del recaudo es del 77%.

Gráfico 2
Recaudo total por Contribución de Valorización 2013-2023 por tipo de Entidad a precios constantes de 2018 (Millones de pesos)

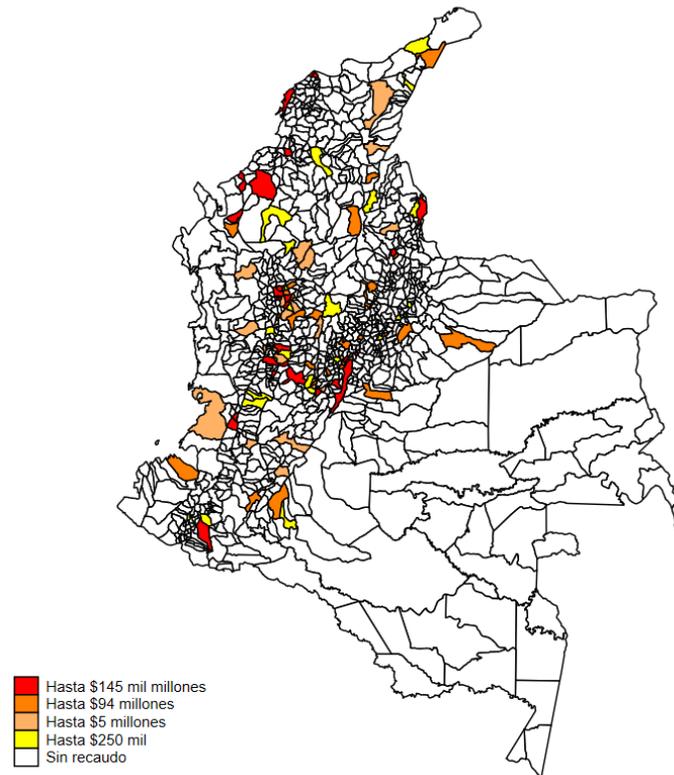


Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

El recaudo de la Contribución de Valorización es más común en áreas urbanas y metropolitanas. Es importante resaltar que su aplicación también depende de la voluntad política de las autoridades locales y de la disponibilidad de proyectos de infraestructura que generen un aumento en el valor de la tierra. Bogotá D.C., Medellín, Cali, Rionegro – Antioquia y Barranquilla concentran el 75% del recaudo total entre 2013 y 2023. Se evidencia que, de las 109 entidades con recaudo, 15 tienen un ingreso de manera continua por este concepto en las vigencias analizadas y 45 entidades han reportado recaudado por una vigencia.

Mapa 6

Promedio recaudo anual Contribución de Valorización 2013-2023

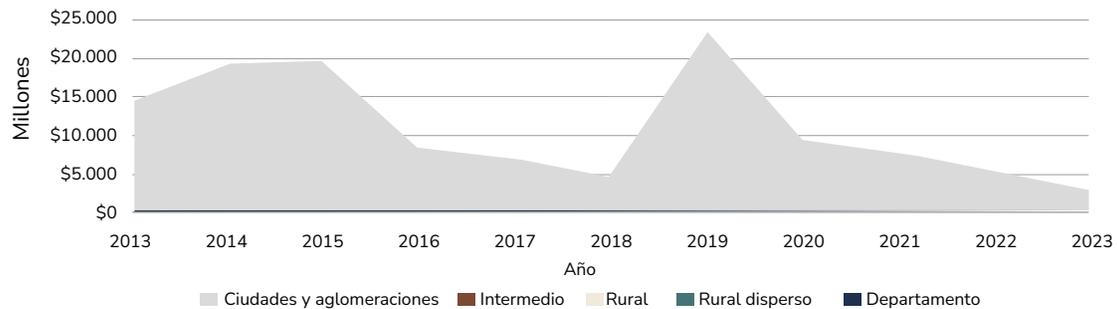


Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Desde las Categorías de Ruralidad establecidas para la Misión del campo se confirma que son precisamente las ciudades y aglomeraciones las que concentran la mayor parte del recaudo en términos per cápita por este concepto, con más de \$2.000 por habitante, mientras que para los demás grupos el recaudo per cápita no supera los \$200, haciendo evidente la brecha que existe entre las ciudades y aglomeraciones y las demás entidades. En el caso de los departamentos el recaudo per-capital oscila entre los \$190 y los \$750 entre 2013 y 2023.

Gráfico 3

Recaudo per cápita Contribución de Valorización 2013-2023 por Categorías de Ruralidad a precios constantes de 2018 (Pesos)

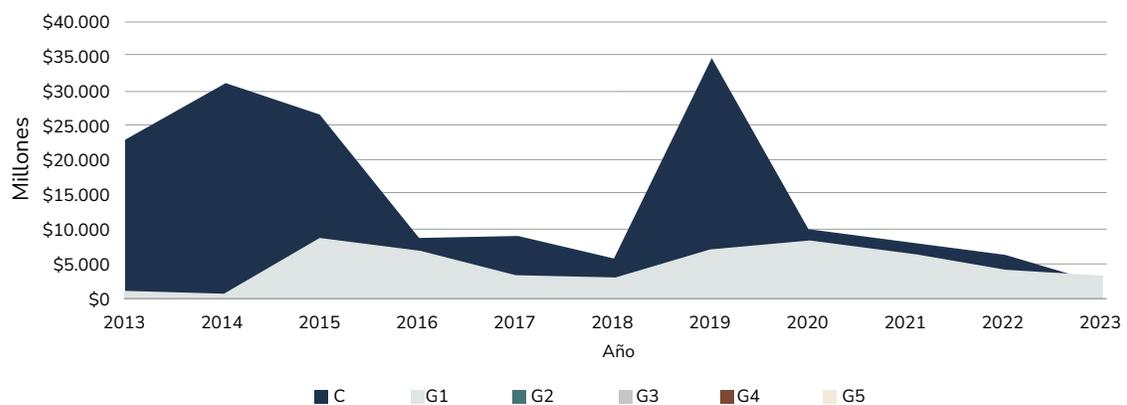


Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Frente al recaudo per cápita de la Contribución por Valorización por grupo de Dotaciones Iniciales establecida por el Departamento Nacional de Planeación se evidencia que el grupo de principales ciudades (C) y el grupo 1 (G1) de ciudades intermedias concentran la mayoría del recaudo per cápita durante las vigencias analizadas.

Gráfico 4

Recaudo per cápita Contribución de Valorización 2013-2023 por Grupos de Dotaciones Iniciales a precios constantes de 2018 (Pesos)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

1.2. Ventajas y limitaciones

Entre las bondades de la Contribución de Valorización se tiene que esta se utiliza como herramienta financiera en el ordenamiento territorial para realizar proyectos de infraestructura acordes con la planificación urbana y el desarrollo sostenible.

Su carácter obligatorio le da viabilidad y estabilidad al instrumento para ser considerado como una garantía de apalancamiento a los desarrollos de infraestructura (Banco Mundial, 2020).

El instrumento incluye dentro de los costos totales del proyecto a financiar un porcentaje destinado a respaldar los estudios y costos administrativos, creando una fuente de recursos para estructurar sistemas de soporte en perspectiva estratégica y no solamente coyuntural.

La Contribución de Valorización se ha caracterizado por ser un instrumento de política sencillo que genera beneficios tangibles y, por tanto, tiene una gran visibilidad e influencia en la opinión pública. No obstante, se han presentado tropiezos en la ejecución de la Contribución, que han generado tensiones de alto costo político.

Este instrumento puede entenderse como una experiencia que indica la emergencia de las dinámicas positivas que se derivan del control político y social de la gestión pública, que impulsan la consolidación de culturas organizacionales más sensibles al debate político, de responsabilidad de sus actuaciones frente a la ciudadanía y de creciente integralidad en el desempeño institucional. En el caso particular del Distrito Capital, el proceso en su conjunto ha resultado en la evolución técnica y administrativa no sólo del aparato institucional que se moviliza directamente alrededor de su aplicación, sino también en el desarrollo de la capacidad general de gestión urbana, anticipando la tendencia a articular los procesos de planeación y financiación del desarrollo (Acosta, 2010).

En contraste, la implementación de la Contribución de Valorización en Colombia ha enfrentado limitaciones con los años, como la falta de precisión por parte de las entidades territoriales sobre el sistema y método para determinar el valor a distribuir entre los predios que se beneficiaron en proporción a dicho beneficio.

Las entidades territoriales han enfrentado limitaciones técnicas y financieras para determinar el impacto real de las inversiones públicas en los terrenos privados, lo que a su vez ha llevado a resistencia política en la implementación del instrumento, ante lo que las autoridades han actuado en dos vías: (i) restringir el monto de los cobros, de manera que se prefiere una equivocación por lo bajo en las estimaciones de impacto, lo que genera menos protestas, pero que limita el poder de recaudación; (ii) ejecutar los mecanismos de participación que la propia norma exige para la socialización del proyecto y la asignación de las contribuciones, los cuales son fundamentales para garantizar el debido proceso y dar legitimidad al cobro.

A lo anterior se une que las autoridades locales han percibido que la recaudación de este instrumento se ha vuelto cada vez más compleja e inefectiva. El desfase temporal en la recuperación de los recursos genera desequilibrios financieros a las entidades encargadas

de ejecutar las obras, y en un contexto de inflación más acentuada hace más imprevisibles los costos. Esto es muy problemático, porque cuando se cobra la contribución, se establece el compromiso de realizar la obra, y los errores en la previsión de costos la hacen difícilmente realizable.

Sumado a lo anterior, según Jaramillo (2001) este mecanismo se asoció a un fenómeno de segregación socioespacial ya que su uso tiende a ser más frecuente para financiar obras donde la capacidad de pago de los propietarios hace prever menos reparos. Esto lleva a la reproducción de la segregación socioespacial, pues las obras son las que benefician a aquellos que pueden pagar esta contribución, descuidando otros sectores sociales. Asimismo, el cobro de la Contribución de Valorización puede desplazar a ciertos ocupantes porque no tienen la capacidad de hacer estos pagos o porque cambia el peso de la decisión de esta localización frente a otras opciones. Este resultado puede ser evitado con acciones específicas sobre la planificación del territorio, la estimación del beneficio y el cobro de la Contribución (Jaramillo, 2001).

1.3. Recomendaciones

- Definir unos requisitos mínimos para establecer los valores de las obras y el beneficio para cada predio. Para este fin, es importante realizar estudios técnicos sólidos para los proyectos de infraestructura propuestos, ya que estos son la base para estimar los costos de construcción y mantenimiento y calcular los beneficios económicos y sociales que se esperan.
- Identificar claramente quiénes serán los beneficiarios directos de los proyectos de infraestructura financiados con la Contribución y considerar la posible existencia de beneficiarios indirectos de los proyectos.
- Utilizar métodos de evaluación de impacto en el valor de la propiedad para estimar el incremento del valor de la tierra, realizando además proyecciones realistas sobre la duración y el alcance de los beneficios económicos y sociales.
- De cara a la resistencia política para la implementación del instrumento, se recomienda una debida aplicación del instrumento para evitar que se sobre utilice, se vuelva impopular y conduzca a que la figura deje de aplicarse. Al tiempo, se deben comunicar los resultados del análisis de impacto costo y beneficio a todas las partes interesadas.
- Estructurar el recaudo y financiación de los proyectos estimando plazos de pago coordinados con el flujo de la inversión, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes y el flujo de caja requerido para la ejecución de las obras. Igualmente,

recomienda introducir descuentos que actúen como incentivo a los propietarios que participan en las fases tempranas del proyecto.

- Fortalecer los esquemas institucionales y equipos profesionales para una estructuración precisa, capacidad de gerencia y coordinación de los entes territoriales para planear, ejecutar las obras, liquidar y recaudar los recursos que presente un proceso legítimo ante la ciudadanía.
- Apoyar a las ciudades capitales y a las de los conglomerados tributarios para mejorar sus bases de información predial con la implementación de las condiciones de gestor catastral habilitado de manera individual o de manera asociativa en cabeza del IGAC.
- Aclarar el alcance de las Leyes 1625 de 2013 y 99 de 1993 respecto a la capacidad impositiva de las áreas metropolitanas y las corporaciones ambientales con el propósito de promover incentivos municipales por la aprobación de proyectos regionales y metropolitanos financiados con la Contribución.

2. Participación en plusvalía

La participación en plusvalía es el derecho que poseen los distritos y municipios de percibir beneficios por los incrementos en el valor del suelo generado por acciones urbanísticas, específicamente en tres casos: i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; ii) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo; iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

De igual manera, la plusvalía puede generarse por la ejecución de obras públicas, que incrementa el valor de los inmuebles beneficiados; caso en el cual no es posible cobrar contribución de valorización, conforme a lo previsto en el artículo 87 de la Ley 388 de 1997.

La participación puede ser pagada de diferentes formas de acuerdo con lo contemplado en esta misma Ley como lo son: el pago en efectivo; a través de la transferencia de una parte del predio a la entidad territorial o una de sus entidades descentralizadas a través de predios localizados en otras áreas de zona urbana; mediante el reconocimiento de un valor accionario a la entidad territorial o una de sus entidades descentralizadas; mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado; o mediante la adquisición anticipada de títulos valores.

Así mismo, según la normatividad asociada al instrumento, su exigibilidad y cobro solo se da en cuatro posibles momentos: cuando se solicite una licencia de urbanización o de construcción, cuando haya un cambio efectivo en el uso del inmueble, cuando se expidan actos que impliquen el cambio en la propiedad del bien o mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo. En este sentido, la participación solo es cobrada cuando el propietario del bien se beneficie del efecto de plusvalía.

Es importante señalar que la participación en plusvalía tiene una relación directa con los instrumentos de planificación del suelo, particularmente con los planes de ordenamiento territorial al establecer acciones como cambios normativos en el uso del suelo, definir sus transformaciones, habilitar áreas de desarrollo, entre otras, que generen mayor valor para los inmuebles. Al tiempo, la participación en plusvalía busca equilibrar la ecuación de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

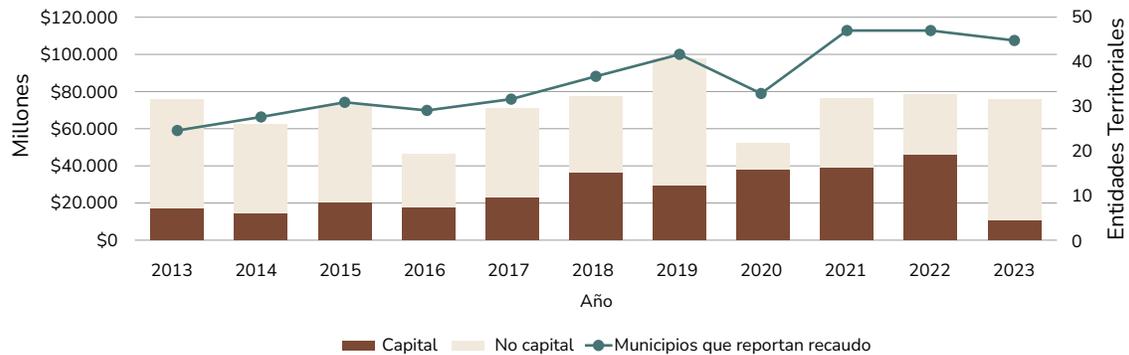
De igual manera, la Ley establece que el recaudo generado por dicho gravamen se destinará para compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado; ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano; financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general; actuaciones urbanísticas en macroyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística; pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana; fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

2.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo

Pese a que este instrumento cuenta con más de 25 años de legislación, muy pocos municipios lo han implementado. Entre 2013 y 2023 solo 87 municipios registraron recaudo por este concepto, siendo los años 2021 y 2022 con mayor recurrencia, con 47 municipios reportando recaudo. De igual manera, el comportamiento del recaudo ha tenido comportamientos cíclicos con incrementos durante la última vigencia de los periodos de gobierno y descensos marcados dentro de los primeros años de estos. El año con mayores ingresos por participación en plusvalía fue 2019 con un valor de \$97.825 millones de pesos, generado por un aumento en el recaudo de los Municipios de Jamundí, Cali, Cajicá, Rionegro y Cúcuta.

Gráfico 5

Recaudo total por Participación por Plusvalía 2013-2023 por tipo de Entidad a precios constantes de 2018 (Millones de pesos)



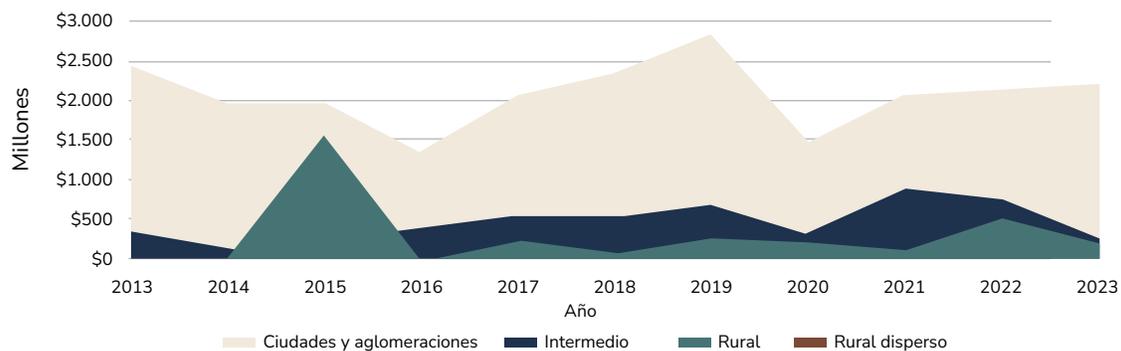
Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Frente a la recurrencia de entidades con recaudo de la participación por plusvalía se evidencia que 1.015 nunca han hecho recaudo, mientras que de las 87 entidades que reportan recaudo solo 9 entidades registraron ingresos durante todos los años analizados. Así mismo tan solo 28 entidades obtuvieron una frecuencia de recaudo de entre 5 y 10 años y los 50 restantes tuvieron una recurrencia de entre 1 a 4 años.

En los últimos 5 años se evidenció que las ciudades con mayor recaudo por participación en plusvalía fueron Bogotá, Cali y Funza. No obstante, a lo largo de los 11 años de análisis llama la atención el avance en el recaudo de este instrumento en los municipios de Cundinamarca, especialmente en Madrid, Chía, Cajicá y Gachancipá. Las ciudades capitales que más resaltan en el análisis de recaudo además de las mencionadas son Villavicencio, Pereira, Montería, Cúcuta y Valledupar.

Gráfico 6

Recaudo per cápita Participación por Plusvalía 2013-2023 por Categorías de Ruralidad a precios constantes de 2018 (Pesos)

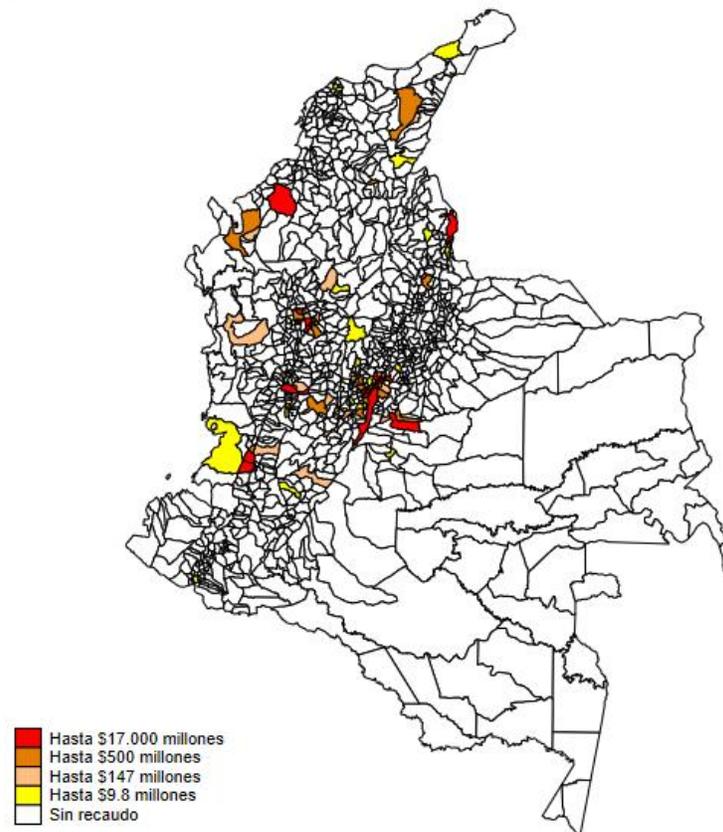


Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Al analizar el recaudo por participación en plusvalía en las categorías de ruralidad establecidas por la Misión para la Transformación del campo, se evidencia que las ciudades y aglomeraciones poseen el mayor nivel de ingresos per cápita por esta contribución durante los últimos 11 años, lo anterior debido a que dicho gravamen se centra en la consolidación de los proyectos de desarrollo urbano, lo anterior sumado a la falta de condiciones habilitantes para aplicar el instrumento en las zonas de predominio rural.

Mapa 7

Promedio recaudo anual Participación por Plusvalía 2013-2023

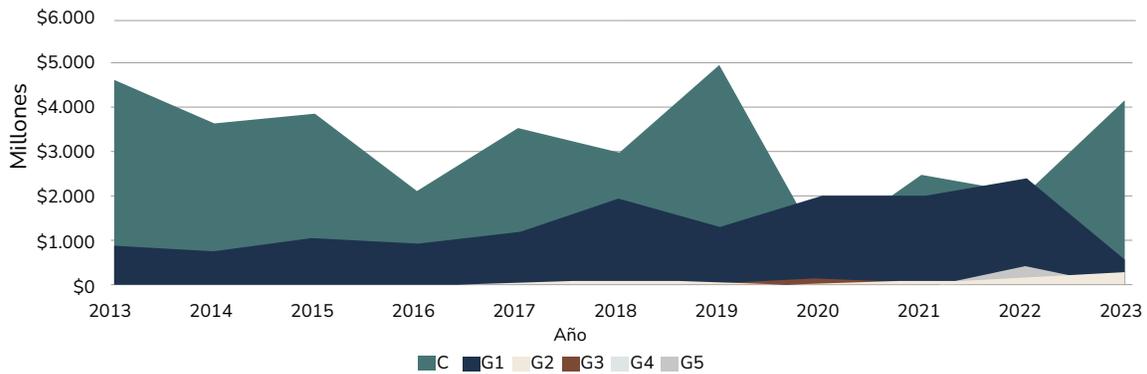


Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Ahora bien, observando el recaudo per cápita por grupos de dotaciones iniciales establecido para la Medición de Desempeño Municipal se evidencia que el recaudo per cápita se concentra en las ciudades del Grupo 1 durante los años evaluados, no obstante, se evidencia que para los años 2020 y 2022 el Grupo de las 13 ciudades capitales obtuvo mayores ingresos por este concepto. Dicho comportamiento se explica principalmente por la concentración que existe en el uso de este instrumento de captura de valor del suelo en ciudades intermedias de la región andina. Así mismo, llama la atención que la brecha de recaudo per cápita entre el Grupo 1 en relación con los demás grupos estudiados es cerca de \$2.000, evidenciándose un potencial de recaudo en municipios de los grupos 2 a 5.

Gráfico 7

Recaudo per cápita Participación por Plusvalía 2013-2023 por Grupos de Dotaciones Iniciales a precios constantes de 2018 (Pesos)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

2.2. Ventajas y limitaciones

El DNP (2019) identifica que la baja recurrencia en el uso del instrumento se explica en gran parte en el desconocimiento que existe sobre este, toda vez que se entiende como complejo en su implementación. El DNP (2019), llevó a cabo una encuesta Web en la que participaron 678 municipios, con el fin de indagar por el conocimiento de instrumentos de recaudo de uso del suelo y su aprobación por parte de los concejos municipales en los periodos de gobierno de 2012-2015 y 2016-2019, encontrando para el caso de la participación en plusvalía el 51% de municipios lo conocen y que fue aprobado por los concejos municipales en el 18% de los casos entre 2012 y 2019.

Adicionalmente, se evidencia que el proceso para la puesta en marcha del recaudo es complejo y costoso para las entidades territoriales en especial para aquellas de menor categoría. Se estima que los plazos definidos por la normatividad requieren de mayores tiempos para llevar a cabo todos los procedimientos indicados por la legislación vigente, a pesar de que la jurisprudencia ha llevado a cabo ajustes en este aspecto. De igual manera, teniendo en cuenta que para ser efectivo el cobro se requiere un nuevo avalúo catastral antes y después de la acción urbanística, hacerlo en áreas muy extensas puede ser dispendioso y los retornos reales de realizarlo puede que no compensen los costos del recaudo (Barco & Smolka, 2000).

Se evidencia además que a partir de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 388 de 1997 unos usos específicos para el recaudo de la participación en la plusvalía los cuales se centran principalmente en la compra de predios para proyectos VIS, mejoramiento de infraestructura vial, financiamiento de SITM, actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana, pago para adquisición de inmuebles para renovación

urbana y mejoramiento de inmuebles catalogados como patrimonio cultural. Si bien estas destinaciones del recurso constituyen fuentes de financiación importantes a estos objetos de gastos, dada la mínima proporción que este ingreso representa para las alcaldías se debería considerar la posibilidad de liberar esta fuente de financiación para otros proyectos de inversión.

La participación en plusvalía es un instrumento que permite un seguimiento exhaustivo a su recaudo toda vez que este solo se hace exigible en el momento en que se presente cualquiera de las situaciones expuestas dentro del artículo 83 de la Ley 388 de 1997. En este sentido, se tiene un control estricto de la evasión del impuesto teniendo en cuenta que, para la expedición de las licencias o permisos, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia de dominio, se debe acreditar el pago de la participación en plusvalía, siendo las notarías y curadurías coadyuvantes de las alcaldías municipales en los procesos de fiscalización tributaria puesto que el tributo también se inscribe en el registro de instrumentos públicos, lo que implica que no se puede disponer del bien sin el pago previo y su correspondiente anotación. No obstante, esta misma situación resulta en una desventaja para la entidad territorial teniendo en cuenta que la administración municipal no puede tener una proyección adecuada del recaudo de dicho concepto en el tiempo y muchas veces para municipios pequeños e intermedios, aun implementado el mecanismo de recaudo, los recursos suelen ser de carácter excepcional.

Además de estas limitaciones, se evidencia que el pago de la plusvalía no puede variarse ni generarse acuerdos de pago para los contribuyentes, lo que genera desincentivos a realizar las transacciones referidas en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, contraproducente para la dinámica económica del municipio porque limita la compra de los bienes inmuebles o las construcciones a realizar en la jurisdicción de la entidad territorial. Muchas veces por las dificultades asociadas a la definición de los costos de la intervención en relación con los valores de recaudo en efectivo y el procedimiento a aplicar, no hay un procedimiento específico para realizar el pago en especie (Banco Mundial, 2020).

2.3. Recomendaciones

Actualizar los Planes de Ordenamiento Territorial, de manera que se permita la implementación del tributo a través de un proyecto estructurado a largo plazo.

- Liberar la destinación de la fuente teniendo en cuenta que son pocos los municipios que recaudan este tributo y el monto de dichos ingresos podrían significar una fuente de financiación adicional en gastos de inversión de las entidades territoriales e incentivar de mejor manera su recaudo.

- Para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como el DNP y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi se recomienda establecer canales de asistencia técnica a las entidades territoriales para una correcta implementación de las herramientas de planeación que soportan el uso de este instrumento, específicamente de los POT y de la puesta en marcha de las actualizaciones catastrales.
- Generar manuales de buenas prácticas sobre los instrumentos contemplados en la Ley 388 de 1997 en cuanto a su implementación y cobro, así como definir la reglamentación específica sobre ciertos aspectos de la contribución, específicamente el pago en especie y los pagos diferidos que permitan tener una mayor flexibilidad y generar un mayor potencial de recaudo en las entidades territoriales.

3. Impuesto de delineación urbana

El impuesto de delineación urbana es el pago que debe realizar la persona o entidad en los casos de construcción de nuevos edificios o de modificaciones de la estructura existente, en sus modalidades de ampliaciones, adecuaciones, restauraciones, reparación de obras, reforzamientos estructurales, demoliciones y cerramientos. Su marco normativo encuentra origen en las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, la primera autorizó al Concejo de Bogotá para crearlo y reglamentarlo, y la segunda lo autorizó a todos los demás concejos municipales.

El legislador fija en el marco referenciado los parámetros mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional⁶ para el impuesto de delineación urbana, pero deja un amplio margen de libertad a los concejos municipales y distritales para adoptar o no el tributo dentro de sus territorios, así como para determinar la base gravable y la tarifa que regirá en la respectiva jurisdicción, pudiendo también reglamentar el recaudo, la fiscalización, el control y la ejecución del tributo.

La base gravable la determina cada municipio, según lo regule el órgano legislativo territorial, generalmente, tomando como referencia el valor de los costos y gastos directos e indirectos de las obras de urbanización y construcción. Algunos municipios adoptan parámetros de referencia complementarios como el valor por metro cuadrado, el estrato socioeconómico, el tipo de construcción o el uso del suelo, lo cual puede variar según la normativa local. Asimismo, el órgano legislativo determina la tarifa, que por lo general corresponde a un porcentaje del valor del terreno o de la construcción. Como sujeto activo actúa el municipio o distrito donde se realicen dichas obras y como sujeto pasivo el titular de los derechos reales del predio en el cual se desarrolla la construcción o modificaciones.

⁶ En virtud de lo dispuesto por el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, la ley que crea una determinada contribución debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

3.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo

El impuesto de delimitación urbana es uno de los instrumentos de captura de valor de uso del suelo más conocidos por las administraciones municipales y por tanto uno de los más empleados. Entre 2013 y 2023, 979 entidades territoriales registraron recaudo por este concepto, con un promedio de 720 entidades al año y un recaudo de \$469 mil millones anuales, siendo los años de 2015 y 2022 las vigencias de mayores ingresos con cerca de \$566 mil millones.

A diferencia de los demás ICVUS analizados, el impuesto de delimitación urbana presenta un mayor nivel recaudo en el agregado de municipios no capitales, con \$267 mil millones en promedio, que los municipios capitales quienes presentan un recaudo promedio de \$201 mil millones al año.

Llama la atención que, el año 2021 fue el período con mayor número de entidades con reporte de este impuesto, aunque el recaudo total (\$460 mil millones) fue inferior al recaudo promedio anual de los años anteriores. Este comportamiento como parte del proceso de recuperación postpandemia que prosiguió al impacto de esta coyuntura en 2020, sobre las finanzas públicas de las entidades territoriales con niveles significativamente inferiores.

Gráfico 8
Recaudo total por Impuesto de Delimitación Urbana 2013-2023 por tipo de Entidad
(Millones de pesos en precios constantes 2018)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Frente a la recurrencia en el uso del instrumento se evidencia que el impuesto de delimitación urbana se caracteriza por ser el instrumento analizado de mayor uso por parte de las entidades territoriales. Se trata de un impuesto que ha estado presente en los estatutos tributarios municipales desde hace más de un siglo, lo que evidencia su arraigo histórico en la normativa local. Los municipios no lo conciben como uno de los instrumentos de captura

de valor del suelo, sino más bien como un cobro vinculado al trámite obligatorio para ejecutar obras de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

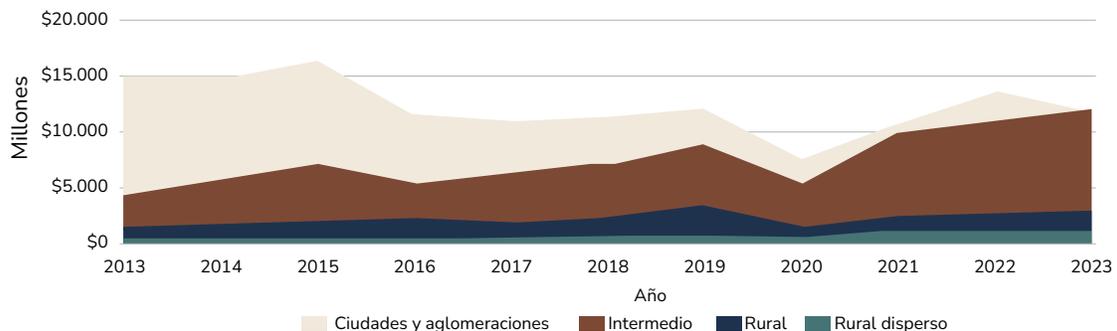
Únicamente 123 municipios del país no han hecho uso de este, mientras que 443 entidades poseen cifras de recaudo continuas para las 10 vigencias estudiadas. Lo anterior deja una tasa de uso del instrumento de cerca del 89% del total de municipios del país y una recurrencia en el 41%, siendo una fuente de financiación importante de acuerdo con la dinámica de urbanismo, ordenamiento territorial y desarrollo económico de la entidad.

La concentración del recaudo en las distintas entidades territoriales en este impuesto dista del comportamiento de los demás instrumentos de captura de valor del suelo analizados, puesto que hay un mayor número de entidades territoriales con recaudo de este tributo; no obstante, el 24% del total recaudado por el impuesto de delineación urbana corresponde a Bogotá, seguido de los municipios de Envigado y Medellín en Antioquia con el 5% y Chía - Cundinamarca y Rionegro - Antioquia con el 4% del total recaudado respectivamente.

Asimismo, se evidencia que en las ciudades y aglomeraciones se presenta el mayor recaudo per cápita por concepto del impuesto de delineación urbana con un promedio de \$12.282 por persona. No obstante, la diferencia con el ingreso promedio per cápita de las ciudades de nivel intermedio es de solo \$4.565. Aunque, en las ciudades intermedias se viene presentando una tendencia creciente y mantenida en el recaudo de los últimos dos años. Las entidades en las categorías rural y rural disperso muestran recaudos inferiores, pero en una mayor proporción que para los instrumentos anteriormente analizados, siendo el tributo de captura de valor de mayor uso entre las entidades territoriales, después del impuesto predial.

Gráfico 9

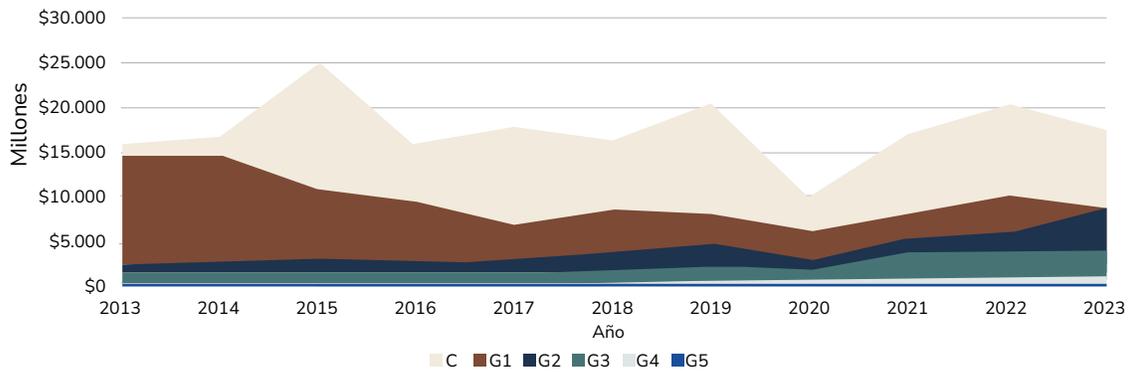
Recaudo *per cápita* Impuesto de Delineación Urbana 2013-2023 por categorías de ruralidad a precios constantes del 2018 (Pesos)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Gráfico 10

Recaudo per cápita Impuesto de Delineación Urbana 2013-2022 por Grupos de Dotaciones Iniciales a precios constantes de 2018 (Pesos)



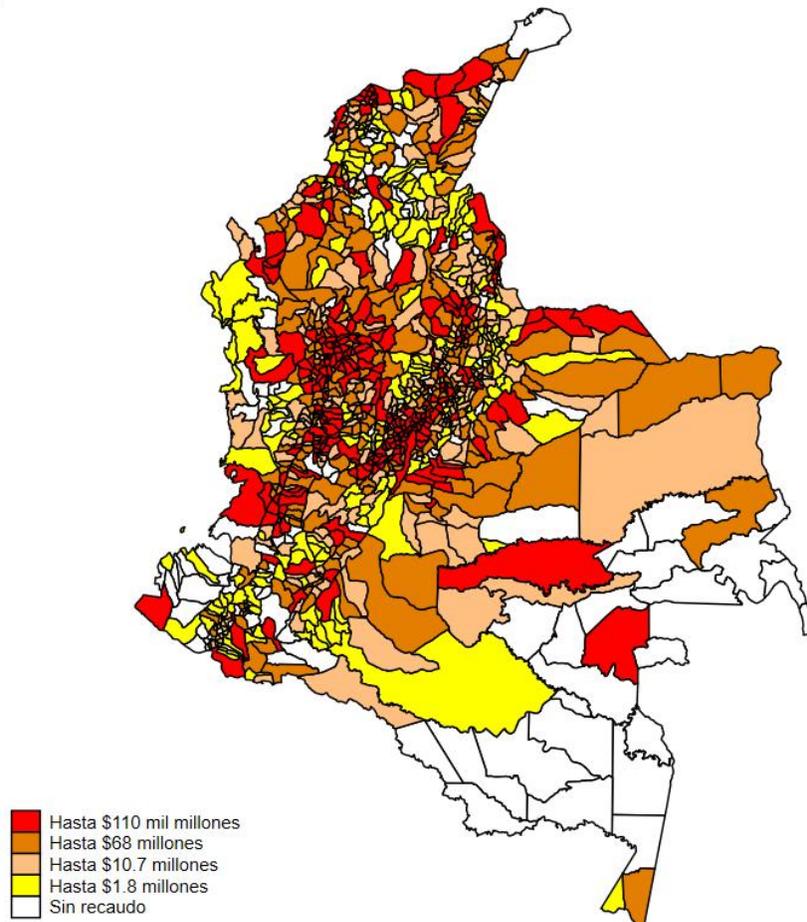
Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Al analizar el recaudo per cápita del impuesto de delineación urbana por grupo de dotaciones iniciales se evidencia que el recaudo del grupo 1 (G1) sobrepasa el de las 13 ciudades principales (C). Este comportamiento puede atender al fenómeno de expansión que se ha venido presentando en las últimas vigencias, especialmente en las ciudades cercanas a los grandes centros de desarrollo urbano que hacen parte de sus áreas metropolitanas, tal como los municipios cercanos de Bogotá y Medellín, como ejemplo, que encabezan niveles de recaudo.

Regionalmente, la Andina tiene el mayor ingreso per cápita por concepto de impuesto de delineación urbana con un promedio de \$14.232 por persona, destacándose Bogotá, Medellín y algunos municipios aledaños. Se remarca el proceso de metropolización, que promueve la expansión de estas ciudades por fuera de sus límites geográficos y que se conecta con sus municipios colindantes. Seguidamente, se destaca la Región Orinoquía, en cabeza de Villavicencio, Yopal y Arauca. Recientemente han ganado participación municipios colindantes a la capital del Meta, reflejando una ampliación de la ciudad, en función de su dinámica poblacional y económica.

Mapa 8

Promedio recaudo anual - Delineación Urbana 2013-2023



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Este fenómeno descrito sobre mayor área construida que área licenciada es generalizado en el territorio nacional, teniendo en cuenta que más del 90% de los municipios presentan esta situación. La tramitación de las licencias presenta cargos de gastos (honorarios profesionales, pago de impuestos, costos administrativos de la Curaduría Urbana, entre otros) que buscan evitarse y esto conlleva en algunos casos a la omisión del trámite de permiso de licencia por lo que se edifica sin observancia de la normatividad. Esto tiene implicaciones no solo en materia de gestión del riesgo y ordenamiento territorial sino también de recaudo fiscal. Para abordar la cuestión de informalidad en la construcción, algunas ciudades han implementado políticas de regularización de viviendas informales, las cuales buscan legalizar y regularizar las construcciones informales, aumentando la base tributaria y, por lo tanto, el recaudo del impuesto de delineación urbana.

3.2. Ventajas y limitaciones

De manera positiva se puede destacar que este impuesto busca incentivar a los propietarios y desarrolladores a seguir las regulaciones y normas de planificación urbana, lo que fomenta el desarrollo en línea con la visión de desarrollo urbano del municipio incluido en el POT. Así, este impuesto puede ser una herramienta efectiva para implementar políticas de ordenamiento territorial, ya que incentiva el desarrollo en áreas específicas y desincentiva el crecimiento no planificado.

Asimismo, es de resaltarse que el recaudo del impuesto de delineación urbana proporciona una fuente de financiamiento importante para proyectos de infraestructura urbana, como carreteras, redes de alcantarillado, sistemas de agua potable y parques⁷. Esto contribuye a mejorar la calidad de vida de los residentes y a promover un desarrollo urbano más planificado y sostenible. Lo anterior sin perder de vista que estos recursos representan ingresos de libre destinación para las entidades territoriales, lo que les da un margen de maniobra para financiar los proyectos que pretenda desarrollar en el marco de los objetivos del Gobierno y de su visión de desarrollo.

Este tributo cumple con el principio de autonomía tributaria de los entes territoriales⁸. La jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por los concejos distritales y municipales y la asamblea del Departamento de San Andrés y Providencia, dentro de los parámetros mínimos señalados por el legislador. Se admite que la norma define el hecho gravable, estableciendo que el impuesto de delineación se causa en los casos de “*construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes*”, así como define que “*los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá*” son quienes podrán crear el tributo, organizar su cobro y darle el destino que juzguen más conveniente. Con lo anterior la norma avanza en la delimitación de los elementos de la obligación tributaria, yendo más allá del mínimo exigido por la jurisprudencia, pero dejando librada a la labor de los concejos la determinación de los demás elementos de dicha obligación, a saber, la base gravable y la tarifa.

Sin embargo, hay algunos cuestionamientos de tipo técnico y legal que han sido cuestionados y que limitan el desempeño de las entidades en la administración fiscal del impuesto. En primer lugar, se ha denunciado que en algunos casos las entidades han excedido la definición legal del hecho gravado, para cobijar situaciones como la “*urbanización*”, la “*parcelación*”,

7 La Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial expuso que este impuesto se justifica desde un punto de vista técnico, por cuanto las nuevas construcciones afectan las necesidades de vías, electricidad y alumbrado público, acueducto y alcantarillado, gas y telefonía. En este sentido, las nuevas construcciones afectan el costo marginal de la provisión de bienes públicos y perturban el paisaje urbano, de manera que causan una externalidad.

8 Sentencia C-035 de 2009 de la Corte Constitucional.

o la “demolición”, etc.⁹, atados a la licencia de construcción. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política reconoce a las entidades territoriales, estas tienen la facultad de definir elementos clave del tributo, sin embargo, se cuestiona que, esta libertad para fijar la base gravable, la tarifa y el sujeto pasivo ha generado una multiplicidad de criterios en todo el país, que varían con el tiempo debido a las políticas locales. Sobre la base gravable se cuestiona que la indeterminación de la base gravable *“ha permitido que los órganos locales regulen de manera divergente el tributo, lo cual afecta el principio de igualdad a nivel local y contraría el principio unitario...”* (Corte Constitucional de Colombia, 2009). En esta misma línea, la Federación Colombiana de Municipios (2008) advierte que, al estar referida a costos, su determinación queda sometida a elementos subjetivos tanto del contribuyente como de la administración tributaria, permitiendo controversias sin que el contribuyente tenga recursos de defensa objetivos (Federación Colombiana de Municipios, 2008).

En cuanto a la tarifa, se señala que todos los municipios han resuelto distintos porcentajes, lo cual muestra una amplia dispersión de criterios. La tarifa se debería fijar teniendo en cuenta que el impuesto se causa y cobra iniciando un proyecto, antes de obtener recursos, convirtiéndose en una carga adicional a los propietarios de inmuebles, lo que puede ser oneroso, especialmente en áreas con tasas altas. En algunos casos, el impuesto de delineación urbana puede aumentar los costos de construcción y, en última instancia, el precio de la vivienda.

Así, si las tarifas del impuesto de delineación urbana son percibidas como excesivamente altas, algunos propietarios o desarrolladores pueden verse tentados a evitar el pago del impuesto, construyendo de manera informal sin obtener los permisos y licencias necesarios. Esto puede conducir a un aumento en la construcción informal, a la vez que puede tener un impacto negativo en las finanzas locales, con una pérdida de potencial recaudatorio de las entidades por concepto de construcciones. Este panorama en paralelo a una presión del gasto público por una mayor demanda de bienes públicos de estas construcciones no formalizadas, como agua potable, servicios de salud y educación, daño ambiental debido a la falta de regulaciones, así como presiones sobre los sistemas de transporte público y la infraestructura vial, entre otros.

Por último, pese a su amplia aplicación en el territorio nacional, se ha identificado que, en muchos municipios, la falta de capacidad institucional para implementar y administrar el impuesto puede ser un obstáculo importante. Lo anterior ha conllevado a que, por ejemplo, los municipios confundan este impuesto con las tasas por licenciamiento, siendo este un error de base legal. Al respecto Rojas (2021) concluye que *“La recurrente inobservancia*

⁹ Sobre esto, la Corte Constitucional ha conceptuado que esto constituye un asunto de ilegalidad de los respectivos acuerdos, que debe ser alegado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y decidido por ella según sus competencias constitucionales.

por parte de la administración de turno y sus servidores públicos, de las normas, expresas, claras y vigentes, al momento de liquidar el impuesto en mención, infringen principios como el debido proceso, la seguridad jurídica, la confianza legítima, buena fe. Lo anterior puede generar consecuencias gravosas inmediatas para el desarrollador de un proyecto inmobiliario (...)”.

En relación con los elementos descritos, en la Sentencia C-035 de 2009, la Corte Constitucional precisó que el impuesto de delineación urbana no fue creado por el Ejecutivo, sino que tiene su origen en disposiciones legales previas, lo que respalda su legitimidad. Estas normas facultan a los concejos municipales para establecer el tributo y definir elementos como la tarifa, la base gravable y el procedimiento de cobro, en ejercicio de una autonomía tributaria territorial que debe enmarcarse en la ley. Si bien la norma no establece de manera exhaustiva todos los componentes del tributo, la Corte concluye que la autorización legal es suficiente para que los municipios lo reglamenten, cumpliéndose así el principio de legalidad tributaria.

3.3. Recomendaciones

- La liquidación del impuesto debe ser transparente para el contribuyente y no quedar sometida a consideraciones subjetivas que la dificulten al municipio su recaudo y lo desgasten en discusiones y revisiones, por lo que, se recomienda la liquidación por parte de las administraciones locales con criterios o tablas previamente fijadas.
- Mantener la base gravable referida a una composición de costos fijada objetivamente por la entidad territorial, que deberá mantenerse actualizados según las variaciones reales del mercado, considerando que hay rubros constantes y comunes para cualquier obra o estrato.

Adoptar el mecanismo de anticipo y liquidación final del impuesto (Federación Colombiana de Municipios, 2008).

4. Titularización de impuestos futuros

El artículo 278 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado por el Decreto 1382 de 2020, incluyó la Titularización de Impuestos Futuros (TIF) como un instrumento financiero, complementario a los mecanismos de captura de valor de uso del suelo, para el cierre financiero de la infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana y el mejoramiento de sectores deteriorados a través de la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial o de delineación urbana que se genera en las zonas de influencia de los respectivos proyectos.

Para su aplicación, los municipios deben pertenecer a la categoría especial, 1 o 2 y contar con catastro propio o con un tercero que le preste el servicio directamente. En caso de titularizar el impuesto predial unificado, el municipio debe tener para su implementación un índice de eficiencia en el recaudo promedio no menor al 60%. Además, la entidad deberá demostrar insuficiencia de los demás instrumentos de financiación, certificar la necesidad de utilizarlo ante el Concejo Municipal o Distrital¹⁰ y validar que la infraestructura urbana pública a financiar esté definida dentro de los proyectos estratégicos de renovación urbana de los Planes de Ordenamiento Territorial¹¹.

El área geográfica específica delimitada por el municipio o distrito originador de la titularización, que comprende el proyecto de renovación urbana calificado como estratégico bajo lo señalado en el Decreto 1382 de 2020, dentro del cual se recaudará el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado subyacente a la emisión se conoce como zona de influencia y la municipalidad convertirá esta zona en un “Distrito TIF”. En el momento de la aplicación del instrumento se establece un valor base de la propiedad en la zona o distrito TIF, el cual se utiliza como referencia para los impuestos a la propiedad. A medida que se desarrolla el proyecto urbanístico en el distrito TIF o se mejoran las propiedades existentes, el valor de la propiedad aumenta. El incremento en los impuestos a la propiedad generado por este aumento en el valor se conoce como incremento fiscal, el cual se captura y se coloca en un fondo especial designado para el distrito TIF y se utiliza para financiar la infraestructura urbana dentro del proyecto estratégico de renovación urbana.

Con este instrumento se busca ampliar las alternativas financieras para el cierre de proyectos de renovación urbana, sin incrementar los impuestos existentes o crear nuevos, lo que incrementa es el recaudo asociado a las nuevas propiedades que forman parte de la intervención. En el caso del predial, por ejemplo, la entidad territorial sigue recibiendo los impuestos correspondientes al valor base de las propiedades (es decir, los valores antes de la creación del Distrito TIF). Pero, todos los aumentos en el valor de la propiedad durante la vigencia del TIF generarán un ingreso excedente que se podrá reinvertir en infraestructura pública. Precisamente, la diferencia entre la base tributaria existente y el impuesto por incremento gradual futuro será lo que podrá llevarse a titularización. Estos recursos serán comprometidos como deuda para el financiamiento de infraestructura.

10 Si la financiación de la infraestructura urbana del proyecto compromete recursos de la entidad territorial directamente o como colateral a través del otorgamiento de avales o garantías, distintos de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia subyacente de la emisión, deberá acreditarse cómo se afecta la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, así como el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad fiscal previstos en las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003.

11 El Decreto 1382 de 2020 estableció que las operaciones TIF serán empleadas en proyectos estratégicos de renovación urbana, entendidos como aquellos contemplados en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, y en el Plan de Desarrollo del respectivo municipio o distrito. Estos proyectos deberán ser declarados como estratégicos, mediante acto administrativo, por el Consejo de Gobierno de los municipios que cumplan con las condiciones para su implementación.

Según la Ley 1955 de 2019, las entidades territoriales pueden titularizar sus impuestos y contribuciones por un plazo máximo de 20 años. Sin embargo, es importante destacar que esta herramienta financiera debe ser utilizada con prudencia y bajo un adecuado análisis de riesgo, ya que existe el riesgo de que los ingresos esperados no se materialicen en el futuro.

4.1. *Ventajas y limitaciones*

La Titularización de Impuestos Futuros puede ofrecer varias ventajas a las autoridades locales y las comunidades que lo utilizan. Entre ellas se encuentra que puede utilizarse para obtener recursos a corto plazo y financiar proyectos a largo plazo sin incurrir en deuda pública. Además, permite una mayor flexibilidad en la gestión de los ingresos municipales, ya que los recursos que se esperan recibir en el futuro se convierten en recursos disponibles en el presente. De este modo, con la nueva infraestructura el valor de la propiedad en la zona de influencia tiende a aumentar, lo que puede generar ingresos fiscales adicionales para el gobierno local, incluso después de la finalización del proyecto de renovación urbana. Además, se espera una buena aceptación política del instrumento debido a que la tasa en sí misma no sube y, por tanto, los beneficiarios no pagan por el proyecto sino hasta que se ejecuta (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Otras ventajas usualmente relacionadas con este instrumento son: complementa los instrumentos tradicionales de financiación; adecuadamente estructurado no afecta el balance fiscal de la ciudad; tiene impacto fiscal positivo ya que la entidad invierte en infraestructura sin afectar su presupuesto, ni su base de ingresos; maximiza la inversión privada ya que utiliza estructuración financiera; fortalece la gerencia municipal pues requiere alta coordinación entre entidades; y promueve la profundidad de los mercados de capitales en la financiación municipal (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Este instrumento no se ha implementado en Colombia y se ha criticado por absorber y restringir el uso de ingresos futuros. Estos ingresos son sensibles a crisis económicas nacionales y locales, lo cual genera riesgos de no pago. Además, Requiere un alto compromiso más allá de los periodos de gobierno para no afectar el periodo de redesarrollo, absorción, y pago de los bonos.

4.2. *Recomendaciones*

- Asegurar que la titularización siga los procedimientos establecidos en la ley y garantizar la legalidad de las operaciones, es decir, que la autorización de la cesión de la renta se realiza cumpliendo con una estructuración financiera e inmobiliaria del proyecto, teniendo en cuenta proyecciones precisas de los ingresos fiscales que se esperan recaudar en el futuro y de los costos de este.

- Disponer unas condiciones institucionales del nivel nacional, que consisten en apoyar a las entidades en determinar cuándo y pasos para ceder la renta, para estructurar la titularización. En el nivel local, cuando se autorice la cesión de la renta se deberá crear un Patrimonio Autónomo que emitirá los títulos según la legislación aplicable, se recomienda separarlo del vehículo o entidad gestora del desarrollo.
- En lo institucional se recomienda proporcionar capacitación y formación a los encargados de la implementación de la titularización, para garantizar el cumplimiento de las normativas y mejores prácticas. Asimismo, se recomienda promover la coordinación y colaboración entre los diferentes actores responsables de la implementación de los instrumentos.
- En cuanto a la operatividad en la aplicación de operaciones TIF, se recomienda designar una entidad en el nivel local como administradora y gestora de la implementación de la intervención urbana. Los proyectos de renovación urbana de carácter estratégico involucran múltiples componentes y partes interesadas, lo que requiere una administradora o gestora para coordinar y supervisar todas las actividades relacionadas.

En el ámbito financiero, el Banco Mundial (2021) recomienda la articulación de las secretarías de planeación con las secretarías de hacienda en lo financiero y en lo tributario; implementar mecanismos de auditoría y fiscalización para garantizar el uso adecuado de los fondos recaudados a través de estos instrumentos; y estructurar las operaciones de financiación en torno a escenarios de desarrollo inmobiliario para considerar términos, repago de capital y demoras en la ejecución de las obras.

5. Reparto equitativo de las cargas y los beneficios

5.1. *El instrumento: definición, antecedentes y normatividad asociada*

La Ley 388 de 1997 establece los principios y mecanismos para el reparto de cargas y beneficios en el contexto del desarrollo urbano y la ordenación del territorio. Específicamente, en su artículo 38 establece que, en desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los POT y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. A continuación, se presentan dos de los instrumentos más comúnmente empleados en este sentido y que actualmente generan recaudo para las entidades territoriales:

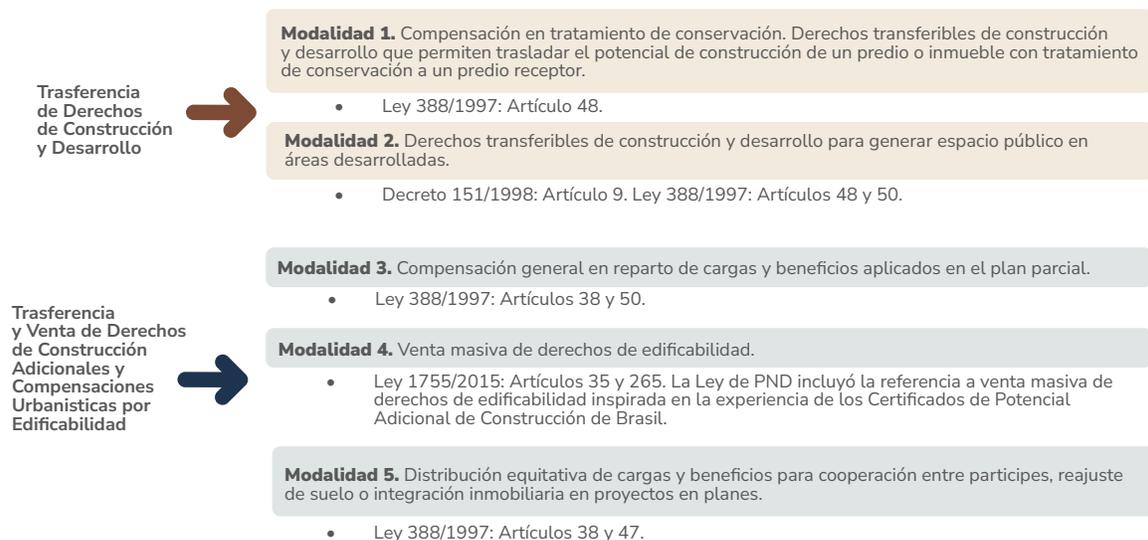
5.1.1. Derechos adicionales de construcción y desarrollo

La transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo busca garantizar la distribución equitativa de las responsabilidades y ventajas asociadas al ordenamiento territorial. En sentido estricto este instrumento no podría calificarse como de recaudo, pero sí de captura de valor del suelo por parte de los municipios. En efecto, constituye un instrumento financiero útil que permite ahorrar a la entidad territorial el pago de compensaciones cuando la acción urbanística establezca limitaciones en el uso del suelo (DNP, 2019).

Este instrumento se ha concebido e implementado a través de diversas modalidades que incluyen desde la venta de derechos, hasta la ejecución del instrumento como parte del reparto de cargas y beneficios de un plan parcial. El siguiente gráfico muestra cinco modalidades identificadas por el Banco Mundial (2020) y el marco jurídico que lo contempla.

Gráfico 11

Modalidades del instrumento y marco jurídico



Fuente: (Banco Mundial, 2020)

El Decreto Ley 151 de 1998 dictó reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo. En el acto administrativo se indica que los derechos de construcción y desarrollo se adquieren por medio de licencias y son:

a) Derechos de urbanización, construcción o parcelación o sus modalidades, que concretan normas generales fijadas para zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, planes

parciales, o unidades de actuación urbanística, contenidos dentro del POT y los instrumentos que lo desarrollen;

b) Derechos transferibles de construcción y desarrollo que permiten trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a un predio definido como receptor de estos dentro del POT y los instrumentos que lo desarrollen.

La transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo ha sido utilizado con éxito en grandes ciudades con un mercado inmobiliario dinámico como es el caso de Medellín en los últimos años, Bogotá con el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte - Ciudad Lagos de Torca (POZN -CLdT) o la venta transitoria de derechos de edificabilidad en zonas puntuales de desarrollo (Banco Mundial, 2020).

5.1.2. Pago compensatorio en dinero de las obligaciones urbanísticas

En el marco del principio de la distribución equitativa de cargas y beneficios se establece que todos los actores involucrados en el desarrollo urbano deben contribuir en el marco del papel respectivo que juegan en el proceso de construcción de ciudad (Secretaría Distrital de Planeación, 2022). Las normas urbanísticas generales otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores al tiempo que establece la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

Las obligaciones urbanísticas en el marco del ordenamiento territorial colombiano son compromisos o requerimientos, como la cesión de áreas, la ejecución de obras de infraestructura o la creación de equipamiento comunitario, impuestos a los propietarios de terrenos o a quienes realicen proyectos de desarrollo urbano como parte de la regulación del uso del suelo y el desarrollo en una jurisdicción específica. Se busca que contribuyan al aumento de la oferta de bienes y servicios urbanos para la ciudad.

El pago compensatorio en dinero de las obligaciones urbanísticas permite a los propietarios o desarrolladores cumplir las obligaciones urbanísticas establecidas por las autoridades locales mediante el pago de una suma de dinero en lugar de llevar a cabo la acción requerida. Estas pueden ser de carácter general o local. En materia ambiental, como carga general se consideran los suelos pertenecientes a la estructura ecológica principal, y a nivel de carga local algunas de las cesiones de espacio público bajo condiciones especiales. En el caso específico de planes parciales en suelos con tratamiento de desarrollo, la normativa del Distrito de Bogotá autoriza mayor edificabilidad a cambio de cesiones adicionales de suelo, que puede realizarse como suelo para estructura general, siempre y cuando los sistemas públicos estén en capacidad de soportar mayor edificabilidad (De la Sala, Maldonado, & Alterman, 2019)

Los concejos municipales o distritales deberán reglamentar el funcionamiento, la administración y las condiciones para la asignación, distribución y entidades a cargo de la ejecución de los recursos derivados del pago compensatorio en dinero las obligaciones urbanísticas.

5.2. *Diagnóstico: estado actual del recaudo*

El DNP (2019), llevó a cabo una encuesta Web en la que participaron 678 municipios, con el fin de indagar por el conocimiento de instrumentos de recaudo de uso del suelo y su aprobación por parte de los concejos municipales en los periodos de gobierno de 2012-2015 y 2016-2019, encontrando para el caso de la transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo que 210 municipios lo conocen (31%) y que fue aprobado por los concejos municipales en el 10,8% de los casos entre 2012-2015 y en 10,3% de los casos entre 2016-2019. El 42,8% de los municipios conocían las Cesiones urbanistas y el 13,6 % entre 2016-2019 las aprobó el concejo municipal en el 15,6 % de los casos entre 2012-2015 y el 13,6 % entre 2016-2019.

Ahora bien, resulta importante señalar que hasta 2021 no existían cuentas en el Catálogo de Clasificación Presupuestal donde los municipios pudieran registrar los ingresos relacionados con los instrumentos de reparto equitativo de las cargas y los beneficios. Con la Resolución No. 2372 de septiembre de 2022 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la cual se actualizaron los anexos del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas (CCPET), se crearon los siguientes conceptos de ingreso: i) pagos en dinero por derechos de construcción y desarrollo; ii) cargas u obligaciones urbanísticas compensadas en dinero; y iii) transferencia de derechos de construcción y desarrollo. Los dos primeros corresponden a los mecanismos que garantizan el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. El tercero atañe a la transferencia de los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los POT o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental.

Para la vigencia 2022 y 2023 se reportaron ingresos por reparto equitativo de cargas y beneficios por \$103.257 millones, 22% de los cuales corresponde de pagos en dinero por derechos de construcción y desarrollo y el 78% a cargas u obligaciones urbanísticas compensadas en dinero.

Tabla 1
Recaudo por Instrumentos de reparto equitativo de las cargas
y los beneficios 2022-2023

Entidad	Pagos en dinero por derechos de construcción y desarrollo	Cargas u obligaciones urbanísticas compensadas en dinero	Pagos en dinero por derechos de construcción y desarrollo	Cargas u obligaciones urbanísticas compensadas en dinero
Medellín - Antioquia	\$5.999,31	\$15.213,64	\$2.268,22	\$11.563,56
Neiva - Huila	\$118,41			
Los Santos – Santander	\$30,55		\$31,46	
Galapa - Atlántico	\$6,40		\$232,06	
Piedras - Tolima	\$0,32			
La Ceja del Tambo - Antioquia		\$5.907,18		\$4.629,66
Itagüí -Antioquia		\$4.727,85		\$2.097,36
Santuario - Antioquia		\$1.014,74		\$865,74
La Unión - Antioquia		\$228,77		\$717,57
Bogotá D.C.			\$11.616,32	
Hatillo de Loba - Bolívar			\$2.418,31	
Palmira – Valle del Cauca			\$203,26	
Restrepo - Meta			\$109,49	
Coello - Tolima			\$15,79	
Cunday - Tolima			\$2,88	
Mapiripan - Meta				
El Carmen de Viboral - Antioquia				\$8.677,62
Zipaquirá - Cundinamarca				\$7.209,12
Mosquera - Cundinamarca				\$4.567,37
Cajicá - Cundinamarca				\$3.475,51
Tocaima - Cundinamarca				\$3.343,78
Envigado - Antioquia				\$3.159,04
Barranquilla - Atlántico				\$2.277,38
El Peñol - Antioquia				\$414,27
La Estrella - Antioquia				\$87,77
Lebrija - Santander				\$27,13
Total	\$6.154,99	\$27.092,18	\$16.897,80	\$53.112,88

Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Se destaca el caso de Medellín, que incorpora dentro de los instrumentos de financiación del Plan de Ordenamiento Territorial, planteado en el Acuerdo 48 de 2014, pagos en dinero por derechos de construcción y desarrollo y de las obligaciones urbanísticas compensables en dinero. Estos instrumentos tienen principalmente como receptores los proyectos inmobiliarios en las zonas de renovación urbana principalmente los localizados en las Áreas de Intervención Estratégica Río Sur, Río Centro y Río Norte y los planes parciales. Con el

pago en dinero de obligaciones urbanísticas se busca reducir riesgos para el constructor, en la medida que se contemplan pagos anticipados para reducir las obligaciones urbanísticas totales que debe asumir impactando positivamente el retorno de su inversión, mientras que el municipio recibe de manera anticipada parte o la totalidad del pago de las obligaciones urbanísticas para la concreción de los sistemas públicos y colectivos.

En el caso del Distrito Capital, el Documento Técnico de Soporte sobre financiamiento del POT contempla dentro de los instrumentos de financiación la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, estimando un recaudo por valor de 0,4 a 0,6 billones de pesos en el periodo 2022-2035. Valor que depende de la incorporación de un índice básico en las zonas receptoras en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen, generando una demanda por los certificados de construcción transferibles. Los recursos recaudados serán destinados en su totalidad a financiar la Estructura Ecológica Principal que se encuentre dentro de los suelos de protección (Secretaría Distrital de Planeación, 2022).

Asimismo, sobre los recursos derivados del pago compensatorio en dinero las obligaciones urbanísticas se plantea el recaudo por la Secretaría Distrital de Hacienda, a través del mecanismo que se cree para el cumplimiento del pago compensatorio de las obligaciones urbanísticas. Hasta que se defina el mecanismo para el cumplimiento del pago compensatorio de las obligaciones urbanísticas seguirá vigente el fondo del Instituto Distrital de Recreación y Deporte el cual será el mecanismo temporal a través del cual se recauden, administren y gestionen los recursos provenientes de las obligaciones urbanísticas.

5.3. *Ventajas y limitaciones*

Los instrumentos de reparto equitativo de las cargas y los beneficios, como los derechos adicionales de construcción y desarrollo y el pago compensatorio en dinero de las obligaciones urbanísticas, tienen varias fortalezas en el contexto de Colombia entre las cuales se encuentran:

Buscan obtener la tierra necesaria para construir la estructura ecológica principal (suelo protegido) y los equipamientos urbanos, así como hacer de la conservación del patrimonio cultural una tarea viable. En Bogotá, por ejemplo, la transferencia de certificados de derechos de construcción tiene dos objetivos: 1) operar como un mecanismo alternativo para la adquisición de terrenos localizados en la estructura ecológica principal en suelo rural, priorizados para ser destinados al uso público, al tiempo que se incentivan procesos de restauración; y 2) servir como mecanismo para reconocer compensaciones por el tratamiento de conservación arquitectónica o histórica a inmuebles localizados en suelo urbano, siempre y cuando estén acompañados de actividades de restauración y conservación de las edificaciones (Secretaría Distrital de Planeación, 2022). basan en la recopilación de

Se constituyen en un mecanismo significativo para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios y la ejecución asociada de actuaciones urbanísticas, que permiten viabilizar, gestionar e implementar los objetivos, políticas y previsiones contenidas en el POT con el fin de concretar los objetivos y el Modelo de Ocupación Territorial.

Estos instrumentos permiten la intervención de actores públicos y privados en la gestión. Tanto la transferencia de derechos de construcción, como las obligaciones urbanísticas ofrecen mecanismos para que el sector privado participe en la financiación y ejecución de proyectos de infraestructura en colaboración con las autoridades locales.

Con todo, estos instrumentos también tienen algunas limitaciones y desafíos. Algunas de las limitaciones comunes incluyen que, pese a su desarrollo reglamentario, su aplicación en el país aún es incipiente.

Para los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los desarrollos aplicados del instrumento en sectores e inmuebles Bienes de Interés Cultural (BIC), el instrumento aún no ha sido aplicado. En el caso en el que el BIC forme parte de un proyecto inmobiliario que permita a través de su desarrollo canalizar recursos para su mantenimiento, el instrumento puede formar parte de los Planes Especiales de Protección y Manejo (PEMP), hasta la fecha no se ha logrado la aprobación de ninguno por parte del Ministerio de Cultura de Colombia.

Asimismo, Pinto Carrillo (2005) indica que la conversión en títulos valores de los derechos adicionales de construcción y desarrollo implica cuestiones de funcionamiento en un mercado imperfecto y de equivalencia de valor que deben ser tenidas en cuenta. Al respecto, cita a García-Bellido (1998), quien plantea un cuestionamiento importante sobre la formación de carteles inmobiliarios urbanos que encarezcan monopólicamente su adquisición¹².

Frente a los Bienes de Interés Cultural, el Banco Mundial (2020) indica que en la aplicación de la transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo se establecen como retos: i) garantizar el traslado del BIC a otro predio para su desarrollo teniendo en cuenta el índice de construcción ya existente del predio al que se traslada; ii) cómo se registra dicho traslado cuando el BIC y el predio no son del mismo propietario, y bajo qué instrumento se formaliza; (iii) por cuántas veces se puede realizar el traslado y cómo se garantiza que sea utilizado en la producción del inmueble; y iv) si es una venta del derecho de construcción, cómo se registra dicha transacción en el mercado colombiano.

12 "En ese contexto mercantilista no puede dejar de recordarse la desafortunada idea muy extendida en los USA de que, por querer aplicar el principio de «quien contamina paga» (demanda) y de incentivar las mejoras técnicas que se introdujeran (oferta), se emitieran en varios Estados títulos valores de derechos de polución/contaminación que debían comprar las instalaciones contaminantes, asignando a cada una un cierto cupo máximo de ellos y creándose un mercado de compraventa de derechos de contaminar negociado entre los particulares. El fin ha venido cuando en algunos lugares las compañías más fuertes han comprado y acaparado todos los derechos de las demás industrias haciéndose monopolistas, elevando los precios a cotas inaccesibles especulativas e impidiendo la entrada de competidoras en su área de mercado. ¿Acabarán igual estos títulos valores de DC&D mediante la formación de carteles inmobiliarios urbanos que encarezcan monopólicamente su adquisición?" García-Bellido (1998) en Pinto Carrillo (2005).

Finalmente, se advierte de una debilidad estructural en la gestión territorial a nivel local, evidenciada por la desactualización de los Planes de Ordenamiento Territorial y la información catastral, así como por la ineficacia en la creación de un clima favorable a la inversión. Estas omisiones erosionan la capacidad técnica de los municipios para aplicar y administrar rigurosamente instrumentos de financiación del desarrollo urbano, como los derechos adicionales de construcción. Por tanto, el fortalecimiento de estas competencias a través de capacitación y asistencia técnica especializada constituye una condición sine qua non para su implementación exitosa.

5.4. Recomendaciones

- Coordinar estrechamente con otras entidades y agencias gubernamentales, así como con el sector privado, para garantizar una planificación integral y evitar el desarrollo fragmentado.
- Asegurar que los proyectos financiados con los instrumentos de distribución equitativa de cargas y beneficios se alineen con los objetivos del POT y los instrumentos que lo desarrollan.
- Pinto (2005) señala que un reto para garantizar modelos equilibrados y sostenibles de planificación urbana es trabajar en la consolidación de bancos de datos, denominados en Colombia como Observatorios del Suelo y del Mercado Inmobiliario (OSMI)¹³, que se conviertan en punto de partida del proceso, y que muestren la realidad potencialidad de las operaciones inmobiliarias sobre el territorio.
- Para potenciar el uso del instrumento se proponer al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, crear un manual sobre las diferentes formas de uso del instrumento, recogiendo en especial: la regulación del uso del instrumento como una forma de anticipación de recursos; determinar las líneas de proyección financiera de grandes proyectos y de medición de riesgos para la implementación del instrumento; desarrollar lineamientos para que las entidades territoriales definan los casos en los que procede la aplicación del instrumento; desarrollar lineamientos para que las entidades territoriales puedan identificar las ciudades que pueden desarrollar el instrumento de manera masiva o en un mercado específico; y desarrollar lineamientos para orientar la participación de inversionistas privados, sector público, propietarios y desarrolladores.

13 Actualmente en Colombia existen dos observatorios metropolitanos, uno en Medellín y otro en Barranquilla; un observatorio de la dinámica urbano-regional de Bogotá y los municipios de su entorno; observatorios municipales en Manizales, Pereira, Cali, Bogotá, Ibagué y Medellín; y dos observatorios distritales (Bogotá: ODT y OTC).

- Para las entidades territoriales se recomienda desarrollar incentivos para contribuciones anticipadas, a cambio de derechos de desarrollo para garantizar el recaudo suficiente que permita el avance de infraestructura básica. Los incentivos deberán ser equilibrados con las fases y flujos de caja del desarrollo de infraestructura para asegurar que las fases cuentan con los fondos necesarios, y simultáneamente, benefician a los contribuyentes anticipados.
- Definir un índice básico de edificabilidad creando la necesidad de garantizar derechos adicionales, además de las condiciones para un mercado de transferencia y/o venta.
- Sobre los BIC, recomienda la elaboración de un manual que incorpore la implementación de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo como parte del ejercicio de aplicación del instrumento en la ciudad de acuerdo con su POT. Asimismo, desarrollar el ejercicio de BIC en el marco de la articulación con predios de potencial inmobiliario en áreas de renovación y consolidación, por ejemplo, áreas aledañas al Sistema de transporte Metro, BRT, entre otros.

6. Reajuste de terrenos

El reajuste de terrenos es un instrumento que se da dentro de los procesos de reparto equitativo de cargas y beneficios que implica modificar estructuralmente un área para obtener un mayor aprovechamiento del suelo para incentivar el desarrollo urbano. El mecanismo de reajuste de terrenos se caracteriza en varios aspectos: (i) se puede generar de manera articulada principalmente a través de Unidades de Actuación Urbanística los cuales permiten desarrollar proyectos de interés general a través de procedimientos de enajenación forzosa o voluntaria por parte del sector público; (ii) se delimita el área a través de un Decreto expedido por el alcalde a través de un Plan Parcial; (iii) se debe contar con el aval de mínimo el 51% de los propietarios de los predios que lo conforman; (iv) se realiza a través de una entidad gestora pública o privada constituida de común acuerdo entre los propietarios; y (v) una vez aprobado el proyecto se emite una escritura pública donde se indican cada uno de los participantes y los terrenos e inmuebles aportados para su englobe (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2017).

La idea central del reajuste es que con la redistribución de predios se puedan generar espacios públicos que incrementen en valor del suelo urbano a desarrollar mediante la construcción de parques, vías o suelo urbanizado para equipamientos. En caso contrario, se asume el pago de obligaciones urbanísticas producto de los mayores desarrollos tales como los aprovechamientos autorizados en la zona objeto de reajuste.

6.1. Ventajas y limitaciones

El reajuste de terrenos al ser un instrumento dinámico y que establece el común acuerdo de los integrantes de la Unidad de Actuación Urbanística posee la capacidad de generar grandes desarrollos urbanísticos sin que la entidad territorial destine recursos para adquirir predios. En particular el mecanismo permite financiar obras de urbanización gracias a los incrementos en los precios del suelo producidos por la acción o actuación urbanística respectiva, como por la asignación específica de las normas de uso de suelo y mayores índices de ocupación o construcción o derechos de construcción y desarrollo (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022).

El instrumento permite generar el reparto de cargas y beneficios en condiciones de equidad, igualdad y causalidad, es decir, que todos los aportantes tienen derecho a participar de los beneficios en proporción con sus aportes, y cargas en proporción a sus beneficios. De igual manera, se debe asegurar que las condiciones de la actuación urbanística a desarrollar sean iguales para todos salvo en casos de fuerza mayor, así mismo, el mecanismo garantiza que los beneficios adquiridos por los propietarios se adquieran únicamente después de otorgar las cargas u obligaciones urbanísticas.

Una fortaleza que posee el instrumento es que posee reglas de juego claras para todos los intervinientes en el proceso, la legislación especialmente en las grandes ciudades es clara en cuanto a los mecanismos de participación, los topes de contribuciones en tierra y los mecanismos de indemnización cuando se exceden los topes los cuales incentivan el uso de esta herramienta.

No obstante, es importante destacar que a pesar de las fortalezas que posee este instrumento, existen diversas dificultades acerca de la ejecución del mecanismo siendo la voluntad de los propietarios la más problemática de estas. Como se mencionó anteriormente, para la ejecución de la Unidad de Actuación Urbanística se requiere que al menos 51% de los propietarios se encuentren de acuerdo lo cual resulta un proceso dispendioso especialmente cuando el número de propietarios de la Unidad es muy grande, por lo que es necesario estar dispuesto a asumir largos periodos de tiempo en negociaciones o incluso litigios una vez conformada la Unidad.

De igual manera, se observa que en muchas ocasiones el instrumento puede ser difícil de entender generando que muchos propietarios sean reacios a ser parte del reajuste de terrenos, incluso muchos deciden vender sus propiedades antes de participar en el proyecto a pesar de que los beneficios percibidos en valor del suelo sean mayores que el valor monetario recibido por el inmueble.

6.2. Recomendaciones

- Crear metodologías para que los municipios evalúen los procesos de implementación de los planes parciales más allá de la adopción del decreto (Daza, 2019).
- Generar procesos de comunicación entre municipios con el fin de compartir prácticas exitosas en el marco de la ejecución del instrumento teniendo en cuenta que la normatividad sobre la cual se aplica la metodología es única a nivel nacional.
- Generar una buena pedagogía a la hora de implementar el instrumento, lo anterior teniendo en cuenta que mucha de las razones por las cuales se extienden los procesos de reajuste de terrenos es la incapacidad de llegar a consensos que permitan lograr el porcentaje mínimo para el establecimiento de la Unidad de Actuación Urbanística. Por esta razón muchos de los propietarios en lugar de participar de reajuste deciden vender o no participar en su desarrollo lo cual incrementan en gran medida los costos de transacción del mecanismo, que preliminarmente es una de las principales ventajas de este último.

7. Derecho real de superficie

El Derecho Real de Superficie (DRS) es el instrumento mediante el cual se permite que una entidad pública titular de bien inmueble destinado a la infraestructura de transporte otorga el derecho de explotación a un tercero denominado superficiario a través de un contrato oneroso y de naturaleza enajenable. El plazo de arrendamiento de la propiedad es de 80 años los cuales son prorrogables por 20 años adicionales. El superficiario a través del contrato en cuestión adquiere la posibilidad de explotar de manera exclusiva construcciones o edificaciones en áreas libres aprovechables con todos los atributos de uso, goce y disposición de estas. Este instrumento se encuentra normado en la Ley 1995 de 2019.

7.1. Ventajas y limitaciones

El derecho real de superficie permite un adecuado aprovechamiento de la tierra que se destina para infraestructura de transporte generando desarrollos urbanísticos sin afectar la prestación del servicio público, permitiendo a la vez generar una fuente sostenible para financiar el sistema de transporte. Adicional a lo anterior, este es un mecanismo flexible que no limita al superficiario al uso del suelo, teniendo en cuenta que este a su vez puede ceder el derecho de explotación del suelo a un superficiario secundario a través de un contrato y constituir garantías sobre dicho derecho lo que constituye una ventaja para el inversionista al momento de apalancar sus inversiones.

Asimismo, este instrumento permite ser una opción de recaudo alternativo, siempre y cuando la entidad territorial adelante los procesos necesarios para actualizar las herramientas de planeación urbana para habilitar los usos efectivos del suelo que se generan al implementar el derecho real de superficie.

No obstante, es importante resaltar que hay una serie de condiciones que se deben tener en cuenta para implementar el instrumento. Hay que considerar que el superficiario debe contar con una gran capacidad financiera para acceder a este beneficio, al ser este instrumento una adquisición onerosa, que además exige estructurar un proyecto lo suficientemente rentable para que se tenga los retornos esperados del tamaño de la inversión que se realiza. Asimismo, las obligaciones que se obtienen de ambas partes son a largo plazo y si bien la figura permite la cesión del contrato del derecho, la entidad territorial debe ser responsable de asegurarse de que el cesionario cumpla con las condiciones mínimas para llevar a cabo la transferencia, lo cual exige un esfuerzo adicional a la entidad territorial.

7.2. Recomendaciones

- Contar con un estudio técnico, financiero y jurídico, que valide y determine las condiciones y beneficios financieros y económicos que se generan a partir de su implementación. Al respecto, es importante señalar que al implementar el DRS en bienes de uso público, las obligaciones urbanísticas solo podrán pagarse en dinero o mediante traslado, condición que deberá ser considerada dentro del modelo financiero (DNP, 2021).
- Determinar con precisión el plazo del DRS con el fin de no se generen obligaciones de pago por parte del superficiante.
- Crear un fondo para financiar el sistema de transporte.
- Contar con una buena coordinación interinstitucional entre las secretarías de hacienda, transporte, movilidad y planeación para la ejecución del instrumento de tal manera que permita el efectivo recaudo y una correcta explotación del uso del suelo.
- Revisar el POT y los instrumentos complementarios para determinar que el inmueble base constituye infraestructura de transporte que permita desarrollar construcciones con usos rentables.

8. Aprovechamiento económico del espacio público

8.1. Consideraciones generales

Los instrumentos de aprovechamiento económico del espacio público (AEEP) son herramientas utilizadas por los gobiernos locales para regular y obtener ingresos a partir del uso lucrativo del espacio público. Puede ser utilizado como instrumento financiero orientado a lograr el usufructo y/o explotación del espacio público, permitiendo que con él se financie su creación, mantenimiento y recuperación, mediante el concurso de los particulares y como mecanismo de ordenación del territorio.

Sobre esto se entiende que cualquier aprovechamiento económico, de carácter privado, que responda a las dinámicas propias de la vida en la ciudad y que se realice en espacio público puede ser incluido: parqueo en vía, mercados temporales, ventas en ciclovía, avisos y tableros, carreras deportivas, uso de parques, y en general, todas aquellas actividades que impliquen el uso y disfrute de los elementos constitutivos naturales, artificiales y complementarios que integran el sistema de espacio público de los entes territoriales, municipios y ciudades.

A nivel internacional se encuentran diversas experiencias sobre imposiciones y/o compensaciones económicas sobre el uso del espacio público. En Europa, en países como Francia, Bélgica y España existe el cobro impositivo y tarifario diferencial por uso del espacio público. En Francia se da sobre tres modalidades o autorizaciones de uso¹⁴: permiso de estacionamiento, permiso de circulación y derecho de espacio. Se impone para toda actividad económica que ocupa parte de la acera, vía o espacio, cuyo uso principal es el tránsito peatonal¹⁵. En Bélgica, contemporáneamente algunas ciudades han venido adoptando, aunque de manera transitoria, el impuesto relativo a cualquier ocupación privada de espacio público en cualquier forma, en la superficie, subterránea o aérea, en particular mediante materiales y equipos diversos durante la construcción, demolición, reconstrucción o transformación de edificios o durante los trabajos de jardinería, contenedores de todo tipo, terrazas de establecimientos, sillas, mesas, bancos, mamparas, barreras etc.

Por su parte en España se encuentran ayuntamientos con la aplicación de la denominada “*Tasa por utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público local*”, la cual grava la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo, con reservas de espacio para aparcamiento exclusivo de vehículos, o para su ocupación con grúas, acopio de materiales, casetas, maquinarias y equipos de

14 Conocido como AOT- Autorisation d'occupation temporaire.

15 <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/commercants-autorisation-occupation-domaine-public>

cualquier clase, vinculados o no a obras y cualesquiera otros elementos análogos (Tomado de Universidad Militar)

En América Latina, países como Argentina, Chile, Perú y México contemplan dentro de su legislación fiscal, la facultad de las municipalidades o distritos para imponer tributación por el uso del espacio público de manera lucrativa. En Argentina se conoce como la contribución por ocupación del espacio público municipal, vigente desde hace más de 20 años. En Chile, las municipalidades tienen el derecho de cobro sobre cualquier uso a los bienes de uso público, pudiendo imponer tarifas sobre reuniones o actos públicos, mesas de establecimientos de comercios en vía, exhibición de mercaderías de locales comerciales, uso de la vía para de estacionamientos, autorización a las escuelas de conductores, para utilizar en sus lecciones prácticas las vías públicas, entre otras. En Perú las municipalidades pueden cobrar una tasa a cargo de las personas naturales o jurídicas que ocupen parte de la vía pública para desempeñar actividades comerciales, industriales y de servicio. Por su parte, en México, por ejemplo, las personas trabajadoras del espacio público pagan por el uso del espacio ante la Subdirección de Mercados y Comercio en Vía Pública. El costo de uso del espacio público se establece de acuerdo con el giro y la zona establecida en el Código Fiscal del Distrito Federal.

En Colombia, el AEEP se ha desarrollado especialmente en grandes ciudades, tales como Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali, sobre la base del marco jurídico que, en materia de regulación y compensación económica del espacio público en la Ley 9 de 1989, la Ley 1955 de 2019, la Ley 2037 de 2020, el CONPES 3718 de 2012 y 3819 de 2014, faculta y promueve a las entidades territoriales para que regulen sobre el uso y formas de financiación del espacio público.

De acuerdo con la guía de AEEP del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio los instrumentos pueden darse desde el aprovechamiento activo y el aprovechamiento pasivo. El aprovechamiento activo existe cuando el municipio o distrito aprovechan económicamente el espacio público mediante el ejercicio de su facultad impositiva; es decir, desde los tributos, caso en el cual los recursos ingresan al presupuesto como ingresos corrientes tributarios con la consideración de la destinación dado por ley. Por su parte, el aprovechamiento pasivo denota la existencia de un acuerdo de voluntades e inhibe el paso por el cuerpo colegiado, en la medida que constituye un ingreso producto de una contraprestación que se da bajo un esquema contractual o bajo el esquema de precio público (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020).

Dentro de los instrumentos de aprovechamiento activo son comunes el cobro por publicidad exterior, la contribución por parqueo en vía pública, el cobro por estacionamiento en vía pública, el cobro espacial público temporal. Por su parte, en aprovechamiento pasivo el instrumento más común es el contrato de administración delegada mediante modalidades

como las Alianza Público Privadas y los Business Improvement Districts- BID (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020).

8.2. Publicidad exterior visual

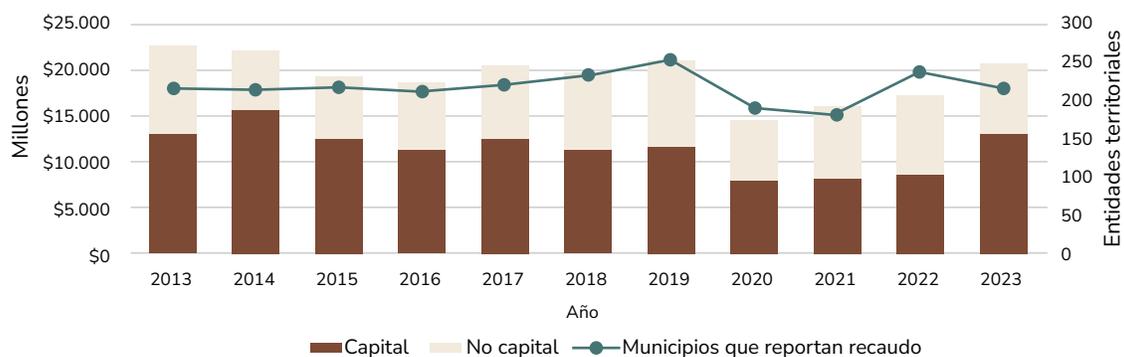
El impuesto a la publicidad exterior visual es un gravamen mediante el cual los municipios imponen la colocación de vallas con una dimensión igual o superior a ocho (8) metros cuadrados, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas¹⁶. La tarifa la define cada municipio y está limitada por el artículo 14 de la ley 140 de 1994, que establece que, en ningún caso, la suma total de impuestos que ocasione cada valla podrá superar el monto equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales por año.

8.2.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo

El recaudo histórico de las entidades territoriales por concepto del impuesto de publicidad exterior ha sido en promedio anual de un aproximado de \$20 mil millones, con los mayores valores de recaudo en 2013, 2014 y 2019, previo al período de la pandemia en el que se presentó la caída más significativa del recaudo de este tributo, con una contracción del 31% en 2020. Posteriormente el recaudo retomó su senda con un crecimiento de 12% promedio anual entre 2020 y 2023.

Gráfico 12

Recaudo total del impuesto a la publicidad exterior 2013-2023 por tipo de entidad a precios constantes de 2018 (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

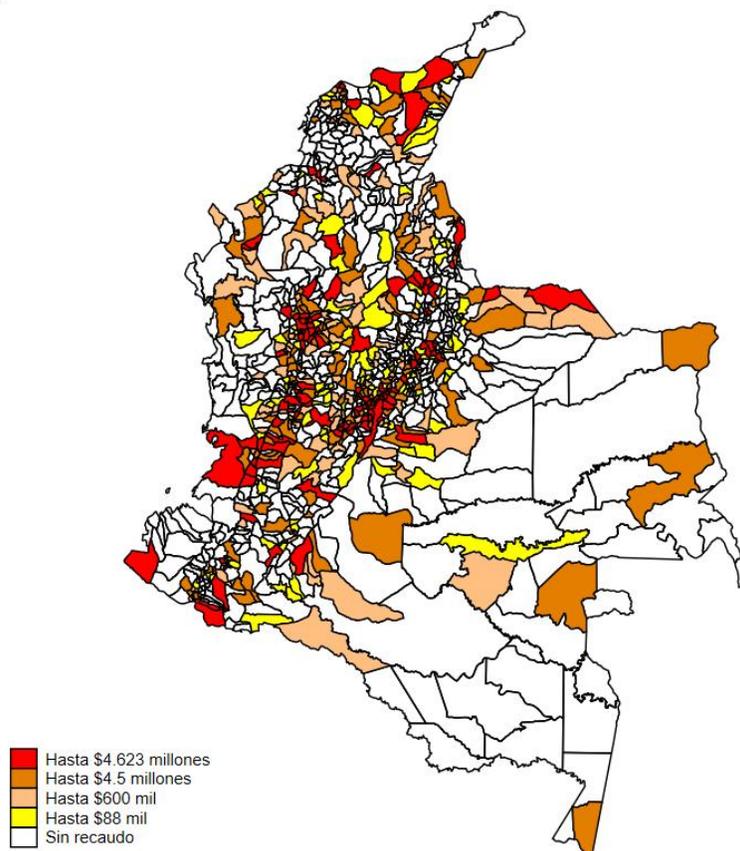
¹⁶ Se excluyen de este, la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo, así como las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.

Este impuesto ha sido recaudado al menos en una vigencia de los últimos 11 años por 497 entidades territoriales. No obstante, de manera concurrente en al menos tres vigencias ha sido recaudado por el 23% de los municipios (250 entidades territoriales), lo que se refleja su baja recurrencia.

Este impuesto ha sido recaudado de manera continua entre 2013 y 2023 por 17 ciudades capitales, destacándose Bogotá D.C, Medellín, Barranquilla y Cali, y por 59 municipios no capitales destacándose un fenómeno metropolitano en el uso del instrumento, ejemplo de ello son los municipios de Envigado, Itagüí, Bello y Sabaneta en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá; Cajicá, Mosquera, Sopó, Cota, Fusagasugá, Soacha y Chía en la Región Metropolitana de Bogotá; y Girón, Piedecuesta y Floridablanca en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Mapa 9

Promedio recaudo anual impuesto a la publicidad exterior 2013-2023



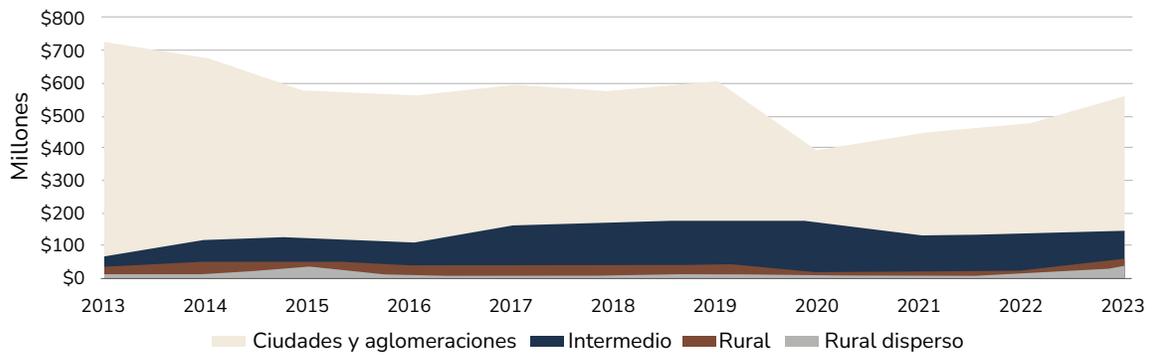
Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

El recaudo del impuesto a la publicidad exterior en Colombia presenta una gran variabilidad entre las entidades territoriales, influenciado por factores como el nivel de urbanización. Las

ciudades y aglomeraciones muestran un recaudo per cápita de \$564 en promedio entre 2013 y 2013, el cual triplica al recaudo per cápita por este concepto del agrupado de municipios clasificados como intermedios, rurales y rurales dispersos.

Gráfico 13

Recaudo per cápita impuesto a la publicidad exterior 2013-2023 por Categorías de Ruralidad a precios constantes de 2018 (Pesos)

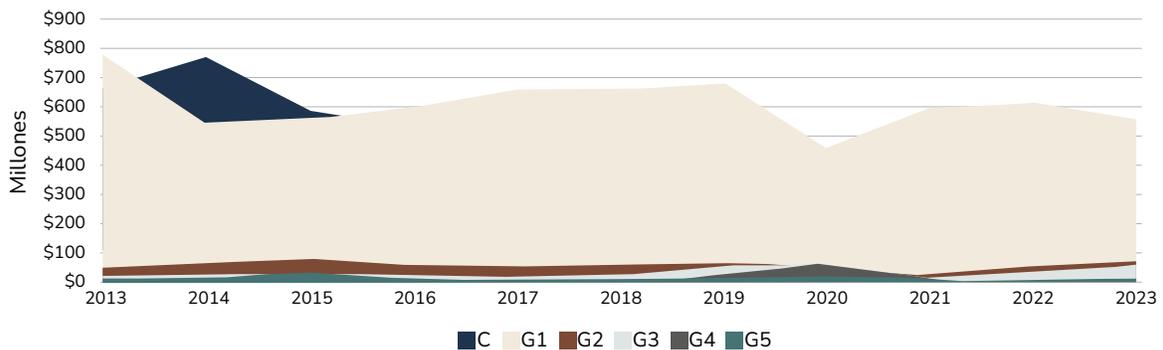


Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal.

En correspondencia, observando capacidades iniciales y agrupación de ruralidad, este impuesto ha presentado el mayor recaudo per cápita a lo largo del período de estudio en los grupos de entidades capitales (C) y de alto nivel de capacidades (G1), caracterizadas como ciudades y aglomeraciones, tal como se anticipó anteriormente. Este comportamiento en línea con el dinamismo y la fuerza económica de las grandes ciudades y sus áreas de influencia, especialmente en materia de desarrollo de las actividades comerciales que apelan al uso de publicidad masiva, así como atado a la capacidad de gestión y fiscalización tributaria de estas entidades para apelar a la imposición.

Gráfico 14

Recaudo per cápita del impuesto a la publicidad exterior 2013-2023 por Grupos de Dotaciones Iniciales a precios constantes de 2018 (Pesos)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal.

8.2.2. Ventajas y limitaciones

Este impuesto es un instrumento con potencial de recaudación de recursos propios, considerando la diversidad de actividades económicas que recurren a la publicidad exterior como un medio común de propagación masiva de información con fines privados y que están presentes en una buena proporción de municipios del país que no han apelado a su adopción. Es un instrumento de recaudación que ya cuenta con un marco normativo estable con más de 30 años de creación, adicional a que puede ser de fácil percepción en materia de fiscalización. Asimismo, se resalta como un instrumento importante para el control y la mitigación de la contaminación visual en espacios públicos.

No obstante, se han identificado algunos factores que pueden resultar limitantes para su aplicación, especialmente sobre sus elementos constitutivos señalados en la Ley 140 de 1994. Entre estos se encuentra que el hecho generador es abstracto sobre el momento puntual en el que se genera el impuesto. En algunos casos se ha identificado que el momento de causación se da con el permiso en la dependencia administrativa de la Alcaldía Municipal, mientras que, en otros casos, se da paralelo al momento de instalación, y en otros, con la exhibición efectiva. Esta ausencia de unificación de criterios sobre el hecho generador dificulta el impuesto para responsables presentes en diferentes municipios, puesto que los trámites a surtir se pueden ser divergentes (Barrero et al., 2020).

Asimismo, se encuentran cuestionamientos sobre sus tarifas, ya que su marco legal no ofrece referentes de mínimos y máximos que permitan garantizar la proporcionalidad de la tarifa de acuerdo con criterios como espacio usado, tiempo de exhibición, impacto visual u otro, de manera que, estas tarifas son de la entera discrecionalidad de los municipios, generando distorsiones sobre la equidad y proporcionalidad del impuesto si se causa y paga en diferentes municipios sobre un mismo hecho.

Por otro lado, se encuentra que tiende a presentarse confusiones entre el impuesto de publicidad exterior y el impuesto de avisos y tableros, este último como un sobrecargo sobre el Impuesto de Industria y Comercio. Tanto así, que hay municipios, como los del altiplano del oriente de Antioquía que han adoptado el impuesto sobre publicidad exterior sobre vallas de toda dimensión, por encima y por debajo de los 8 m², por fuera de la legalidad. Esta tendencia genera divergencias tanto para los sujetos activos y pasivos de la obligación tributaria, sobre la aplicación de uno u otro impuesto, aun cuando la jurisprudencia se ha pronunciado al respecto de su diferenciación (Cardona, Quintero, & Arenas, 2019).

“Además, dispone que el legislador previó un gravamen a un a tarifa diferente, respecto a cada una de las vallas con una dimensión de ocho metros cuadrados, “las de medida inferior, sin importar su número,” ya se encontraban gravadas dentro del impuesto de Avisos y

Tableros”, evento por el cual la sujeción pasiva del impuesto de avisos y tableros, y aquellos que no lo son pero también hagan uso del espacio público para la instalación publicidad exterior visual, pagarán a favor de los sujetos activos, las tarifa establecida en el artículo 14 armonizado con el artículo 15 de la ley 140, esta deberá ser fijada por la respectiva entidad territorial respetando el límite de los 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Cardona, Quintero, & Arenas, 2019)

Estas vaguedades sobre sus elementos constitutivos configuran restricciones en la medida que complejiza para los responsables el pago del impuesto. Barrero et al. (2020) concluyen sobre este impuesto que los contribuyentes pueden estar dispuestos a pagar una mayor tarifa del impuesto a cambio de una mayor simplicidad al momento de cumplir con las obligaciones tributarias, siendo preferente y deseable la simplicidad de la administración tributaria, adicional a que permite a las entidades disminuir costos indirectos o administrativos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias (Barrero et al., 2020). En contraste, se destaca que la responsabilidad solidaria de la obligación tributaria que han venido implementado en este impuesto algunas administraciones locales, con cuatro sujetos pasivos, principales y solidarios: el propietario de los elementos de publicidad, el dueño de la estructura, el dueño del predio y la agencia de publicidad. Esto permite dar garantía y seguridad de cumplimiento del tributo.

De manera general, hay un reto importante en materia de publicidad exterior, en cuanto a que, la publicidad ha migrado hacia otras formas de propagación, tales como los medios digitales, los cuales, si bien, generan un impacto positivo sobre la contaminación visual en el espacio público, crean la percepción de que los esfuerzos de la administración tributaria del ámbito nacional y territorial deben virar hacia estos espacios de publicidad.

8.2.3. Recomendaciones

Se sugiere a las entidades territoriales propender por la definición precisa, práctica y objetiva de los elementos constitutivos del tributo, de manera que se eviten vacíos y se incentive su recaudación efectiva. Para ello, es preciso indicar que la misma raíz normativa u originaria del tributo requiere de ajustes que precisen sobre los cuestionamientos antes mencionados, detallando puntualmente sobre las particularidades del hecho generador, así como incorporando criterios y proporcionalidades referentes sobre la base y las tarifas (Cardona, Quintero, & Arenas, 2019).

- Se recomienda a las administraciones territoriales apelar a las figuras de sujetos pasivos principales y solidarios para garantizar la captura del tributo, así como definir un régimen sancionatorio con claridades sobre el proceso de cobro agotando a los sujetos solidarios.

8.3. Estacionamiento en vía y fuera de vía

La primera diferenciación necesaria es entre el estacionamiento en vía y fuera de vía. La primera ocurre en los derechos de vía pública, la cual es fácil de encontrar e ingresar desde la calle; mientras que, el estacionamiento fuera de vía tiene una entrada (la cual permite el uso de sistemas de pago basados en una barrera) que no es visible frecuentemente desde las vías públicas, y puede ubicarse en un sitio construido (subterráneo, nivel del suelo o arriba de él) o al aire libre como un estacionamiento en superficie (Barter, 2016).

El cobro por estacionamiento en vía, también llamada contribución por parqueo es un ingreso no tributario que recae sobre la tasa por el parqueo en las vías públicas y que se cobra a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, la cual se genera al momento en el que el conductor del vehículo motorizado decide hacer uso de un parqueadero en la calle o fuera de la misma (en centros comerciales, clínicas u otras edificaciones de uso público). Por su parte, el cobro por estacionamiento en espacio público o en lotes de parqueo (fuera de vía) opera sobre zonas designadas por la administración municipal, debidamente demarcadas y señalizadas, destinadas también por las administraciones municipales.

El mecanismo de tasas de parqueo en vía se sustenta normativamente sobre la Ley 105 de 1993, particularmente en su artículo 28, el cual habilita a los Municipios y los Distritos, para establecer tasas por el derecho de parqueo sobre las vías públicas, e impuestos que desestimen el acceso de los vehículos particulares a los centros de las ciudades. De manera complementaria, en la Ley 769 del 2002, la Ley 1287 de 2009 y la Ley 1753 de 2015 se regula el estacionamiento en vía y fuera de vía.

8.3.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo¹⁷

Durante los últimos 11 años, por concepto de tasas de parqueos en vía pública, se encuentra que este mecanismo de recaudo no tributario ha generado \$16.400 millones, promedio anual, entre las ET que la han adoptado, con un recaudo destacado de municipios capitales. Este recaudo ha presentado un comportamiento creciente en el período de estudio, con excepción del periodo de pandemia COVID-19 en el año 2020, cuando presentó una contracción

17 Se toma los conceptos de CUIPO Parqueo en vía pública y Estacionamiento en lotes. Sobre este último, de acuerdo con el catálogo de clasificación presupuestal de las Entidades Territoriales- CCPET, corresponde a los ingresos por concepto del cobro por estacionamiento en espacio público o en lotes de parqueo que pueden establecer las entidades territoriales para el financiamiento de proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte. Esta contribución se cobra con fundamento en lo establecido en la ley 812 de 2003; sin embargo, esta ley fue derogada por el art. 276 de la ley 1450 de 2011 y por los tanto las entidades podrían estar cobrando esta contribución si la establecieron con fundamento en la ley 812 de 2003, pero en la actualidad no pueden crear esta contribución ya que hoy día carece de fundamento legal. Aun así, las ET han reportado recientemente, por primera vez, recaudo en este concepto.

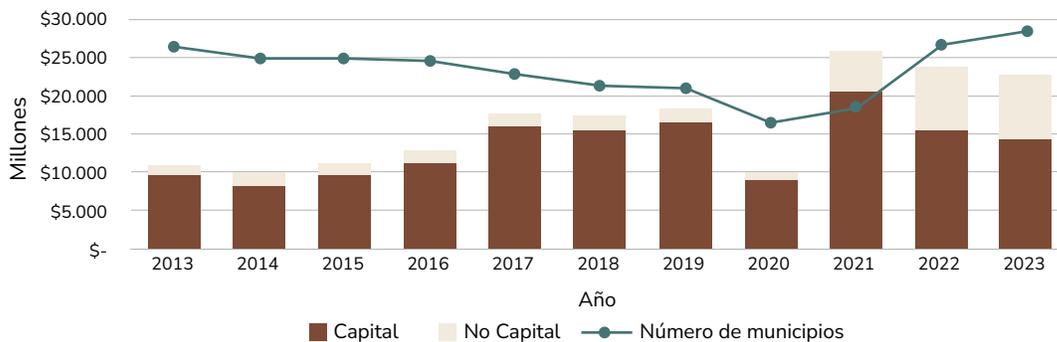
En contraste, se encuentra el concepto de contribución por el servicio de parqueadero o de estacionamiento creado con el CCPET, el cual corresponde a la contribución a las tarifas que se cobran a los usuarios de parqueaderos fuera de vía o estacionamientos en vía en los municipios, distritos y áreas metropolitanas, con fundamento en el artículo 97 Ley 1955 de 2019. En este, ninguna ET han reportado recaudo.

Se presume que en el proceso de convergencia hacia el CCPET adoptado en 2021, las ET presentan errores de reporte sobre estos conceptos; no obstante, se recoge la información del primer concepto, como cobro por estacionamiento en zonas delimitadas para estacionamiento.

del 45% del recaudo. No obstante, posterior a ello este concepto presentó una escalada significativa de recaudo con un crecimiento del 157%, y un nivel de recaudo aun por encima de la tasa de crecimiento promedio presentada para los períodos anteriores a 2020 (10%). A 2023, se totaliza un recaudo por cobro de parqueo en vía pública de \$22.727 millones manteniendo el promedio de los últimos tres años por encima de los \$24,048 millones de recaudo por estos conceptos

Gráfico 15

Recaudo total por estacionamiento en y fuera de vía 2013-2023 por tipo de entidad a precios constantes de 2018 (Millones de pesos)

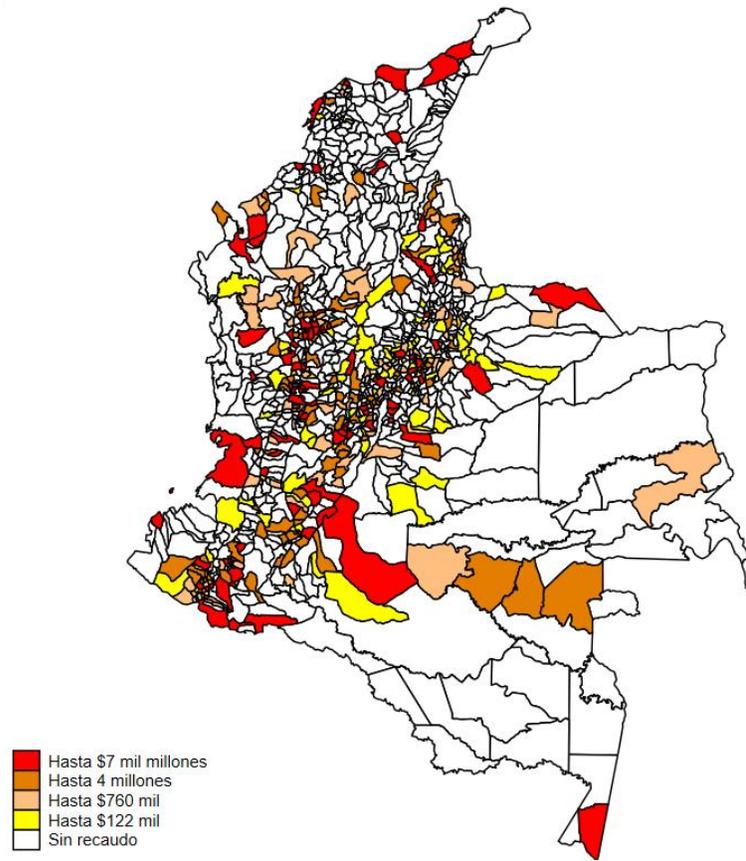


Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Este mecanismo impositivo de AEEP ha sido utilizado y reportado por 393 entidades territoriales; aunque de manera concurrente en una misma vigencia fiscal, ha sido utilizado por 123 municipios, en promedio anual siendo el último año de estudio la vigencia con mayor concurrencia de uso del instrumento. Se observa una alta recurrencia de cobro en 39 municipios del país, en los cuales se ha recaudado durante las últimas 8 y 10 vigencias fiscales. El 81% del recaudo se concentra en 7 grandes ciudades: Medellín, con el 42% del recaudo total nacional por este concepto, Manizales y Pereira con 9% y 8% cada una, Cartagena y Bucaramanga con 5%, Rionegro y Villavicencio con 4% y Santa Marta y Barranquilla con 2%. El resto de las ET que han adoptado alguna vez la tasa por cobro de parqueo en vía pública, aportan menos del 1% del recaudo total.

Mapa 10

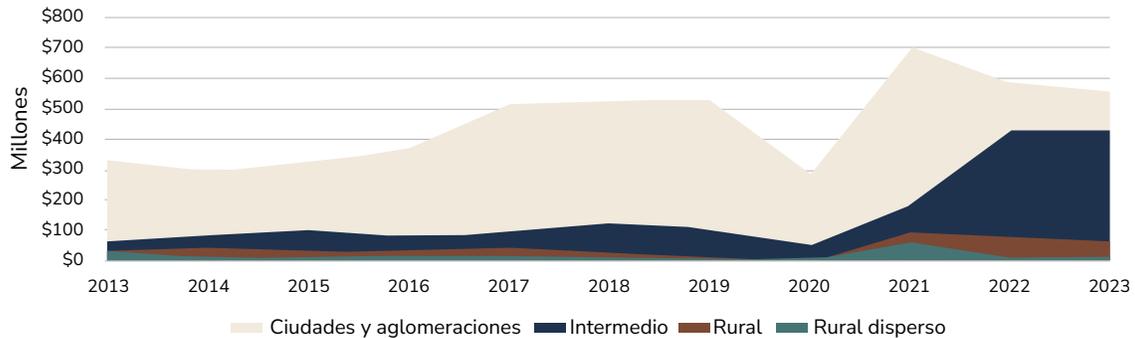
Promedio recaudo anual parqueo en vía y fuera de vía 2013-2023

**Fuente:** Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

A nivel de capacidades iniciales, el recaudo per cápita remarca la fortaleza de las ciudades capitales por esta tasa, siendo estas entidades caracterizadas por su alta dimensión y concentración poblacional que, a su vez, dinamiza la movilidad vehicular al interior de estas grandes ciudades; así como por su robusta capacidad administrativa para asumir la demanda de fiscalización y recaudación de este tipo de instrumentos de AEEP. Asimismo, desde la órbita de la agrupación de ruralidad, se observa que el cobro por parqueo en vía y fuera de vía no es propio de entidades con alta dispersión rural, quienes se asocian a condiciones de menos densidad y mayor dispersión poblacional, así como de diversidad de movilidad y limitantes en materia de infraestructura vial

Gráfico 16

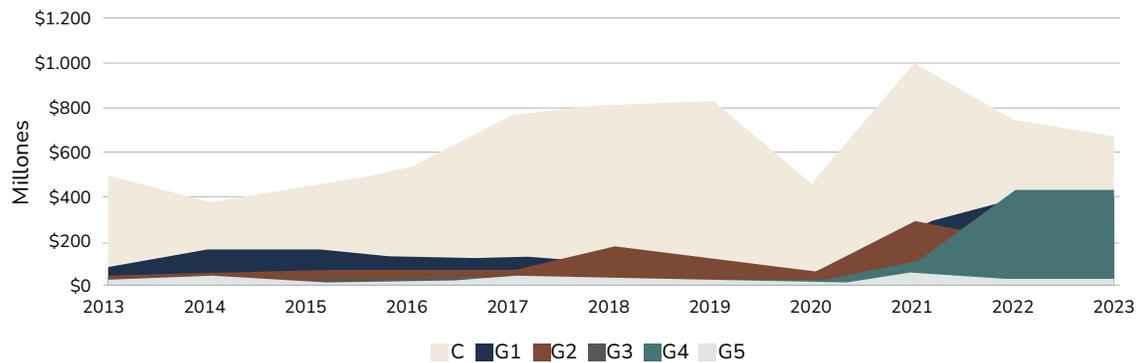
Recaudo per cápita por tasa de parqueo en vía y fuera de vía 2013-2023 por Categorías de Ruralidad a precios constantes de 2018 (Pesos)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

Gráfico 17

Recaudo per cápita por tasa de parqueo en vía y fuera de vía 2013-2023 por Grupos de Dotaciones Iniciales a precios constantes de 2018 (Pesos)



Fuente: Elaboración Dirección de Apoyo Fiscal

8.4. Cobro espacio público temporal

Se trata del cobro de un precio público derivado del desarrollo de actividades con motivación económica en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público, bajo la existencia de un vínculo contractual con la Entidad Gestora del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el municipio. Puede ser dado en modalidades como locales públicos, quioscos, parklets y otros usos del espacio público con fines comerciales. Sobre este tipo de instrumentos se resalta que se desarrollan en el marco de una relación contractual urbanística, siendo esta un ingreso no tributario sobre el cual se referencian algunos elementos centrales, aun cuando este no cumple la definición de tributo propiamente.

Este instrumento constituye un cobro por la utilización o explotación temporal de uno o varios espacios públicos que se calcula como valor en dinero, en especie o mixta. Sobre el valor del cobro, si bien no existe un marco general para la determinación de la base, siendo potestativo del municipio o distrito que lo adopte, desde la literatura se identifican algunos los factores claves que deben considerarse para definir la contraprestación: área objeto de aprovechamiento económico, costo mínimo de sostenimiento del espacio público, clasificación económica de la zona donde se ubica el espacio público a aprovechar, porcentaje de cobro sobre la zona económica, entre otros. Por lo general, la tarifa es calculada por la Entidad Gestora del Aprovechamiento Económico del Espacio Público, según lo que se determine en el respectivo protocolo de aprovechamiento económico municipal.

En Colombia, este tipo de instrumentos de captura de valor del uso del espacio público se encuentran referenciados y promovidos en la Ley 9 de 1989, el Decreto 1504 de 1998, Art 71 y en la Ley 1955 de 2019.

8.4.1. Diagnóstico: estado actual del recaudo

En 2022¹⁸ se reportó un recaudo de \$13.718 millones por parte de 9 entidades territoriales por concepto de cobro por uso de espacio público, siendo baja la recurrencia de las entidades a este tipo de AEEP. Este instrumento fue recaudado y reportado por Bogotá D.C (74%), Medellín (22%), Neiva (3%), Corozal – Sucre (1%), y por municipios como Florencia – Caquetá, Sevilla, Calamar – Guaviare, Palmira – Valle del Cauca y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quienes recaudaron menos del 1% del recaudo total.

8.4.2. Ventajas y limitaciones

Sobre el cobro por uso temporal del espacio se destaca que genera externalidades en cuanto a la organización y gestión del espacio público, contribuye al fomento de la formalidad laboral y a la recaudación de fondos adicionales que podrán ser utilizados para el mantenimiento y administración de los bienes públicos, como también para el financiamiento de proyectos de interés en pro del bienestar de la comunidad (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio).

También promueve la equidad en la regulación del uso y usufructo del espacio público construido, y favorece la transformación y revitalización de los espacios públicos y el paisaje de lugares urbanos desprovistos de una dinámica urbana, y fomenta el desarrollo económico en lugares urbanos/aledaño (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio).

18 En materia de cobro por uso temporal del espacio público, la información presupuestal permite conocer saldos de recaudo por esta modalidad de AEEP desde la expedición del CCPET, con la inclusión del concepto de gasto "Contraprestaciones por el uso del espacio público"

Sin perjuicio de sus ventajas, este instrumento de AEEP genera tensiones socio-jurídicas y políticas en interpretación del derecho al uso y goce del espacio público garantizado constitucionalmente, así como por la ambigüedad conceptual sobre la definición del cobro a la luz de una potestad contractual más no fiscal. Particularmente, algunas entidades territoriales que han apelado por la implementación, adopción y aprobación por los Concejos Municipales de una tasa de compensación por uso comercial del espacio público¹⁹, enmarcada con los elementos característicos de un instrumento de tributación; se han enfrentado a disputas jurídicas que han desembocado en la anulación del acto administrativo que establece la tasa, dado que, no se encuentra fundamento legal para la generación de esta, en ausencia de un tributo específico creado por el Congreso de la República, única corporación con potestades de creación. De esta manera, la implementación efectiva del cobro por uso del espacio público en algunas entidades se ha dado por la ausencia de las claridades jurídicas y técnicas para su diseño y adopción por parte de las entidades territoriales, a la luz de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 9 de 1998 y la Ley 489 de 1998.

8.4.3. Recomendaciones

- Identificar y precisar con claridad sobre la naturaleza jurídico-contratual del instrumento, en aras de que esta su implementación sea efectiva y el cobro cuente con estabilidad jurídica.

Realizar un inventario para determinar de forma exacta la cantidad de lugares considerados como espacio público para posteriormente realizar su delimitación geográfica con la finalidad de tener una consolidación de datos reales (Hernández Cuello, 2021). Con esta referenciación, es posible determinar de manera más precisa el potencial de actividad económica del espacio, como base para contemplar las características de la contraprestación.

Contar con el respectivo proyecto de manejo de los usos temporales de los espacios públicos, en donde se acordarán y fijarán las especificaciones del evento, la mitigación de impactos, los horarios, el mobiliario urbano, los compromisos y responsabilidades, así como los correspondientes permisos sanitarios (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020).

- Considerar y evaluar la ponderación y equidad del marco contractual y tarifario teniendo en cuenta el alto porcentaje de economía popular especialmente en las grandes ciudades. Para ello, es importante que las entidades cuenten con información de caracterización del comercio que ocupa el espacio público.

¹⁹ Casos de referencia: Rionegro – Antioquia (Acuerdo 081 del 2007) y Manizales (Acuerdo 843 de 2014).

Definir un marco regulatorio unificado en el que contemple las variables económicas que tendrá en cuenta para la asignación de la tasa o cobro por aprovechamiento económico del espacio público tales como ubicación, área delimitada, número de transeúntes, tiempo de ocupación, las actividades permitidas y no permitidas, etc.; así como los aspectos procedimentales previos para acceder al permiso del uso del espacio (Hernández Cuello, 2021).

Evaluar si las administraciones cuentan con la capacidad administrativa para la gestión del espacio público en cuanto a trámites, permisos y gestión contractual del AEEP. Se sugiere que esta responsabilidad pueda ser asumida por Secretarías de Planeación o unidades administrativas con misionalidad sobre el espacio y la infraestructura pública (Hernández Cuello, 2021).

- Integrar al Plan de Ordenamiento Territorial toda política pública en cuanto al aprovechamiento económico del espacio público.
- En aras de la legitimación y pluralidad participativa en la adopción del instrumento, son importantes las acciones de sensibilización previas a la adopción del cobro por uso del espacio público, especialmente entre el comercio informal, enfatizando en sus precisiones normativas, las ventajas y características del mismo, resaltando la equidad y la ponderación como principios rectores, así como las destinaciones de los recursos y los mecanismos de rendición de cuentas y supervisión por parte de la comunidad.

8.5. *Contrato de administración delegada*

La administración delegada para aprovechamiento de espacio público es un instrumento en el cual participa el sector privado, a quien se delega la administración, mantenimiento y/u operación del espacio público a cambio de una contraprestación pactada o beneficios económicos, sean exenciones o compensaciones directas del uso del espacio. Las figuras más comunes son las Alianza Público Privadas (APP) y los Business Improvement Districts o Distrito de Mejora Empresarial (BID).

Las APP consisten en un acuerdo entre el sector público y el sector privado de manera que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público sean suministrados por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública (Banco Mundial (2016) citado en (Sandí Meza, 2017))

Por su parte, los BID, originarios de Canadá, son considerados un nuevo modelo de gobernanza sub-municipal mediante el cual se asegura capital privado para mejorar el atractivo de los espacios centrales de la ciudad. Los BID se basan en el principio de que todos

los propietarios de espacios que hacen parte de un espacio perimetralmente definido están legalmente obligados a pagar un impuesto a la organización BID, para que con estos ingresos la organización lleve a cabo programas para mejorar el atractivo de la zona que comparten (Glasze, Peyroux, & Pütz, 2012). Algunos BID se han centrado en la seguridad pública, mientras que otros lo han hecho en la marca del área y la promoción de inversiones de los centros de comercio que se asientan en estos²⁰. Básicamente, un BID es un área geográfica en la que las empresas locales han decidido invertir juntas para mejorar su entorno. Tal como destaca Esteve Pardo (2019)

“(…) uno de los rasgos clave de los BID es su peculiar sistema de financiación, consistente en la exigencia de aportaciones económicas obligatorias que deben satisfacer todos aquellos sujetos que se beneficien de sus actuaciones. Todos los Estados que han regulado los BID establecen la obligación de satisfacer una contribución a su financiación, contribución que acompaña invariablemente a su establecimiento y que ha sido previamente aceptada en la votación correspondiente por aquellos que deberán pagarla” (Esteve Pardo, 2019)

De manera general, aunque dependiendo de cada legislación, los BID se establecen mediante el voto mayoritario de los contribuyentes empresariales en el área propuesta y se financian mediante un aporte obligatorio acordado de manera colectiva generalmente fijado entre uno y dos por ciento sobre el valor imponible por la propiedad. Los BID se enfocan en mejorar la competitividad del comercio local y a incrementar el atractivo y desarrollo de la actividad económica general de la zona, de manera que los resultados económicos de la gestión de las zonas urbanas donde se implantan mejoran de forma contrastada; sin implicar el desplazamiento de la responsabilidad de la administración pública local para la asunción de competencias y servicios esenciales tales como la sanidad y seguridad de los espacios públicos.

Sobre estos instrumentos o mecanismos pasivos de AEEP, se pueden hallar referentes internacionales en diversos países, tales como Canadá con su caso germinador de BID: “Bloor West Village” hacia inicios de los años 90s. Asimismo, desde el comienzo de la década de los 2000, múltiples países europeos como Alemania, Irlanda, Serbia, Albania y Reino Unido han venido introduciendo este instrumento en sus ciudades, los cuales han logrado el mantenimiento, recuperación y creación de valor del espacio público en reconocidos espacios mediante esta figura (Rodríguez, 2020).

En el caso de Colombia, este mecanismo es menos común, siendo más frecuente el desarrollo y empleo de otras figuras en las que interviene el sector empresarial, tal como las Alianzas Público-Privadas para la provisión de bienes públicos, especialmente de infraestructura vial.

20 Recuperado de: <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/16>

Estos se han dado bajo el vehículo contractual de concesión, establecidos en la Ley 80 de 1993 de Contratación Pública

No obstante, en cuanto al uso de los BID propiamente, Bogotá y Medellín son las ciudades pioneras de esta figura de asociación público – privada. En 2018, Bogotá adoptó y desarrolló el modelo de Distritos Especiales de Mejoramiento y Organización Sectorial - DEMOS, como un instrumento de gestión orientado a involucrar a organizaciones privadas en procesos de mejoramiento, mantenimiento y preservación de espacios públicos mediante el aprovechamiento económico de los mismos, en el marco de esquemas de cooperación público-privada y bajo principios de inclusión, sostenibilidad y cohesión social. Estas acciones se desarrollan en forma coordinada, complementaria y armónica con las políticas, programas y competencias de la Administración Distrital en su conjunto y con la aprobación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP²¹. En Bogotá se han venido desarrollando 7 DEMOS: Distrito Parque de la 93, Paseo Parque de la Luz, Calle 72, Calle Real, San Felipe y Calle 100, con la consolidación del DEMOS Zona Rosa en 2020²².

Por su parte, en 2022 Medellín adoptó las Áreas de Revitalización Económica - ARE²³ como instrumentos de AEEP, las cuales tienen como objetivo, coadministrar y cuidar el espacio público, crear empleo, dinamizar el comercio y promover espacios seguros alrededor del disfrute y del entretenimiento en zonas estratégicas de Medellín. Esta nueva herramienta de administración y aprovechamiento económico en Medellín iniciará con las ARE en Provenza, Manila y el Parque Lleras, con apuestas sobre la consolidación del comercio, la generación de empleos, apertura de establecimientos comerciales y con ello, la generación de ingresos y recaudos que permitan autofinanciar el sostenimiento del espacio público en esta zona. Así mismo, se proyectan ARE sobre el Poblado y sobre Milla de Oro, zona comercial y turística situada al sur-centro de la ciudad de Medellín.

8.5.1. Ventajas y limitaciones

De las formas de asociación para la gestión del espacio público, especialmente desde la experiencia de los BID se destaca que la ventaja central de este modelo es su carácter democrático, puesto que, que involucra y permite la participación directa de la comunidad a gran o pequeña escala en las problemáticas, discusiones y gestiones sobre un área que comparten con algún interés económico, social o cultural. Los modelos BID o áreas de revitalización permiten a los propios comerciantes identificar las necesidades de sus áreas y

21 <https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/demos/2023-07/127-guiap-02.pdf>

22 Resolución 238 de 2020 de la Secretaría Distrital del Hábitat "Por medio de la cual se adopta el Reglamento Operativo del Aporte Transitorio de Arrendamiento Solidario y se dictan otras disposiciones".

23 Decreto 667 del 2022.

en base a sus prioridades decidir las acciones que les permita solucionar sus problemáticas o potenciar sus áreas de interés complementando lo desarrollado por los gobiernos locales. Estos modelos han reflejado y puesto de manifiesto un rol más protagónico y comprometido del sector privado en la gestión de su entorno, así como su disposición para trabajar colaborativamente con el sector público en aras de avanzar y contribuir al desarrollo local.

Estos modelos no solo permiten la asociación y delegación de responsabilidades de gestión del espacio también ha demostrado que los esfuerzos también implican todo tipo de intervención sobre el espacio o área y que repercute en problemáticas sociales. Con los BID o alianzas público-privadas para la gestión del espacio público ha evolucionado y ha formado organizaciones más profundas, constructivas e informadas sobre las problemáticas sociales, pudiendo anclar sus facetas, por ejemplo, en Hamburgo – Alemania como parte del programa de Embajadores del BID en un programa de Oficiales de Servicio Comunitario y trabajadores de extensión para brindar mejores servicios a los necesitados. Este modelo ha mutado hacia asociaciones como el HAC para explorar la creación de viviendas asequibles muy necesarias en el distrito o área.

De esta manera, estos modelos de AEEP se ha establecido como la voz unificada de las empresas y propietarios del centro y un socio de la población en todos los temas importantes que afectan al área en común. Sirve como un defensor eficaz del centro de las ciudades y un enlace entre la empresa, el propietario, la comunidad y la administración de la ciudad.

Asimismo, se resalta de estos modelos que los propietarios de propiedades dentro de los distritos o áreas de administración delegada soportan costos de inversión relativamente bajos, ya que están obligados por contrato a pagar un aporte que subsana sus necesidades en relación con publicidad, marketing y posicionamiento del área, así como costos sociales que impactan sobre sus beneficios económicos, tales como seguridad, atracción del turismo y accesos.

En contraste sobre los mecanismos o formas de asociación público privadas para la gestión del espacio público, se encuentra la discusión o perspectiva crítica que gira en torno a la contradicción entre lo público y lo privado, siendo un tema de difícil abordaje y sobre el cual se plantea la dicotomía de intereses de -cada esfera (Guimaraes, 2021). Se pone en cuestionamiento el grado de participación o asiento del sector público en la toma de decisiones que se encajan en la esfera de lo privado únicamente sobre un espacio que público - colectivo (Ha y Grunwell (2014) citados en (Guimaraes, 2021)).

También se ha puesto en cuestionamiento la difusión de herramientas más liberales de gobernanza urbana que pueden ocurrir no sólo a través de agentes de transferencia de políticas o delegaciones formales, sino también de alguna manera, se considera que los BID

pueden propagar prácticas de acuerdos informales y fragmentados entre propietarios de negocios que sirvan solo a intereses particulares únicamente (Kudla, 2022, pág. 2844).

Estos estudios se han centrado en los factores que han limitado el éxito de algunos BID, para lo cual utilizan los ejemplos de algunas ciudades alemanas, por ejemplo, en las que el modelo BID fue rechazado a nivel local porque aducen que los actores locales no encontraron una “problemática urbana” que el BID pudiera resolver adecuadamente ((Stein et al., 2017) citado en (Kudla, 2022). Asimismo, se referencia que, en Accra, Ghana, los BID no se han adoptado porque los propietarios locales carecen de autonomía respecto del Estado, que controla las finanzas y las decisiones del gobierno local, y también se muestran reacios a utilizar asociaciones público-privadas debido a intentos fallidos anteriores (Kaye-Essien, 2020) citado en (Kudla, 2022).

De todo lo anterior que, la economía política, el tipo de escalonamiento (es decir, a quiénes se les permite) y la conjugación de intereses particulares sean limitantes importantes para considerar en la iniciativa de los gobiernos locales al respecto de estas en la adopción e implementación de los mecanismos de alianzas público- privadas o BID. Una iniciativa sin apuesta democrática y pluralista de la comunidad en todos sus niveles (comunidad general, empresarios y gobierno local) y que no responde a una problemática urbana colectiva, puede ser una apuesta de AEEP no efectiva y contraproducente en materia de legitimación del aprovechamiento económico del espacio público en una ciudad.

8.5.2. Recomendaciones

- Realizar estudios técnicos sobre las potencialidades locales propias de las alianzas público-privadas, áreas estratégicas o BID, para asentar o generar las formas asociativas adecuadas, así como las bases normativas y las estrategias de promoción de acuerdo con sus particularidades, permitiendo con ello, la participación, el desarrollo y la implementación efectiva de las alianzas a diferentes escalas: comunitario, micro o macro empresarial.
- En línea con las iniciativas del Gobierno Nacional de Colombia y del PND 2023-2026, es recomendable evaluar y considerar la adopción de estas figuras asociativas sobre espacios públicos también hacia colectividades de la economía– popular, especialmente en entidades pequeñas e intermedias.
- Las administraciones locales deben ser promotoras de la participación, la generación de redes socioeconómicas y de asociatividad privada, a través de subvenciones, capacitaciones y apoyos técnicos, sin intermediar dentro de la iniciativa misma que preferentemente debe nacer de abajo hacia arriba. Debe revisar y promover buenas

prácticas para involucrar a residentes y partes interesadas no comerciales en la gobernanza del BID.

- Establecer umbrales mínimos de participación al establecer un BID, para incentivar un alcance más exhaustivo entre la comunidad empresarial local.
- Las administraciones locales deben garantizar que la implementación de BID conserve y maximicen su carácter democrático, garantizando la participación de los interesados por propia iniciativa para crear BID, y tomando papel de control y garante del adecuado uso y aprovechamiento del espacio en delegación.
- Brindar orientaciones técnicas y normativas claras y precisas sobre las condiciones de desarrollo e implementación de BID y alianzas público- privadas.
- Realizar estudios previos factibilidad de adopción del modelo de asociación BID, de acuerdo con las necesidades urbanas identificadas, conduciendo los esfuerzos de creación e implementación de BID puntualmente sobre servicios específicos con impacto común, sin sobrepasar la delegación a lo justamente necesario y pertinente para las dos partes.
- Dada la temporalidad de los BID y de su fuerte componente de rendición de cuentas, es recomendable generar indicadores de evaluación de resultados, desempeño y calidad de los BID; de manera que se generen renovaciones objetivas con base en resultados.
- Garantizar, apoyar y vigilar la capacidad administrativa de los BID, con estructuras profesionalizadas, especializadas en la promoción económica urbana. La seguridad de disponer de la necesaria financiación permite a los BID contar con buenos profesionales, capacitados para diseñar estrategias efectivas y rendir cuentas sobre los resultados obtenidos.
- En los BID, de manera convencional, la recaudación de impuestos o tasas deben ser realizadas por instituciones estatales, lo cual permite a los comerciantes, comerciantes y propietarios de terrenos y propiedades concentrarse plenamente en la planificación y aplicación de medidas conjuntas dentro del distrito. Los recursos deben ser transferidos a los BID con base en herramientas de planeación, tales como planes de trabajo sobre las intervenciones esperadas sobre el espacio en delegación.
- Es recomendable que las administraciones locales que prevén adoptar mecanismos de AEEP a través de alianzas público -privadas o BID de gran envergadura o impacto para la ciudad, cuenten con unidades administrativas especiales del espacio público que centren sus esfuerzos y responsabilidades en esta materia.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de lo referido en el presente documento, las entidades territoriales en Colombia poseen un extenso abanico de posibilidades de administración y captura de valor del suelo. No obstante, su aplicación depende de diversos factores propios de cada entidad tales como: dinámica social y económica, capacidades de desarrollo urbano y del suelo, a través de herramientas como el POT, así como la dinámica de la inversión pública y de sector inmobiliario del territorio.

La dinámica económica y social del país ha generado que la población se concentre en las cabeceras urbanas y centros poblados, lo que refuerza la importancia de la gestión territorial que oriente el crecimiento de las ciudades de manera ordenada y planificada y en pro de generar condiciones para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en todos los municipios del país. Esto mediante mecanismos bimodales de ordenamiento territorial y generación de recursos, que permitan la financiación de los cambios urbanísticos necesarios de acuerdo con la demanda de la dinámica socioeconómica, especialmente poblacional.

Para estos objetivos, instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial resulta ser una herramienta fundamental. Pese a su gran importancia, solo 132 de los 1102 municipios del país han actualizado su POT, mientras que 947 necesitan iniciar procesos de revisión y ajuste. Además, solo 701 instrumentos están en etapa de formulación, 369 en implementación, 9 en diagnóstico y 1 en evaluación y seguimiento²⁴.

Uno de los efectos más significativos de la desactualización de los POT es la limitación en la capacidad de las administraciones municipales para generar mayores ingresos a través de los instrumentos de captura de valor del suelo, que son mecanismos de financiación cruciales para las entidades territoriales²⁵. Estos instrumentos responden a la dinámica del territorio y alcanzan regularidad en su aplicación únicamente cuando el municipio realiza procesos de actualización permanente y promueve desarrollos urbanísticos sostenidos; de lo contrario, su uso se vuelve cíclico, perdiendo eficacia como herramienta fiscal y de planificación.

Estos instrumentos representan solo entre el 2% y el 4% del total de los ingresos corrientes recaudados por los entes subnacionales²⁶, lo que demuestra que su impacto es relativamente

24 Datos a 2022.

25 Se excluye el impuesto predial.

26 Se excluyen ingresos provenientes de las transferencias.

limitado en la estructura fiscal de los gobiernos locales. Esto indica que, aunque existen oportunidades de recaudo mediante estos instrumentos, son importantes los esfuerzos y arreglos técnicos, jurídicos e institucionales que se requieren para potencializarlos y para que ello se traduzca en incrementos significativos, especialmente en las entidades con capacidades administrativas e institucionales limitadas.

En el marco de la implementación de estos instrumentos por parte de las entidades territoriales se presentan retos en tres dimensiones interrelacionadas: técnica, administrativa y de gobernanza. En el plano técnico y administrativo, es imprescindible para las entidades territoriales contar con procedimientos robustos de fiscalización del uso del suelo, de la precisa alineación con los criterios establecidos en los POT, así como de sistemas de información geográfica y catastros multipropósito actualizados. Simultáneamente, un robusto diseño e implementación de controles y mecanismos de monitoreo continuos aseguran el fiel cumplimiento de las obligaciones en las relaciones de cargas y beneficios en materia de aprovechamiento del suelo. Finalmente, la sostenibilidad de estos instrumentos exige la programación de revisiones periódicas de la normativa local y ajustes tarifarios, la elaboración de planes de sostenibilidad financiera y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana que garanticen transparencia y legitimidad a lo largo del tiempo.

Asimismo, resulta fundamental que las entidades territoriales cuenten con una sólida capacidad de planeación para la adecuada estructuración financiera de los proyectos de infraestructura y desarrollo inmobiliario que se financian mediante instrumentos de captura de valor del suelo, tales como la contribución por valorización y la plusvalía. Estos mecanismos requieren capacidades técnicas especializadas para la aplicación de metodologías precisas en la determinación de las obligaciones, aspecto clave para la realización de análisis costo-beneficio que respalden su viabilidad. Adicionalmente, su implementación demanda un conocimiento jurídico riguroso y especializado, dado que el marco normativo aplicable a ciertos instrumentos es específico y se encuentra complementado por un acervo jurisprudencial que, en muchos casos, las entidades desconocen, lo que puede generar riesgos en su adopción y aplicación ante eventuales controversias o litigios.

En la misma medida, la adecuada articulación y coordinación entre instituciones, instancias o dependencias administrativas en que intervienen en la implementación de los instrumentos de captura de valor de uso del suelo resulta esencial para maximizar los beneficios y mitigar los riesgos asociados. En este proceso, pueden intervenir las alcaldías municipales y distritales, a través de dependencias como las secretarías de planeación, hacienda, infraestructura y desarrollo económico, así como las oficinas de catastro, las curadurías urbanas y aunque menos comunes, las unidades administrativas del espacio público. También participan los concejos municipales y distritales en la expedición de los acuerdos que regulan su adopción;

las autoridades de control como las contralorías y personerías; entidades nacionales como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el DNP, el IGAC, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), etc. La participación del sector privado, los operadores de proyectos y, en algunos casos, la comunidad beneficiaria también es relevante para asegurar la transparencia, la sostenibilidad financiera y la coherencia con los planes de ordenamiento territorial y las políticas de desarrollo urbano.

De otro lado, la implementación de estos instrumentos se ve condicionada por factores como el costo político y la economía política de su adopción, dado que, su aplicación implica la distribución de cargas y beneficios entre actores públicos y privados que ejercen una influencia significativa en la dinámica económica, social y política del territorio. Este entramado de intereses puede generar resistencias, negociaciones y ajustes en el diseño y aplicación del instrumento, lo que exige una gestión estratégica y transparente por parte de las autoridades locales. De lo anterior, resulta fundamental que estos instrumentos se conciben no como medidas coyunturales asociadas a una administración en particular, sino como una política pública estructural para el financiamiento territorial, con visión de largo plazo, continuidad institucional y articulación con los POT.

En esta línea, surgen algunas recomendaciones pertinentes para la adopción y uso efectivo de esos instrumentos en las entidades territoriales. La ampliación de las destinaciones en algunos de los instrumentos, tales como la contribución por valorización y la plusvalía, podría actuar como incentivo para su implementación, al ofrecer mayores márgenes de maniobra en la asignación de los recursos recaudados. Esto, a su vez, facilitaría la financiación de servicios sociales indispensables para la entidad a través de inversiones estratégicas que, además de atender necesidades prioritarias de la población, también contribuyen a incrementar el valor comercial de los predios y, por ende, retroalimentan positivamente el potencial de recaudo futuro de los instrumentos.

De igual forma, es importante que las entidades territoriales formulen y ejecuten estrategias integrales para la atracción de la inversión inmobiliaria, promoviendo la construcción de vivienda, especialmente en áreas con limitada urbanización, garantizando un desarrollo armónico y planificado que se articule con los usos del suelo definidos en los instrumentos de ordenamiento territorial, las estructuras de conectividad vial y de transporte, así como con la Estructura Ecológica Principal y demás componentes ambientales del territorio. Asimismo, debe asegurarse la provisión oportuna y sostenible de servicios públicos esenciales, como acueducto, alcantarillado, energía y gestión de residuos, junto con la disponibilidad de equipamientos, espacios públicos y amenidades urbanas que favorezcan la calidad de vida. Con esto, no solo se propicia un crecimiento urbano ordenado y sostenible, sino que también potencia el valor del suelo y, con ello, la eficacia de los instrumentos de captura de valor como mecanismos de financiación del desarrollo local.



La mayor coordinación entre entidades, el fortalecimiento institucional con la creación de manuales y procesos orientativos, y el desarrollo de incentivos y observatorios del suelo, pueden ser estrategias importantes para la adecuada y rigurosa implementación de estos instrumentos. Asimismo, es crucial promover la comunicación y la participación ciudadana en aras de la transparencia, así como la pedagogía y socialización de los instrumentos para reducir las resistencias y optimizar su implementación.

IV. Referencias

Acosta, P. (2010). Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones. *Desafíos*, 22(1), 15-54. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633167002>

Alzate-Navarro, Á. M. (2019). Produciendo la ciudad formal: geografías urbanas de la contribución por valorización en El Poblado. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12(24). Obtenido de <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu12-24.pcfg>

Banco Interamericano de Desarrollo. (Agosto de 2020). Tax increment financing for urban projects: an alternative to fund infrastructure in Latin American cities?: the case of Medellín's Carrera 80 Tram Project. López-Ghio, Ramiro; Salazar, Carlos; Schloeter, Luis. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/tax-increment-financing-for-urban-projects-an-alternative-to-fund-infrastructure-in-latin-american-cities-the-case-of-medellins-carrera-80-tram-project>

Banco Mundial. (2020). *Colombia: Financiando la infraestructura para el desarrollo urbano. Cofinanciando la infraestructura para el desarrollo urbano en Colombia. Recomendaciones para la implementación de instrumentos de gestión de suelo y financiación urbana en Colombia (LVC)*. Obtenido de <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/593081593607238124/undefined>

Banco Mundial. (30 de Septiembre de 2021). Instrumentos de financiamiento por impuestos futuros - TIF para el desarrollo urbano en Colombia.

Barrantes, K. (2014). *Lecciones aprendidas de casos latinoamericanos en la gestión del territorio y contexto costarricense*. Estado de la Nación. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/41355286/Barrantes__K_lecciones_aprendidas_casos_de_gestion_latinoamericana-libre.pdf?1453320239=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLecciones_aprendidas_de_casos_latinoamer.pdf&Expires=1697058653&Signa

Barrero et al. (2020). Impuesto de publicidad exterior visual en los municipios de Medellín, Ibagué y Villavicencio. *Universidad Piloto de Colombia*.



- Barter, P. (2016). *Gestión del estacionamiento en vía. Conjunto de herramientas internacionales*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Borrero, O. (2011). *Evaluación de la contribución de valorización en Colombia*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy: https://www.lincolnst.edu/pubs/2165_Evaluación-de-la-contribución-de-valorización-en-Colombia
- Borrero, O. (2013). *Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana*. Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/borrero-wp14ob1sp-full_0.pdf
- Cardona, J., Quintero, C., & Arenas, J. (2019). Divergencias del hecho generador del impuesto de publicidad. *Universidad Católica de Oriente*.
- Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe final*. Bogotá, D.C. Obtenido de <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>
- Consejo de Estado. (2009). *Sala de lo Contencioso Administrativo. Principio de legalidad de los tributos. Contribución de Valorización*. Obtenido de Boletín de Jurisprudencia. Radicación número: 23001-23-31-000- 2009-00252-02(19228): [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/23001-23-31-000-2009-00252%2002\(19228\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/23001-23-31-000-2009-00252%2002(19228).pdf)
- Corte Constitucional de Colombia. (27 de Enero de 2009). Sentencia C-035/09. *Demanda de inconstitucionalidad del el literal b) del artículo artículo 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, por el cual se crea el impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes*. Bogotá, D.C., Colombia.
- DANE. (2021). *Patrones y tendencias de la transición urbana en Colombia. Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/informes-estadisticas-sociodemograficas/2021-10-28-patrones-tendencias-de-transicion-urbana-en-colombia.pdf>
- DANE. (15 de Septiembre de 2023). Boletín técnico. *Licencias de Construcción (ELIC)*. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ELIC/bol-ELIC-jul2023.pdf>

- Daza, R. (22 de Abril de 2019). Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12(23).
- De la Sala, S., Maldonado, M., & Alterman, R. (Febrero de 2019). Políticas de Suelo, Derecho Urbanístico y Cambio Climático: Instrumentos Urbanísticos Tributarios como Medidas para Enfrentar al Cambio Climático. *Lincoln Institute of Land Policy*. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Rachelle-Alterman/publication/331792284_February_2019_Políticas_de_Suelo_Derecho_Urbanistico_y_Cambio_Climatico_Instrumentos_Urbanisticos-Tributarios_como_Medidas_para_Enfrentar_al_Cambio_Climatico_Working_Paper_WP19SD
- DNP. (Septiembre de 2019). Evaluación de operaciones sobre la aplicación de instrumentos de recaudo asociados al uso de suelo en el territorio nacional - IRUS. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Suelos_Informe_Resultados.pdf
- DNP. (Diciembre de 2021). *Guía de Implementación Derecho Real Accesorio De Superficie*. Obtenido de https://onl.dnp.gov.co/Recursos_compartidos/Guia-Derecho-Real-de-Superficie-20211214.pdf
- Esteve Pardo, M. L. (2019). Los Business Improvement Districts (BID): un instrumento efectivo para la reactivación de la actividad económica urbana. Modificaciones legislativas necesarias para poder implantarlos en el ámbito local.
- Esteve Pardo, M. L. (2019). Los Business Improvement Districts (BID): un instrumento efectivo para la reactivación de la actividad económica urbana. Modificaciones legislativas necesarias para poder implantarlos en el ámbito local. (13), 205-229. Obtenido de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701549/ADM13_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Federación Colombiana de Municipios. (2008). *Tributación municipal para la equidad y el desarrollo. Memorias del Primer foro nacional de autoridades locales, secretarios de hacienda y tesoreros*. Santa Marta. Obtenido de <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2021/03/Tributacion-Municipal-para-la-equidad-y-el-desarrollo.pdf>
- Florez, G. (2020). *La Contribución de Valorización como mecanismo generador de ciudad*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

- Gallego, J. (1998). *La contribución de valorización en Colombia*. Santiago de Calí: Corporación Universitaria Autónoma de Occidente.
- Glasze, G., Peyroux, E., & Pütz, R. (April de 2012). Business Improvement Districts (BIDs): The internacionalization and contextualization of a “travelling concept”. *European Urban and Regional Studies*, 111-120. doi:10.1177/0969776411420788
- Guimaraes, P. (2021). Business Improvement Districts: A Systematic Review of an Urban Governance Model towards City Center Revitalization. *Center for Geographical Studies, Institute of Geography and Spatial Planning, Universidade de Lisboa*. (1600-276). doi://doi.org/10.3390/
- Hernández Cuello, C. A. (2021). Estudio para la Alcaldía Municipal de Cauca sobre el aprovechamiento económico del espacio público en otros municipios del territorio colombiano. *Universidad de Antioquia*.
- Jaramillo, S. (2001). *La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías*. eurelibros.
- Kudla, D. (Agosto de 2022). Fifty years of Business Improvement Districts: A reappraisal of the dominant perspectives and debates. *Urban Studies Journal Limited 2022, Article Reuse Guidelines*, 59, 2837-2856. doi:https://doi.org/10.1177/00420980211066420
- Michel, B., & Stein, C. (2014). Reclaiming the European City and Lobbying for Privilege: Bussines Improvement Districts in Germany. doi:0.1177/1078087414522391
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/20-anos-de-ordenamiento-territorial-en-colombia>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *Aprovechamiento económico del espacio público AEEP*. Bogotá D.C: Dirección de Espacio Urbano y Territorial.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Septiembre de 2021). Propuesta registro de cuentas presupuestales para captura de valor de ordenamiento territorial. Bogotá D.C., Colombia: Dirección de Espacio Urbano y Territorial.

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (4 de Abril de 2022). *Aula de Financiamiento Urbano*. Obtenido de Reparto equitativo de cargas y beneficios: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/reparto-equitativo-de-cargas-y-beneficios>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022). *Documento Técnico Contribución de Valorización*. Bogotá, D.C. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/documento-tecnico-valorizacion-v1.0.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s.f.). *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/aprovechamiento-economico-del-espacio-publico>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y DNP. (Noviembre de 2016). Lineamientos para la formulación del proyecto de revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial (POT - PBOT - EOT). Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/Lineamientos%20para%20formular%20POT-MVCT-SGR.pdf>
- Pardo, M. L. (2019). Los Business Improvement Districts (BID): un instrumento efectivo para la reactivación de la actividad económica urbana. Modificaciones legislativas necesarias para poder implantarlos en el ámbito local. *Anuario de Derecho Municipal*(13), 205-229. Obtenido de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701549/ADM13_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pinto Carrillo, A. (2005). La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*(143), 89-104. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75505>
- Rodríguez, M. (2020). *Business improvement districts: ¿un modelo para las áreas empresariales de Castilla y León?* Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Rojas, Z. (2021). El debido proceso en el otorgamiento, modificación y adición de las licencias de construcción cuando hay cambio de plan de ordenamiento territorial. Colombia: Universidad de Antioquia. Obtenido de https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/25683/1/RojasZaira_2021_DebidoProcesoLicencias.pdf



Sandí Meza, V. (Junio de 2017). Ciudades inteligentes en la Nueva Gestión Pública. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*. Obtenido de <http://publicaciones.icap.ac.cr/index.php/articulos-72>

Secretaría Distrital de Planeación. (Diciembre de 2019). Instrumentos de financiamiento a través de la captura del valor del suelo. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/instrumentosfinanciamientocapturarentas_version_final.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2022). Documento técnico de soporte. Libro IV Instrumentos de planeación, gestión y financiación. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá D.C., Colombia.



Hacienda

