



FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL

El jueves 19 de noviembre, representantes de 31 ciudades asociadas, entre las cuales están Arauca, Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Santiago de Cali, Cartagena, San José de Cúcuta, Florencia, Ibagué, Leticia, Manizales, Medellín, Mocoa, Montería, Neiva, San Juan de Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Riohacha, Rionegro, San José Del Guaviare, Santa Marta, Sincelejo, Soacha, Uribe, Tunja, Valledupar, Villavicencio y Yopal, acudieron al evento organizado por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) y la Dirección de Espacio Urbano y Territorial (DEUT) del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT).

La sesión estuvo presidida por el Secretario General de Asocapitales, Luis Emilio Rueda López y el director de la DEUT del MVCT, Camilo Andrés Quiroz Hinojosa, para abordar el tema de la financiación del desarrollo urbano y territorial. El objetivo del espacio fue brindar orientaciones y herramientas prácticas para explorar alternativas de solución que contribuyan a incrementar los recursos propios de las entidades territoriales.

Este objetivo se materializó gracias a las intervenciones de expertos en gerencia urbana del MVCT, directivos y asesores de las diferentes ciudades asociadas que compartieron sus experiencias sobre la implementación de:

- Participación en plusvalía (Santiago de Cali y Valledupar)
- Aprovechamiento económico del espacio público (Pereira y Medellín)
- Delineación urbana (Neiva y Soacha)
- Renovación urbana y gestión de proyectos (Barranquilla y Villavicencio)
- Reparto equitativo de cargas y beneficios (Bogotá y Sn Juan de Pasto)

A continuación, se encuentra la siguiente información:

- Enlace de Youtube con el video del Taller
- Enlaces de interés mencionados durante el foro
- Síntesis de los paneles y preguntas/respuestas
- Presentación de la Caja de Herramientas para la gestión del suelo

Para mayor información, pueden contactar al área de Planeación Territorial y Gestión Catastral de Asocapitales, a cargo de Diego Hau, mediante el siguiente correo electrónico: planeacionterritorial@asocapitales.co



Video del Taller

Para visualizar el video con la grabación del taller, puede acceder a través de este enlace, en el canal Youtube de Asocapitales o su página web:

- https://www.youtube.com/watch?v=s-TOd2C_TTI
- <https://www.asocapitales.co/nueva/planeacion-territorial/>

Enlaces de interés mencionados durante el foro

Caja de Herramientas para la Gestión del Suelo:

- <https://www.asocapitales.co/nueva/planeacion-territorial/>
- <https://suelo.app/>

Síntesis de los paneles y preguntas/respuestas



PANEL NO. 1: PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA

PRESENTACIÓN DEL INSTRUMENTO :

El plusvalor inmobiliario es el aumento del valor del terreno que se origina por alguna acción pública y respecto del cual le corresponde una parte al Estado, el cual realiza el recaudo correspondiente mediante diferentes mecanismos, siendo unos de ellos la participación en plusvalía.

La Ley 388 de 1997 identifica los hechos generadores del incremento del valor del suelo entre los cuales se encuentran: i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, ii) la consideración de parte del suelo rural como suburbano, iii) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y iv) la autorización de mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción o ambos a la vez, así como cuando se ejecutan obras consideradas macroproyectos de infraestructura previstas en el POT y que no se haya utilizado para su financiación la contribución por valorización.

La participación en plusvalía es un instrumento valioso, aunque pueda conllevar complicaciones normativas (ej.: obligatoriedad de la notificación a propietarios) y económicas (ej.: ausencia de cierre financiero), así como en el manejo de los tiempos (: tiempos de la licencia y ejecución de la obra no coinciden con la elaboración del cálculo).

SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN :

El panel contó con la participación del Secretario de Hacienda de la Alcaldía de Valledupar, Carlos Alfonso Araujo, y el Subdirector de Planificación del Territorio de la Alcaldía de Santiago de Cali, Jean Paul Archer.

¿Cómo ha sido la experiencia desde Santiago de Cali y Valledupar y cuáles han sido las dificultades enfrentadas en la implementación de la participación en plusvalía?

> **Jean Paul Archer, Santiago de Cali:** En 2003 se empezó a reglamentar la participación en plusvalía a través de acuerdos, pero solo hasta el 2011 se realizó el primer plan parcial que incluyó un análisis de hechos generadores. En el 2015 se pudo dar la resolución de catastro a ese primer plan parcial y, se ha venido internamente perfeccionando ese mecanismo para poder llegar al cobro de la plusvalía. En 2017, se realizó un plan de mejoramiento y sobre los 29 planes parciales, uno de estos no tenía obligación tributaria, 10 no presentaban hechos generadores de plusvalía y 18 si los presentaban.

Desde el punto de vista de la organización interna, se tuvo que enfrentar unos retos jurídicos y técnicos en la implementación del instrumento (sobre los avalúos).

Es muy importante contar con un equipo que revise de forma minuciosa la pertinencia de los estudios de mercado empleados, conforme a la normatividad.



> **Carlos Alfonso Araujo, Valledupar:** A raíz de la actualización del POT se expidieron 4285 actos administrativos en los que se definió la participación en plusvalía de esos igual número de inmuebles. De esos 4285 actos administrativos, se generaron 4179 resoluciones por cambio de uso al revisar los hechos generadores, 79 por edificabilidad y 27 resoluciones por reincorporación de suelo rural a las zonas de expansión urbana. Contra estos actos administrativos se enfrentaron 210 recursos de reposición que fueron resueltos.

Actualmente, se han inscrito ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos alrededor de 1140 actos administrativos. Sin embargo, es un proceso muy lento debido a que la Oficina de Instrumentos Públicos no acepta inscripciones masivas entonces se ha definido para ir haciendo inscripción de actos administrativos de aproximadamente 100 resoluciones semanales y alcanzar un promedio de 400 resoluciones al mes. Al tener 4285 resoluciones, no se va a lograr terminar el proceso de inscripción, que seguirá por lo tanto en el año 2021.

Es necesario resaltar también que el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 establece que se debe hacer la notificación a través de 3 publicaciones en periódicos de amplia circulación los domingos y en edictos que se deben fijar en la administración municipal, así como la notificación personal a los contribuyentes y a través de correo certificado y electrónico [sentencia C-035]. El municipio continúa en ese proceso de notificación¹.

En Valledupar se ha definido la participación en plusvalía en un plan parcial, lo demás se ha hecho de manera individual. Por lo tanto, el proceso de notificación es mucho más lento.

El municipio tenía proyectado recaudar 75.000 millones por la participación en plusvalía, sin embargo, el año pasado el recaudo fue de 390 millones, y para 2020 se ha recaudado 32 millones. Esto evidencia la lentitud en el proceso de recaudo.

¿Considera que la aplicabilidad de la participación en plusvalía es viable para los cambios normativos a menor escala o es más recomendable sólo para las grandes acciones urbanísticas?

> **Jean Paul Archer, Santiago de Cali:** Consideramos que la plusvalía debería ser aplicable sólo a grandes cambios normativos y a grandes acciones urbanísticas como el POT, planes parciales, unidades de planificación rural, los macroproyectos e incluso los planes especiales de manejo y protección.

Para las que no son grandes acciones urbanísticas en Santiago de Cali, **¿qué están implementando para capturar el plusvalor?**

> **Jean Paul Archer, Santiago de Cali:** se está implementando la edificabilidad, la compensación por parqueaderos y el aprovechamiento económico del espacio público. En cuanto a la plusvalía específicamente y a la captura de valor se apunta a grandes acciones urbanísticas.

¿Qué recomendaciones se daría a los municipios en el momento de hacer la reglamentación o comenzar la implementación de la participación en plusvalía?

> **Carlos Alfonso Araujo, Valledupar:** Se debe hacer para grandes acciones urbanísticas, porque hay que tener una estructura administrativa para poder notificar, implementar el proceso y responder los recursos en el largo plazo. La estimación de recaudo de 75.000 millones representa en el caso del municipio de Valledupar el 75% de los ingresos corrientes de libre destinación. Si se compara con el recaudo en las vigencias anteriores, este año,

¹ Desde MVCT, se está trabajando para poder evaluar cómo minimizar estos impactos.



no se logró ni siquiera el 1% de las proyecciones por lo que sería mejor reservar este instrumento financiero para grandes acciones urbanísticas².

¿Qué sugerencias y recomendaciones daría a los municipios que están comenzando a incorporar y reglamentar la participación en plusvalía para realizar su implementación de forma exitosa?

> **Jean Paul Archer, Santiago de Cali:** Primero, en la medida en que es un proceso de ingeniería que requiere mucho ajuste para generar expectativa de recaudo, no se tiene que desmotivar. En los 5 años que se llevó implementando la plusvalía en Santiago de Cali, se recaudaron 30.000 millones de pesos. Este monto no se ajusta a la realidad de una ciudad como Cali, sin embargo cuando se hace el análisis año tras año, se observa el incremento gradual.

Por lo tanto, se puede mejorar el recaudo siempre y cuando se estén fortaleciendo los equipos, el proceso y respaldo jurídico, y saber ajustar el instrumento en cada administración.

¿Han utilizado alguna estrategia social para evitar que la aplicación de la plusvalía genere malestar en la población? ¿se han presentado algún impacto negativo?

> **Carlos Alfonso Araujo, Valledupar:** Todo lo que significa una carga para los contribuyentes, hay que saberlo socializar. Aquí se hizo una labor muy importante de exposición a la comunidad de los beneficios para la ciudad, para la financiación de grandes proyectos y las acciones urbanísticas definidas en el POT. Es importante compartir las experiencias exitosas de las ciudades en el cobro de la valorización.

CONCLUSIONES:

La participación en plusvalía se genera cuando existe una licencia de Urbanismo y construcción que hace que se pueda aprovechar el cambio de la edificabilidad (hecho generador).

Se enmarca dentro de la Ley 388 de 1997 (art 73 al 90), del Decreto Ley 019 de 2012, de la Resolución 762 de 1998 y del Decreto reglamentario 2218 de 2015.

La participación en plusvalía es un instrumento valioso y significativo para los municipios. Tiene la ventaja de incrementar el aprovechamiento en la utilización del suelo determinando que el mayor valor del suelo está acarreado por un mayor aprovechamiento del mismo. Sin embargo, es de recaudo lento, se inscribe en el largo plazo. Adicionalmente, el municipio puede enfrentar dificultades de orden normativo, económico y de manejo del tiempo. Por lo tanto, se adapta mejor a los Centros de Aglomeración, Ciudades Intermedias, Municipios aglomerados e intermedios con alta capacidad institucional.

Es recomendable que este instrumento se respalde en un equipo técnico, jurídico, sólido y cualificado en el municipio.

² Frente a las dificultades mencionadas, se precisa por un lado que el Ministerio de Vivienda está trabajando en unas mesas con la colaboración de las ciudades de Cali y Bogotá. Los municipios que en este momento están implementando la participación en plusvalía están invitados. Por otro lado, si bien para municipios como Bogotá y Cali, el impacto que tiene la participación de Plusvalía dentro de los ingresos de la ciudad es bajo, se observan mejoras para los municipios intermedios: Gachancipá logró recaudar la suma en 4 años de su impuesto predial.



Las ciudades panelistas comparten la recomendación de aplicar la participación en plusvalía para las grandes acciones urbanísticas con el fin de lograr el éxito de la estrategia.

Es importante la socialización de los casos exitosos del instrumento para mejorar la aceptación social.

Se puede consultar la ficha correspondiente en la Caja de Herramientas : <https://suelo.app/wp-content/uploads/2019/12/PP.pdf>

■ PREGUNTAS ADICIONALES :

Quisiera conocer el criterio del Ministerio para excluir las áreas de cesión pública compensadas en dinero.

> En plusvalía, se liquida sobre áreas útiles, por lo que se entiende que de plano la cesión se excluye de plusvalía.



PANEL NO. 2: APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO PÚBLICO

PRESENTACIÓN DEL INSTRUMENTO:

Si bien el Aprovechamiento Económico el Espacio Público [AEEP] no es un instrumento de captura de valor per se, sí permite liberar recursos en el presupuesto de los entes locales susceptibles de ser reinvertidos en otros proyectos de desarrollo urbano. Tiene el objetivo de potenciar los activos ocultos del espacio público a partir de la implementación de medidas que permitan maximizar ese valor económico potencial y por ende contrarrestar las externalidades económicas derivadas de su usufructo. El AEPP representa una estrategia promovida por muchas ciudades a nivel mundial como canal para la reactivación económica en el corto plazo.

El AEEP se desarrolla en diversas modalidades entre las cuales están la publicidad exterior visual, la contribución de parqueo en vía (mayor éxito en ciudades que habilitaron zonas de valet parking, zonas amarillas o zonas azules), el estacionamiento en vía pública, el cobro de espacio público temporal (más importante en la actualidad: habilitación de locales, kioscos, el permiso para explotar comercialmente antejardines, Parklets), y los contratos de administración delegada, entre otros.

SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN:

El panel contó la con la participación de la Subsecretaria de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la alcaldía de Pereira, la arquitecta Mónica Marcela Tobón y el Subdirector de Gestión de Paisaje y Patrimonio de la Agencia APP de la alcaldía de Medellín, Daniel Madrigal Arango.

¿Cuáles son los puntos clave que deben tener en cuenta las administraciones locales para que este proceso resulte exitoso?

> **Mónica Marcela Tobón, Pereira:** El primer paso podría ser tener las reglas y las condiciones del ejercicio bien pactadas, mediante acuerdos municipales y decretos reglamentarios. Adicionalmente, en Pereira se realizó una clasificación de los elementos ya sea constitutivos o complementarios del espacio público y otra clasificación según si genera recaudo de recursos.

> **Daniel Madrigal Arango, Medellín:** Es importante tener una buena articulación interinstitucional de las diferentes dependencias de la administración municipal que tengan que ver con el proceso. Además, se necesita una información a un nivel de detalle en la geodatabase y es importante validarla en territorio. Por último, es importante socializar el tema no sólo con la ciudadanía, sino también al interior de la misma administración. En efecto, suele pasar que no lo conozcan, además, la administración se respalda en el espacio público para promover sus proyectos, gestionar sus actividades con a la comunidad y con diferentes sectores.



¿Cuáles de las distintas modalidades de aprovechamiento económico (publicidad exterior visual, comercial de antejardines, zonas de estacionamiento, etc.) tienen un mayor potencial de liberar recursos y aliviar las finanzas municipales en el corto y mediano plazo?

> **Daniel Madrigal Arango, Medellín:** No se reglamentaron todas las modalidades al mismo tiempo y presenciamos la necesidad de actualizar constantemente el Manual de Aprovechamiento Económico. A medida que se incorporan las diferentes modalidades se observa que la curva de ingresos y recaudo va aumentando. Lo que se puede evidenciar es que el primer año fue muy lento, el segundo año se caracterizó por un crecimiento exponencial y ya se está teniendo un flujo de recaudo importante a pesar de la pandemia. La ciudad tiene unas proyecciones importantes a futuro. Por lo tanto, es importante entender que desde el primer día no se va a recaudar lo esperado, hasta que se logre el equilibrio financiero del instrumento. No obstante, se considera que el aprovechamiento económico no sólo es un instrumento que genera un recaudo sino que también ordena el espacio público.

> **Mónica Marcela Tobón, Pereira:** El municipio de Pereira hace uso de los siguientes instrumentos que se aplican al aprovechamiento y sostenibilidad del espacio público:

- Contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público (buscan conservar el estado y mantenimiento de los espacios públicos sin lucro financiero).
- Contratos de uso temporales de espacio público (recaudan sumas tasadas dentro del estatuto).
- Contratos de concesión de espacio público (se dan en grandes áreas, parques y pueden tener un manejo diferente y uso de aprovechamiento de antejardines en eje comerciales).

Los valores recaudados son más bien moderados, además se ha limitado el uso de las ganancias en la compra de suelo para aumentar el espacio público del municipio y no para mejorar sus condiciones.

CONCLUSIONES:

El AEEP tiene la ventaja de capturar externalidades negativas asociadas al uso de la publicidad (ej.: contaminación visual), etc. Busca aprovechar cuando quiere reglamentar las pautas publicitarias en elementos del inmobiliario urbano o elementos del sistema de transporte público. Además, provee distintas modalidades e implementaciones versátiles. Lleva como únicas restricciones los elementos del espacio público que por su ubicación o condiciones de conservación hacen parte del sistema ecológico principal y no pueden ser sujetos a una explotación económica.

El AEEP es un instrumento de recaudo rápido que se inserta en el corto plazo además de proveer distintas modalidades e implementaciones versátiles (tributos, concesión de licencias, convenios o contratos) en la medida en que el espacio público es un escenario diverso.

Es imprescindible integrar dentro de los POT la figura del AEEP así como las condiciones de uso de los recursos recaudados.

Para su implementación exitosa, es recomendable contar con información de calidad sobre el territorio, así como de integrar otras entidades que no estén directamente involucradas en la explotación económica del espacio público.



Frente a la resistencia al cambio siempre es destacable la socialización del tema dentro de la administración y con los ciudadanos.

El AEEP se enmarca dentro de la Constitución Política Nacional, del CONPES 3718 de 2012, CONPES 3819 de 2014, de la Ley 388 de 1997, Ley 2037 de 2020, Ley 80 de 1993, Ley 140 de 1994 (art. 3), Ley 9 de 1989 y del Decreto 1504 de 1998, Decreto 1538 de 2005 y Decreto 1077 de 2015.

Se puede consultar la ficha correspondiente en la Caja de Herramientas: <https://suelo.app/wp-content/uploads/2019/12/AEEP.pdf>

PREGUNTAS ADICIONALES SOBRE EL PANEL:

¿Qué casos exitosos de aprovechamiento de espacio público hay en el país?

> Existen casos exitosos en Medellín y Bogotá, por ejemplo.

Es importante ampliar un poco la información sobre los antejardines...

> El aprovechamiento económico de los antejardines comerciales se rige bajo la normativa nacional: Ley 9 de 1989, Decreto nacional 1504 de 1998, y Decreto nacional 1077 de 2015.

En el país varias ciudades han formalizado su reglamentación para corredores de alta intensidad, centralidades, zonas de uso comercial y/o mixto. En ciudades como Medellín esta figura incluye una relación contractual para la administración y manejo del espacio público (con cobro por uso), mientras que en Bogotá y Bucaramanga- por ejemplo- la relación se formaliza mediante permisos temporales que no incluyen una retribución económica para el uso de los antejardines.

Es importante hablar sobre el uso y aprovechamiento por horarios...

> Los marcos regulatorios de AEEP definen por discrecionalidad municipal las condiciones de cada aprovechamiento en lo que se refiere a la temporalidad y horarios de los mismos. Bogotá define tasas diferenciales para el corto, mediano y largo plazo; Medellín posibilita el AEEP de orden transitorio (menos de 30 días), y temporal (más de 30 días). Los horarios de aprovechamiento por su parte, se calculan en función del día de la semana y el tipo de actividad a desarrollar.

¿Cómo se ha proyectado la armonización del AEEP con la política pública de vendedores informales que está formulando el Gobierno nacional? ¿El marco regulatorio para el aprovechamiento económico del espacio público es un instrumento idóneo para organizar (regular) el fenómeno de las ventas informales en el espacio público?

> La Ley 1888 de 2019 establece los lineamientos para la formulación de la política de ventas informales. Uno de estos se refiere a la necesidad de disponer de espacios seguros para las actividades de los vendedores informales. De allí se deriva la posibilidad de hacer uso del aprovechamiento económico como mecanismo para regular las ventas informales, sin que sea este el fin último del mismo. Bajo esta lógica, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y



Territorio adelanta un trabajo conjunto con el Ministerio del Interior para definir las condiciones generales que permitan utilizar el mecanismo AEEP para la regulación de las ventas informales.

¿Cuáles son los procedimientos establecidos en los casos de éxito para la suscripción de contratos de AEEP?

> Los procedimientos son los establecidos en la Ley 80, según lo indica la misma Ley 9 de 1989; en los cuales se concede el aprovechamiento económico, con la limitación de no evitar el uso público.

¿Cuál es el procedimiento aplicable a los contratos de AEEP por tratarse de contratos atípicos y como se cumple con el principio de publicidad de los mismos?

> Los procedimientos son los dispuestos en la Ley 80, y la publicidad debe asumirse conforme las reglas del principio de publicidad contractual, es decir debe publicarse en las aplicaciones dispuestas para ello.



PANEL NO. 3: DELINEACIÓN URBANA

El impuesto de delineación urbana hace parte de los contenidos normales y tradicionales de los financiamientos de POT. El hecho generador de este impuesto está en la construcción de nuevos edificios o refacciones de los existentes. Se conforma alrededor de un sujeto activo, el municipio y distritos, y un sujeto pasivo determinado en las leyes 1430 de 2010 y 1607 de 2012.

Si bien la base gravable está determinada conforme a la autonomía territorial, es lo mismo respecto a la determinación de la tarifa que suele oscilar entre un 2,6% y un 3%.

■ SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN:

Con el fin de aterrizar este instrumento, se conversó con Christian Alonso, Director de Espacio Físico y Urbanismo de la alcaldía de Soacha.

¿Cómo se ha implementado este impuesto en Soacha y qué recaudos han tenido de este impuesto allí?

> **Christian Alonso, Soacha:** Se estableció el impuesto mediante el Acuerdo 43 de diciembre del 2000, y fue modificado para los artículos específicos de delineación urbana en el año 2016. En el año 2000 la tarifa para la base gravable se había establecido sobre el 0.5 del monto total del presupuesto de obra y construcción. En el 2016, se hizo un aumento del 3% a la tarifa. Frente a las licencias urbanísticas reportadas, se ha evidenciado un gran aumento en el recaudo del impuesto después del 2016. En efecto, en 2015 con 259 licencias teníamos 2.430 millones, en el 2016 teníamos 3.366 millones para 438 licencias y en el 2017 cuando ya empezó a operar la nueva tarifa del 3%, con 450 licencias recaudamos 10.643 millones.

Al día de hoy, el impuesto ha sido bastante aceptado y la nueva tarifa no ha acarreado ningún problema.

En la medida en que la construcción es uno de los motores del desarrollo económico, ¿Cómo ha sido esa relación del municipio con las constructoras? ¿Cómo vieron este incremento en la tarifa y cómo vieron este ajuste en el impuesto?

> **Christian Alonso, Soacha:** Desde las grandes constructoras no se presentaron quejas, sino más bien se generó un impacto para los particulares que no representan grandes conglomerados de constructoras. Por lo tanto, sería muy importante tener una tarifa establecida desde el comienzo, y no realizar aumentos futuros. En efecto, el aumento de la tarifa durante el primer año del 2017 tuvo un impacto fuerte en el control urbano, ya que los ciudadanos tomaban la decisión de construir sin la licencia de construcción, a causa de la carga adicional que implicaba.

Soacha creó una base diferencial para los estratos 1 y 2, del 0,05% y maneja directamente sobre los tipos de construcciones que se pueden llevar a cabo (vivienda unifamiliar, vivienda en conjunto de 1 o 2 pisos o bifamiliar o en vivienda en conjunto de hasta 3 pisos y después continuamos con viviendas multifamiliares de hasta de 5 pisos o



de 5 pisos en adelante, edificaciones comerciales, industriales, institucionales y cerramientos o parqueaderos). Un buen consejo para los municipios es tener unas bases diferenciales para los distintos grupos sociales. Por ejemplo, en Bogotá para los usos principales residenciales, se tiene un valor del metro cuadrado diferente según los estratos.

Se resaltó la necesidad de generar mayor pedagogía en temas de liquidación del impuesto.

Sería interesante que el impuesto tuviese un cierto porcentaje de direccionalidad, es decir que se pudiera especificar la inversión en temas de infraestructura, de vías, de parques y de equipamientos. En efecto, la gente está desarrollando sus construcciones con toda la legalidad haciendo el esfuerzo del pago de un impuesto. De allí sería pertinente que el impuesto se vea reflejado en espacio público, en vías, en parques y equipamientos que mejoren la calidad de vida de los contribuyentes y ciudadanos.

CONCLUSIONES :

La delineación urbana se da cuando se realiza la construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes.

Se inscribe en el corto plazo y tiene la ventaja de ser una renta endógena que otorga mayor autonomía a las autoridades tributarias locales (la base gravable puede ser fijada con cierta liberalidad). Adicionalmente, los usos extra fiscales permiten orientar, estimular y desincentivar alguna actividad de construcción en algunas áreas de la ciudad.

La delineación urbana se enmarca dentro de la Ley 97 de 1913 y de la Ley 84 de 1915.

Se recomienda instaurar bases diferenciales para los distintos grupos sociales, en la medida en que el impuesto afecta más a las personas naturales que jurídicas.

Se puede consultar la ficha correspondiente en la Caja de Herramientas: <https://suelo.app/wp-content/uploads/2019/12/DU.pdf>

PREGUNTAS ADICIONALES:

¿El cobro del impuesto de delineación urbana es pleno para todo tipo de construcción o se aplica diferenciado de acuerdo al tipo de actividad que se desarrollará en la edificación? ¿Existe una diferenciación de acuerdo a los estratos sociales de nuestras ciudades?

Christian Alonso, Soacha: El impuesto en Soacha es diferenciado en Vivienda, Comercio, Industria, Instituciones, Cerramientos y finalmente parqueaderos. Soacha aplica para los estratos 1 y 2 una tarifa diferencia de 0,05% frente a la tarifa normal de 3%. El caso de Bogotá también diferencia por usos, pero para liquidación inicial de valor de m2 usa un diferenciador por estrato del 1 al 6.



¿Cómo están manejando en delineación los costos de otras licencias como urbanismos, saneamiento, etc.?

> El tema de los costos va de la mano con la construcción misma del hecho generador del impuesto, es decir si el hecho es la construcción de inmuebles, la base incluye todos los presupuestos, de manera que si hay alguna duda, o un saneamiento que no tenga hecho generador, el impuesto no se causa.

Desde el punto de vista administrativo, **¿cómo manejan el control para la verificación de lo declarado?**

> Considerando que el impuesto de delineación urbana se recauda bajo un esquema declarativo, lo pertinente para realizar un adecuado control del mismo es desplegar las funciones de fiscalización contenidas en la ley y la utilización de figuras de recaudo anticipado o de retención en la fuente.



PANEL NO. 4: RENOVACIÓN URBANA

Según el recién Decreto 1232 de 2020, la renovación urbana es un tratamiento cuyo fin es identificar áreas desarrolladas en las zonas urbanas y definir directrices para regular la transformación de esos territorios. Se recuerda que la renovación urbana se plantea en un escenario de ciudad construida. Se recurre a la renovación urbana para potencializar la ocupación del territorio y detener o revertir los procesos de deterioro físico ambiental que se pueden estar generando, para que, por ende se haga un uso eficiente del espacio.

■ SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN:

Este panel contó con la presencia del actual gerente de Puerta de Oro en Barranquilla, Ricardo Vives y del secretario de Planeación de la Alcaldía de Villavicencio, Mario Romero. El panel se centró en los temas de redesarrollo, que se implementan vía planes parciales.

¿Cómo se identificó la necesidad del municipio de realizar renovación urbana?

> **Mario Romero, Villavicencio:** Se inició reconociendo la potencialidad de Villavicencio en materia de renovación urbana, mediante un concepto en el POT en el que se especifica las áreas y polígonos donde se iba a trabajar dicho proceso. Se transformó la empresa de vivienda en empresa de desarrollo urbano, alrededor de una línea de trabajo sobre procesos de renovación urbana. Esto quedó articulado con la acción de la Secretaría de Planeación en torno a los procesos de reglamentación que postuló el POT de 2015, y más precisamente, en la construcción del diagnóstico para el plan parcial de renovación urbana.

> **Ricardo Vives, Barranquilla:** Se detectaron lugares adecuados para la implementación de renovación urbana, donde hay oportunidades urbanísticas para mejorar las condiciones de la ciudad y unas posibilidades de desarrollo. El POT identificó varias de estas oportunidades geográficas. El foco central de la renovación urbana se dirigió hacia el río Magdalena teniendo en cuenta la existencia de una gran porción de tierras en frente del río, que ya no eran tan productivas pero que representaban una oportunidad por el río y su ubicación central.

¿Cuál sería la forma de estructura institucional y administrativa del municipio para poder llevar a cabo los macro proyectos?

> **Ricardo Vives, Barranquilla:** Los proyectos más ambiciosos están liderados desde la Secretaría de Planeación municipal y se encaminan en la visión del programa de gobierno del alcalde. Posteriormente, la empresa «Puerta de oro» enfocó su atención en la estructuración de proyectos de talla importante. En efecto, se evidenció que en muchos municipios había algunas falencias en la estructuración de buenos proyectos a tiempo con el nivel de detalle requerido. Barranquilla optó por dedicar puntualmente un equipo a este ejercicio de estructuración. El tercer actor es la empresa de desarrollo urbano de la ciudad que activa y gerencia este proyecto. La trayectoria de trabajo estaba definida y busca ser efectiva.



¿Cuáles son los mecanismos de financiación del suelo implementados en los proyectos de renovación urbana?

> **Ricardo Vives, Barranquilla:** Desde la administración pública se hizo un esfuerzo en romper la inercia estática. Es fundamental acompañar los procesos de renovación urbana de “hitos” para que a lo largo de los 25 años de realización la gente no pierda interés en el proyecto. Es importante que los planes de desarrollo tengan una disponibilidad de recursos para dedicar a esta inercia dinámica. El proyecto de renovación urbana acarrea un aumento del valor predial colindante. Se utilizó la plusvalía, la valorización y se va a implementar el primer proyecto por TIF.

> **Mario Romero, Villavicencio:** El municipio fue pionero en la presentación del proceso de actualización catastral con recursos del Sistema General de Regalías. Se trabajó directamente con el IGAC en calidad de gestor catastral del municipio. También se trabajó en la participación en plusvalía. Es importante que en la constitución del plan parcial se integren herramientas para que el proyecto tenga una solidez financiera que le permita concretizarse brindando garantías sociales y al inversionista que acompañe el proyecto.

¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas?

> **Ricardo Vives, Barranquilla:** Primero, la actualización catastral es fundamental. Segundo frente al proceso largo que conlleva la renovación urbana es importante lograr victorias tempranas que mantengan la ilusión y el “norte” del proyecto, tanto para los desarrolladores como para la ciudadanía. Por último, es imprescindible considerar el fortalecimiento de los equipos técnicos, sin importar cuál sea el tamaño del municipio.

> **Mario Romero, Villavicencio:** Es importante que el concepto de renovación urbana nazca de la ciudadanía, la participación de todos es fundamental, que la gente identifique este concepto como un motor de crecimiento económico.

CONCLUSIONES :

La renovación urbana es un tratamiento valioso para potencializar zonas de las ciudades.

Se inscribe en el largo plazo, por lo que es recomendable que el proyecto esté conformado por hitos a lo largo de los años y que la ciudadanía esté vinculada.



PANEL NO. 5: REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y BENEFICIOS

El reparto equitativo de cargas y beneficios es uno de los tres principios de la Ley 388 de 1997. Se garantiza mediante la aplicación de distintos mecanismos como lo son las obligaciones urbanísticas y la venta y transferencia de derechos de construcción y desarrollo y sus títulos representativos, entre otros. Estos mecanismos buscan financiar las obras de urbanización con cargo a los incrementos en los precios del suelo producidos por la acción o actuación urbanística respectiva y la asignación específica de las normas de uso de suelo y la edificabilidad, esta última representada en índices de ocupación o construcción o derechos de construcción y desarrollo.

Las acciones urbanísticas se entienden en unos índices de construcciones (beneficios). Las cargas pueden ser generales o locales según su escala. Por lo tanto las áreas generadoras de derechos de construcción y desarrollo son aquellos predios que tienen limitaciones a su desarrollo. Al contrario, las áreas receptoras de derechos de construcción y desarrollo pueden recibir la edificabilidad adicional.

El reparto equitativo de cargas y beneficios se puede realizar mediante tratamiento urbanístico o instrumentos tales como los planes parciales. Por lo tanto se va a plantear un aprovechamiento adicional con una retribución económica a un valor de la representación del aporte. En efecto, se van a realizar obras y se necesita tener un valor en que se represente unos beneficios. Eso se calcula con la metodología del valor residual del suelo.

La gestión de este instrumento se realiza mediante Unidades de gestión o Unidades de Actuaciones Urbanísticas.

■ SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN :

El panel está compuesto por Adriana Córdoba, Secretaria Distrital de Planeación de la alcaldía de Bogotá y Cristhian Ortega, Consultor en temas económicos en la alcaldía de San Juan de Pasto.

¿Cuáles son los esquemas que actualmente se está planteando Bogotá tanto en su POT o en Lagos de Torca? ¿Cómo están funcionando sus esquemas en estos proyectos?

> **Adriana Córdoba, Bogotá:** La ciudad se construyó a través de diferentes hitos en materia de financiación del suelo. Primero, el POT (Acuerdo 190 del 2004), el Decreto 364 del 2014, después lo que estaba proyectado en la revisión del POT del 2019 y lo que se está pensando frente a la revisión que se está llevando a cabo en el 2020. Los instrumentos vigentes están contenidos en el Acuerdo 190 del 2004. Se puede citar a la participación en plusvalía, los fondos para el pago compensatorio de cesiones y parqueaderos, los títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo, los pagarés de reforma urbana, los bonos de reforma urbana y la contribución por valorización. Frente al Decreto 364 del 2014, se sumaron los instrumentos del Sistema General de Regalías, la emisión de títulos de deuda pública, los APP y los certificados de derechos de construcción y desarrollo.

En la reforma del 2019, se habían identificado otros instrumentos para la financiación como los pagos compensatorios, las transferencias de derechos de construcción y desarrollo, el aprovechamiento económico del espacio público, los ingresos tributarios futuros (TIF), las APP, los bonos y el fondo cuenta para el metro de Bogotá. En la revisión actual del POT, se busca reglamentar instrumentos bien sean tributarios, de captura de valor inmobiliaria,



de fondos, de APP, de aprovechamiento económico del espacio público, de derechos adicionales de construcción y desarrollo, de sobreventa derechos de construcción y desarrollo, el TIF para financiar infraestructura en proyectos urbanos de gran escala, las transferencias de derechos de construcción y desarrollo asociados a las compensaciones para el tratamiento de conservación, derechos reales de superficie y gestión de demanda de transporte (cobros por congestión, zonas de acceso vehicular motorizado, sobretasa parqueaderos y garajes, cobro del parqueadero en vía...).

El municipio de Pasto desarrolló el instrumento de transferencia derechos de construcción y desarrollo. ¿Qué se puede contar al respecto?

> **Cristhian Ortega, San Juan de Pasto:** En Pasto durante las discusiones del POT del 2015 se conversó sobre cómo garantizar que estos sistemas de reparto permitieran no solo generar edificabilidad sino también dar una lógica de destinación. En Pasto el centro histórico es muy importante (PEMP), por lo que requiere mantenimiento pero también unas mejoras en infraestructura. A pesar de las restricciones de altura de 10 pisos, se pudo establecer la posibilidad de que dos pisos adicionales se puedan acceder a través del pago a un fondo de obligaciones urbanísticas garantizando la articulación directamente con los mecanismos del PEMP.

Eso requiere un manejo estratégico de la norma urbanística, un proceso complementario de manejo de la norma del centro histórico la cual queda pendiente. En ese momento la nueva modificación del POT busca garantizar que tengamos esa articulación. Viene acompañada de la lógica del aumento de la edificabilidad para pagar elementos relacionados con el PEMP y de inversiones relacionadas con una propuesta de desarrollo concentrado en aumento de edificabilidad para pagar el modelo de súper manzanas que se concreta en el POT. Lo más importantes ahí es poder dar una destinación clara y estructurada a los recursos que deriven de la dinámica de venta o en la compensación de derechos de construcción.

¿Cuál es la visión de la ciudad de Bogotá sobre el Plan Lagos de Torca?

> **Adriana Córdoba, Bogotá:** Es importante recordar que la ciudad ha aplicado la participación por plusvalía, la contribución por valorización (representa casi el 87% de los instrumentos de financiación), los fondos para el pago compensatorio de cesiones y parqueaderos, los cobros por uso del espacio público. Sin embargo, hasta el momento, no se han aplicado los pagarés y bonos, beneficios derivados de proyectos de gestión asociada, títulos representativos títulos de derechos adicionales de construcción. Los instrumentos de planeación en Bogotá son la reglamentación de las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), los planes de regularización y manejo, el tratamiento de desarrollo, Plan Zonal Lagos de Torca, corredores de transporte masivo, manejo del espacio público.

En cuanto al Plan Lagos de Torca, se asocia como instrumentos de financiación urbano los de cesión del suelo, venta de derechos y los de pagos compensatorios. Lagos de Torca tiene una figura asociada al Plan Parcial en el que se analizó el reparto de cargas generales y locales, es decir lo que esa zona requiere para poder desarrollarse en términos de infraestructura vial, de grandes infraestructuras, de servicios públicos, de protección de medio ambiente, entre otros.

Por lo tanto, lo que se hizo con Lagos de Torca fue desarrollar los principios que hoy se tienen en materia de carga general tanto en suelo como en dinero y a partir de las modelaciones financieras que se hicieron se logró proyectar en la norma la capacidad que se tenía desde el punto de vista urbanístico en términos de índice de construcción,



usos mixtos, etc. Más precisamente, se identificó el suelo y las obras de carga general que requería el proyecto (vías grandes, infraestructuras de servicios públicos), se definió el valor de las obras así como el plusvalor generado (se identificó el valor base por cada una de las unidades representativas de aportes). Ese es un ejemplo de una planificación ordenada y que permite sostenibilidad ambiental, social y económica a través no solo la mezcla de usos sino también dando un valor homogéneo a la tierra.

Los esquemas de reparto equitativo de cargas y beneficios son importantes para poder llegar a esa visión del proyectos de ciudad, y es importante señalar para los municipios más pequeños que las cargas impuestas a los constructores no representan una desincentivación.

¿Cómo lo considera la ciudad de San Juan de Pasto?

> **Cristhian Ortega, San Juan de Pasto:** Las discusiones con Camacol incluyeron la definición de las alturas y de entender que las obligaciones urbanísticas que se establecían en el marco del sistema de reparto de cargas y beneficios no solamente iban a representar ingresos para la ciudad para complementar los recursos necesarios para garantizar el desarrollo territorial, sino que también incentivan a mejorar las condiciones del territorio y en algunos casos los valores de representación en el mercado de los productos inmobiliarios.

Por ejemplo, en una zona de expansión de la ciudad en la cual se estableció una densidad máxima, se le asignaba la negociación con el privado y con las empresas de servicios públicos para definir las opciones de cargas para el aumento de la cobertura de los servicios públicos encaminado al aumento de la densidad que se veía reflejado en el incremento de la edificabilidad. El Ministerio de Vivienda apoyó el desarrollo del plan parcial cuyo sistema de reparto de cargas y beneficios permite a los propietarios del suelo quedarse en sus zonas.

¿Cuáles son los cambios propuestos en relación con el reparto equitativo de cargas y beneficios del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá?

> **Adriana Córdoba, Bogotá:** Respecto a las cargas locales, se observan dificultades en relación a lo que la Ley 388 prevé: se sabe el espacio, pero no se tiene claridad sobre la capacidad para poder desarrollar a veces los equipamientos. Por lo tanto, se va a revisar lo correspondiente a cargas locales y específicamente acerca de temas de equipamientos y de una mejor redistribución con el particular y el estado.

En el nuevo POT, se va a generar de manera más permanente la realización de las cargas generales como en el ejemplo de Lagos de Torca. Adicionalmente, se va a revisar el tema de los corredores de movilidad y pagos por edificabilidad ya que es necesaria mayor de homogeneidad en la forma de pago en los diferentes corredores.

Lo que se quiere reglamentar en el POT son las 7 grandes categorías de instrumentos (tributarios, captura valor inmobiliario, fondos, APP, aprovechamiento económico de espacio público y los derechos de construcción y desarrollo y la venta derechos de construcción y desarrollo). Por último, la revisión del POT contemplará los demás instrumentos anteriormente mencionados (pregunta 1).



¿Cuáles serían los cuellos de botella que ha tenido el municipio y qué recomendaciones se daría para superarlos?

> **Cristhian Ortega, San Juan de Pasto:** Uno de los grandes problemas es la continuidad de las apuestas territoriales. Es importante realizar los ajustes requeridos al mismo tiempo que se mantiene el manejo constante a las propuestas de desarrollo los elementos de largo plazo.

En Pasto, el hecho de haber tenido fraccionamiento en la continuidad sobre la lógica del POT, dejó sin la posibilidad de instrumentalizar todos los elementos requeridos para que el modelo de financiación a través de estos sistemas de reparto de cargas y beneficios se pudiera complementar. Además, está clara la necesidad de fortalecer los esquemas de valorización del suelo y de actualización catastral para poder determinar la definición de los valores finales de los derechos para las ventas y compensaciones.

CONCLUSIONES :

El reparto equitativo de cargas y beneficios es un instrumento del corto plazo.

Se inscribe dentro de la Ley 388 de 1997, del Decreto reglamentario 2181 de 2006 y de la Sentencia T 021 de 2019 de la Corte Constitucional.

Para lograr éxito en su implementación es importante la articulación entre instrumentos de planificación, de gestión y de financiación.

Se puede consultar la ficha correspondiente en la Caja de Herramientas: <https://suelo.app/wp-content/uploads/2019/12/CB.pdf>

PRESENTACIÓN DE LA CAJA DE HERRAMIENTAS

La Caja de Herramientas (www.suelo.app) se desarrolló en colaboración entre MVCT, la Universidad Nacional y Asocapitales. Esta herramienta está a la disposición no solamente de los equipos técnicos de las alcaldías sino también del resto de los interesados (concejales, entes de control, universidades, ciudadanía en general). Brinda información y recomendaciones para la implementación de los siguientes instrumentos de financiación:

- Impuesto Predial Unificado
- Actualización catastral
- Participación en plusvalía
- Contribución por Valorización, cargas y Beneficios
- Venta de Derechos Adicionales de Edificabilidad
- TIF- Tax increment Financing



- Aprovechamiento Económico del Espacio Público
- Impuesto de Delineación Urbana

Se divide en 3 componentes básicos : qué (definiciones de instrumentos y normatividad vigente), cómo (manual operativo/guías metodológicas) y cuánto (recaudo efectivo, comparativo y potencial). Este último componente es pertinente ya que los municipios que deseen implementar un instrumento de financiación puedan consultar el recaudo logrado en municipios de características similares. En esta misma pestaña, se puede encontrar un archivo Excel que es recomendable descargar. Consta de diferentes pestañas. La de “Tipología municipal” determina unos criterios [(1) Clasificación del Sistema de ciudades, política de ciudades 4.0 y misión rural, 2) Índice Integral de Desempeño Municipal y la 3) Vigencia Catastral] para comparar recaudos entre municipios cuyas características son similares, según 15 categorías diferentes. En esta misma pestaña se pueden encontrar recomendaciones de uso sobre todos los instrumentos mencionados.

La Pestaña “Panel de control” muestra una ficha técnica del municipio (fechas de actualización catastrales, número de predios, áreas, avalúo catastral) además de un balance de los instrumentos de financiación, con datos de recaudo efectivo y de la media de recaudo en los municipios similares. En las demás pestañas, está la herramienta de simulación y el detalle de cada instrumento de financiación.

Próximamente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio lanzará la plataforma Aula de Financiamiento Urbano, que va a recopilar todos los contenidos de la Caja de Herramientas, además de incluir fichas de buenas prácticas y profundización de los instrumentos.