



INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO IMPLEMENTADOS EN BOGOTÁ

Subsecretaría de Planeación y Política

Javier Andrés Baquero Maldonado
Subsecretario

Subdirección de Información Sectorial

María Paula Salcedo Porras
Subdirectora

Equipo técnico – Subdirección de Información Sectorial

Luis Eduardo Montenegro
Francia Helena Vargas
Gisela Paola Labrador

Contenido

Introducción	9
1. Precisiones sobre los ingresos distritales y municipales	13
1.1. Clasificación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano.....	13
1.2. Sobre la formación de los precios del suelo.....	14
2. Marco legal y normativo	17
3. Experiencias internacionales y nacionales	22
3.1. Proyecto de revitalización del Centro Intercultural y Deportivo (Quetzaltenango, Guatemala).....	22
3.2. Plusvalía municipal en España.....	24
3.2.1 Cálculo del impuesto a partir de la nueva norma	26
3.3. Tax Incremental Finance (TIF) en Chicago, IL.....	29
3.4. Distrito Cali Inteligente, Santiago de Cali.....	32
3.5. Participación de Plusvalía por Obra Pública - PPOP. Proyecto Metro de la 80, Medellín.....	34
4. Instrumentos de financiación del desarrollo urbano	38
4.1. Sobre la construcción y la dinámica inmobiliaria.....	38
4.2. Ingresos municipales en las principales ciudades del país.....	42
4.2.1. Instrumentos de financiación con base suelo.....	49
4.2.2. Destinación de la inversión para infraestructura	52
4.3. Financiación del desarrollo urbano en el Distrito	54
4.3.1. Ingresos distritales del Ordenamiento Territorial	54
4.3.2. Destinación y ejecución de los recursos distritales.....	56
4.4. Alianzas público-privadas	56
5. Proyección de instrumentos de financiación alternativos.....	62
5.1. Participación en plusvalía por obra pública en corredores de transporte.....	62
5.1.1. Metodología para la estimación del efecto plusvalía.....	65
5.1.2. Caracterización de los proyectos de infraestructura seleccionados	66
5.1.3. Estimación del efecto plusvalía en los proyectos seleccionados	68
5.2. Titularización del impuesto predial futuro en planes parciales de renovación urbana del centro de Bogotá.....	70

5.2.1. Principales diferencias en el uso del instrumento entre Colombia y E.E.U.U.	72
5.2.2. Los planes parciales de renovación urbana del centro de la ciudad	73
5.2.3. Estimación del delta del impuesto predial	75
5.3. Descuento en el impuesto de delineación urbana (DU) en planes parciales.....	82
5.3.1. Aprovechamientos Urbanísticos planes parciales POZ Norte – CLdT	84
5.3.2. Estimación del recaudo potencial del impuesto de delineación urbana en los planes parciales del POZ NORTE – CLdT	86
6. Recomendaciones	90
7. Lista de referencias	93
8. Anexos	95
8.1. Anexo 1.....	95
8.2. Anexo 2.....	100

Índice de Tablas

Tabla 1. Clasificación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano.....	13
Tabla 2. Teorías sobre el valor del suelo.....	16
Tabla 3. Marco legal de los instrumentos de financiación del desarrollo.....	17
Tabla 4. Normas distritales de los instrumentos de financiación del desarrollo.....	21
Tabla 5. Unidades prediales actuales y proyectadas.....	33
Tabla 6. Características de la emisión.....	34
Tabla 7. Efecto plusvalía Metro de la 80 con Zona Geoeconómica Homogénea.....	37
Tabla 8. Participación área culminada por localidad.....	40
Tabla 9. Recaudo de recursos propios corrientes per cápita (en pesos).....	45
Tabla 10. Impuesto Predial Unificado per cápita (en pesos).....	49
Tabla 11. Recaudo Impuesto Delineación Urbana por metro cuadrado licenciado.....	50
Tabla 12. Recaudo instrumentos, valores reales 2021.....	54
Tabla 13. Posición de Colombia, Indicadores de INFRASCOPIO para América Latina, 2019.....	58
Tabla 14. Recaudo de la Contribución por Valorización y Participación en Plusvalía de Bogotá (en pesos corrientes).....	64
Tabla 15. Etapas de implementación de la participación en plusvalía.....	65
Tabla 16. Caracterización lotes área de influencia de las obras de infraestructura objeto de estudio.....	67
Tabla 17. Efecto plusvalía por la obra pública de la Av. José Celestino Mutis (AC 63).....	68
Tabla 18. Efecto plusvalía por la obra pública de la Av. San Antonio (AC 183) y Av. Boyacá (AK 72). 69	69
Tabla 19. Efecto plusvalía por la obra pública de la Av. La Sirena (AC 153).....	69
Tabla 20. Caracterización planes parciales identificados.....	75
Tabla 21. Estimación de la línea base.....	76
Tabla 22. Caracterización productos inmobiliarios.....	77
Tabla 23. Número de unidades proyectadas en los planes parciales seleccionados según su destinación.....	78
Tabla 23. Elementos del Impuesto de Delineación Urbana para Bogotá.....	83
Tabla 24. Índices de ocupación e Índices de construcción básico.....	85
Tabla 25. Áreas construidas según uso proyectadas para los planes parciales adoptados.....	86
Tabla 26. Áreas construidas estimadas para planes parciales con vocación dotacional.....	86
Tabla 27. Valores presupuestos de obra por Destino.....	87
Tabla 28. Homologación usos propuestos POZ Norte – CLdT y usos registrados para el Impuesto de Delineación Urbana, SDH.....	87
Tabla 29. Recaudo potencial del impuesto de delineación urbana en planes parciales adoptados según uso POZ Norte – CLdT (valores en millones de pesos).....	88
Tabla 30. Recaudo potencial del impuesto de delineación urbana para los planes parciales del POZ Norte – CLdT (valores en millones de pesos).....	89
Tabla 31. Proyectos APP con Viabilidad y/o ejecutados por Bogotá y el Departamento, 2012-2022 (julio).....	95
Tabla 32. Áreas generales planes parciales POZ Norte - CLdT.....	100

Índice de Ilustración

Ilustración 1. Déficit de vivienda en Bogotá - 2018	9
Ilustración 2. Composición del precio de bienes normales e inmobiliarios	15
Ilustración 3. Proyecto “Centro Intercultural y Deportivo de Quetzaltenango, Guatemala	22
Ilustración 4. Distritos TIF en Chicago.....	30
Ilustración 5. Proyectos Estratégicos de Renovación Urbana – Ciudad Paraíso y PPRU El Hoyo y El Piloto	33
Ilustración 6. Ubicación de predios con efecto plusvalía dentro del área de influencia del corredor del Metro de la 80	36
Ilustración 7. Obras de infraestructura identificadas y los predios de su área de influencia (Av. Calle 63, Av. Boyacá, Av. Calle 183 y Av. Calle 153).....	67
Ilustración 8. Modelo conceptual para el TIF.....	71
Ilustración 9. Ubicación planes parciales de renovación urbana seleccionados	74

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Ingresos por concepto de TIF en Chicago 2010-2019.....	31
Gráfica 2. Ingresos por concepto de TIF en Chicago 2019-2043.....	31
Gráfica 3. Participación de la construcción en el PIB	39
Gráfica 4. Área construida culminada, 2016 - 2021.....	39
Gráfica 5. Porcentaje de Obras culminadas con licenciamiento.....	41
Gráfica 6. Promedio de la distribución área culminado municipios vecinos de Bogotá, 2012 - 2021	41
Gráfica 7. Variación Área Culminada Municipios cercanos a Bogotá- Bogotá D.C, 2013-2021	42
Gráfica 8. Evolución de los ingresos gastos totales de Bogotá y el promedio de las siete ciudades principales, entre 2012 y 2020 (en millones de pesos)	44
Gráfica 9. Variación del recaudo de recursos propios corrientes per cápita	47
Gráfica 10. Distribución porcentual promedio de los recursos propios per cápita, entre 2016 y 2020	48
Gráfica 11. Participación de la Contribución por Valorización y Participación en Plusvalía, promedio 2016-2020	52
Gráfica 13. Distribución Inversión en Infraestructura, promedio 2016-2020.....	53
Gráfica 14. Distribución Inversión en Infraestructura (2016-2020)	53
Gráfica 15. Solicitud recibos de pago participación en plusvalía, 2004-2022 junio.....	55
Gráfica 16. Distribución ingresos Participación en Plusvalía, 2004 – 2022 pr.	56
Gráfica 17. Porcentaje del tipo de proyectos presentados.....	59
Gráfica 18. Estado proyectos APP en Bogotá, 2012-2022 julio.....	60
Gráfica 19. Número actual de predios vs. proyección de predios con renovación urbana.....	79
Gráfica 20. Estimación del delta de la facturación del impuesto predial unificado para los planes parciales.....	80

Abreviaturas

AEEP	Aprovechamiento Económico del Espacio Público
BIC	Bienes Inmuebles de Interés Cultural
CLdT	POZ Norte – Ciudad Lagos de Torca
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda de Colombia
DADEP	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
DU	Impuesto de Delineación Urbana
ERU	Empresa de Renovación Urbana
IDARTES	Instituto Distrital de las Artes
IDRD	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
IIPM	Índice Integrado de Priorización por Manzanas
IPU	Impuesto Predial Unificado
PGIH	Política de Gestión Integral del Hábitat 2022-2031
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPOP	Participación en Plusvalía por Obra Pública
SDE	Secretaría de Desarrollo Económico
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SIS	Subdirección de Información Sectorial de la SDHT
SISFUT	Sistema de Información del Formulario Único Territorial
SDH	Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá
SDP	Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
TIF	Titularización del Impuesto Predial Futuro
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Resumen Ejecutivo

A través de este documento se realiza un ejercicio investigativo – práctico sobre los instrumentos de financiación para el desarrollo urbano que ha implementado Bogotá Distrito Capital y para ello plantea dos objetivos. En primer lugar, realizar una revisión crítica a la implementación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano utilizados por el Distrito hasta el año 2021, con el fin de valorarlos como herramienta de descentralización fiscal y administrativa en el proceso de financiación de la infraestructura que da soporte al desarrollo urbano. Y, en segundo lugar, una evaluación inicial de aquellos instrumentos, vigentes en el ordenamiento jurídico, que aún no han tenido desarrollo en la ciudad o que pueden ser optimizados mediante ajustes en su aplicación.

Palabras clave: Recuperación de plusvalías urbanas, gestión del suelo urbano, instrumentos de política de suelo urbano, ordenamiento territorial, TIF, delineación urbana, planes parciales.

Introducción

En las últimas décadas, las ciudades colombianas han enfrentado procesos de crecimiento poblacional donde, cada vez más, hay mayor demanda por espacios para la vivienda, comercios, servicios y actividades para el esparcimiento y la recreación. Durante los periodos intercensales, la población urbana del país pasó de 30,9 millones en 2005 a 36,4 millones en 2018, lo cual representa un aumento de 8,1 millones a 11,6 millones de hogares y 7,4 millones de viviendas ocupadas a 11,06 millones en 2018 (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2018).

En el caso de Bogotá, en los periodos intercensales el crecimiento de la población urbana fue de 10,35% pasando de 6,7 millones a 7,3 millones de habitantes, en cuanto al número de hogares y viviendas ocupadas, el CNPV (2018) registró un crecimiento en el mismo periodo del 38,4% y 46,9%, respectivamente.

Con respecto al déficit, el CNPV de 2018 registró un total de 256.633 hogares en situación de déficit de vivienda de tipo cualitativo y 96.947 en cuantitativo, lo que representa el 10,21% y 3,86% de los hogares en Bogotá, respectivamente. Los hogares urbanos corresponden a 2,5 millones, de estos los hogares en déficit cualitativo alcanzan 254.498 (10,14%) mientras que los que presentan déficit cuantitativo son 96.529 (3,85%). Por su parte, para los hogares rurales de un total de 4.895 hay 2.135 hogares en déficit cualitativo y 418 en cuantitativo (Ver

Ilustración 1).

Ilustración 1. Déficit de vivienda en Bogotá - 2018

Bogotá		
Déficit habitacional	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo
14,1% 353.580 hogares	3,9% 96.947 hogares	10,2% 256.633 hogares
Área Centros Poblados y Rural Disperso		
Déficit habitacional	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo
52,2% 2.553 hogares	8,5% 418 hogares	43,6% 2.135 hogares
Cabeceras		
Déficit habitacional	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo
14,0% 351.027 hogares	3,8% 96.529 hogares	10,1% 254.498 hogares

Fuente: DANE – CNPV (2018). Elaboración de la SDHT – SIS.

Lo anterior implica que, mientras mayor sea la demanda por espacios para vivienda, comercio y servicios, mayor será la necesidad de disponer de suelo para bienes y servicios públicos, como parques y zonas verdes, vías, transporte público y equipamientos con servicios básicos como colegios, hospitales y teatros, entre muchos otros; y, por supuesto, los recursos públicos para sufragar su coste.

Así, el proceso de crecimiento y transformación de la ciudad trae consigo retos importantes frente al ordenamiento del territorio, donde, quizá, el mayor de ellos sea la necesidad de proveer de aquellos bienes y servicios públicos que permitan atender las necesidades de las personas que las habitan; esto es la infraestructura que permite ofrecer las condiciones adecuadas para una vida urbana de calidad.

En Bogotá, en relación con el acceso a equipamientos urbanos, el Documento Técnico de Soporte de la Política de Gestión Integral del Hábitat (PGIHT) 2022-2031 a través del Índice Integrado de Priorización por Manzanas (IIPM), identificó que las mayores necesidades se concentran en los sectores de cultura y salud, y se localizan, particularmente, en los bordes sur y occidente de la ciudad.

En efecto, las condiciones de accesibilidad a equipamientos urbanos empeoran entre más lejos se está del centro de la ciudad, con lo cual los asentamientos urbanos ubicados en áreas periféricas de la ciudad, donde se localizan con mayor predominancia los hogares pobres y vulnerables, presentan condiciones de acceso a equipamientos sociales, transporte y espacio público para parques inferior a hogares localizados en zonas centrales en términos económicos (SDHT, 2017).

En cuanto a espacio públicos, el Decreto Distrital 215 del 2005 por el cual se adoptó el Plan Maestro de Espacio Público, señaló que la meta de espacio público efectivo para Bogotá era de 6 metros cuadrados por habitante. Sin embargo, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) encontró que, para el año 2019 este indicador se ubicaba en 4,57 metros cuadrados por habitante por debajo del estándar definido en el Plan Maestro. A nivel espacial, la disparidad en el espacio público efectivo es amplia, con localidades como Los Mártires con 1,98 metros cuadrados por habitante que no logra ni siquiera un tercio del estándar mínimo decretado por la meta en dicho instrumento.

Respecto a la calidad del espacio público, la percepción y apropiación de este, es un buen indicador del uso efectivo por parte de la ciudadanía. Según la Encuesta Bienal de Cultura del 2019, casi la mitad de los encuestados *“expresa que en el parque cercano se presentan peleas o riñas”* y/o *“afirma que espacios públicos recreativos y parques cercanos no son seguros”*. Por otra parte, en cuanto a su dotación solo el 33% *“afirma que los parques y espacios públicos cercanos están bien equipados”*. Lo anterior, evidencia que la calidad del espacio

público se ve impactado por estar mal equipado o porque este se percibe inseguro (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Con el fin de sufragar los costos del proceso de urbanización y subsanar las condiciones deficitarias en vivienda, equipamientos, espacio público y otros, Bogotá, en su anterior plan de ordenamiento territorial, Decreto 190 de 2004 *“por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”* incorporó una estrategia de financiación a partir de la combinación de ingresos distritales ordinarios, instrumentos de financiación asociados al ordenamiento territorial y otras fuentes, como créditos o ingresos de capital. Sin embargo, de acuerdo con el documento de diagnóstico de la revisión del POT (2021), solo 5 de los 11 instrumentos de gestión y financiación se reglamentaron.

A ello se suma que, la aplicación de instrumentos como la participación en plusvalía o las obligaciones en dinero, se vieron limitados por su falta de concordancia con el modelo de ordenamiento del plan. Mientras que la ciudad se desarrolló en su mayoría en las zonas bajo el tratamiento urbanístico de consolidación, donde se registró el 58% de los metros cuadrados licenciados entre 2012 y 2016, la recuperación de plusvalías a partir de estos instrumentos se encontraba ligada a las áreas bajo los tratamientos de desarrollo y renovación urbana (SDP, 2021).

Con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial mediante el Decreto 555 de 2021, la ciudad prevé una necesidad de inversión por \$143 billones en los seis programas del POT. Específicamente, para el programa conectividad ecosistémica, reverdecimiento y atención de la emergencia climática \$9,5 billones; el programa de descarbonizar la movilidad e infraestructura sostenible \$96,8 billones; el programa vitalidad y cuidado \$23,7 billones; el programa hábitat y vivienda popular \$2,2 billones; el programa territorios urbanos y rurales productivos, competitivos y creativos unos \$7,8 billones; y el programa de resignificación de nuestra identidad, cultura y patrimonio \$2,8 billones (SDP, 2021).

Asimismo, el plan identificó las diversas fuentes de financiación que hay disponible para la provisión de infraestructura y bienes públicos, que hacen parte de los programas, proyectos y actuaciones que contiene. Buena parte de estas fuentes se enmarcan en el **reparto de cargas y beneficios** del POT, como la *retribución del aprovechamiento económico del espacio público, las obligaciones urbanísticas o la transferencia de derechos de construcción y desarrollo*, y de acuerdo con las estimaciones de SDP (2021), estas recaudarían alrededor de 8,7 billones de pesos durante el periodo de vigencia del POT.

Ante este contexto, el presente documento se plantea dos objetivos. En primer lugar, realizar una revisión crítica a la implementación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano utilizados por el Distrito hasta el año 2021, con el fin de valorarlos como herramienta

de descentralización fiscal y administrativa en el proceso de financiación de la infraestructura que da soporte al desarrollo urbano. Y, en segundo lugar, una evaluación inicial de aquellos instrumentos, vigentes en el ordenamiento jurídico, que aún no han tenido desarrollo en la ciudad o que pueden ser optimizados mediante ajustes en su aplicación.

El presente documento se encuentra estructurado en seis (6) capítulos. El primero desarrolla algunas precisiones conceptuales respecto a los instrumentos utilizados para la financiación del desarrollo urbano; seguido del marco legal y normativo general de cada uno de ellos. El tercer capítulo analiza algunas buenas prácticas internacionales y nacionales en las cuales se han utilizado este tipo de instrumentos.

Luego, el capítulo cuarto presenta el análisis con los resultados de los instrumentos utilizados por el Distrito, con el fin de diagnosticar el recaudo obtenido y establecer el nivel de ejecución y destinación que se le ha asignado a estos recursos, incluyendo una comparación con las principales ciudades capitales. La quinta sección busca realizar un ejercicio inicial a la implementación de: i) la titularización de impuestos futuros (TIF), instrumento que se incorporó recientemente ordenamiento jurídico del país; ii) la participación en plusvalía por obra pública; y, iii) el pago en especie del impuesto de delimitación urbana en los planes parciales. Finalmente, el documento presenta las recomendaciones de política para el fortalecimiento de los instrumentos.

1. Precisiones sobre los ingresos distritales y municipales

El presente acápite busca establecer algunas precisiones sobre las características de los ingresos de las ciudades, al igual que algunos conceptos teóricos sobre la formación de los precios suelos, dado que la mayoría de los instrumentos por analizar tienen como objetivo la movilización de las plusvalías que generan las acciones urbanísticas del Estado y las obras públicas sobre el valor del suelo.

1.1. Clasificación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano

Los ingresos municipales son las rentas que los distritos y los municipios, incluyendo sus entidades descentralizadas, que perciben para el cumplimiento de sus competencias legales. Por principio constitucional, estos son determinados por el Concejo Municipal, dentro de los límites y en las condiciones que las leyes fijan para cada uno de ellos.

De manera general y con base en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, estas rentas se pueden clasificar en ingresos corrientes, contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos. A su vez, cabe resaltar que, estos ingresos pueden ser de carácter ordinario, lo cual significa que son recurrentes, o extraordinarios cuando hablamos de ingresos esporádicos o no recurrentes.

Tabla 1. Clasificación de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano

INGRESOS CORRIENTES		INGRESOS DE CAPITAL
TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Predial Unificado (IPU) • Impuesto de Delineación Urbana (DU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución por Valorización • Participación en Plusvalía • Obligaciones urbanísticas y/o transferencia y venta de derechos de construcción y desarrollo • Aprovechamiento Económico del Espacio Público (AEEP) 	Titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del Impuesto Predial Unificado (TIF) Títulos valor de los derechos de construcción y desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Así, los instrumentos a los que se refiere el presente documento representan en su mayoría ingresos corrientes; estos son ingresos propios del Distrito en razón de sus funciones o competencias, y se clasifican en tributarios y no tributarios de acuerdo con las condiciones legales de cada uno (Ver **Tabla 1**).

El Impuesto Predial Unificado (IPU) y el Impuesto de Delineación Urbana (DU) son ingresos tributarios que recauda el Distrito por concepto de la propiedad de un predio y la construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes, respectivamente. Estos son

gravámenes de carácter obligatorio a cargo de las personas naturales y jurídicas propietarias de los predios, con carácter de impuestos como consecuencia de la potestad soberana que el Estado ejerce sobre sus gobernados.

Por otra parte, los ingresos no tributarios se originan por la prestación de un servicio público, las contribuciones establecidas en la ley, la explotación de bienes o la participación del Distrito en beneficios sobre bienes o servicios. Entre ellos encontramos la Contribución por Valorización, la Participación en Plusvalía y las obligaciones en dinero a cargo de los propietarios de terrenos como contraprestación al otorgamiento de derechos de construcción y desarrollo, también conocidas como cargas urbanísticas. Así, estos tres ingresos están a cargo de los propietarios de los inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras públicas o los cambios en el régimen del uso del suelo que confieran un mayor aprovechamiento urbanístico.

A su vez, el aprovechamiento económico del espacio público genera rentas a partir de una retribución económica por la autorización del uso o explotación de los elementos constitutivos y complementarios del espacio público, como andenes, parques o plazas, con fines económicos.

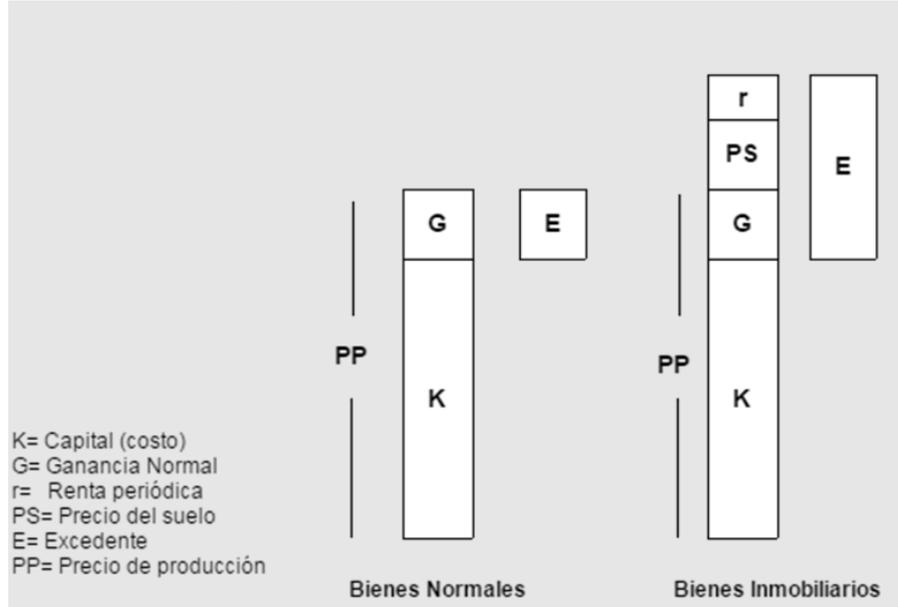
Por último, la colocación de los recursos en el mercado de capitales, en cuentas de ahorro o en títulos valores, como la Titularización del Impuesto Predial Futuro (TIF) o títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo, corresponden a ingresos de carácter extraordinario.

1.2. Sobre la formación de los precios del suelo

Como ya se ha expuesto, la base de estos instrumentos es el suelo. Sobre el precio de este, al describir una teoría sobre una renta del suelo, Molina (2018) y Jaramillo (2008) parten de exponer la formación de los precios en los bienes tradicionales y como esto se resume básicamente con el costo de producir un bien más la ganancia esperada. Al incluir el componente del suelo, Jaramillo explica como los bienes inmuebles se comportan distinto de acuerdo con su localización, ya que los demandantes están dispuestos a pagar un excedente adicional a los costos y ganancias adicionales, el cual se denomina Renta y forma parte del precio del suelo. El “excedente” tiene dos componentes: la ganancia, que remunera al inversionista, y la renta, que es percibida por el propietario del suelo. Sin embargo, es la localización la que permitirá tener o no una tasa de ganancia elevada.

La **Ilustración 2** presentada por Jaramillo en su artículo “*Construcción en altura y distribución de cargas y beneficios*” refleja la composición del precio en estos dos tipos de bienes:

Ilustración 2. Composición del precio de bienes normales e inmobiliarios



Fuente. Jaramillo, Hacia una Teoría de la Renta del Suelo

Un factor que juega a favor de los cambios en los precios del suelo son los ajustes normativos traduciéndose en beneficios que el Estado puede brindar al dueño del suelo para que acceda a mayor edificabilidad o cambios de uso más rentables, en estos casos, se llega a una mayor renta, sin que el dueño del suelo tenga un mayor esfuerzo. Este efecto en el valor del suelo (mayor renta) hace necesario que el Estado busque mecanismos para recuperar una porción de estos incrementos.

En ese sentido es importante recuperar el valor del suelo por las siguientes razones:

- I. El suelo no tiene valor en sí mismo, sino que es un residuo que depende de los que se pueda construir en el terreno.
- II. La renta del suelo tiene un potencial para financiar las ciudades.
- III. El desarrollo urbano crea externalidades, con demanda de nuevas inversiones públicas cuyos costos deben ser asumidos en función del beneficio que otorgan las nuevas autorizaciones para urbanizar.

Autores como Contreras, Ojeda, Martín (2019) resaltan la bondad de capturar el incremento del valor del suelo como herramienta de financiamiento urbano. Asimismo, las diferentes escuelas económicas han analizado el comportamiento de los incrementos en el valor del suelo y la forma en que podrían aportar en la construcción de los centros urbanos, resaltando como las acciones del Estado incrementan el valor del suelo privado y en donde el propietario no realizó ningún esfuerzo; considerándose injusta la apropiación de este plusvalor. Esta acción del Estado que beneficia a unos pocos (propietarios) debe verse reflejada en el

bienestar de la sociedad y, por tal motivo, debe ser recuperada a través de instrumentos de captura de valor, como la contribución por valorización o la participación de plusvalía en el caso colombiano (Ver

Tabla 2).

Tabla 2. Teorías sobre el valor del suelo

ECONOMÍA CLÁSICA	ECONOMÍA DEL BIENESTAR
<p>Karl Marx: Definió que todo el trabajo excedente es plusvalía, es decir, el valor socialmente creado.</p> <p>Henry Georges: Consideraba injusta la apropiación privada del valor de la tierra por ser un valor no creado por el esfuerzo del hombre. <i>“No es preciso confiscar la tierra; sólo es preciso confiscar la renta”</i>.</p> <p>John Stuart Mill: Cuestionó que pudiera existir un tipo de ingreso que tiende constantemente a crecer, sin ningún esfuerzo del propietario.</p>	<p>Diseño de instrumentos de financiamiento de la política urbana que recuperan parte de los incrementos del valor del suelo.</p> <p>¿Cómo asignar los beneficios de este incremento a la sociedad.</p> <p>Financiamiento de bienes sociales.</p> <p>Henry George: <i>“La renta del suelo es una riqueza inmerecida no pertenece al propietario y, por lo tanto, es redistribuible entre la sociedad”</i>.</p>

Fuente. Jaramillo, Hacia una Teoría de la Renta del Suelo

2. Marco legal y normativo

Como se expuso anteriormente, el ordenamiento jurídico en Colombia dispone de un amplio portafolio de instrumentos con el fin de servir a los entes territoriales de mecanismos a través de los cuales pueden obtener los recursos para sufragar los costos que genera el proceso de transformación o urbanización del territorio, atendiendo las necesidades de su población. Cada uno de ellos ha tenido, en mayor o menor medida, un desarrollo normativo que se describirá brevemente a continuación¹.

Tabla 3. Marco legal de los instrumentos de financiación del desarrollo

TEMA	NORMATIVA NACIONAL
Impuesto Predial Unificado	Ley 440 de 1999, Ley 601 de 2000, Ley 1430 de 2010, Ley 1450 de 2011 (art. 23) y Ley 1955 de 2019
Contribución especial sobre los contratos de obra pública	Ley 418 de 1997 (art. 120), Ley 782 de 2002 (art. 37) y Ley 1430 de 2010 (art. 53)
Impuesto de Delineación Urbana	Ley 97 de 1913, Decreto Ley 1333 de 1986 y Decreto Ley 1421 de 1993
Participación en Plusvalía	Ley 388 de 1997, Ley 2079 de 2021, Decreto Ley 019 de 2012, Decreto 1788 de 2004, Decreto 4065 de 2008, Decreto 1077 de 2015, Decreto 1420 de 1998, Resolución 762 de 1998 y Resolución 620 de 2008
Sistemas de Reparto de Cargas y Beneficios	Ley 388 de 1997, Ley 1537 de 2012, Decreto 1077 de 2015 y Decreto 1782 de 2021
TIF	Ley 1955 de 2019 y Decreto 1382 de 2020
Contribución por Valorización	Ley 25 de 1921 y Decreto 1604 de 1966
Aprovechamiento Económico del Espacio Público – AEEP	Ley 2037 de 2020 y Ley 2079 de 2021
Asociaciones Público-Privadas APP	Ley 1508 de 2012, Ley 1882 de 2018 y Decreto 1082 de 2015

Fuente: Elaboración propia

Resulta del caso mencionar que, el Impuesto de Delineación Urbana y la Contribución por Valorización son los instrumentos de mayor tradición y fueron creados mediante la Ley 97 de 1913 y la Ley 25 de 1921, respectivamente. El literal g del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá a crear libremente el *“Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refección (sic) de los existentes.”*

Por su parte, la figura normativa de la valorización aparece como un *“impuesto”* en el artículo 3 de la Ley 25 de 1921 y se refiere a un gravamen *“sobre las propiedades raíces que se*

¹ Para más información sobre las regulaciones en la materia, el presente documento tiene anexo un normograma en el cual se describe con mayor detalle las normas de nivel nacional y subnacional que han adoptado.

beneficien con la ejecución de obras de interés público local". Luego de varias modificaciones el Decreto legislativo 1604 de 1966 cambio su denominación a Contribución por Valorización y autorizó a los entes territoriales para fijar dicha contribución a nivel general o local.

El artículo 158 del Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, estableció algunos de los elementos del Impuesto de Delineación Urbana como el monto total del presupuesto de obra para la base gravable y un rango tarifario entre el 1% y 3%. Respecto a la Contribución por Valorización, el artículo 157 establece que corresponde al Concejo de Bogotá *"determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las sumas que se pueden a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto."*

Posteriormente, con la promulgación de la Ley 388 de 1997, en Colombia, el ordenamiento territorial se desarrolla bajo un sistema jurídico y urbanístico ampliamente reglado y no discrecional, donde la transformación, la ocupación y la conservación del territorio son objeto de una regulación previa que establece obligaciones como contraprestación a la asignación de aprovechamientos urbanísticos que generen beneficios patrimoniales.

Bajo mandato de dicha ley, la función pública del urbanismo se debe cumplir bajo los tres principios establecidos en el artículo segundo: i) La función social y ecológica de la propiedad; ii) La prevalencia del interés general sobre el particular; y, iii) La distribución equitativa de cargas y beneficios. La concreción de estos principios significa que, tal como lo indica el artículo 15 de la Ley, los distritos y municipios, al adoptar los planes de ordenamiento territorial deben establecer previamente y en todo proceso de transformación urbana, sea esto para la conversión de áreas rurales a urbanas, o bien para la transformación de la ciudad consolidada, la asignación de usos y edificabilidades y los instrumentos mediante los cuales se sufragarán los costos que implican estos procesos de urbanización.

Sobre ello, el artículo 38 dispone que:

"Artículo 38º. - Reparto de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial 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.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito."

Seguidamente, el párrafo del artículo 39 señala los deberes y responsabilidades de los urbanizadores y cuando se trate de cargas generales los instrumentos mediante los cuales

los distritos y municipios deberán recuperar su costo, “(...) *Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones*” (subrayado fuera de texto).

A su vez, respecto a la participación en plusvalía, la Ley 388 de 1997 en los artículos 73 y siguientes definió elementos del tributo como los hechos generadores, la base gravable, el monto de la participación o tarifa y las formas de pago, entre otras condiciones y procedimientos.

Los instrumentos establecidos en la Ley 388 de 1997 al estar reglamentados de forma amplia en la normativa nacional, principalmente en el Decreto 1077 de 2015, permiten que el régimen aplicable y los tipos de instrumentos sean definidos y precisados por las entidades territoriales con fundamento en la autonomía otorgada desde la Constitución Política.

Ante el agotamiento e insuficiencia de estas fuentes de financiamiento en las principales ciudades del país, el gobierno nacional ha adoptado nuevos instrumentos como las Alianzas Público-Privadas (APP), mediante la Ley 1508 de 2012, el Derecho Real Accesorio de Superficie (DRS)² como otra fuente de financiación de los sistemas de transporte público y el instrumento de financiación de la renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del Impuesto Predial Unificado (TIF), ambos incorporados al ordenamiento jurídico mediante los artículos 97 y 278 de la Ley 1955 de 2019.

En Bogotá, algunos de estos instrumentos han tenido un amplio desarrollo normativo, especialmente con ocasión del plan de ordenamiento territorial, tal y como se evidencia en la

² Mecanismo que permite capturar el valor del suelo generado por el aprovechamiento urbanístico en cercanía a la infraestructura de transporte; es un Derecho Real accesorio, de origen contractual, enajenable y oneroso que se celebra entre un superficiante, o entidad pública propietaria de un bien inmueble fiscal o de uso público destinado a la infraestructura de transporte, y un superficiario, a quien se le otorga el derecho. El instrumento aún está pendiente por reglamentar mediante decreto nacional.

Tabla 4.

Tabla 4. Normas distritales de los instrumentos de financiación del desarrollo

TEMA	NORMATIVA DISTRITAL
Participación en Plusvalía	Acuerdo 352 de 2008, Acuerdo 818 de 2021, Decreto 790 de 2017 y Decreto 803 de 2018
Obligaciones urbanísticas y los sistemas de reparto de cargas y beneficios	Decreto 190 de 2004, Decreto 327 de 2003, Decreto 436 de 2006, Decreto 562 de 2014, Decreto 088 de 2017, Decreto 621 de 2017, Decreto 804 de 2018, Decreto 553 de 2018, Decreto 843 de 2019, Decreto 823 de 2019 y Decreto 221 de 2020
Contribución por Valorización	Acuerdo 25 de 1995, Acuerdo 9 de 1998, Acuerdo 48 de 2001, Acuerdo 97 de 2003, Acuerdo 179 de 2005, Acuerdo 180 de 2005, Acuerdo 398 de 2009, Acuerdo 451 de 2010, Acuerdo 523 de 2013 y Acuerdo 724 de 2018
AEEP	Decreto 552 de 2018 y Decreto 070 de 2022

Fuente: Elaboración propia

3. Experiencias internacionales y nacionales

3.1. Proyecto de revitalización del Centro Intercultural y Deportivo (Quetzaltenango, Guatemala)

El Proyecto de Revitalización del Centro Intercultural es una iniciativa para la reactivación económica y cultural de la ciudad de Quetzaltenango en Guatemala, cuya actividad económica principal es el comercio, la educación y el turismo. *“El Proyecto busca convertir el Centro Intercultural en un espacio que posibilite el comercio de bienes y servicios, tales como artes visuales y audiovisuales, diseño, servicios recreativos y deportivos, entre otros. Para ello se requiere de la restauración de las estructuras existentes, la readecuación de las áreas verdes, la dotación de mobiliario urbano e infraestructura básica, así como la habilitación de los puntos de acceso”* (BID, 2014).

Ilustración 3. Proyecto “Centro Intercultural y Deportivo de Quetzaltenango, Guatemala



Fuente: (BID, 2014).

Como se observa en la **Ilustración 3** el proyecto cuenta con una superficie de aproximadamente 40.000 m² en una de las principales zonas comerciales de la ciudad con una participación de actores del sector público local y nacional y un agente privado. Dado el estado de los edificios que constituyen este proyecto uno de los principales retos es el financiero, por las mejoras significativas que requieren dichas instalaciones para el uso que se le quiere dar al proyecto en términos de renovación urbana, una vez efectuado este proyecto se tienen calculados impactos significativos de orden económico, cultural y social en la zona de influencia (BID, 2014).

El proyecto se encuentra estructurado en dos fases. La primera, incorpora la revitalización del espacio público y de los edificios existentes. La segunda, conlleva a la modernización del catastro y el mejoramiento de la infraestructura.

Lo anterior, debido a que se identificó en la etapa de formulación que la base catastral con la cual se aplica el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) eran inferiores dado que no reflejaban los precios actuales del mercado. Por ejemplo, *“se estableció que los valores del suelo por m² registrados en el catastro varían considerablemente a lo largo de una misma calle (en zonas relativamente homogéneas), lo que significa que algunos propietarios pagan impuestos mucho más altos que otros, para propiedades con valores de mercado similares”* (BID, 2014).

Partiendo de la escasez de datos catastrales que reflejen la situación del mercado, para establecer el impacto de la intervención de renovación urbana del proyecto se tomó como fuente de información estudios de factibilidad para este tipo de proyectos. Para este análisis el equipo de consultores del BID implementó la siguiente metodología:

1. *“Depurar las inconsistencias en los datos catastrales mediante la exclusión de los predios que no cuentan con registros sobre el valor del terreno; o propiedades con valores catastrales muy bajos.*
2. *Generar cuartiles basados en el valor catastral de las unidades.*
3. *Asignar a cada cuartil los valores del suelo por m² de las regiones homogéneas.*
4. *Estimar el valor catastral total de la zona 3, multiplicando los valores de cada cuartil (cuadro anterior) por el número de m² de suelo en cada cuartil tomados de la base de datos catastral.*
5. *Calcular la proporción (%) de cada cuartil respecto al valor catastral total de la zona 3.*
6. *Usar estos porcentajes para la asignación de los valores de mercado para cada cuartil a partir de los datos suministrados por Morales (2015) (US\$731,2 millones).*
7. *Incluir el supuesto de que las mejoras ocasionadas por el Proyecto aumentarán los valores del suelo hasta un nivel por encima para cada cuartil (ej. de Q\$4.500 a Q\$6.000 o de Q\$6.000 a Q\$8.000).*
8. *Calcular el incremento porcentual en cada cuartil (paso 6 dividido por paso 2).*
9. *Multiplicar estos porcentajes por el valor de mercado estimado para cada cuartil (paso 5) con el fin de calcular la valorización total que podría generar el Proyecto bajo el escenario propuesto.*
10. *Calcular el incremento total del valor del suelo para cada cuartil (paso 8 menos paso 5).*
11. *Asumir que, en un escenario conservador, una quinta parte de la valorización total estimada puede darse durante los primeros cinco años del Proyecto”* (BID, 2014).

Una vez aplicada la metodología se concluyó que *“el aumento en el valor de las propiedades en la zona 3 es significativamente mayor al costo total del Proyecto, siendo este último el 12,5% de la valorización estimada para los primeros cinco años de iniciadas las intervenciones. Estos resultados indican la viabilidad de utilizar herramientas de captura de plusvalías no solo para financiar el Proyecto, sino para obtener recursos adicionales que faciliten la ejecución de otros proyectos estratégicos para la ciudad”* (BID, 2014).

Así las cosas, el instrumento de captura de plusvalía implementado en este proyecto fue la contribución por mejoras, para lo cual era importante la *“modernización del sistema de catastro, no solo para facilitar un recaudo más justo y efectivo del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, sino también para que proporcione información confiable para la gestión adecuada de instrumentos como la contribución por mejoras”* (BID, 2014).

El ejercicio arrojó que *“la estimación del valor de la contribución que pagaría por una única vez una propiedad del valor mediano de mercado se obtiene multiplicando la relación por la mediana del valor de mercado. En consecuencia, una propiedad valuada en Q\$691.200 (US\$88.615), en el escenario sin participación del sector privado, debería hacer un pago o contribución de Q\$5.105 (US\$654) o de Q\$1.021 (US\$131) anuales durante cinco años”* (BID, 2014).

3.2. Plusvalía municipal en España

La plusvalía municipal o el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), como se denomina oficialmente, grava las ganancias obtenidas por la venta, herencia o donación de un inmueble urbano³ en función de la valorización del terreno en el que se ubica desde el momento de su adquisición. Este es un impuesto local cuyo recaudo y gestión corresponde a las administraciones municipales en España.

Este impuesto se regula en los artículos 104 a 110 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004. Dentro de las características de este impuesto se encuentran⁴:

- **Exenciones:** i) la constitución y transmisión de derechos de servidumbre; ii) transmisiones de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico-Artístico o que hayan sido declarados individualmente de interés cultural; iii) transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en

³ Este impuesto sólo es aplicable para inmuebles ubicados en zonas urbanas.

⁴ La información sobre la caracterización del impuesto fue consultada en documentos del Gobierno de España (Gobierno de España, 2021). El Real Decreto Legislativo 2/2004 puede ser consultado en el siguiente link: [BOE.es - BOE-A-2004-4214 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.](https://www.boe.es/boe/A-2004-4214.html)

pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios; y, iv) los correspondientes incrementos de valor cuando la obligación de satisfacer aquél recaiga sobre las siguientes personas o entidades: Estado, comunidades Autónomas, Entidades Locales, entidades benéficas, entidades gestoras de la seguridad social, Cruz Roja Española y las personas o entidades a cuyo favor se haya reconocido la exención en tratados o convenios internacionales.

- **Sujeto pasivo:** i) en las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título lucrativo, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate; y, ii) en las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, que transmita el terreno, o que constituya o transmita el derecho real de que se trate.
- Los contribuyentes tienen 30 días para saldar cuentas con Hacienda.
- **Hecho imponible:** el incremento del valor que experimenten los terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.
- **Base imponible:** hasta el año 2021 se determinaba multiplicando el valor del terreno en la fecha de devengo, el cual corresponde al valor catastral del suelo en la fecha de la transferencia, por el número de años de permanencia del mismo en el patrimonio del transmitente y por el porcentaje fijado por la administración local dentro de los límites establecidos en la ley.
- **Tipo de gravamen:** será fijado por cada administración local sin que supere el 30%.
- **El impuesto se devenga:** i) cuando se transmita la propiedad del terreno, ya sea a título oneroso o gratuito, entre vivos o por causa de muerte, en la fecha de la transmisión; y, ii) cuando se constituya o transmita cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, en la fecha en que tenga lugar la constitución o transmisión.

En octubre del año 2021, la sentencia 182/2021 del Tribunal Constitucional, declara inconstitucionales y nulos los artículos relativos a la determinación de la base imponible del impuesto, en concreto los numerales 1, segundo párrafo, 2.a. y 4 del artículo 107 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004.

Puntualmente, el alcance de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad es la forma de calcular la base imponible, sin afectar al resto de los elementos del tributo. La decisión del

Tribunal Constitucional se basa en que estos artículos configuran un “*sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, [que] por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (art. 31.1 CE)*” (T.C. Sección del Tribunal Constitucional 182/2021)⁵.

La sentencia, que mantiene el hecho imponible, complementa los anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el impuesto que ya impedían liquidarlo en los supuestos en los que no hubiera una plusvalía real puesta de manifiesto en la transferencia o cuando la cuota del IIVTNU agotara o superara dicha plusvalía⁶.

Con el Real Decreto-ley 26/2021, el Consejo de Ministros aprobó la regulación con la que se ajusta el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales a la mencionada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con esta modificación legal se busca garantizar la constitucionalidad del tributo, ofrecer seguridad jurídica a los contribuyentes y certidumbre a las administraciones municipales.

Con esta nueva norma, el Gobierno Español restableció la exigibilidad del impuesto, que había quedado en suspendida con la sentencia del 26 de octubre de 2021, dado que se habría creado un vacío normativo para la determinación de la base imponible, lo que impedía la liquidación, comprobación, recaudación y revisión de este tributo, y de esta forma mitigar los efectos ocasionados en el mercado inmobiliario, al incentivar a los propietarios a acelerar las operaciones inmobiliarias que tenían planeadas para evitar el pago del impuesto.

3.2.1 Cálculo del impuesto a partir de la nueva norma

La nueva norma establece con carácter general un doble sistema para la determinación de la base imponible del impuesto. El primero, denominado **Sistema objetivo**, será el resultado de multiplicar el valor catastral del suelo en el momento de la exigibilidad del tributo por los coeficientes que aprueben las administraciones municipales en función del período de generación del incremento de valor. Con el método alternativo, o **Plusvalía real**, permite a los sujetos pasivos calcular el tributo en función del incremento de valor real obtenido en la transacción.

Adicionalmente, como novedad, quedan **gravadas** las operaciones en las que el período de tenencia del inmueble haya sido inferior a un año, y aquellas transacciones que no hayan generado un aumento de valor estarán **exentas** a la tributación.

⁵ El texto de la sentencia puede ser consultado en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19511>

⁶ SSTC 59/2017 y 126/2019

Con el fin de dar cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional en sus sentencias de 2019 y 2021, el Real Decreto-ley adecúa la base imponible del impuesto a la capacidad económica efectiva del contribuyente. Para ello, se mejora la técnica de determinación de la base imponible en el sistema objetivo, para que refleje en todo momento la realidad del mercado inmobiliario, y se convierte en optativo este sistema, permitiendo que la base imponible del impuesto sea la diferencia entre el valor de transmisión y el de adquisición del inmueble cuando así lo solicite el contribuyente.

De esta forma se cumple la sentencia del 26 de octubre de 2021 que admitió como válido el método objetivo de cálculo de la base imponible siempre y cuando no fuera obligatorio y reflejara la realidad del mercado inmobiliario.

Así, a través del **Sistema objetivo** se sustituyen los porcentajes anuales aplicables sobre el valor del terreno por unos coeficientes máximos, en función del número de años transcurridos desde la operación, dichos coeficientes serán actualizados anualmente de acuerdo con la evolución del mercado inmobiliario (Gobierno de España, 2021).

Por su parte, a través del sistema denominado **Estimación directa o plusvalía real** los contribuyentes tendrán la opción de tributar por la plusvalía real del suelo, correspondiente a la diferencia entre el precio de venta y de adquisición, si esta es inferior a la base imponible que arroje el sistema objetivo, para lo cual las administraciones locales podrán implementar metodologías para realizar las comprobaciones requeridas (Gobierno de España, 2021).

Para entender estos nuevos métodos de tributación, se pueden analizar los siguientes ejemplos (Gobierno de España, 2021):

- a. **Minusvalía en la operación:** partiendo del supuesto sobre la adquisición de un inmueble en 2007 por un valor de 300.000€ el cual se vende en el año 2021 por un valor de 290.000€ generando una minusvalía para el contribuyente. Para el año de la venta el valor catastral del suelo era de 25.000€. Para el sistema anterior se aplicaba la siguiente fórmula:

$$\text{Base imponible} = \text{Valor catastral del suelo} \times \text{Porcentaje} \times \# \text{ años}$$

$$\text{Base imponible} = 25.000€ \quad \times 3,2\% \quad \times 14$$

$$\text{Base imponible} = 11.200€$$

$$\text{Cuota} = \text{Base Imponible} \times \text{Tipo de gravamen}$$

$$\text{Cuota} = 11.200€ \quad \times 30\%^7$$

$$\text{Cuota} = 3.360€$$

⁷ El 30% corresponde al tipo de gravamen máximo legal establecido en el Real Decreto.

Es decir, con el anterior sistema se debería pagar una cuota de 3.360€. El nuevo sistema lo que determina es que, al haber una minusvalía, es decir, no se generó un aumento en el valor, la operación no requiere de tributación.

- b. **Plusvalía real superior a la objetiva:** partiendo del supuesto sobre la adquisición de un inmueble en 2007 por un valor de 310.000€ el cual se vende en el año 2021 por un valor de 350.000€, con un valor catastral para dicho año de 100.000€ (60.000 corresponden al valor catastral del suelo y 40.000 al valor catastral de la construcción). Para el nuevo sistema se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Base imponible} = \text{Valor catastral del suelo} \times \text{Coeficiente}$$

$$\text{Base imponible} = 60.000€ \quad \times 0,17$$

$$\text{Base imponible} = 10.200€$$

$$\text{Incremento del valor} = \left(\frac{\text{Valor catastral del suelo}}{\text{Valor catastral del suelo}} \right) * \text{Valor catastral de la construcción}$$

$$\text{Incremento del valor} = (60.000€ / 100.000€) * 40.000€$$

$$\text{Incremento del valor} = 60\% * 40.000€$$

$$\text{Incremento del valor} = 24.000€$$

$$\text{Cuota} = \text{Base Imponible} \times \text{Tipo de gravamen}$$

$$\text{Cuota} = 10.200€ \quad \times 30\%^8$$

$$\text{Cuota} = 3.060€$$

Es decir, como la base imponible es inferior al incremento del valor, la cuota se aplica sobre la base imponible que corresponde a la plusvalía objetiva, obteniendo una cuota a pagar de 3.060€.

- c. **Plusvalía real inferior a la objetiva:** partiendo del supuesto sobre la adquisición de un inmueble en 2014 por un valor de 250.000€ el cual se vende en el año 2021 por un valor de 260.000€, con un valor catastral para dicho año de 100.000€ (20.000 corresponden al valor catastral del suelo y 80.000 al valor catastral de la construcción). Para el nuevo sistema se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Base imponible} = \text{Valor catastral del suelo} \times \text{Coeficiente}$$

$$\text{Base imponible} = 20.000€ \quad \times 0,12$$

$$\text{Base imponible} = 2.400€$$

⁸ El 30% corresponde al tipo de gravamen máximo legal en su momento.

$$\text{Incremento del valor} = (\text{Valor catastral del suelo} / \text{Valor catastral del suelo}) * \text{Incremento del valor}$$

$$\text{Incremento del valor} = (20.000\text{€} / 100.000\text{€}) * 10.000\text{€}$$

$$\text{Incremento del valor} = 20\% * 10.000\text{€}$$

$$\text{Incremento del valor} = 2.000\text{€}$$

$$\text{Cuota} = \text{Base Imponible} * \text{Tipo de gravamen}$$

$$\text{Cuota} = 2.000\text{€} * 30\%^9$$

$$\text{Cuota} = 600\text{€}$$

3.3. Tax Incremental Finance (TIF) en Chicago, IL

El Tax Incremental Finance (TIF) es una herramienta utilizada en la ciudad de Chicago desde 1983 con el fin de promover la inversión pública en los proyectos de desarrollo urbano de la ciudad, destinados principalmente, para la construcción o reparación de infraestructuras (especialmente vías), proyectos de reuso de edificaciones. Es decir, “cuando un área se declara un distrito TIF, la cantidad de impuesto a la propiedad que genera el área se establece como una cantidad base de EAV. A medida que aumentan los valores de las propiedades, todo el crecimiento del impuesto a la propiedad por encima de esa cantidad se puede utilizar para financiar proyectos de reurbanización dentro del distrito. El aumento, o incremento, se puede utilizar para pagar los bonos emitidos para pagar los costos iniciales, o se puede utilizar sobre una base de pago por uso para proyectos individuales. Al concluir el período de 23 años, el aumento de los ingresos sobre el monto base se distribuye anualmente entre los siete organismos tributarios de la ciudad que se basan en los valores de las propiedades” (Chicago, s.f.).

En la Ilustración 4 se puede observar la conformación de los Distritos TIF por parte de la administración local. En el panel B se encuentran identificados los proyectos de redesarrollo que han sido aprobados y utilizan este instrumento de financiación; y en el panel C los proyectos de infraestructura.

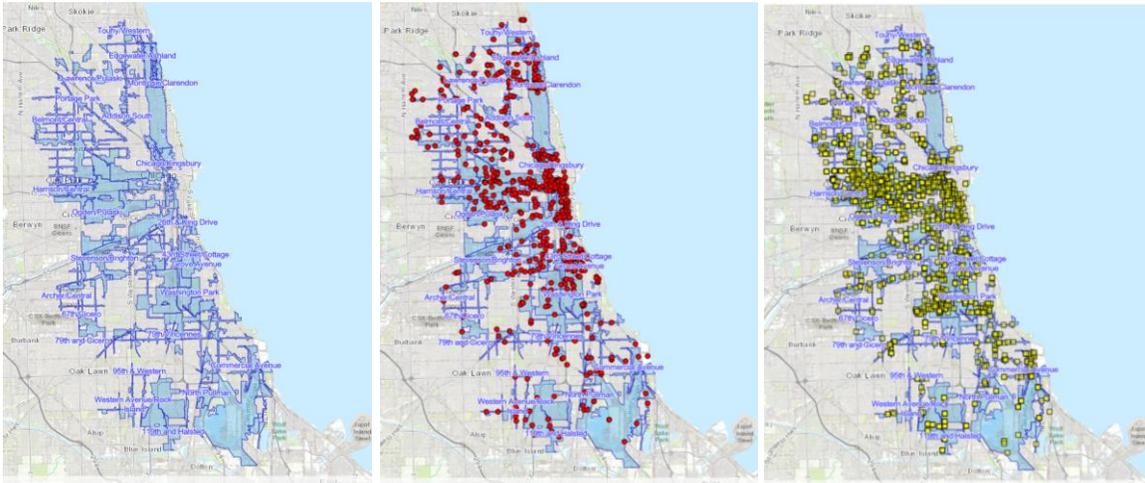
⁹ El 30% corresponde al tipo de gravamen máximo legal en su momento.

Ilustración 4. Distritos TIF en Chicago

a. Distritos TIF

b. Proyectos de redesarrollo

c. Proyectos de infraestructura

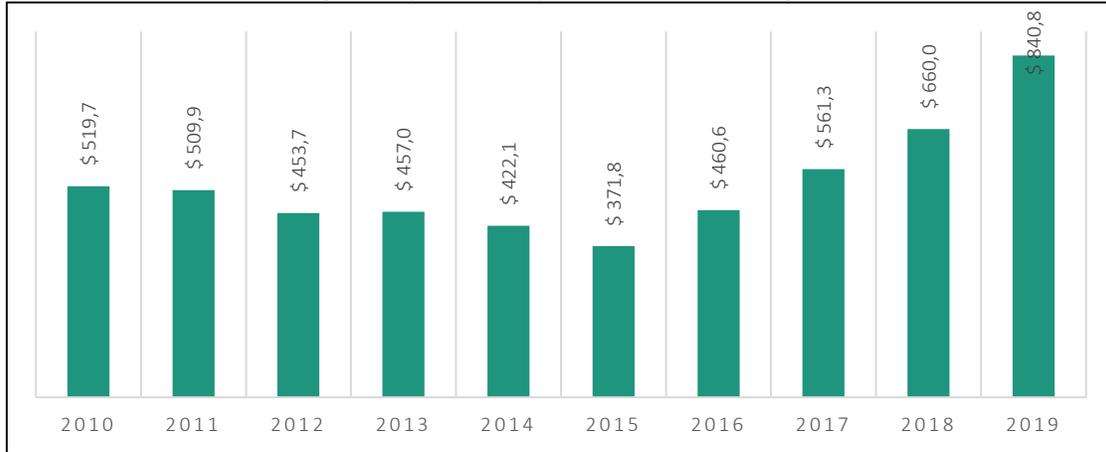


Fuente: (Chicago, s.f.)

A enero de 2020, la ciudad contaba con 136 Distritos TIF activos generando aproximadamente US\$840 millones anuales destinados principalmente al mantenimiento de vías, escuelas, parques, proyectos habitacionales, entre otros (Ver **Gráfica 1**). Por ejemplo, para 2019 la ciudad de Chicago utilizó “\$5.2 millones en fondos TIF para rehabilitar un edificio en East Garfield Park para crear el Edificio de ocupación de habitación individual (SRO) de East Park, que proporciona vivienda de apoyo permanente a personas sin hogar y personas de muy bajos ingresos en riesgo de quedarse sin hogar” (Department of Planning and Development of Chicago, 2020).

Un caso de estas inversiones es el proyecto “La Estancia” ubicado en el West Division Street, consta de tres edificios con aproximadamente 60 apartamentos que ofrecen espacio entre 1 y 4 habitaciones; el proyecto obtuvo cerca de un millón de dólares a través del instrumento TIF y fue ejecutado por la ONG Bickerdike Redevelopment Corp.

Gráfica 1. Ingresos por concepto de TIF en Chicago 2010-2019



Fuente: (Department of Planning and Development of Chicago, 2020)

Durante el 2020 el Departamento de Planeación y Desarrollo de la ciudad de Chicago actualizó la Guía del Programa TIF para los próximos 23 años, donde se proyecta el incremento en el recaudo por concepto de este impuesto. Las barras de color verde relacionan la base gravable proyectada de todas las propiedades del Distrito y las de color naranja muestran el valor capturado adicional por concepto de TIF para dicho periodo (Ver *Gráfica 2*).

Gráfica 2. Ingresos por concepto de TIF en Chicago 2019-2043



Fuente: (Department of Planning and Development of Chicago, 2020)

3.4. Distrito Cali Inteligente, Santiago de Cali

Actualmente se encuentra en estructuración el proyecto de renovación urbana y relanzamiento del centro de la ciudad de Cali a través del proyecto *Distrito Cali Inteligente*, el cual espera impulsar la conectividad espacial y virtual en un sector que presenta un avanzado deterioro.

De acuerdo con la actual administración¹⁰, el proyecto responde a las necesidades de vivienda en el centro de la ciudad y una estrategia para avanzar hacia un nuevo modelo actividad económica en los sectores conocidos como Ciudad Paraíso y los planes parciales de El Hoyo y El Piloto, basándose en el conocimiento, la innovación y la creatividad. Así, el *Distrito Cali Inteligente* le apuesta a una renovación urbana que permita aprovechar los usos del suelo de manera más eficiente, a la vez que propicie la interacción de múltiples actores urbanos y que favorezca la generación de un ecosistema de innovación digital y economías de aglomeración.

En particular, el sector de Ciudad Paraíso es un proyecto de transformación urbanística, que tiene una localización estratégica en relación con la red del SITM-MIO y está compuesto por 4 Planes Parciales de renovación urbana localizados entre las Carreras 10 y 15 y las Calles 12 y 17, los cuales son: Ciudadela de la justicia, El Calvario, San Pascual y Sucre.

En total, estos planes parciales cuentan con un área bruta de 42.5 hectáreas y un área útil de 22.1 hectáreas con un potencial edificatorio de casi 900 mil de metros cuadrados para vivienda, 184 mil metros cuadrados de comercio y servicios, acompañados de más de 43,200 metros cuadrados para equipamientos y 36,600 metros cuadrados de cesiones de espacio público para parques.

Actualmente, estas áreas se componen de un total de 1,333 predios y al ser desarrollados generarían más de 15,700 unidades prediales nuevas, aproximadamente, y más de 29,000 unidades prediales al incluir el área de influencia del proyecto.

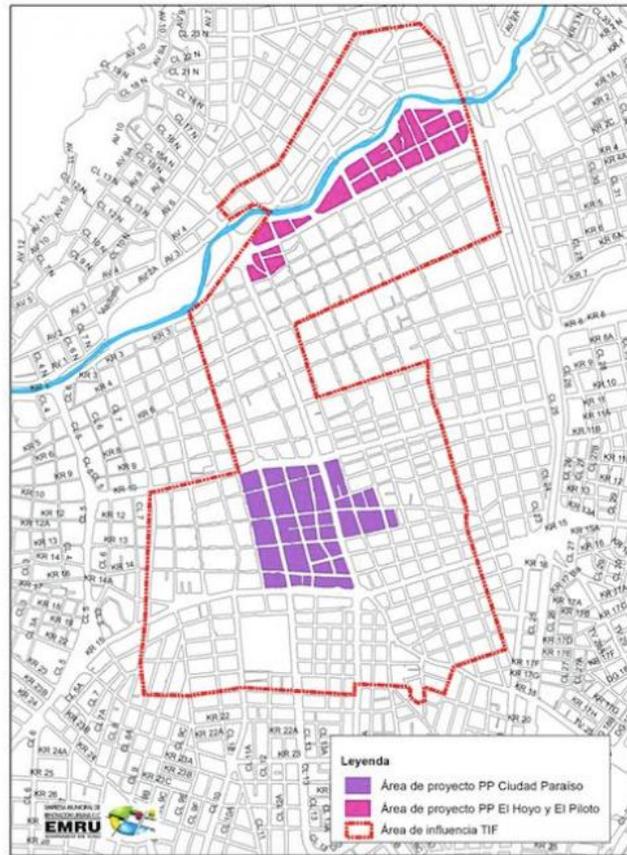
¹⁰ Información del presente capítulo fue tomada de la ponencia del secretario de Hacienda de Santiago de Cali en el evento “*Conversatorio instrumento tipo TIF*” organizado por Asocapitales y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como diversas entrevistas con los consultores que están estructurando el proyecto.

Tabla 5. Unidades prediales actuales y proyectadas

Distrito Cali Inteligente	Predios actuales	Nuevos predios	Predios con renovación
Ciudad Paraíso	902	10,188	11,090
Área de influencia Ciudad Paraíso	7,612	-	7,612
PPRU El Hoyo y El Piloto	431	5,596	6,027
Área de influencia PP El Hoyo y El Piloto	4,399	-	4,399
Total	13,334	15,784	29,128

Fuente: Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Santiago de Cali, 2022

Ilustración 5. Proyectos Estratégicos de Renovación Urbana – Ciudad Paraíso y PPRU El Hoyo y El Piloto



Fuente: Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Santiago de Cali, 2022

Ahora bien, la alcaldía ha identificado una serie de obras públicas ubicadas al interior de los proyectos y en su área de influencia que no están incluidas en los sistemas de reparto de los planes parciales y para las cuales la ciudad no cuenta con la totalidad de los recursos para su financiamiento. Por tal motivo, se esperan conseguir los recursos faltantes a través de un esquema de bonos TIF, dado el importante aumento en el número de predios que llevarían

a un mayor recaudo futuro en el Impuesto Predial Unificado dentro de las áreas de intervención.

Estos recursos adicionales llegarían a complementar las inversiones privadas definidas a través de las obligaciones definidas en los planes parciales y viabilizan la financiación y construcción de infraestructura necesaria para la renovación urbana de las zonas descritas y el desarrollo del conjunto de actuaciones urbanísticas de manera integral.

Actualmente, la alcaldía estima una necesidad cercana a los \$210,000,000,000 M/CTE para financiar todas las obras que se describen a continuación:

- Infraestructura vial y peatonal: La cofinanciación del Boulevard de San Antonio (\$100.000.000.000 M/CTE) y la cofinanciación del Paseo Bolívar (\$40.000.000.000 M/CTE) por un total aproximado de 140.000 millones de pesos.
- Un Centro de Desarrollo Infantil (CDI) por \$40.000.000.000 M/CTE.
- Mercado campesino por \$10.000.000.000 M/CTE.
- Centro de habitante de calle por \$20.000.000.000 M/CTE.

Por último, una vez aprobada la cesión de Impuesto Predial Unificado mediante acuerdo del Concejo de la ciudad, la ciudad tiene previsto realizar dos emisiones de Bonos TIF para la financiación de las obras descritas.

Tabla 6. Características de la emisión

	PRIMERA EMISIÓN	SEGUNDA EMISIÓN
Valor de la emisión	\$150.000.000.000	\$100.000.000.000
Tasa de interés estimada	IPC + 6,10%	IPC + 6,45%
Plazo	15 años	20 años

Fuente: Secretaría de Hacienda, Alcaldía de Santiago de Cali, 2022

3.5. Participación de Plusvalía por Obra Pública - PPOP. Proyecto Metro de la 80, Medellín

Hasta el momento, solo la ciudad de Medellín ha desarrollado una metodología de cálculo para la PPOP, teniendo como base las zonas homogéneas geoeconómicas, aprovechando los beneficios de contar con un catastro actualizado de manera permanente. A continuación, dejamos una breve descripción de lo reglamentado por la ciudad.

Mediante el Decreto 1163 de 2021, la ciudad de Medellín actualizó los procedimientos para el cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía, especialmente en lo referente al cuarto hecho generados, esto es la participación en plusvalía por obra pública.

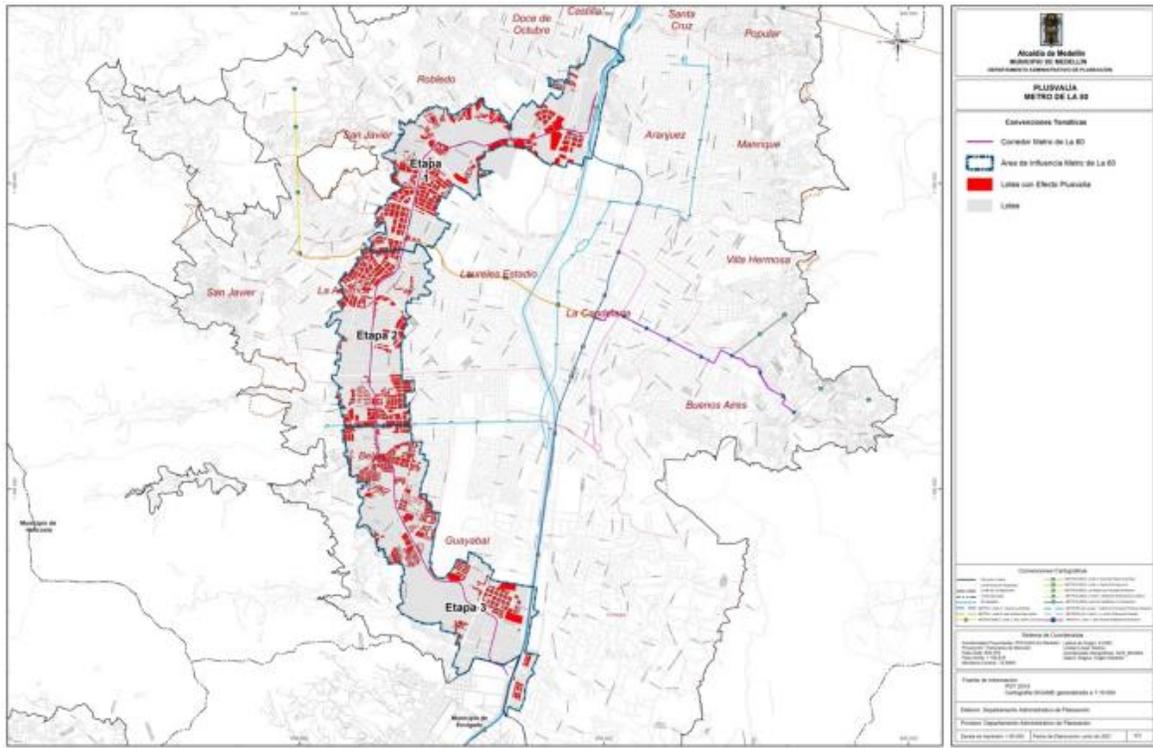
Dicho acto administrativo estableció las competencias de las diferentes entidades, como se resumen a continuación:

- Departamento Administrativo de Planeación: propondrá la determinación de las zonas o subzonas beneficiarias de la acción urbanística.
- Comité Técnico del Consejo de Dirección Estratégico del POT: emite concepto de aplicabilidad de la participación de plusvalía por obra pública.
- Secretaría de Gestión y Control Territorial a través de la Subsecretaría de Catastro: Realiza el cálculo.
- Secretaría de Hacienda: adelantará la liquidación y solicitará la inscripción o levantamiento en el folio de matrícula; adicionalmente es responsable del recaudo y administración de los recursos

En cuanto a la metodología, teniendo la ventaja de contar con un catastro actualizado, al igual que Bogotá que lleva más de 10 años actualizando su información catastral de manera permanente, su principal insumo para determinar el mayor valor del suelo antes de la obra pública corresponde a las zonas homogéneas geoeconómicas.

Así, para estimar su potencial, se identificó el efecto plusvalía que una obra pública puede tener en el valor del suelo tomando como valores iniciales de referencia (P1) los establecidos en las zonas homogéneas geoeconómicas, que son resultado de los procesos de actualización y para los valores después de la obra pública (P2) el valor del P1 por metro cuadrado indexado a un indicador o, en caso de contar con ello, directamente los valores de las zonas geoeconómicas homogéneas actualizadas.

Ilustración 6. Ubicación de predios con efecto plusvalía dentro del área de influencia del corredor del Metro de la 80



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Medellín, 2020

Dentro de los proyectos de infraestructura revisados en el documento técnico que acompaña el mencionado Decreto, se encuentra el Metro de la 80, el cual contará con 13,25 km de extensión, iniciando con la construcción de dos intercambios viales; sobre el corredor del Metro se generará nuevo espacio público y mejoras en la infraestructura vial, beneficiando a 45.705 predios concentrados en niveles adquisitivos medio bajo, medio y alto. Del ejercicio adelantado, se pudo concluir que 5.075 predios presentan efecto plusvalía y de estos el 24,28% presentan un efecto entre el 18,5% y 33,4% aportando una participación de 34.406 millones de pesos a los proyectos que se ubican a lo largo del corredor. El total de la participación es de 93.990 millones de pesos (DAP, 2020).

Tabla 7. Efecto plusvalía Metro de la 80 con Zona Geoeconómica Homogénea

Variación %	Pedios	% Pedios	Participación Plusvalía (millones)	% Participación Plusvalía
0% - 18.4%	3,154	62.15%	18,705	19.9%
18.5% - 33.4%	1,232	24.28%	34,406	36.61%
33.5% - 48.4%	257	5.06%	22,251	23.67%
48.5% - 63.4%	329	6.48%	14,230	15.14%
63.5% - 78.4%	78	1.54%	2,886	3.07%
78.5% - 93.4%	17	0.33%	707	0.75%
123.4% - 138.4%	4	0.08%	230	0.24%
153.4% - 168.4%	4	0.08%	575	0.61%
Total	5,075	100%	93,990	100%

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Medellín, 2020

4. Instrumentos de financiación del desarrollo urbano

Como se ha mencionado hasta el momento, estos instrumentos permiten a los municipios y distritos obtener rentas a partir de los beneficios patrimoniales que trae consigo el desarrollo urbano. En este sentido, el presente capítulo busca analizar los resultados obtenidos a partir de los diferentes instrumentos implementados por el Distrito Capital y su capacidad para financiar mejores condiciones del desarrollo de la ciudad, así como el comportamiento de los mismos en las principales ciudades capitales del país.

El capítulo se estructura en cuatro secciones: i) breve descripción de la dinámica inmobiliaria y las tendencias de licenciamiento; ii) análisis de las principales fuentes de ingreso con los cuales cuentan las ciudades capitales; iii) análisis de la destinación de la inversión por cada uno de los sectores; y, iv) se realiza una proyección de recaudo al utilizar los instrumentos de financiación del desarrollo urbano objeto del estudio.

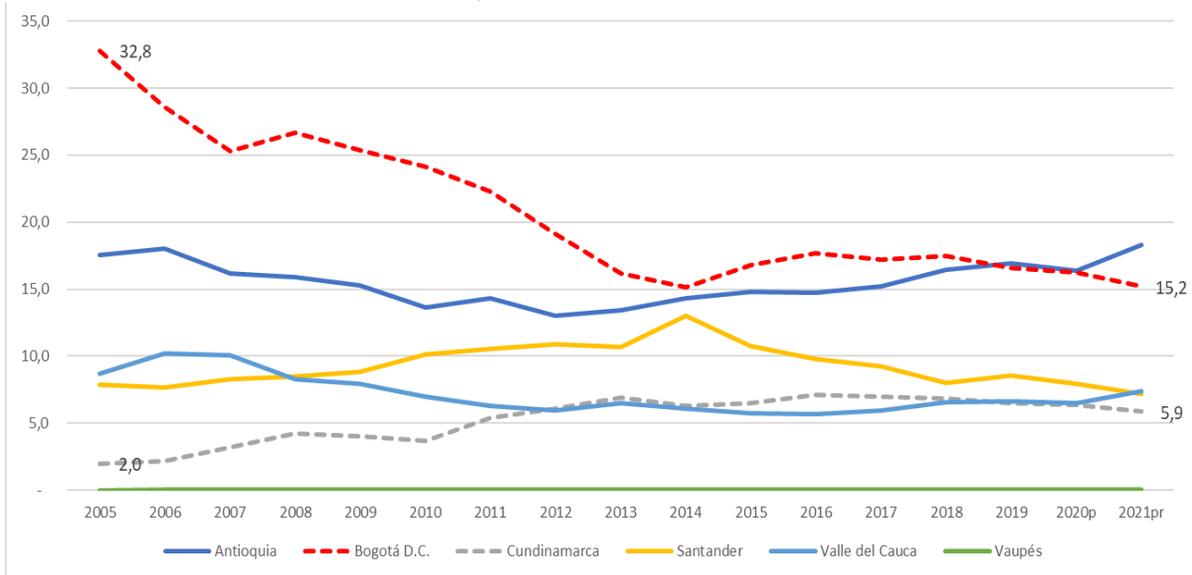
4.1. Sobre la construcción y la dinámica inmobiliaria

De acuerdo con el informe del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (Encadenamientos productivos del sector edificador), el sector de edificaciones es un propulsor del crecimiento y el desarrollo, convirtiéndolo en un generador de empleo y afectando directa o indirectamente los demás sectores de la economía. En este mismo documento, se estima que la construcción de edificaciones tiene encadenamientos productivos con 34 actividades, algunos ejemplos son la industria, servicios financieros y extracción de minas y carteras.

El informe en mención resalta como la construcción de edificaciones dinamiza la economía, que, si bien tan solo representa el 4,6% del PIB se caracteriza por ser un impulsor, ya que jalona vía compra de insumos otras actividades. Por ejemplo, gran parte del consumo intermedio que realiza esta actividad tiene su origen en las actividades especializadas para la construcción 42,4%, fabricación de otros productos minerales no metálicos 19,0%, fabricación de productos metalúrgicos 6,4%.

Bogotá representa durante los últimos cinco años el 25,7% del total del PIB y en el sector de la construcción para el mismo periodo su participación es del 16,4%, que al desagregarlos en subsectores corresponde al 19,1% de edificaciones, 16,9% obras civiles y 10,7% actividades especializadas; siendo así, la principal ciudad aportante en este sector de la economía. Sin embargo, es importante resaltar que si bien, históricamente la ciudad ha sido la que mayor participación ha reportado en el total de la construcción, es cierto que las cifras han mostrado como esta ha disminuido los últimos años, dando paso a otros departamentos como Antioquia y Cundinamarca.

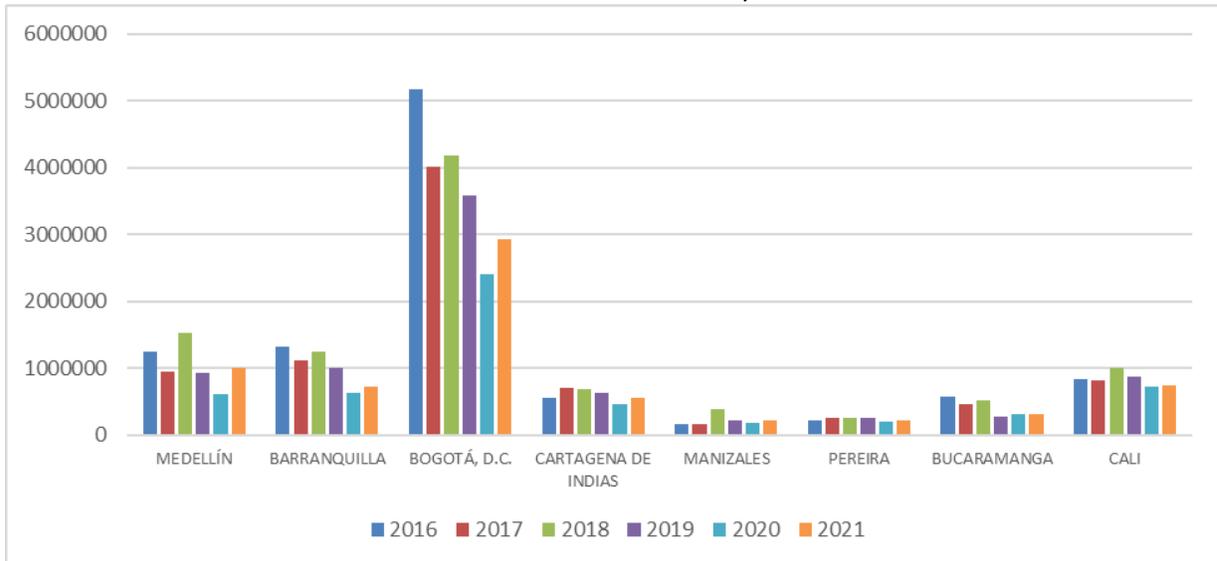
Gráfica 3. Participación de la construcción en el PIB



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

De acuerdo con el censo de edificaciones (obras culminadas), se evidencia como la ciudad de Bogotá representa la mayor área construida. Sin embargo, se hace evidente una disminución a partir de 2017, que incide también en un incremento de los precios, que durante el periodo 2016-2021 fue del 33,7% de acuerdo con el Índice de precios de vivienda nueva - IPVN.

Gráfica 4. Área construida culminada, 2016 - 2021



Fuente: DANE, Censo de Edificaciones, cálculos SIS

En el caso de Bogotá, siete localidades concentran más del 80% del área culminada¹¹ (2008-2021), pero algunas han registrado fuertes disminuciones en sus participaciones, por ejemplo, Usaquén representaba el 20,9% del área entre 2008-2012 disminuyendo 7 puntos porcentuales en el periodo 2017-2021, otro ejemplo es Suba que paso de representar el 24,1%, disminuyendo 10 puntos porcentuales en los últimos cinco años. Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo y Puente Aranda han incrementado su participación en el área culminada durante los últimos años.

Tabla 8. Participación área culminada por localidad

Localidad	2008-2012	2013-2016	2017-2021
Usaquén	20,9%	19,6%	13,9%
Chapinero	10,4%	9,9%	9,3%
Santa Fe	1,2%	1,5%	2,6%
San Cristóbal	0,9%	1,2%	2,8%
Usme	1,2%	2,8%	2,3%
Tunjuelito	0,4%	0,7%	1,2%
Bosa	6,6%	6,9%	8,4%
Kennedy	12,4%	9,9%	10,2%
Fontibón	6,9%	6,8%	10,3%
Engativá	4,8%	8,0%	8,9%
Suba	24,1%	19,2%	14,1%
Barrios Unidos	1,6%	1,9%	2,8%
Teusaquillo	1,7%	2,3%	3,6%
Los Mártires	1,2%	0,7%	0,8%
Antonio Nariño	1,3%	0,5%	1,0%
Puente Aranda	1,1%	2,4%	2,3%
Rafael Uribe Uribe	1,5%	1,5%	1,9%
Ciudad Bolívar	1,8%	4,3%	3,5%

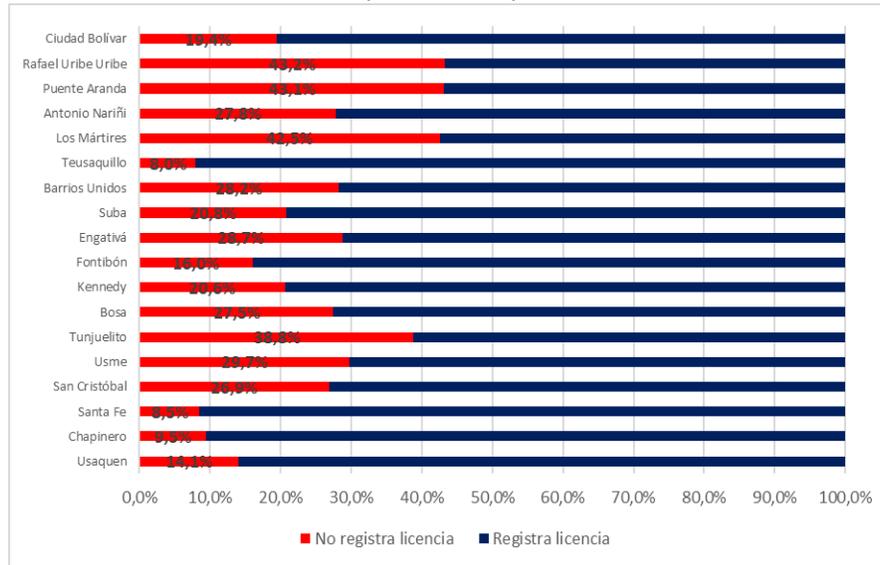
Fuente: DANE, Censo de Edificaciones, cálculos SIS

Ahora bien, varios de los instrumentos de captura de valor descansan sobre la formalidad, como sucede con la participación de plusvalía y el impuesto de delimitación urbana y de acuerdo con las cifras del censo de edificaciones¹² (solo obras culminadas) el 81,7% de las obras tienen licencia de construcción de obra nueva. Sin embargo, se identifican localidades de la ciudad en donde la informalidad tiene aún una fuerte presentación, especialmente localidades ubicadas al sur de la ciudad.

¹¹ Suba 19,3%, Usaquén 18,4%, Kennedy 10,9%, Chapinero 10,1%, Fontibón 8,0%, Engativá 7,1% y Bosa 7,0%

¹² Variable que comenzó a ser incorporada en el censo en 2012

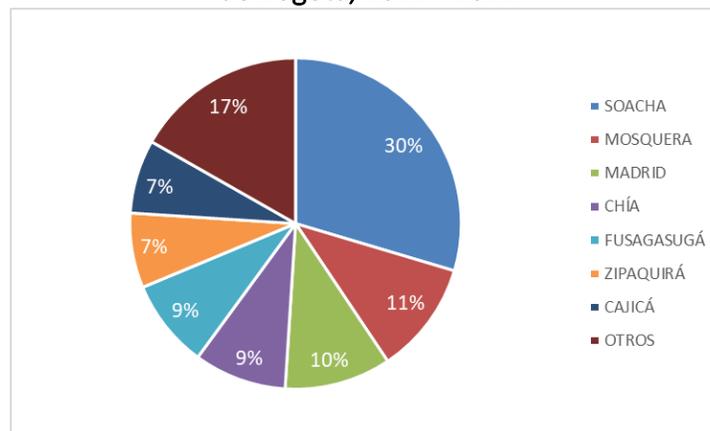
Gráfica 5. Porcentaje de Obras culminadas con licenciamiento (2012-2022)¹³



Fuente: DANE, Censo de Edificaciones, cálculos SIS

Ahora bien, entendiendo que Bogotá tiene una estrecha relación con sus municipios vecinos, es importante ver el comportamiento de estos, en donde es Soacha quien lidera las viviendas culminadas 30%, seguido por Mosquera 11% y Madrid 10%. Es decir, la zona sur occidental de la ciudad, los cuales concentran el 91,3% del área culminada en estrato 2 y 3, a diferencia de Chía y Cajicá que incluye oferta para estrato 4, 5 y 6 y que en promedio representa el 52%.

Gráfica 6. Promedio de la distribución de área culminada de vivienda - municipios vecinos de Bogotá, 2012 - 2021

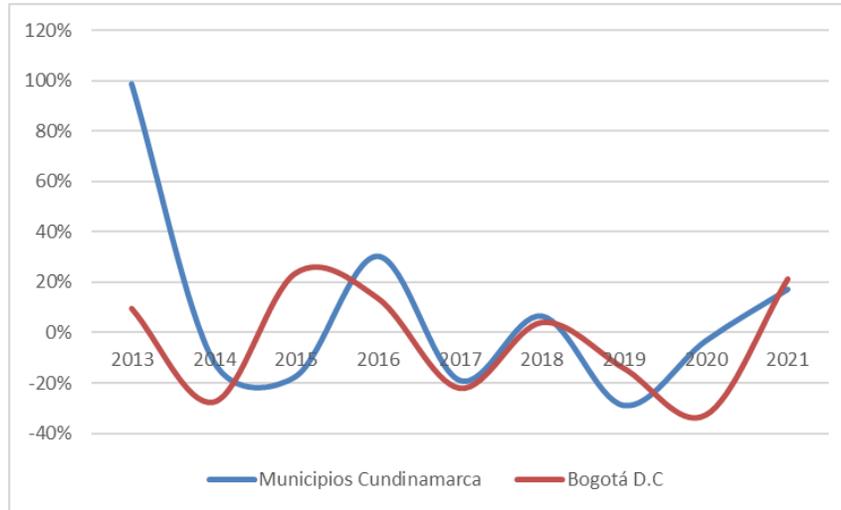


Fuente: DANE, Censo de Edificaciones, cálculos SIS

¹³ Nota: El DANE a partir de 2012, comenzó a incorporar en su censo de edificaciones la variable de licencia.

Al desagregar esta información por destino económico diferente a vivienda que representa el 80%, durante el periodo 2012-2021, se tiene que bodegas registran la siguiente mayor participación 9% y que son Cota, Funza y Mosquera los que concentran más del 80% de área culminada de este destino. La **Gráfica 7** refleja cómo se han registrado años con un particular incremento en el área culminada

Gráfica 7. Variación Área Culminada Municipios cercanos a Bogotá D.C, 2013-2021



Fuente: DANE, Censo de Edificaciones, cálculos SIS

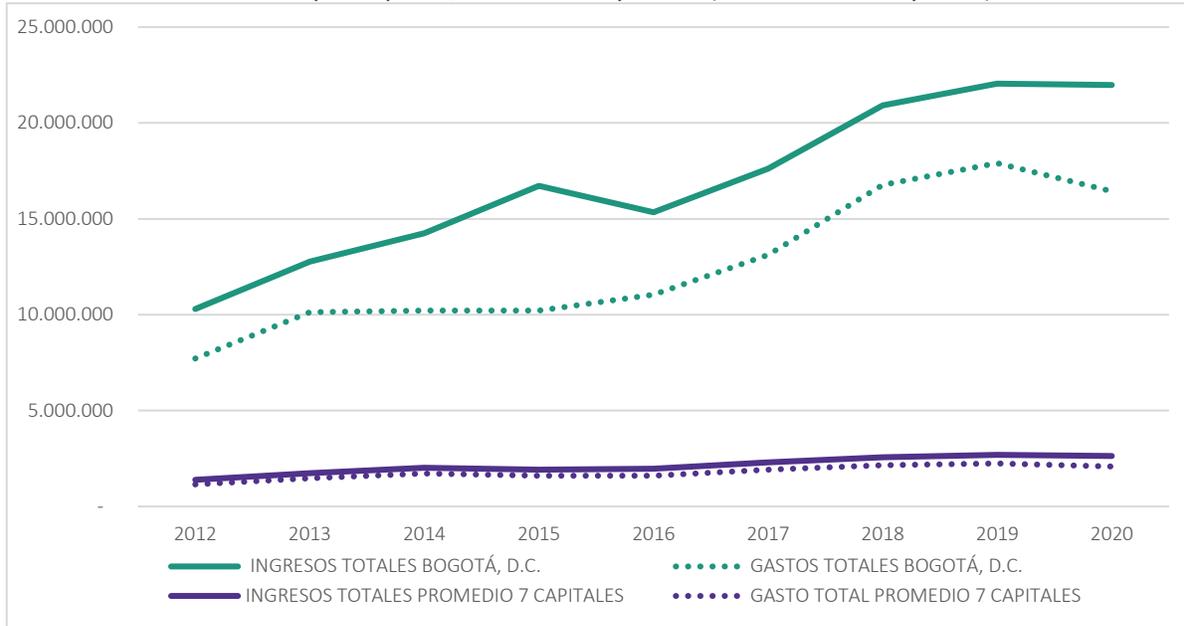
4.2. Ingresos municipales en las principales ciudades del país

Entre los años 2012 y 2020 los ingresos totales de Bogotá crecieron a una tasa real anual de 5,9%, un ritmo de crecimiento superior al observado en los ingresos totales promedio de las otras siete ciudades principales¹⁴ objeto de estudio, que en promedio avanzaron en una tasa de 4,3%. Para el cierre de la vigencia 2020 el Distrito totalizó ingresos por \$21,9 billones de pesos (Ver

¹⁴ Las 8 ciudades objeto de comparación en el estudio fueron seleccionadas a partir de los mejores puntajes obtenidos en los componentes relacionados con la gestión fiscal de la Medición de Desempeño Municipal (MDM) para el año 2020 elaborado por el DNP, y corresponden a: Santiago de Cali, Bogotá D.C., Medellín, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga, Manizales y Cartagena de Indias.

Gráfica 8).

Gráfica 8. Evolución de los ingresos gastos totales de Bogotá y el promedio de las siete ciudades principales, entre 2012 y 2020 (en millones de pesos)



Fuente: FUT, DNP (2020) - Cálculos SDHT-SIS.

Al revisar las últimas vigencias, dados los efectos económicos y fiscales por la pandemia del COVID-19, los ingresos totales del Distrito cayeron un 0,3% para el año 2020 respecto a la vigencia 2019, mientras que en la mayoría de las demás ciudades capitales se registró una variación superior, -2,9% en promedio, donde la mayor caída se observó en las ciudades de Barranquilla y Cali, ambos con -5,8%, seguidos por Cartagena (-5,6%), Bucaramanga (-5,3%) y Pereira (-2,8%). Únicamente Medellín y Pereira muestran una variación positiva entre los ingresos de 2019 y 2020, con 3,8% y 1,5%, respectivamente.

En cuanto a los gastos totales, se evidencia un crecimiento anual real de Bogotá de 5,8% y se encuentra 2,2 puntos por encima del promedio de las otras ciudades (3,7%), con un total de gastos por \$16,4 billones en la vigencia 2020. Únicamente Cali registra un crecimiento real de los gastos totales por encima del Distrito con 6,6%, mientras que Pereira evidencia una tasa del 5,6%, Cartagena 3,9%, Manizales 3,4%, Barranquilla 2,8% y Medellín y Bucaramanga con 2,7% y 1,8%, respectivamente.

Por otra parte, la capacidad de recaudo de estas ciudades, medida a través de la proporción de recursos propios (ingresos tributarios, como el impuesto predial, la sobretasa a la gasolina, impuestos al consumo, impuesto de industria y comercio, entre otros, más los ingresos no tributarios, sin incluir las transferencias del SGR y SGP) sobre el total de sus ingresos, de acuerdo con la información reportada en el FUT se evidencia que, el Distrito Capital tuvo la mayor capacidad para movilizar recursos con un 50,6%, seguido por Cali

44,6%, Bucaramanga 40,7% y Barranquilla 38,7%, por encima de la media del periodo entre 2016 y 2020 (Ver **Tabla 9**).

Tabla 9. Recaudo de recursos propios corrientes per cápita (en pesos)

MUNICIPIO	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio % TI
BARRANQUILLA	898.655	1.055.907	1.077.228	1.210.928	1.116.341	38,7%
BOGOTÁ, D.C.	1.132.935	1.208.409	1.308.393	1.451.272	1.480.239	50,6%
BUCARAMANGA	610.979	633.314	656.942	663.191	581.770	40,7%
CALI	619.835	703.217	708.005	802.196	783.131	44,6%
CARTAGENA	637.885	707.264	747.413	769.969	716.914	37,0%
MANIZALES	332.525	376.622	388.286	450.321	447.709	29,8%
MEDELLÍN	682.400	711.574	796.839	839.293	798.946	32,2%
PEREIRA	571.568	577.848	600.266	633.628	647.787	31,9%

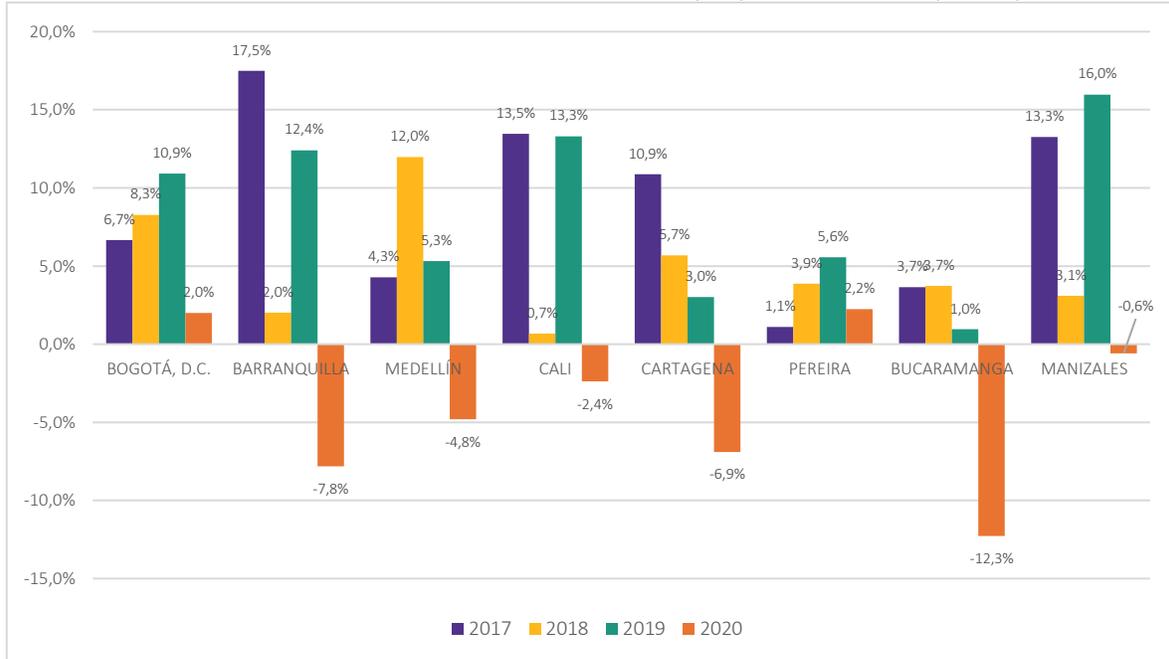
Fuente: FUT, DNP (2020) - Cálculos SDHT-SIS.

Como es de esperarse, la capacidad para movilizar recursos propios de este grupo de ciudades es bastante superior a la del resto de los municipios y distritos del país. Para la vigencia 2020, el recaudo promedio de recursos propios para estas ciudades fue de 821.607 pesos per cápita, siendo el mayor Bogotá con 1.480.239 pesos y Manizales el menor con 447.709 pesos por persona (Ver **Tabla 9**).

Ahora bien, como se observa en la

Gráfica 9, entre las vigencias 2016 hasta 2019 todas las ciudades presentaban una situación positiva, sin embargo, para el cierre de la vigencia 2020, solo Bogotá (2,0%) y Pereira (2,2%) presentan variaciones positivas, en tanto que las otras seis muestran variaciones negativas, siendo Bucaramanga (-12,3%), Barranquilla (-7,8%) y Cartagena (-6,9%) las más afectadas.

Gráfica 9. Variación del recaudo de recursos propios corrientes per cápita



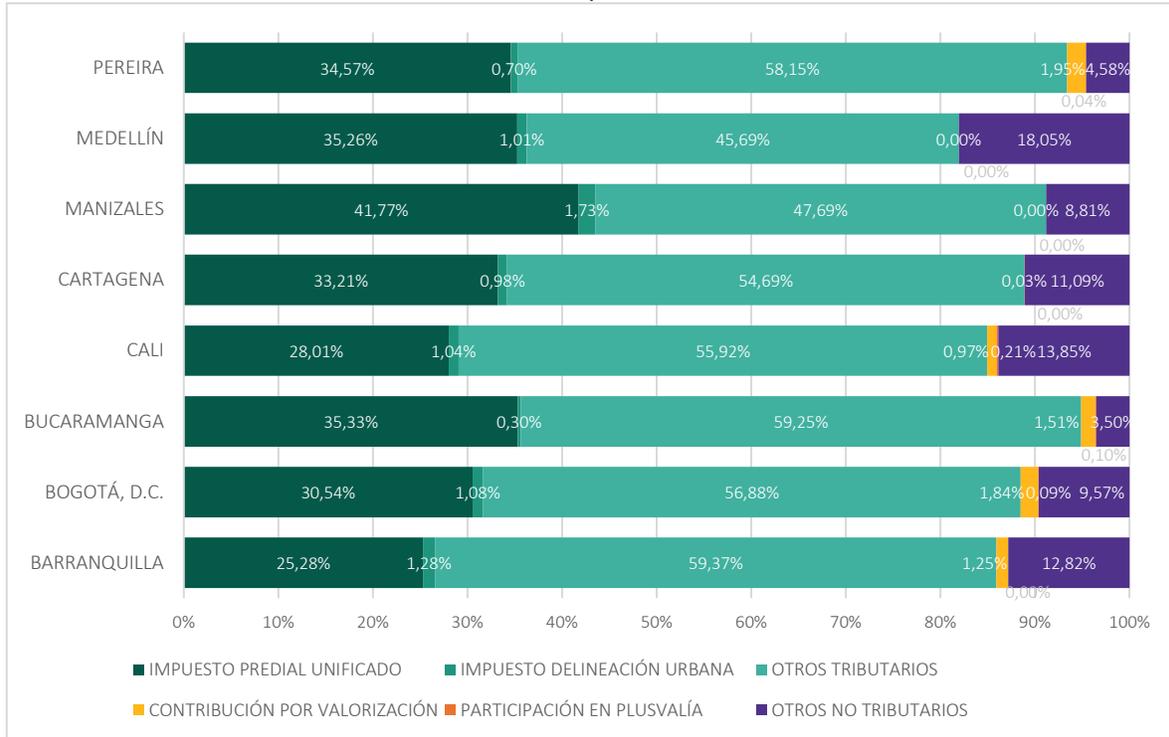
Fuente: FUT, DNP (2020) - Cálculos SDHT-SIS.

Este comportamiento de los ingresos del Distrito se explica en la medida que, a partir del mes de octubre se dio una mayor apertura de la economía que logro mitigar buena parte del impacto fiscal que se presentaba para septiembre del 2020, cuando se observaba una caída de los ingresos corrientes del -13% respecto al mismo mes del 2019 (SHD, 2021).

De acuerdo con la información reportada en el FUT, para el cierre de la vigencia 2020, los principales ingresos corrientes de la ciudad mostraron una variación positiva. Entre los impuestos relacionados con el consumo y la producción están el impuesto al consumo de cerveza con una variación del 12,9%, el impuesto a los vehículos 8,3% y el impuesto de industria y comercio 7,4% y aquellos relacionados con la propiedad como el impuesto predial unificado un 10,4% o el impuesto de delimitación urbana un 2,1%. Solo la sobretasa a la gasolina (-5,4%) presenta una caída entre los ingresos tributarios y, entre los no tributarios, se observan caídas en la contribución por valorización (-55,2%) y la participación en plusvalía (-35,9%).

En la composición de los ingresos propios en el periodo entre el 2016 y el 2020, en promedio los ingresos no tributarios representan el 11,3%, mientras que los ingresos tributarios representan el 88,7%. Entre estos últimos el impuesto predial (33,0%) representa el principal ingreso de las ciudades y, en particular, Manizales la ciudad donde ocupa una mayor proporción con un 41,77% de sus ingresos (Ver **Gráfica 10**).

Gráfica 10. Distribución porcentual promedio de los recursos propios per cápita, entre 2016 y 2020



Fuente: FUT, DNP (2020) - Cálculos SDHT-SIS.

Sin embargo, para el resto de los ingresos asociados a la propiedad y mediante los cuales las entidades territoriales capturan incrementos en el valor suelo, como la delineación urbana, la contribución por valorización y participación en plusvalía, tienen un bajo, o incluso, nulo recaudo. En promedio, la participación de estos ingresos en el total de los recursos propios de estas ocho ciudades representa el 1,0%, 0,9% y 0,1%, respectivamente.

En el caso específico del Distrito Capital, sumados estos ingresos pesan el 3,02% de los ingresos propios, seguido por Pereira 2,7%, Barranquilla 2,5%, Cali 2,2%, Bucaramanga 1,9% y Manizales 1.7%, por último, Medellín y Cartagena ambos con el 1,0%.

Teniendo en cuenta lo descrito en esta sección, a continuación, se detallan los resultados obtenidos en los recaudos para estos cuatro instrumentos durante el periodo 2016 - 2020.

4.2.1. Instrumentos de financiación con base suelo

I. Actualización catastral e impuesto predial unificado

A través de los procesos de actualización catastral y la política de catastros multipropósitos, se ha impulsado que los municipios se actualicen, realizar esta tarea tiene una implicación directa en el Impuesto Predial Unificado.

Bogotá, se ha caracterizado por tener procesos de actualización urbana permanente por más de 10 años. Cali, Medellín y Barranquilla igualmente tienen su propio catastro y, recientemente, Pereira se ha actualizado. Para este año (2022) se espera que Cartagena, Manizales y Bucaramanga se sumen a las ciudades que han actualizado sus catastros e impactado positivamente sus ingresos.

Estos procesos de actualización se ven reflejados directamente en los ingresos, siendo de destacar el caso de Bogotá en donde en 2016 recaudó 2,6 billones de pesos y en 2019 antes de la pandemia registró \$3,3 billones de recaudo, lo anterior es un incremento nominal del 28% y real del 13%. De igual forma, ciudades que no han tenido un proceso de actualización catastral como Manizales, su incremento nominal ha sido del 17% y el real del 4%. A nivel per cápita el recaudo se hace aún más evidente, no solo asociado a los procesos de actualización sino al valor del suelo, Bogotá recauda 1,7 veces más per cápita que las demás ciudades identificadas en la **Tabla 10**.

Tabla 10. Impuesto Predial Unificado per cápita (en pesos)¹⁵

MUNICIPIO	ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN URBANA	2016	2017	2018	2019	2020
BOGOTÁ, D.C.	2020	328.842	354.693	427.745	442.520	420.116
BARRANQUILLA	2020 (parcial)	186.547	214.235	292.786	297.183	297.234
MEDELLÍN	2020	246.806	262.725	281.585	302.995	306.092
CALI	2019	174.469	41.475	225.820	283.033	295.554
CARTAGENA	2014	177.939	210.843	260.894	244.858	282.663
PEREIRA	2013	194.047	201.205	213.824	212.880	244.474
BUCARAMANGA	2020 (suspendida)	199.413	211.056	204.208	260.091	214.572
MANIZALES	2014	155.028	161.845	157.405	164.070	158.448

Fuente: FUT, DNP (2020), Estadística Nacional Catastral - IGAC (2020) - Cálculos SDHT-SIS

¹⁵ Nota: La información registrada como actualizada corresponde a los reportes del IGAC para enero de 2021, Pereira realizó su proceso de actualización en 2021.

II. Impuesto de delimitación urbana

El impuesto de Delimitación Urbana está asociado a las licencias de construcción y la tarifa que cada ciudad disponga y que se aplica directamente a los costos directos de obra, si bien los costos de construcción varían de acuerdo con la localización por factores asociados al transporte de materias primas. Como se observa en la **Tabla 11**, las tarifas que han dispuesto las entidades territoriales varían significativamente, observándose que la más alta es la adoptada por el Distrito de Barranquilla, seguida por Bogotá y Cali. Algunas entidades han decidido implementar dichas tarifas en valores por metros cuadrados diferenciadas por el tipo de uso del suelo. El caso de Bucaramanga llama la atención por su bajo nivel de recaudo por metro cuadrado y su particular forma de cálculo de recaudo, lo cual da la bienvenida a que en este municipio se evalúe cambios en el manejo de la tarifa los cuales pueden replicar en otros municipios del país.

Tabla 11. Recaudo Impuesto Delimitación Urbana por metro cuadrado licenciado

MUNICIPIO	TARIFA	2016	2017	2018	2019	2020
BOGOTÁ, D.C.	2,6% ¹⁶	33.090	24.293	36.961	34.115	23.241
BARRANQUILLA	3% ¹⁷	20.934	31.994	37.809	37.494	53.856
MEDELLÍN	Hasta 1,5% ¹⁸	31.797	40.244	42.422	34.735	30.569
CALI	2,2% ¹⁹	24.231	20.419	26.365	21.076	26.696
CARTAGENA	1,3%	9.385	12.736	12.392	18.394	14.214
PEREIRA	Valores por m2*	11.495	12.241	11.227	10.921	12.638

¹⁶ La tarifa del impuesto para Bogotá corresponde al 2,6% del monto total de presupuesto de obra o construcción, no inferior a los costos mínimos por metro cuadrado establecidos por la Dirección Distrital de Planeación.

¹⁷ La base gravable del impuesto de delimitación urbana es el valor final de la construcción, ampliación, modificación, remodelación o adecuación de la obra o construcción. El valor final de la construcción no incluye el valor del terreno. Decreto 119 de 2019 de la Alcaldía de Barranquilla "Estatuto tributario del Distrito de Barranquilla".

¹⁸ La base gravable para el cálculo del impuesto de delimitación urbana será el resultado de multiplicar los metros cuadrados a construir, reformar o adicionar por el costo directo de construcción por metro cuadrado según el tipo y uso de la edificación. Los costos directos de construcción serán definidos por la Subsecretaría de Catastro mediante Resolución expedida cada año. La tarifa aplicable para uso residencial depende del estrato socioeconómico iniciando desde el 0,1% hasta el 1,50% para el estrato 6. Acuerdo 066 de 2017 de Medellín.

¹⁹ Para construcción de obras nuevas en terrenos no construidos es el 2,2% aplicable al resultado de multiplicar el área de construcción por el valor del metro cuadrado.

Para otras modalidades de obras previstas para el hecho generador es el 1,6% aplicable al resultado de multiplicar el área de construcción por el valor del metro cuadrado.

Para licencias de construcción de obra nueva para programas y soluciones de vivienda de interés social en estrato 4 es el 1,5% aplicable al resultado de multiplicar el área de construcción por el valor del metro cuadrado.

BUCARAMANGA	Valores por m ² ²⁰	2.370	1.780	2.556	3.846	4.519
MANIZALES	1%	18.399	19.370	14.735	19.219	19.091

Fuente FUT, DNP (2020), DANE (licencias de construcción) - Cálculos SDHT-SIS

Nota: para este cálculo se tomó el área licenciada reportada por el DANE excluyendo vivienda VIS y VIP y los destinos hospitalares y administración pública.

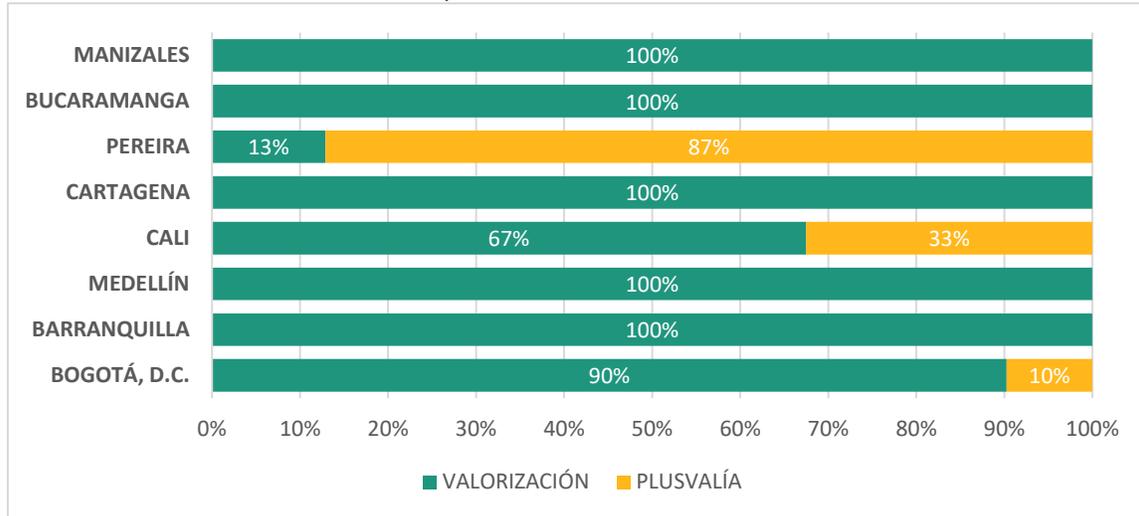
La diferencia del recaudo de este impuesto por metro cuadrado licenciado es significativa, especialmente en ciudades como Cartagena, Pereira, Bucaramanga y Manizales en donde en promedio se recauda 9 mil pesos por metro cuadrado, mientras que ciudades como Bogotá, Barranquilla y Medellín es de 25.000 mil pesos por metro cuadrado (reales) (Ver **Tabla 11**).

III. Contribución por Valorización y Participación en Plusvalía

La participación que han presentado los instrumentos de Contribución por Valorización y Participación en Plusvalía dentro de los ingresos no tributarios de las ciudades estudiadas difiere. Como se observa en la **Gráfica 11**, Bogotá, Cali y Pereira han registrado ingresos por el uso de los dos instrumentos de captura de valor, exceptuando Pereira en donde hay una marcada preferencia al uso de la participación de plusvalía. En el caso de Bogotá, el 90% de estos ingresos son por concepto de valorización, mientras que para el caso de Cali representa el 33% de sus ingresos no tributarios. Para los casos analizados de Manizales, Bucaramanga, Cartagena, Medellín y Barranquilla los ingresos no tributarios provienen en su totalidad del instrumento de valorización.

²⁰ De conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Acuerdo 017 de 1990, modificado por el Acuerdo 032 de 1997 la liquidación del Impuesto de Delineación y Urbanismo se realiza según los siguientes valores, por metro cuadrado y teniendo en cuenta el uso y el estrato socio-económico. El valor del m² inicia desde \$429 hasta \$2.767 para uso residencial estrato 6. Decreto 0040 de 2022 de Bucaramanga.

Gráfica 11. Participación de la Contribución por Valorización y Participación en Plusvalía, promedio 2016-2020



Fuente: FUT, DNP (2020) - Cálculos SDHT-SIS.

4.2.2. Destinación de la inversión para infraestructura

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se encuentra promover la construcción de infraestructura sostenible (objetivo 9). Con la crisis económica ocasionada por la pandemia COVID 19, la inversión en infraestructura ha sido considerada como un potencial reactivador económico fomentando el empleo, reduciendo la pobreza y estimulando la inversión productiva²¹.

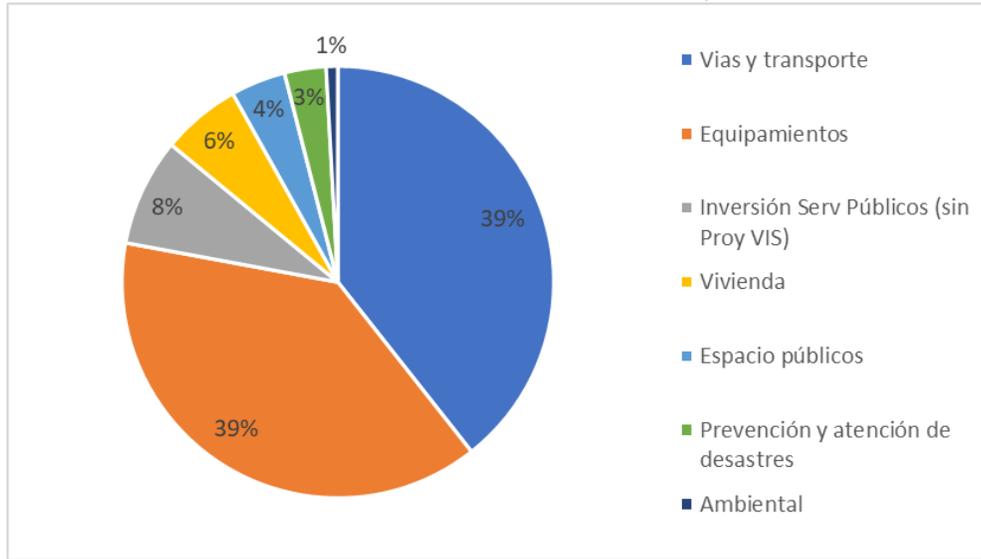
El Banco Asiático de Desarrollo señaló que la infraestructura en la región sigue estando lejos de ser adecuada en muchos países, a pesar del rápido crecimiento económico y desarrollo que la región ha experimentado durante la última década y que, frente a futuros desastres, posiblemente ocasionados por el cambio climático es importante que los países trabajen por la construcción de infraestructura resiliente²²

Al revisar la distribución de la inversión en infraestructura del país, durante el periodo 2012-2020, representa en promedio un 14% del total de la inversión, siendo al interior de esta categoría vías y transporte y equipamientos quienes concentra más del 78% de la destinación (Ver **Gráfica 12**).

²¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

²² <https://www.unescap.org/blog/covid-19-reveals-urgent-need-resilient-infrastructure>

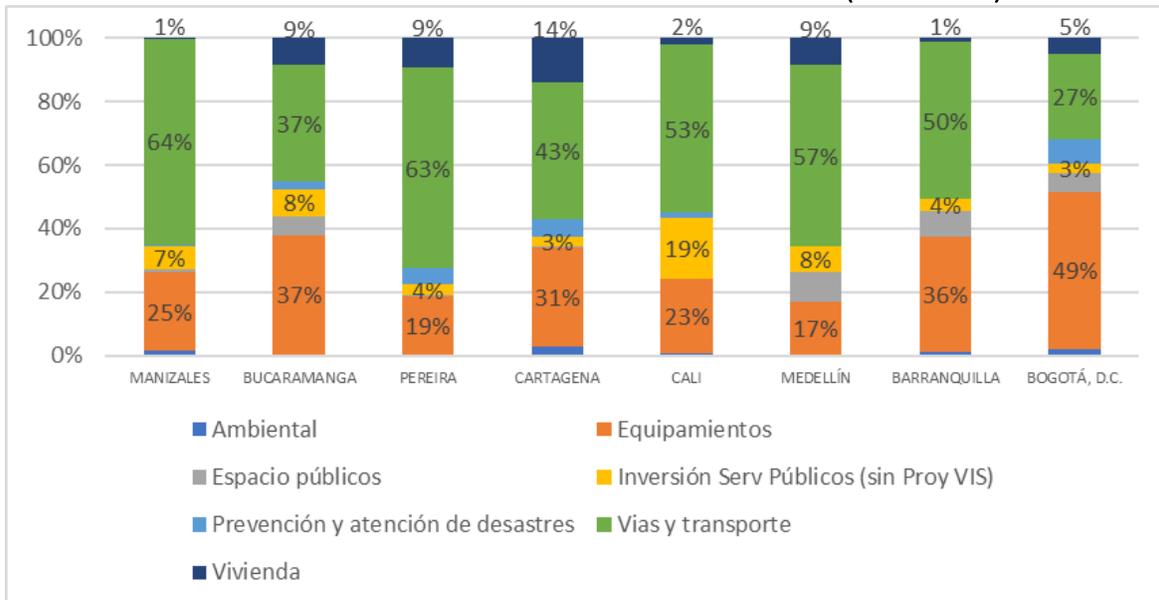
Gráfica 12. Distribución Inversión en Infraestructura, promedio 2016-2020



Fuente: FUT (2020), Cálculos SDHT-SIS.

Ahora bien, la participación en las principales ciudades no se separa de la tendencia del comportamiento de la nación, pero si refleja una diferencia en la distribución, por ejemplo, durante el periodo 2016-2020 mientras Bucaramanga destina el 37% a equipamientos, Medellín es apenas del 17%, este comportamiento puede estar asociado al déficit de este destino. En el caso de vivienda, es la ciudad de Cartagena quien más destina inversión 14% y espacio público es apenas perceptible en Medellín, Barranquilla y Bogotá (Ver **Gráfica 14**).

Gráfica 13. Distribución Inversión en Infraestructura (2016-2020)



Fuente: FUT (2020), Cálculos SDHT-SIS.

Si bien, estas decisiones en la destinación del gasto de inversión deben estar asociadas al déficit, no deja de extrañar que en temas ambientales y en prevención y atención de desastres son los sectores que menor inversión reciben, después de los efectos de la pandemia quizás cambie este comportamiento y comience a reflejarse en 2021 y 2022. En todo caso, este gasto en inversión de infraestructura debe ir acompañado de un fortalecimiento de los ingresos que no necesariamente deben depender exclusivamente de las transferencias de la nación.

4.3. Financiación del desarrollo urbano en el Distrito

A continuación, se realiza el análisis de los instrumentos que ha utilizado Bogotá para financiar su desarrollo urbano.

4.3.1. Ingresos distritales del Ordenamiento Territorial

Con la información disponible, se identificó los instrumentos más rentables para el Distrito, siendo valorización el que mayor participación registra 80%, seguido de participación en plusvalía 10% y finalmente aprovechamiento económico del espacio público 7%. Lo sorprendente, es que la participación en plusvalía recauda apenas el 0,13% del total de lo calculado, el cual corresponde de acuerdo con todos los cálculos de plusvalía adelantados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro desde la implementación de este instrumento en la ciudad a alrededor de 285 billones de pesos de 2021.

Tabla 12. Recaudo instrumentos, valores reales 2021²³

Instrumento	Recaudo	Recaudo/total instrumentos
Participación en plusvalía (2000 - 2022 marzo)	363.590.940.312	10%
Valorización (2001- 2022 marzo)	2.704.896.736.908	80%
AEEP - IDRD (2005 – 2022 febrero)	236.153.032.138	7%
AEEP (Estacionamientos y usos de espacio público) - IDU (2014-2022 febrero)	93.438.920.791	3%

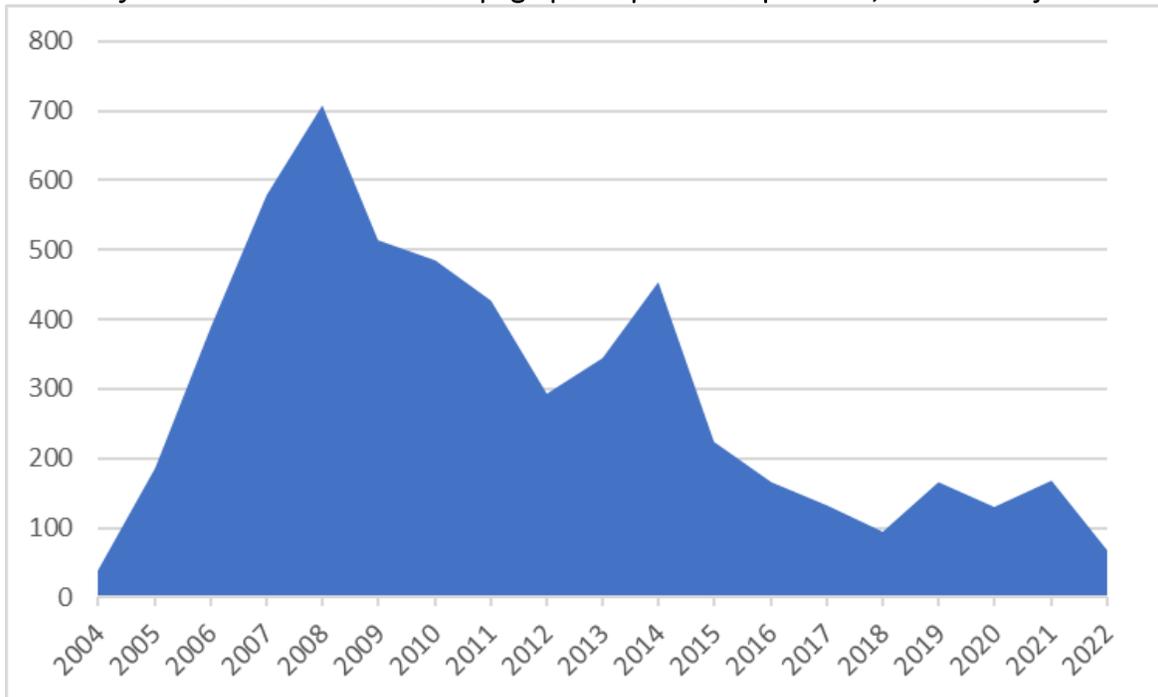
²³ El IDU recibe ingresos como administrador para el mantenimiento en el uso del espacio público en actividades como: eventos, carreras atléticas, mercados temporales, estaciones radioeléctricas, entre otros. De igual forma la ciudad recibe ingresos por los campamentos cuando se adelantan obras, al igual que la ciudad de Medellín.

TOTAL	3.398.079.630.149	100%
-------	-------------------	------

Fuente: SDP; SHD; IDU, UAEC

La participación en el recaudo de un instrumento como la participación sorprende, ya que es quizás de los instrumentos sobre los cuales más se ha hablado he impulsado a nivel nacional. Sin embargo, decisiones legislativas que tiene su origen en 2012 ha hecho que su implementación sea compleja. Por ejemplo el Decreto Ley 019 estableció que para ser efectivo el cobro, los predios deben tener una anotación en su folio de matrícula donde se indiquen que son participes de plusvalía, lo que implica que en caso de presentarse una licencia o transferencia de dominio, si el curador o notario no ve la anotación plasmada en el registro puede continuar con el trámite sin que se haga exigible el pago, y la Sentencia 035 de 2014 estableció que antes de efectuar la notificación por aviso y edicto, la alcaldía municipal o distrital competente deberá agotar el trámite de notificación personal o por correo, previsto en el Estatuto Tributario. Estas dos directivas generaron un traumatismo en la implementación de la participación, ya que incremento los casos de recursos y facilito la perdida de los momentos de exigibilidad (licencia y transferencia).

Gráfica 14. Solicitud recibos de pago participación en plusvalía, 2004-2022 junio

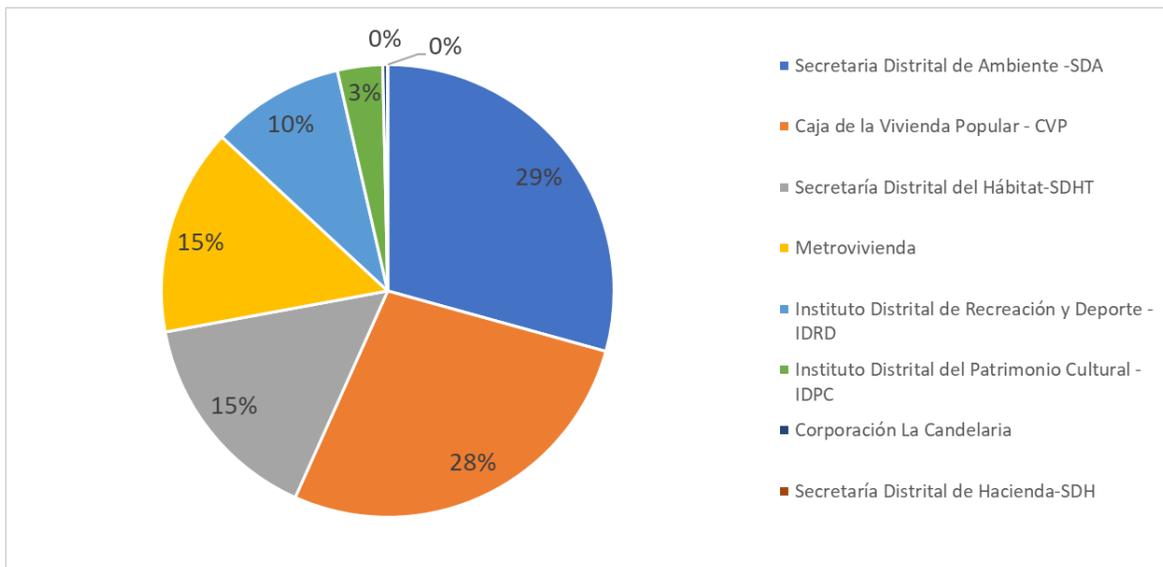


Fuente: SHD, cálculos SIS.

4.3.2. Destinación y ejecución de los recursos distritales

En cuanto a la destinación de la participación en plusvalía, la Secretaría Distrital de Ambiente ha percibido el 29% de los recursos y los ha destinado a la protección y manejo de ecosistemas estratégicos, la Caja de Vivienda Popular junto con Metrovivienda y la Secretaría de Hábitat representan el 57,61% y su destinación se ha enfocado principalmente al desarrollo de áreas de origen informal, reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable. El IDRD que representa el 10% e IDPC con el 3% destinan este ingreso a la construcción, adecuación y mejoramiento de parques y escenarios y el fortalecimiento de la infraestructura física de los escenarios e inmuebles de interés cultural.

Gráfica 15. Distribución ingresos Participación en Plusvalía, 2004 – 2022 pr.



Fuente: SHD, cálculos SIS.

Los otros instrumentos como Valorización, AEEP, cargas, su destinación está asociada a la zona de influencia o generadora, en el caso de la participación en plusvalía podemos ver que, si bien su ingreso no es tan robusto como los demás instrumentos, su destinación es más flexible. Por lo anterior, es importante mantener este instrumento, pero actualmente y en las condiciones normativas que lo rodean no es sencilla su implementación y por sí mismo su recaudo.

4.4. Alianzas público-privadas

Las alianzas público-privadas, más conocidas como APP, son uno de los instrumentos diseñados para facilitar la inversión en infraestructura que, de acuerdo a con cálculos de Departamento Nacional de Planeación - DNP, es tan solo del 2,9% del PIB (promedio 2007-

2010) y que en países asiáticos puede llegar a ser mayor al 10%. Sumado a lo anterior en las guías elaboradas por DNP²⁴ reporta indicadores de calidad de infraestructura muy bajos, tomando como referencia el reporte de competitividad mundial 2012-2013 del Foro Económico Mundial, que en su momento le otorgo al país las siguientes calificaciones: 2.9 sobre 7 en infraestructura vial, 1.7 sobre 7 en infraestructura ferroviaria y 3.4 sobre 7 en infraestructura portuaria. Por lo anterior, el País promulgo una Ley especial para las APP Ley 1508 de 2012, para promover la participación privada en proyectos de infraestructura.

La idea de implementar las APP en el país partió de la necesidad de disminuir los tiempos y los sobre costos que generaba la forma de contratación tradicional, en donde no existía un incentivo para la entrega programada de la obra y los riesgos los asumía el estado; con un esquema de APP algunos de los riesgos (diseño, construcción, operación y mantenimiento) son transferidos al sector privado sumado a que sólo recibirá pagos a partir de la entrega del activo.

En la evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe (INFRASCOPIO 2019), Colombia es uno de los países que lidera las diferentes categorías de indicadores, ocupando en el puntaje general la segunda posición compartida con Perú, Chile lidera el ranking. La **Tabla 13**, relaciona la calificación en los diferentes ítems. En la categoría de instituciones, Colombia ocupa la quinta posición, explicado en el informe de INFRASCOPE (2019) por los escándalos de soborno en el sector de infraestructura y construcción que afectaron el respaldo político para grandes inversiones en infraestructura en el país. En cuanto a la financiación, es la calificación más baja para América Latina y si bien el país ocupa la segunda posición está muy lejos aún para alcanzar una clasificación de maduro; el BID resalta el papel del país como referente en esta categoría al utilizar la emisión de bonos sociales y ambientales, en donde han participado bancos, compañías de energía, organismos multilaterales e inversiones locales.

²⁴<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%201%202016.pdf>

Tabla 13. Posición de Colombia, Indicadores de INFRASCOPIO para América Latina, 2019 ²⁵

Categoría de indicadores de INFRASCOPIO	Colombia		Máximo	Mínimo	Promedio
	Puntaje	Posición			
Puntaje General	77	2	79	8	62
Regulaciones	95	1	95	16	70
Instituciones	80	5	93	0	56
Madurez	88	3	90	11	72
Clima de inversiones y negocios	52	17	87	3	65
Financiación	70	2	79	8	49

Fuente: INFRASCOPIO 2019, elaboración SIS

Durante el periodo 2012-2022 se han presentado 846 proyectos de APP en porcentaje la mayor parte corresponde a transporte y movilidad 58%, seguido de edificaciones públicas y renovación urbana 19% y agua y saneamiento básico 7%. De acuerdo con información del RUAPP el 65% de los proyectos radicados han sido no viables, en su mayoría se concentran en prefactibilidad rechazada (72%). En el caso de Bogotá, la ciudad ha sido participe de 326 proyectos de los cuales 225 son de escala municipal, 29 departamental y 72 nacional.

²⁵ La clasificación del estudio divide el estado de madurez en las diferentes categorías así: MADURO (80-100) DESARROLLADO (60-79) EMERGENTE (30-59) NACIENTE (0-29)

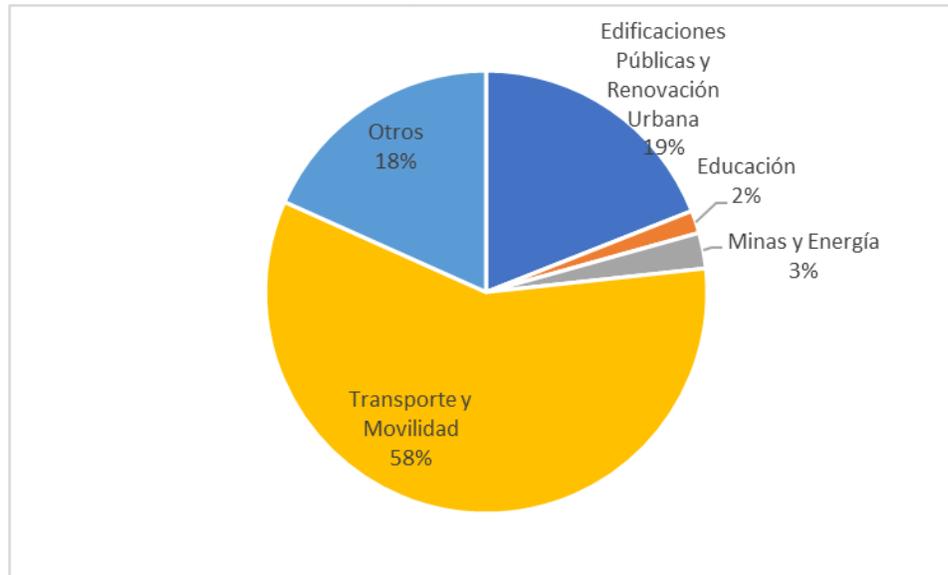
Regulaciones: Esta categoría mide el marco jurídico y regulatorio para la inversión privada a través de ocho indicadores, entre los que se encuentran: imparcialidad, transparencia, cambios en los contratos, esquemas de conciliación, registros de conciliación de riesgos, etc.

Instituciones: Esta categoría examina el diseño y las responsabilidades de las instituciones que preparan, adjudican y supervisan las APP, los indicadores revisados son marco institucional, estabilidad, recursos para la preparación de proyectos, transparencia y rendición de cuentas.

Madurez: Esta categoría examina la experiencia de un país en la implementación de proyectos de APP y la capacidad del Gobierno para cumplir con las leyes y regulaciones. Esta categoría mide tres indicadores: experiencia con contratos de APP para infraestructura, riesgo de expropiación y rescisión del contrato.

Financiación: Esta categoría mide el riesgo de pago del Gobierno, el mercado de capitales para la financiación de infraestructura privada, los inversionistas institucionales y el mercado de seguros, y el riesgo cambiario.

Gráfica 16. Porcentaje del tipo de proyectos presentados (2012-2022)



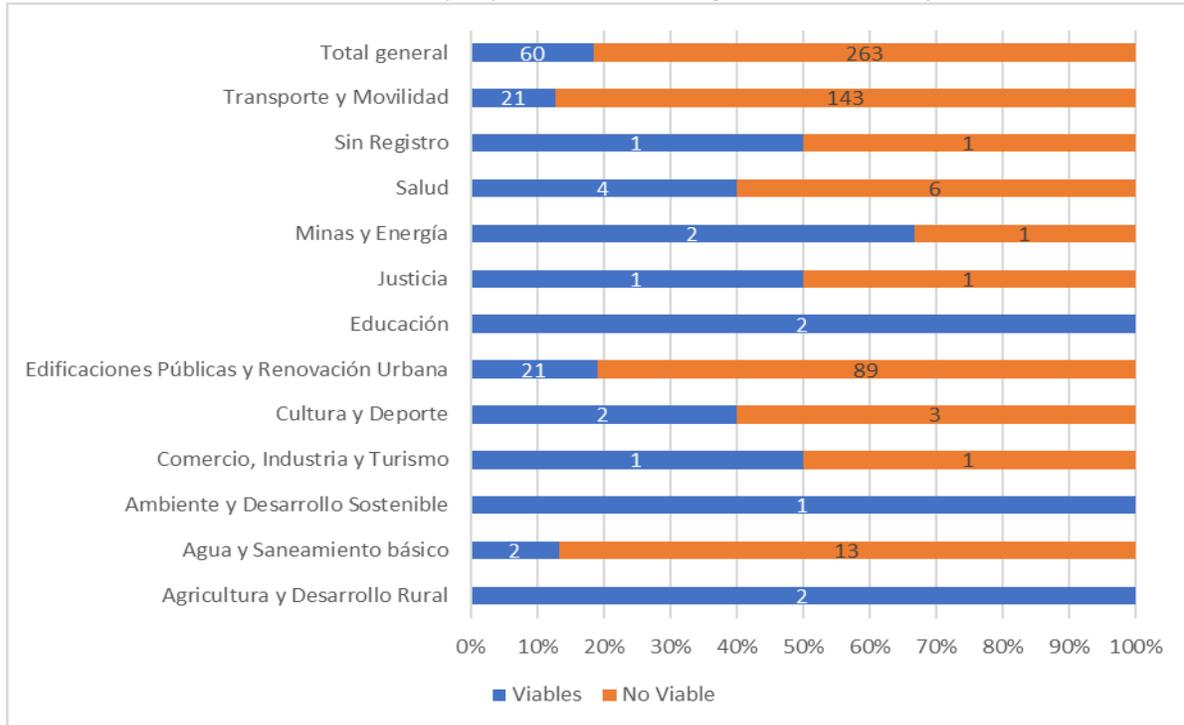
Fuente: RUAPP, DNP. Cálculos SDHT-SIS.

En promedio durante el periodo 2012-2017 se presentaban más de 100 proyectos por año, a partir de 2017 la presentación de propuestas disminuyó (en promedio 23 por año) debido a los anuncios de corrupción en proyectos de transporte²⁶, lo que creó obstáculos para el desembolso de fondos destinados a completar algunos proyectos en curso y al cierre financiero de otros nuevos, bajo este escenario se desarrolló la Ley 1882 de 2018 que buscaba generar confianza a los inversionistas y tiene la intención de aportar certeza sobre el reembolso de las inversiones y los préstamos otorgados a un contratista en el caso de la cancelación del contrato, sin embargo nos encontramos lejos de mejorar en 2021 se presentaron a penas 24 proyectos de los cuales 12 fueron rechazados en la etapa de prefactibilidad.

En el caso de Bogotá, es la ciudad que más proyectos se presentan en su territorio (nivel municipal, departamental y nacional) 326 en total, concentrados especialmente en edificaciones públicas y renovación urbana, transporte y movilidad. Sin embargo, del total el 81,4% ha sido rechazado y este rechazo se concentra en la etapa de prefactibilidad, la cual se caracteriza por contener la justificación estratégica, económica, financiera, comercial y legal.

²⁶ Infrascopio 2019-2020

Gráfica 17. Estado proyectos APP en Bogotá, 2012-2022 julio



Fuente: RUAPP, DNP. Cálculos SDHT-SIS.

La prefactibilidad debe dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿El proyecto es necesario desde un punto de vista social y se enmarca en las políticas públicas y prioridades del Gobierno?
- ¿El proyecto representa la mejor opción de solución a la necesidad identificada y la mejor ruta de contratación?
- ¿El proyecto es viable financieramente?
- ¿Lo podrá pagar la entidad pública con vigencias futuras de su presupuesto?
- ¿El proyecto es bancable comercialmente?
- ¿El proyecto es realizable con los recursos humanos y presupuestales con lo que cuenta la entidad contratante y en los tiempos acordados?

Lo anterior debe ser presentado con un cronograma detallado del proyecto.

El no superar esta etapa es una alerta en las debilidades técnicas que quizás las entidades territoriales pueden tener al momento de estructurar un proyecto de infraestructura.

En cuanto a los proyectos presentados a nivel de ciudad y Bogotá junto con el departamento, el RUAPP registra 45 proyectos con viabilidad, reflejando que el 54,3% (25 proyectos) se encuentran en el estado “prefactibilidad evaluación” y de estos 31 fueron radicados entre

2012 y 2017, lo cual indica que los procesos de APP son procesos que pueden tardar incluso una década (**Ver Anexo 1**).

En conclusión, las APP son una herramienta que se ha esforzado por incentivar y fortalecer la inversión en infraestructura urbana, ha minimizado la renegociación de contratos que incrementan según DNP los costos en un 280% y de acuerdo con el estudio de INFRASCOPIO (2017) de los 25 contratos de concesión que fueron analizados en el país, se registraron 430 cambios, lo que implicó un incremento en los costos de 5.600 millones de dólares y 131 años adicionales. En el mismo informe, se evidencia como aún se debe recorrer un camino para fortalecer las APP como son: reforzar la coordinación, priorización y evaluación de proyectos, capacitar a las entidades municipales sobre requisitos y procedimientos para la presentación y desarrollo de proyectos, entre otros.

5. Proyección de instrumentos de financiación alternativos

Con el interés de desarrollar la evaluación inicial de aquellos instrumentos que aún no han tenido desarrollo en la ciudad o que en su aplicación pueden ser optimizados, a continuación, se describen los siguientes instrumentos:

- i. Participación en Plusvalía por Obra Pública en corredores de transporte;
- ii. Descuentos en el pago del impuesto delimitación urbana en planes parciales;
- iii. Titularización del Impuesto Predial Futuro (TIF) de los proyectos de renovación urbana del centro de Bogotá.

5.1. Participación en plusvalía por obra pública en corredores de transporte

La Participación de Plusvalía es un instrumento de financiación que busca recuperar, a beneficio de la comunidad, el incremento en el valor del suelo que se presenta por una acción administrativa del Estado, alejada de la voluntad del propietario del suelo. Por disposición del artículo 74 de la Ley 388 de 1997 estas acciones se encuentran asociadas a tres hechos generadores:

- “1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.*
- 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.*
- 3. 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.”*

Seguidamente, el artículo 87 de la mencionada Ley establece un cuarto hecho generador asociado al incremento del valor del suelo por la **construcción de obras públicas siempre que no se haga uso del instrumento de contribución por valorización para la financiación de dicha obra**. Esto último debido a que, de otra forma, un mismo predio estaría sujeto a realizar dos pagos por el mismo concepto a través de dos mecanismos diferentes.

“Artículo 87: Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana, conforme a las siguientes reglas:

- 1. El efecto de plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras. Para este efecto, la administración, mediante acto que no podrá producirse después de seis (6)*

meses de concluidas las obras, determinará el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado y definirá las exclusiones a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la presente Ley (...)

3. La participación en la plusvalía será exigible en los mismos eventos previstos en el artículo 83 de la presente Ley (...)”

Resulta del caso mencionar que, la contribución por valorización ha sido ampliamente reglada e implementada en el país y permite a las autoridades locales realizar el recaudo de los costos definidos para la obra pública que se desea financiar, a los propietarios de inmuebles beneficiados por su ejecución.

Las principales diferencias entre los dos instrumentos se encuentran en la metodología de cálculo y el momento de recaudo. Frente a lo primero, la PPOP se calcula utilizando el máximo valor del suelo que la obra pública genere y la sumatoria de este incremento puede cubrir total o parcialmente el valor de la obra, mientras que la valorización distribuye la totalidad de los costos o parte de ellos en los inmuebles beneficiarios, excluyendo los estratos socioeconómicos uno y dos. En segundo lugar, el recaudo de la PPOP presenta cierta incertidumbre pues, al estar sujeto a los momentos de exigibilidad, pueden pasar varios años para que se dé la transferencia de dominio o licenciamiento del predio, mientras que el recaudo de la contribución por valorización puede ser antes, durante o después de la ejecución de la obra.

Lo anterior no implica que la PPOP se deje de lado. El uso de cada instrumento responde a la situación particular de cada obra pública, pues no siempre es posible financiarlas mediante la contribución por valorización, ya que el instrumento está limitado por la capacidad de pago de los ciudadanos al momento de recaudo.

Ahora bien, el Concejo Distrital estableció las directrices para implementar esta modalidad mediante el Acuerdo 818 de 2021, *“por medio del cual se determinan lineamientos para el cobro por participación en las plusvalías generadas por obra pública”,* y dio un plazo de 12 meses para que *“el Gobierno Distrital diseñará, implementará y divulgará, una estrategia de plusvalías por obra pública”*²⁷.

Ante este escenario se debe ser muy cuidadoso al momento de definir qué obras públicas se financian mediante la contribución por valorización y cuales se busca recuperar parte de la

²⁷ Acuerdo 818 de 2021 *“Artículo 1. Objeto. El presente acuerdo tiene como objeto establecer unos lineamientos para el cobro por participación en plusvalías por obras públicas en el territorio del Distrito Capital.*

Parágrafo 1: El Gobierno Distrital diseñará, implementará y divulgará, una estrategia de plusvalías por obra pública, en un plazo máximo de doce (12) meses, o dentro de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo 2: Los lineamientos que defina el Distrito deberán armonizarse y articularse con los mecanismos de cobro de la contribución por valorización en el Distrito Capital.” (Subrayado fuera de texto)

inversión mediante la aplicación de la participación en plusvalía. Y, si bien en Bogotá, la participación en plusvalía generada por acciones urbanísticas, no por obras públicas, ha recaudado en promedio 7,6 veces menos que lo recaudado por la contribución de valorización, existen múltiples obras estratégicas de la ciudad que no han sido financiadas mediante la contribución por valorización, ni se ha por capturado el mayor valor generado por ellas (Ver **Tabla 14**).

Tabla 14. Recaudo de la Contribución por Valorización y Participación en Plusvalía de Bogotá (en pesos corrientes)

Vigencia	Contribución por valorización	Participación en plusvalía
2012	35.154.372.857	7.083.842.000
2013	178.992.930.080	7.863.507.000
2014	174.372.993.825	11.629.597.000
2015	126.943.173.423	13.559.165.000
2016	26.623.270.688	11.298.179.000
2017	24.019.649.002	20.816.604.000
2018	11.193.171.715	26.867.627.000
2019	577.700.649.595	2.805.982.000
2020	117.882.122.179	15.328.414.483
2021	97.551.499.586	-

Fuente: Contribución de Valorización, DTAV a partir del recaudo del Sistema de Información Valoricemos. Plusvalía reporte de recaudo FUT – DNP (2020).

Ante ello, resulta del caso señalar la importancia una coordinación efectiva entre el Instituto de Desarrollo Urbano y la Secretaría Distrital de Planeación ya que, como se mencionó anteriormente, lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley 388 de 1997, implica una exclusión entre los dos instrumentos, en los casos en que se inscriba el efecto plusvalía por la obra pública en el folio de matrícula de los predios, ya la administración distrital no puede hacer uso la contribución por valorización para financiar esa obra.

Si bien la participación en plusvalía generada por acciones urbanísticas de incorporación de suelo, cambio de uso y/o un mayor aprovechamiento en edificabilidad, ha sido ampliamente implementada tanto en el Distrito como en otras ciudades, la PPOP carece de aplicación y recaudo en el país.

El procedimiento de implementación de la participación en plusvalía se encuentra ampliamente reglamentada para los tres primeros hechos generadores en la Ley 388 de 1997; sin embargo, el procedimiento para dar aplicación a la PPOP aún presenta vacíos normativos, especialmente en su metodología de cálculo, que no resulta del todo clara desde la normativa nacional y, por tal motivo, es menester de la administración local resolverlo.

Adicionalmente, resulta del caso señalar que, en los momentos de exigibilidad no existe una motivación clara asociada al predio que necesariamente impulse el licenciamiento o la transferencia de dominio. De hecho, las acciones urbanísticas no incentivan de manera efectiva los cambios en los inmuebles que permitan generar su recaudo. La siguiente tabla resume las diferentes etapas del procedimiento de acuerdo con el hecho generador.

Tabla 15. Etapas de implementación de la participación en plusvalía²⁸

HECHO GENERADOR	SOLICITUD DEL CÁLCULO	METODOLOGÍA	TIEMPO DE CÁLCULO	MOMENTO DE EXIGIBILIDAD
Incorporación de suelo rural a expansión urbana o consideración de suelo rural como suburbano	Cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción de la acción urbanística	Artículo 75 Ley 388	60 días hábiles	Licencia construcción o urbanismo, cambio de uso, transferencia de dominio y títulos derechos adicionales construcción
Cambio de uso	Cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción de la acción urbanística	Artículo 76 Ley 388	60 días hábiles	Licencia construcción o urbanismo, cambio de uso, transferencia de dominio y títulos derechos adicionales construcción
Incremento del aprovechamiento urbanístico en edificación	Cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción de la acción urbanística	Artículo 77 Ley 388	60 días hábiles	Licencia construcción o urbanismo, cambio de uso, transferencia de dominio y títulos derechos adicionales construcción
Plusvalía por obra pública	Antes, durante o después de concluidas las obras.	Sin especificar	No podrá producirse después de seis (6) meses de concluidas las obras.	Licencia construcción o urbanismo, cambio de uso, transferencia de dominio y títulos derechos adicionales construcción

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 388 de 1997

5.1.1. Metodología para la estimación del efecto plusvalía

Para evaluar la aplicación del instrumento, se aplicó la siguiente metodología, en concordancia con las normas vigentes, a través de la cual se pretende determinar el valor del efecto plusvalía por metro cuadrado que se estima se produce como resultado de la ejecución de obras públicas.

²⁸ Las disposiciones para la liquidación, notificación, revisión e inscripción de la participación en plusvalía aplican de igual forma para los cuatro momentos de exigibilidad.

- i. Definición y caracterización predial de las áreas de influencia de los proyectos de infraestructura objeto de estudio.
- ii. A partir de los predios identificados se toman los valores de referencia del suelo establecidos por UAECD para el año del anuncio o inicio del proyecto.
- iii. Estos valores se actualizan con el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR) sobre el valor inicial o P1.
- iv. Se define el valor de cada uno de los predios para el año en que se esté calculando el efecto de participación en plusvalía por obra pública (P2), hasta seis meses después de la finalización de la obra, a partir de los valores de referencia de UAECD.
- v. Para cada uno de los predios, se restan el valor del P1 al valor P2. El resultado corresponde al efecto plusvalía por obra pública por metro cuadrado.

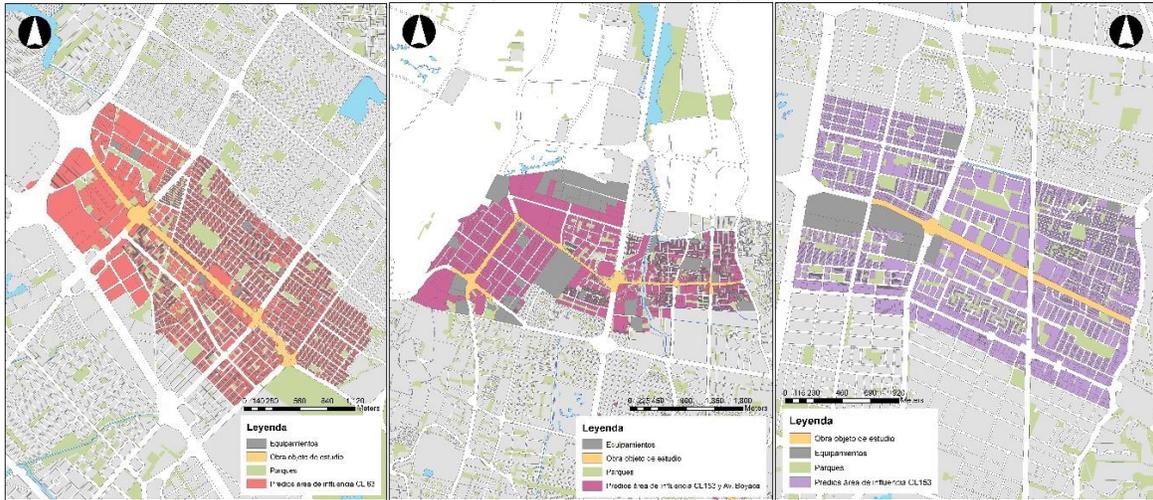
5.1.2. Caracterización de los proyectos de infraestructura seleccionados

Con el fin de evaluar la aplicación del instrumento y la metodología descrita anteriormente, se identificaron cuatro proyectos de infraestructura que fueron financiados mediante la contribución por valorización (ver **Ilustración 7**). Estas obras se describen brevemente a continuación:

- Av. José Celestino Mutis (AC 63) entre Transversal 93 y Av. Constitución (AK 70) es un proyecto que corresponde a las obras de valorización incluidas en el Acuerdo 180 de 2005, *“por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un plan de obras”*, y se ejecutó entre los años 2009 y 2011 en el tramo entre la Transversal 93 y la Av. Ciudad de Cali y un segundo tramo entre la Av. Boyacá y la Av. Constitución durante los años 2016 y 2020.
- Av. San Antonio (AC 183) entre Av. Boyacá y la Autopista Norte corresponde al grupo de obras de valoración autorizadas por el Acuerdo 180 de 2005, *“por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un plan de obras”*. Por su parte, el tramo que se desarrolla desde la Autopista Norte hasta la Av. Alberto Lleras Camargo (AK 7) fue un proyecto que se financio con recursos corrientes del Distrito a cargo del IDU. Esta obra, en su totalidad, se desarrolló durante los años 2016 y 2022.
- La Av. Boyacá entre Av. San José (AC 170) y Av. San Antonio (AC 183) hace parte del plan de obras del acuerdo 180 de 2005 y su desarrollo se viene adelantado por parte del IDU desde el año 2016.

- Av. La Sirena (AC 153) entre AK 7 y AK 19 es un proyecto que corresponde a las obras de valorización incluidas en el Acuerdo 398 de 2009, “por medio del cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005 y se dictan otras disposiciones”, y su ejecución se llevó a cabo entre los años 2016 y 2020.

Ilustración 7. Obras de infraestructura identificadas y los predios de su área de influencia (Av. Calle 63, Av. Boyacá, Av. Calle 183 y Av. Calle 153)



Fuente: Elaboración propia, SDHT-SIS

Con el fin de estimar el efecto plusvalía generado por el desarrollo de estas obras públicas, se definió el área de influencia de los proyectos dentro de una distancia máxima de 800 metros de la obra, con los cual se identificaron 978.7 hectáreas en 19,173 lotes, sin incluir aquellos que corresponden espacios públicos para parques y plazoletas, equipamientos de gran escala (72 predios), dada la dificultad para que estos sean (re)desarrollados, y aquellos terrenos (967) con los que no se contaba con la información económica de referencia (ver **Tabla 16**)

Tabla 16. Caracterización lotes área de influencia de las obras de infraestructura objeto de estudio

Obra de infraestructura	Área (Ha)	No. de lotes	No. equipamientos de gran escala	Lotes sin información	Acuerdo valorización
Av. Calle 63	314.2	11,719	12	129	Acuerdo 180 de 2005
Av. Boyacá y Av. San Antonio (AC 183)	433.3	6,724	12	574	Acuerdo 180 de 2005 ²⁹

²⁹ El tramo de la Av. San Antonio (AC 183) entre la Autopista Norte y la AK 7 no fue financiado mediante valorización.

Av. La Sirena (AC 153)	231.2	7,360	48	264	Acuerdo 398 de 2009
------------------------	-------	-------	----	-----	---------------------

Fuente: Base catastral, UAECD (2022), Cálculos SDHT-SIS

5.1.3. Estimación del efecto plusvalía en los proyectos seleccionados

Siguiendo la metodología descrita, consolidada la información económica de cada uno de los predios, se actualizó el valor por metro cuadrado del suelo con los valores de referencia de la UAECD utilizando el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR) para la vigencia en la que se inició cada una de las obras y se comparó con el valor real del predio para el año en que se culminó la obra. De esta forma, se puede establecer si el valor obtenido es menor, o no, al precio real y, por consiguiente, evidenciando si existe efecto plusvalía.

De los resultados de la metodología utilizada, se puede apreciar que el 19.9% de lotes objeto de estudio para las tres obras no presentaron impactos positivos en términos de un mayor valor generado por la obra pública. Esto puede ocurrir porque el IVIUR ya recoge una buena parte de las variaciones que ocurren año tras año en el Distrito con los incrementos en el valor comercial del suelo.

En el caso de la obra de la Av. Calle 63, se observa que la mayor cantidad de predios se encuentran en el rango de 0% a 5% en el incremento en el valor del suelo y, sumado el efecto plusvalía de los 3,018 lotes, llega hasta los 47,942 millones de pesos. Es de resaltar que dentro del rango 20% a 25% se encuentran más de 1,800 lotes sobre los cuales existiría un efecto plusvalía de 176,880 millones de pesos.

Tabla 17. Efecto plusvalía por la obra pública de la Av. José Celestino Mutis (AC 63)

Variación valor del suelo	No. de lotes	% del total de lotes	Efecto plusvalía (en millones de pesos de 2020)
≤0	2,862	24.4%	-
0 - 5	3,018	25.8%	\$ 47,942
5 - 10	1,668	14.2%	\$ 42,681
10 - 15	1,061	9.1%	\$ 72,163
15 - 20	1,135	9.7%	\$ 84,093
20 - 25	1,857	15.8%	\$ 176,880
25 - 30	118	1.0%	\$ 13,524
Total	11,719	100%	\$ 437,283

Fuente: Base catastral, valores de referencia por zona homogénea e IVIUR, UAECD (2022), Cálculos SDHT-SIS

Tabla 18. Efecto plusvalía por la obra pública de la Av. San Antonio (AC 183) y Av. Boyacá (AK 72)

Variación valor del suelo	No. de lotes	% del total de lotes	Efecto plusvalía (en millones de pesos de 2020)
≤0	2118	31.50%	-
0 - 8	2322	34.53%	112,429
8 - 16	1913	28.45%	64,601
16 - 24	115	1.71%	30,776
24 - 32	162	2.41%	5,314
32 - 40	2	0.03%	6,350
40 - 48	46	0.68%	7,878
48 - 56	5	0.07%	14,224
56 - 64	0	0.00%	-
64 - 72	16	0.24%	5,957
72 - 80	24	0.36%	8,358
+80	1	0.01%	5,881
Total	6724	100%	261,769

Fuente: Base catastral, valores de referencia por zona homogénea e IVIUR, UAECD (2022), Cálculos SDHT-SIS

Tabla 19. Efecto plusvalía por la obra pública de la Av. La Sirena (AC 153)

Variación valor del suelo	No. de lotes	% del total de lotes	Efecto plusvalía (en millones de pesos de 2019)
≤0	148	2.01%	-
0 - 9	318	4.32%	\$ 9,896
9 - 18	1,815	24.66%	\$ 171,646
18 - 27	1,508	20.49%	\$ 418,917
27 - 36	2,580	35.05%	\$ 188,584
36 - 45	455	6.18%	\$ 85,742
45 - 54	449	6.10%	\$ 106,881
54 - 63	5	0.07%	\$ 10,993
63 - 72	78	1.06%	\$ 26,609
72 - 81	-	0.00%	-
81 - 90	-	0.00%	-
+90	4	0.05%	\$ 24,855
Total	7,360	100%	\$ 1,044,124

Fuente: Base catastral, valores de referencia por zona homogénea e IVIUR, UAECD (2022), Cálculos SDHT-SIS

De igual manera, las obras de la Av. Boyacá y la Av. San Antonio presentan la mayor cantidad de predios se ubicó en los rangos más bajos, ≤0% y 0% y 8%. Para este segundo rango la cantidad de lotes ascendió a los 2,322 (34.5% del total de los terrenos en el área de influencia de la obra), generando un efecto plusvalía de más de 112,000 millones.

Por su parte, en la obra de la AC 153 o Av. La Sirena, el rango con mayor número de predios (2,580 lotes), se encuentra un poco más alto que en los otros dos casos, con una variación entre el 27% y el 36%. El total del efecto plusvalía para estas tres obras supera los 1.7 billones de pesos, siendo la AC 153 la obra más destacada de las tres.

Mediante esta metodología es posible colegir que la ejecución de estas obras públicas, de carácter estratégico para la movilidad de la ciudad, efectivamente aporta de manera positiva a la valorización de los predios a su alrededor, sin embargo, la plusvalía por obra pública presenta una importante debilidad frente a la contribución por valorización, que es su dificultad para traer a presente estos ingresos sin tener que acudir a deuda pública.

En razón de ello, como mecanismo de financiación de una obra específica, la contribución por valorización resulta ser más eficiente. No por ello la ciudad debe dejar de recuperar la plusvalía que se genere el resto de las obras que no estén siendo financiadas mediante la contribución por valorización como la Calle 13 o los corredores de Transmilenio de la Av. Ciudad de Cali o la Carrera 60-Calle 100.

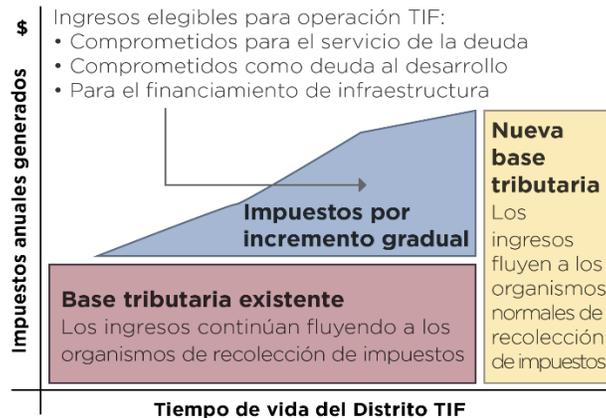
5.2. Titularización del impuesto predial futuro en planes parciales de renovación urbana del centro de Bogotá

La Titularización de Impuestos Futuros, o TIF, fue adoptado recientemente a través del artículo 278 de la Ley 1955 de 2019, ante la necesidad de recursos para la inversión en infraestructura y servicios públicos urbanos en los proyectos de renovación urbana en las ciudades del país.

Dicha ley, en su artículo 278 lo adoptó con el nombre de *Instrumento para el Financiamiento de la Renovación Urbana*, y posteriormente se reglamentó mediante el Decreto 1382 del 2020, el cual adiciona el capítulo 6 al título 5 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, y dispone lo pertinente para la aplicación del instrumento para la financiación de la renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.

El objetivo de este instrumento no es otro que dar cierre financiero a proyectos estratégicos que busquen renovar o revitalizar sectores que presenten obsolescencia física, económica o funcional, al traer a hoy el dinero de los recaudos futuros del impuesto predial que se generarán en el sector intervenido, sin aumentar o crear nuevos impuestos.

Ilustración 8. Modelo conceptual para el TIF



Fuente: Banco Mundial, 2018

El instrumento requiere de la emisión de títulos valor cuyo subyacente es el impuesto predial futuro resultado de las nuevas unidades prediales que se produzcan en los proyectos de renovación o revitalización urbana. Así, con cargo a la anticipación de tales recursos, se puede obtener el financiamiento de la infraestructura vinculada al proyecto.

En virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 278 de la Ley 1955 de 2019, estos recursos no están sujetos a la limitación prevista en el artículo 76 de la Ley 617 de 2000 y “se considerarán como un menor valor del ingreso por concepto de impuesto predial, se descontarán de la capacidad de endeudamiento y por ende no se reflejarán en el presupuesto de gastos de la entidad territorial”.

Esto significa que la aplicación del instrumento puede tener lugar por un período superior al que normalmente tiene el proceso de titularización de rentas futuras y puede superar los períodos constitucionales de los alcaldes municipales o distritales. La deuda que se genera con ocasión de la emisión de los títulos en el mercado de valores no afecta el balance de la ciudad, no reduce el recaudo de impuestos y no genera incremento de los impuestos.

Por otra parte, es importante mencionar que, por disposición del artículo 2.2.5.6.1.2. del decreto 1077 de 2015 (adicionado por el decreto 1382 de 2020), los proyectos de renovación objeto de financiación deben “ser declarados como estratégicos, mediante acto administrativo, por el Consejo de Gobierno de los municipios o distritos categoría especial, 1 y 2, que sean gestores catastrales o gestionen su catastro a través de esquemas asociativos territoriales.”

Seguidamente, el mismo artículo establece que, estos recursos se podrán utilizar para financiar, total o parcialmente, las etapas de diseño, estructuración, construcción, gestión social y adquisición de los predios para los espacios públicos, equipamientos, vías,

infraestructura de transporte y servicios públicos de escalas regional, metropolitano, urbano y zonal; así como la restauración y conservación del patrimonio cultural y ambiental ubicados en los proyectos de renovación urbana y su área de influencia.

Por todo lo anterior, se puede concluir que, este es un mecanismo sofisticado del mercado de valores con potencial para ciudades que cumplan con los requisitos previos que establece el Decreto 1382 de 2020, y complementa a los diferentes instrumentos de captura de valor tradicional, como los sistemas de reparto de cargas y beneficios o la participación en plusvalía, con el fin de dar cierre a las obras de infraestructura de soporte de los proyectos de renovación y revitalización urbana.

5.2.1. Principales diferencias en el uso del instrumento entre Colombia y E.E.U.U.

Dado que el instrumento fue adaptado a la normativa colombiana a partir del mecanismo *Tax Increment Financing*, utilizado principalmente en los Estados Unidos, resulta pertinente dejar algunas precisiones en sentido comparativo entre Estados Unidos y Colombia, teniendo en cuenta que el primero tiene la mayor experiencia en la aplicación del instrumento.

En primer lugar, cabe señalar que, en Colombia la reglamentación fue más conservadora, aprendiendo de la experiencia internacional, lo que llevo a la reglamentación a instaurar múltiples condiciones al uso del instrumento, principalmente de control fiscal.

En ese sentido, en el país únicamente podrán aplicar el instrumento los municipios categoría 1, 2 y especial, que cuenten con una gestión catastral directa y una eficiencia en el recaudo del Impuesto Predial Unificado superior al 60% (lo recaudado sobre lo facturado). Por su parte, en Estados Unidos se autorizó su aplicación en 49 Estados, Washington D.C. y las Islas Vírgenes, recomendando su aplicación únicamente a los municipios de más de 50.000 habitantes.

Segundo, como ya se ha mencionado, en Colombia es un instrumento con el cual se busca dar el cierre financiero, complementando a la captura de valor del suelo, mientras que en Estados Unidos puede ser utilizado como esquema general de financiación de la infraestructura, que puede utilizarse de manera independiente a los demás instrumentos con base suelo.

Tercero, de las 4 posibles modalidades utilizadas por Estados Unidos, Bonos TIF, Pay-as-you-go, Financiamiento por el desarrollador, Payment-in-lieu-of-taxes, el Gobierno Nacional en Colombia decide solo implementar la modalidad de Bonos TIF.

En cuarto lugar, en Estados Unidos, aunque tradicionalmente para la estructuración del TIF se han utilizado los impuestos a la propiedad, en 18 Estados se ha autorizado el uso de otros

impuestos, como los impuestos a las ventas. Sin embargo, en Colombia, con el fin de minimizar el riesgo sobre la base tributaria de los municipios y distritos, el subyacente únicamente podrá ser el incremento total o parcial del Impuesto Predial Unificado en el área del proyecto.

Por último, aunque en Estados Unidos el instrumento financia costos públicos y privados, en Colombia, en virtud de lo reglamentado en el Decreto 1382 de 2020, solo se puede financiar infraestructura urbana de naturaleza pública.

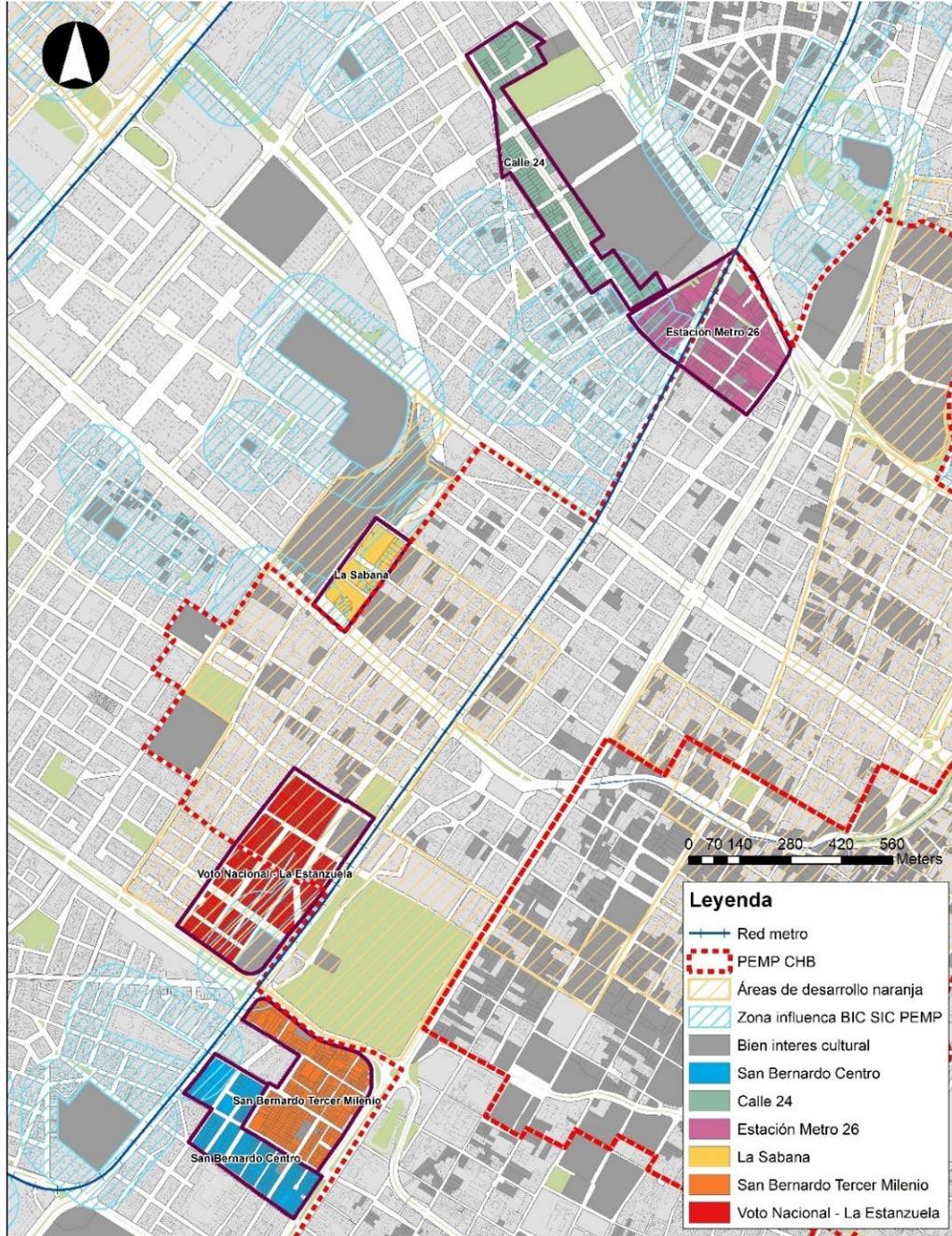
5.2.2. Los planes parciales de renovación urbana del centro de la ciudad

Desde hace algunos años, en el centro de la ciudad de Bogotá se vienen adelantando importantes proyectos de renovación urbana mediante los cuales se busca la recuperación urbanística de sectores como los barrios Santa Fe, Bronx, San Bernardo o el Voto Nacional, a través de la revitalización y (re)configuración urbana, la generación de espacio público para nuevos parques, plazoletas, vías y andenes, y la mezcla y regularización de los usos presentes en estos sectores.

De igual forma, y dado el histórico contexto de la zona, estos planes parciales aportan a la articulación y consolidación de los distintos instrumentos de planeamiento que aquí se sobreponen cuyo objetivo es salvaguardar y preservar el patrimonio cultural de la ciudad, como el Plan Zonal del Centro o los Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico, el Cementerio Central y la Estación de la Sabana, a través de las cargas urbanísticas de carácter patrimonial que estos asumen.

Así, se identificaron seis planes parciales de renovación urbana que resultan estratégicos para la revitalización de este sector del centro de la ciudad, pues se ubican al occidente y noroccidente de La Candelaria, principalmente a lo largo de tres kilómetros del corredor de la Av. Caracas (que a futuro tendrá la Primera Línea del Metro Bogotá), colindando con el ámbito de ejecución de los proyectos del PEMP Centro Histórico y buena parte de sus predios hacen parte de la Estructura Integradora de Patrimonios definida en el Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 555 de 2021, como áreas de protección del entorno patrimonial o áreas de desarrollo naranja (ver **Ilustración 9**).

Ilustración 9. Ubicación planes parciales de renovación urbana seleccionados



Fuente: Elaboración propia, SDHT-SIS

A excepción del plan parcial La Sabana, los planes parciales identificados son todos de iniciativa pública por parte la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, y sumados abarcan un área de intervención de 52 hectáreas de las cuales el 21.7 Ha son áreas útiles (41.7%) y 14.1 Ha se proyectan como espacio público para parques y plazoletas, 27.1% (Ver Tabla 20. Caracterización planes parciales identificados Tabla 20).

Tabla 20. Caracterización planes parciales identificados

PPRU	Área del PP (Ha)	Área útil (Ha)	Espacio público (Ha)	Población estimada ³⁰	Iniciativa	Estado	Vigencia (años)
La Sabana	2.9	1.6	0.7	5.360	Privada	D. 073/2015	10
San Bernardo Tercer Milenio	8.8	4.2	1.5	11.400	Pública	D. 508/2019	10
Voto Nacional La Estanzuela	14.4	6.1	4.9	10.727	Pública	D. 201/2019	15
Calle 24	9.4	3.0	2.3	11.213	Pública	Formulación	15
San Bernardo Centro	7.1	2.6	1.8	6.378	Pública	Formulación	15
Estación metro calle 26	9.3	4.2	2.9	8.733	Pública	Formulación	15

Fuente: DTS planes parciales, Cálculos SDHT-SIS

Así mismo, el desarrollo de estos seis planes parciales resulta estratégico pues con ellos se viabiliza, cuanto menos, el suelo para la infraestructura social que permitirá transformar de manera integral el centro de la ciudad. Entre otros equipamientos encontramos la alcaldía local de Los Mártires, el nuevo edificio para el Centro Administrativo Distrital (CAD), el Centro Felicidad San Bernardo y el nodo de equipamientos y distrito creativo del Bronx, infraestructura que prestará nuevos servicios a los más de 53.800 habitantes que se espera habiten en estos planes, al igual que la población residente y flotante del centro de la ciudad.

5.2.3. Estimación del delta del impuesto predial

Con el fin de estimar el potencial de los ingresos que podría percibir la ciudad a través del impuesto predial futuro en las áreas donde se desarrollan los planes parciales anteriormente descritos, y su diferencia, o mayor valor, frente al recaudo estimado para la vigencia 2022, se aplicó la siguiente metodología, en concordancia con las normas vigentes.³¹

- i. Identificación y caracterización de los predios que conforman los seis planes parciales seleccionados. Esto incluyó el área construida, la destinación de los predios y el avalúo catastral por metro cuadrado.
- ii. Estimación de la facturación del Impuesto Predial Unificado para la vigencia 2022 aplicando las tarifas establecidas en la Resolución 00555 de 2020, “por la cual se

³⁰ Se estimó a partir del número de vivienda proyectadas del plan parcial multiplicado por 2.89 como el promedio de habitantes por vivienda.

³¹ En ese sentido, es claro que el presente documento no pretende desarrollar los estudios o análisis financieros necesarios para una eventual emisión de los títulos valores de deuda pública.

- ajustan para el año gravable 2021 los rangos del avalúo catastral determinantes de la tarifa del impuesto predial unificado”.*
- iii. Cálculo del aprovechamiento urbanístico para cada una de las UAU/UG definidas en los planes parciales, estableciendo las ventas en términos de número de unidades, área construida y valor por metro cuadrado.
 - iv. Proyección del ritmo de venta y entrega de las nuevas unidades inmobiliarias de acuerdo con el cronograma y vigencia de los planes parciales, con el fin de estimar la facturación del Impuesto Predial Unificado para los nuevos predios hasta el año 2038.

A. Facturación actual en las áreas de los planes parciales de renovación urbana

Para el año 2021, los planes parciales objeto de estudio contaban con un total de 2.809 predios, de los cuales 1.236 predios hacen parte de alguna propiedad horizontal. Como se puede observar en la **Tabla 21**, aunque la mayoría (40.6%) de los predios tienen una destinación residencial, estas áreas presentan una importante mezcla de usos con 923 predios comerciales (32.9%), 314 predios destinados al uso dotacional público y privado (11.2%).

Tabla 21. Estimación de la línea base

Destinación de los predios	No. predios	Valor promedio m2 (en millones)	Facturación IPU 2022 (en millones)
Comercio en corredor comercial	749	\$ 2.21	\$ 3,772
Comercio puntual	174	\$ 1.61	\$ 1,207
Dotacional privado	15	\$ 1.66	\$ 180
Dotacional Público	299	\$ 1.89	\$ 661
Espacio Público	10	\$ 0.52	\$ -
Lotes del Estado	48	\$ 1.50	\$ -
No urbanizable y suelo protegido	3	\$ 1.61	\$ 4
Parqueaderos	12	\$ 1.96	\$ 140
Residencial	1,141	\$ 1.50	\$ 1,007
Urbanizado no edificado	243	\$ 2.06	\$ 2,071
Vías	115	\$ 0.75	\$ -
Total	2,809	\$ 1.77	\$ 9,042

Fuente: Base catastral UAEC - Cálculos SDHT-SIS

El máximo porcentaje de facturación se presenta con los predios de uso comercial con el 55.1% del total de la facturación estimada para 2022, dado que concentran la mayor tarifa y un mayor valor catastral. Mientras tanto, el porcentaje del total de la facturación de los predios con destinación residencial es del 11.1% y el 22.9% para los predios urbanizados no edificados. Bajo estas condiciones, el valor de la facturación para la vigencia 2022 se estimó en 9,402 millones de pesos.

B. Proyección de las nuevas unidades prediales

La proyección de las nuevas unidades inmobiliarias estimada para cada uno de los proyectos se definió a partir de la información de aprovechamiento urbanísticos, usos y productos inmobiliarios contenida en el DTS de los planes parciales y valores comerciales de referencia a partir de la información de Galería Inmobiliaria para los diferentes sectores, de acuerdo como se ve en la **Tabla 22**. Por su ubicación, los planes parciales ‘Calle 24’ y ‘Estación Metro Calle 26’ presentan una dinámica inmobiliaria algo diferente a los demás planes parciales, donde el valor de comercialización por metro cuadrado es mayor, por lo cual se hace necesario proyectar unas unidades de vivienda con una menor área.

Tabla 22. Caracterización productos inmobiliarios

PPRU	Destinación	Valor por m2	Área de la unidad ³²
Calle 24	No VIS	\$ 6.500.000	55 m2
Estación Metro Calle 26		\$ 7.000.000	55 m2
Otros		\$ 6.241.836	60 m2
Calle 24 y Estación Metro Calle 26	VIS	\$ 5.000.000	35 m2
Voto Nacional		\$ 3.906.210	45 m2
San Bernardo Tercer Milenio		\$ 2.500.000	
Otros		\$ 4.129.984	42 m2
Todos	VIP	\$ 2.500.000	36 m2
Calle 24	Comercio escala zonal y vecinal	\$ 11.000.000	60 m2
Estación Metro Calle 26		\$ 12.000.000	
Otros		\$ 7.300.390	
Calle 24	Dotacional y servicios	\$ 8.000.000	100 m2
Estación Metro Calle 26		\$ 9.500.000	
Otros		\$ 7.439.050	

Fuente: DTS planes parciales y G.I. (2022) - Cálculos SDHT-SIS

Se prevé que estos seis planes parciales desarrollarán más de 1.26 millones de metros cuadrados construidos vendibles, de los cuales el 77% corresponden a usos residenciales, el 14% a usos dotacionales y de servicios y, por último, el 9% a usos comerciales.

Este aprovechamiento urbanístico se espera se traduzca aproximadamente en 21.703 nuevas unidades prediales. Entre estas destacan las 18,622 nuevas unidades de vivienda, de las cuales 7,122 corresponden a viviendas no VIS (32.8%) y 11,500 a viviendas VIS y VIP

³² Los planes parciales fueron formulados bajo el Decreto 190 de 2004, con lo cual no existía la restricción de área mínima de 36 m2.

(52.9%). En cuanto a usos comerciales, de servicios y dotacionales se proyectan 3,081 predios (14.2%), esto es un aumento de 1,832 predios destinados a estos usos respecto a la situación actual (Ver **Tabla 23**).

Tabla 23. Número de unidades proyectadas en los planes parciales seleccionados según su destinación

PPRU	No. de unidades proyectadas				
	No VIS	VIS/VIP	Comercial	Dotacional y servicios	Totales
La Sabana	1,497	358	213	146	2,214
San Bernardo Tercer Milenio	-	3,946	54	-	4,000
Voto Nacional La Estanzuela	-	3,712	708	166	4,586
Calle 24	2,108	1,772	194	199	4,273
San Bernardo Centro	495	1,712	301	77	2,585
Estación metro 26	3,022	-	359	664	4,045
Totales	7,122	11,500	1,829	1,252	21,703

Fuente: DTS planes parciales - Cálculos SDHT-SIS

De esta manera se estima que el total de las ventas de los productos inmobiliarios alcanzarán los 7,20 billones de pesos durante los próximos 15 años; siendo el plan parcial *'Estación Metro Calle 26'* el que cuenta con un mayor potencial de ventas (2.53 billones), seguido por *'Calle 24'* y *'Voto Nacional – La Estanzuela'* con 1.35 y 1.26 billones, respectivamente. Por su parte, para el plan parcial *'La Sabana'* se estima unas ventas por 0.83 billones de pesos en los 8 años y, conjuntamente, 1.23 billones de pesos en ventas para los planes parciales *'Centro San Bernardo'* y *'San Bernardo Tercer Milenio'* durante los próximos 10 a 15 años.

En la actualidad están en ejecución los planes parciales *'La Sabana'*, *'San Bernardo Tercer Milenio'* y *'Voto Nacional – La Estanzuela'*, este último en una primera etapa donde se desarrollarán la alcaldía local de Los Mártires y el Bronx Distrito Creativo, para lo cual se requiere una inversión pública cercana a los 293.000 millones de pesos, de acuerdo con lo proyectado por la ERU.

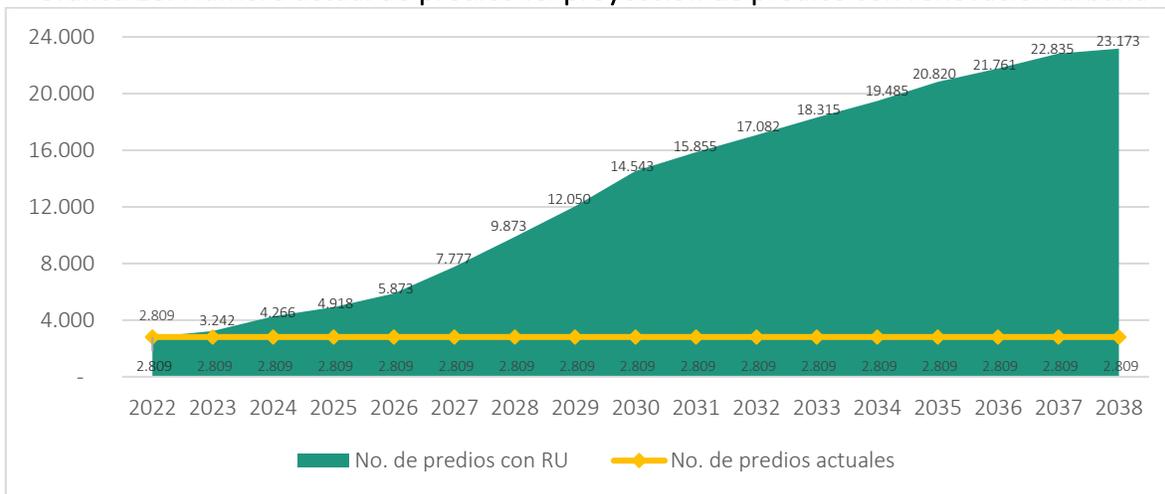
C. Delta del mayor valor del impuesto predial para las áreas de los planes parciales de renovación urbana

Como se mencionó anteriormente, la Titularización del Impuesto Predial Unificado futuro es un instrumento financiero que permite obtener recursos de forma inmediata para el desarrollo de la infraestructura asociada a un proyecto de renovación urbana, comprometiendo el recaudo del predial que se obtendrá a futuro en el área del proyecto como garantía de unos títulos valores que se redimen en un tiempo no menor a la recuperación total de los recursos invertidos en el desarrollo del proyecto.

A este valor, técnicamente calculado, se le denomina “delta” del mayor valor del impuesto predial, y corresponde a la diferencia entre la base tributaria existente, o el impuesto predial sin el proyecto de renovación urbana, y los nuevos impuestos obtenidos gradualmente por el desarrollo del proyecto con renovación urbana.

Este mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial no se reflejará en el presupuesto de gastos, ni en el marco fiscal de mediano plazo del Distrito Capital hasta que operación de crédito no sea cubierta, momento en el cual los ingresos percibidos por el predial en las áreas de los planes parciales de renovación urbana volverán hacer parte de los ingresos corrientes de la ciudad y podrá destinarse de manera libre por la administración distrital.

Gráfica 18. Número actual de predios vs. proyección de predios con renovación urbana



Fuente: DTS planes parciales y Base Catastral UAECD, y GI (2022) - Cálculos SDHT-SIS

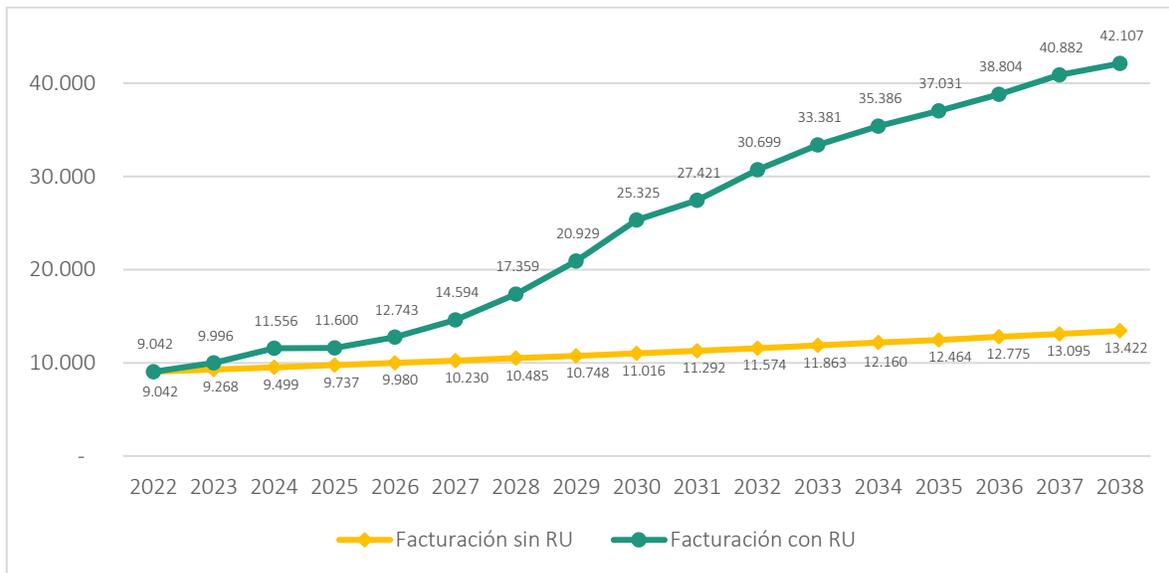
La línea de base de la operación corresponde al valor del impuesto predial unificado recaudado en los predios de los planes parciales en la vigencia fiscal anterior antes de las intervenciones e inversiones en infraestructura urbana, que para el caso de estudio sería la vigencia 2022.

Así las cosas, como se puede observar en la **Gráfica 18**, la base predial existente se compone de las 2,809 unidades prediales³³ identificadas anteriormente que, a través de la mutación de aquellos predios que se ubican en los 1,573 terrenos que conforman las áreas útiles de los planes parciales, aumentarían hasta llegar los 23,173 predios al finalizarse los planes parciales de renovación urbana.

³³ De los 2,809 predios, 1,397 predios corresponden a unidades en propiedad horizontal y 1,412 son NPH. Dentro de este universo no todos los predios mutan, pues hay predios que corresponden a espacio público existente, vías o suelo no urbanizable. Adicionalmente, en las áreas brutas de los planes parciales existen predios que son BIC o conforman AMD, con lo cual estos se mantendrían. En razón de lo anterior, se estimó que con estos proyectos de renovación urbana el total de los predios ascendería a 23,173.

Para la vigencia 2022, el potencial valor del predial para estos 2,809 predios se estimó en 9,042 millones de pesos que constituirían la línea base que se debe actualizar anualmente tomando con el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR) elaborado por la UAECD, tal y como se observa en la **Gráfica 19**³⁴.

Gráfica 19. Estimación del delta de la facturación del impuesto predial unificado para los planes parciales



Fuente: DTS planes parciales y Base Catastral UAECD, y GI (2022) - Cálculos SDHT-SIS

Para estimar la facturación del predial de las nuevas unidades prediales se utilizó el 70% del valor comercial y se proyectó a lo largo de los 16 años el desarrollo de estos nuevos predios, acorde con el número de unidades de actuación urbanística o unidades de gestión, etapas de desarrollo y vigencias establecidas para los planes parciales.

Una vez culminadas todas las nuevas unidades, el “delta”, o mayor valor del impuesto predial, ascendería a los 28,685 millones de pesos para el año 16 (2028). Esto es un aumento del 213% respecto valor proyectado para ese año de la base tributaria existente del predial,

³⁴ Para efectos del ejercicio del ejercicio se utilizó el 2.20%, el menor valor definido para el IVIUR en las últimas 15 vigencias para área residenciales de estrato 2 y 3.

esto es el valor del predial para área si los planes parciales no se llegaran a desarrollar (ver Gráfica 19).³⁵

De acuerdo con este acercamiento inicial al instrumento, es posible concluir que la Administración Distrital puede ceder el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial que se generaría en los planes parciales de renovación urbana objeto de estudio, y en virtud de ello, se pueda realizar una titularización por parte de un patrimonio autónomo designado para invertir estos recursos que se obtengan en infraestructura urbana antes mencionada.

Si bien, el instrumento permite el uso de patrimonios autónomos y vehículos alternativos de gestión con el fin separar el ingreso esperado por concepto del nuevo desarrollo para financiar obras de infraestructura, manteniendo la operación por fuera del balance, existen algunos retos que se deben considerar cuidadosamente en la estructuración financiera:

- i. Los posibles los riesgos asociados a la ejecución de los proyectos inmobiliarios que hoy son comunes como las demoras en la adquisición de los suelos por parte de la ERU o los operadores privados de los planes parciales; las dificultades en la obtención de permisos, licencias o disponibilidad de servicios públicos; o las modificaciones a los planes. En cualquier caso, estos riesgos pueden ocasionar un menor recaudo o retrasos en el flujo de los ingresos esperados, dando como resultado la imposibilidad de cubrir el servicio de deuda.
- ii. Es necesario buscar un mecanismo que permita garantizar el pago del servicio de la deuda durante los primeros años, pues según sea el crecimiento del número de unidades nuevas, el “delta” del impuesto predial durante estos años puede resultar ser insuficiente para realizar pagos a capital e intereses. Entre otras soluciones, este mecanismo puede ser la provisión de un valor mínimo que alimenten un fondo de cobertura mediante fuentes de financiación alternativas al impuesto predial o el método de amortización de la deuda; en cualquier caso, estos mecanismos pueden representar costos adicionales.
- iii. Dada la complejidad del instrumento, se deben considerar entidades especializadas que tengan la función de implementar el instrumento, por separado de las entidades u organizaciones que operan los planes parciales.
- iv. Actualmente los planes parciales con potencial para utilizar este instrumento pueden no tener la definición suficiente para una estructuración detallada de los proyectos, ni las disposiciones para la medición y mitigación de los riesgos para su implementación.

³⁵ Tomando como referencia la tasa de interés del Banco de la República durante el mes de octubre, el valor presente del mayor valor del impuesto se puede estimar en algo más de 80.000 millones de pesos para los próximos 16 años. Cabe resaltar el actual contexto macroeconómico bajo el cual esta tasa de interés subió de 3% en enero de 2022 al 10% durante el mes de octubre.

Página de consulta: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-interes-politica-monetaria>

5.3. Descuento en el impuesto de delimitación urbana en planes parciales

El Impuesto de Delimitación Urbana tiene su origen normativo en el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986 el cual autoriza a los Concejos Municipales y al Distrito Especial de Bogotá para imponer ese tributo y define el hecho gravable que da lugar al mismo. Posteriormente, en 2008, el Acuerdo Distrital 352 estableció medidas de optimización tributaria al DU en cuanto al hecho generador, el sujeto activo y pasivo, la base gravable y la tarifa, entre otros aspectos.

De acuerdo con dicha norma, este impuesto se hace exigible en el momento en que se expide una licencia de construcción o de reconocimiento, en las modalidades de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento de nuevos edificios.

La base gravable corresponde a los costos directos asociados a la construcción, esto es la compra de materiales, compra o arrendamiento de equipos, entre otros, y se excluyen los costos de adquisición del terreno y los costos indirectos como estudios y diseños. Y se aplica una tarifa del 2.6% sobre el presupuesto inicial de la obra, asociada a la declaración de anticipo, y el 3% sobre la diferencia positiva entre el presupuesto de la obra y el valor ejecutado de la obra.

Por su parte, el Acuerdo 756 de 2019, *“por medio del cual se expiden normas sustanciales tributarias, se extienden y amplían unos beneficios tributarios y se modifican algunas disposiciones procedimentales tributarias”*, estableció exenciones enunciadas a continuación:

1. La vivienda de interés social que no exceda el tope de 150 SMLV
2. En la modalidad de obra nueva, las obras correspondientes a los programas y soluciones de vivienda de interés social con sus correspondientes áreas comunes construidas en los estratos 1, 2 y 3.
3. Las obras de autoconstrucción de vivienda, de estratos 1 y 2, que no excedan los topes definidos por la Ley para el valor de la vivienda de interés social.
4. Las ampliaciones, modificaciones, adecuaciones o reparación de los inmuebles de los estratos 1, 2 y 3 de uso residencial, con avalúo catastral vigente inferior a 135 SMLMV.
5. Las obras de restauración y conservación en los bienes inmuebles de interés cultural.

Tabla 24. Elementos del Impuesto de Delineación Urbana para Bogotá

HECHO GENERADOR	MOMENTO DE SOLICITUD DEL CÁLCULO	METODOLOGÍA	MOMENTO DE EXIGIBILIDAD
Tiene lugar con la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones, en sus modalidades de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento de nuevos edificios.	<p>Liquidación y pago del anticipo equivalente al 2.6% del monto total de presupuesto de obra o construcción.</p> <p>El recaudo del anticipo se realizará a través del mecanismo de retención en la fuente. El cálculo del pago inicial del impuesto se determinará con base en los precios mínimos de costo por metro cuadrado y por estrato que fije la SDP para cada año.</p>	<p>La base gravable del impuesto la constituye el costo estimado de mano de obra más adquisición de materiales, más compra y arrendamiento de equipos, más todos los gastos y costos diferentes a la adquisición de terrenos, financieros, impuestos, derechos por conexión de servicios públicos, administración, utilidad e imprevistos.</p> <p>La base gravable del impuesto no podrá ser inferior a los costos de construcción por metro cuadrado, costos que quedan parametrizados en el liquidador del impuesto.</p> <p>La tarifa del DU es del 2.6%, sobre el presupuesto inicial de la obra.</p>	<p>Cuando se vencen los términos otorgados en la licencia de construcción a los dos años, dentro del mes siguiente a la finalización de la obra o al último pago o abono en cuenta, el contribuyente debe declarar y pagar el impuesto con base en los costos directos ejecutados.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo Distrital 352 de 2008.

En cuanto a las exenciones, es decir la declaración sin pago, que aplican hasta el 31 de diciembre de 2029 según el mencionado acuerdo son: en la modalidad de obra nueva, las obras correspondientes a los programas y soluciones de vivienda de interés social con sus correspondientes áreas comunes construidas en los estratos 1, 2 y 3; las obras de autoconstrucción de vivienda, de estratos 1 y 2, que no excedan los topes definidos por la Ley para el valor de la vivienda de interés social; las ampliaciones, modificaciones, adecuaciones o reparación de los inmuebles de los estratos 1, 2 y 3 de uso residencial, con avalúo catastral vigente inferior a 135 SMLMV; y las obras de restauración y conservación en los bienes inmuebles de interés cultural (BIC).

El ajuste propuesto al mecanismo con el fin promover la construcción de equipamientos en las cesiones para equipamientos de los planes parciales, incorporado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 555 de 2021, incorporó en su artículo 564 lo siguiente:

“Artículo 564 Descuento del impuesto de delineación urbana en los planes parciales. Los contribuyentes del impuesto de delineación urbana que soliciten la expedición de licencias de construcción por obra nueva o sus modificaciones, en el marco de los planes parciales vigentes, o en los planes parciales que se adopten con posterioridad a

la entrada en vigor del presente Plan, tendrán derecho a un descuento en el impuesto de delineación urbana equivalente al 100% del costo total de la construcción de los equipamientos comunales de salud, educación, cultura y bienestar social del respectivo plan parcial. En ningún caso el pago podrá exceder el 100% del impuesto a cargo del contribuyente, por el total de las licencias.

El descuento señalado en el presente artículo aplica para los planes parciales que cumplan los siguientes requisitos:

(...) 4. Que hayan entregado de manera anticipada el suelo de cesión de equipamiento comunal cumpliendo con las condiciones establecidas en el Decreto Distrital 845 de 2019.

5. Que hayan suscrito convenio con las entidades a cargo de recibir el equipamiento respectivo.

6. Que hayan suscrito convenio asociativo con la Secretaría Distrital del Hábitat.

7. Que haya entrega formal del equipamiento construido a la entidad a cargo.

(...) Parágrafo 2. El valor total del pago se podrá aplicar en la totalidad de las licencias otorgadas en el plan parcial hasta el 100% del valor total de estudios, diseños y construcción destinada para el equipamiento (...)"

Debido a lo anterior, para estimar el potencial recaudo de este impuesto, se hace necesario establecer los aprovechamientos urbanísticos autorizados en los planes parciales en términos de usos y metros cuadrados edificables en las áreas útiles a desarrollar, al igual que los costos directos de construcción según el uso.

5.3.1. Aprovechamientos Urbanísticos planes parciales POZ Norte – CLdT

El ámbito de planificación del POZ Norte – Ciudad Lagos de Torca (CLdT) tiene en su interior treinta y cuatro (34) planes parciales, de los cuales cinco (5) ya se han adoptado y nueve (9) se encuentran en proceso de formulación en la SDP o concertación con las autoridades ambientales. En su totalidad los planes parciales suman un área bruta de más de 1.200 hectáreas y sus áreas netas y útiles se describen en el **Anexo 2**.

El artículo 127 del Decreto 088 de 2017, *“por medio del cual se establecen las normas para el ámbito de aplicación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca” y se dictan otras disposiciones”*, establece los índices de ocupación e índices de construcción básico y adicional según el uso propuesto para los planes parciales del POZ Norte – CLdT de la siguiente manera **Tabla 25**:

Tabla 25. Índices de ocupación e Índices de construcción básico

USOS	VIP	VIS	no VIS	COMERCIO Y SERVICIOS	DOTACIONAL
Índice de Ocupación (sobre área útil)	0,80	0,80	0,60	0,80	Nota 1
Índice de Construcción Básico (sobre área neta urbanizable)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Índice de Construcción adicional al básico al que se puede acceder únicamente por aportes de carga general (sobre área neta urbanizable)	1,10	2,00	2,00	2,55	Nota 1

Fuente: DTS Decreto 088 de 2017, SDP (2017).

Por otra parte, cabe mencionar que, la aplicación de los índices de ocupación y construcción adicional para uso dotacional varían según la escala (metropolitana, urbana, zonal o vecinal) y el tipo de servicio que se plantee desarrollar (educación, salud, recreación y deporte, cultura, etc.). En tal sentido, el artículo 79 del mencionado decreto los definió entre 0,1 y 0,6 para el índice de ocupación y 0,63 y 3,32 para el índice de construcción adicional.

Lo anterior, es relevante para los planes parciales con vocación de uso dotacional Valmaría, Los Búhos, Colegios y El Rosario, donde se aplicarán estas condiciones de edificabilidad dado que cuentan con grandes áreas para el uso dotacional, principalmente para servicios educativos.

Así las cosas, dado que ya se cuenta con información certera respecto a los usos y edificabilidades para los cinco (5) planes parciales ya adoptados, en particular frente al índice de construcción adicional al cual se accede únicamente por aportes en suelo o dinero para las cargas generales, para la estimación del potencial del recaudo del impuesto de delineación urbana se utilizarán los aprovechamientos urbanísticos de estos planes parciales y luego se irradiarán las áreas construidas de manera proporcional a las áreas útiles de los planes parciales con vocación residencial que aún no cuentan con decreto de adopción.

En razón de lo anterior, los usos y áreas construidas calculadas para los planes parciales adoptados y los planes parciales con vocación dotacional se describen en la **Tabla 26** y **Tabla 27** a continuación:

Tabla 26. Áreas construidas según uso proyectadas para los planes parciales adoptados

PLANES PARCIALES	VIP	VIS	NO VIS	COMERCIO O COMP.	COMERCIAL GENERAL	USO MÚLTIPLE (C- S)	DOTACIONAL
El Carmen	80.113	262.576	599.440	9.539	36.222	15.570	60.373
El Otoño	75.355	127.524	365.669	73.333	27.399	-	-
Lucerna	17.382	29.416	66.185	-	-	27.579	-
Mazda Mavaia	64.116	108.504	258.547	72.712	13.000	62.632	-
El Bosque	151.665	257.027	716.010	174.027	66.735	-	-
Total	388.631	785.048	2.005.851	329.611	143.356	105.781	60.373

Fuente: Decretos 469 de 2021, 855 de 2019, 350 de 2020, 241 de 2020 y 653 de 2019, SDP (2022) – Cálculos SDHT-SIS.

Tabla 27. Áreas construidas estimadas para planes parciales con vocación dotacional

PLANES PARCIALES	VIP	VIS	NO VIS	COMERCIO COMP.	COMERCIAL GENERAL	USO MÚLTIPLE (C- S)	DOTACIONAL
Valmaria ³⁶	-	-	-	-	-	-	52.494
Los Búhos	-	-	-	-	-	-	53.740
Colegios	12.042	20.384	30.119	441	-	39.824	109.939
El Rosario	46.148	78.112	176.009	3.469	-	40.443	204.799
Total	58.190	98.496	206.128	3.910	-	80.266	420.972

Fuente: Decreto 088 de 2017, SDP (2022) – Cálculos SDHT-SIS.

5.3.2. Estimación del recaudo potencial del impuesto de delimitación urbana en los planes parciales del POZ NORTE – CLdT

Para establecer la base gravable, es decir el costo directo de las obras de la licencia de construcción, para la liquidación del impuesto, se utilizó la base de datos de la Secretaría Distrital de Hacienda para el periodo 2005 a 2020 y, en particular, las variables: i) Total presupuesto de obra, ii) Área construida total, iii) Impuesto a cargo, iv) Código uso.

Para lo anterior, la metodología de cálculo desarrollada es:

- I. Se estimó el valor del m2 del presupuesto de obra dividiendo el total del presupuesto sobre área construida total,
- II. Se indexó el valor del m2 del presupuesto a valores de pesos de 2021,

³⁶ Aunque el plan parcial Valmaria ya cuenta con el Decreto 447 de 2005, el área construida se estimó con las condiciones de edificabilidad básica para dotacionales de educación superior del Decreto 088 de 2017.

- III. Se calculó la mediana del máximo valor de presupuesto por metro cuadrado según el destino económico (código de uso), tal y como se muestra en la **Tabla 28**,
- IV. Utilizando dichos valores, se estimó el recaudo del impuesto con la tarifa de 2,3% correspondiente al anticipo,
- V. A partir del valor promedio y valor máximo del recaudo por m² de área útil en los planes parciales adoptados se establecieron dos escenarios para el potencial de los planes parciales restantes.

Tabla 28. Valores presupuestos de obra por Destino

Mediana del máximo m ² presupuestado según uso (valores en pesos de 2021)	
Vivienda estrato 1	479.621
Vivienda estrato 2	577.341
Vivienda estrato 3	768.427
Vivienda estrato 4	383.036
Vivienda estrato 6	1.382.281
Comercio vecinal o local	938.867
Comercio zonal	779.957
Servicios zonales	197.012
Servicios metropolitana	1.445.963
Dotacional vecinal o local	975.350
Dotacional zonal	12.373
Industrial	285.667

Fuente: SHD (2022) – Cálculos SDHT-SIS.

Seguidamente, se homologaron los usos en la base de la SHD con los usos de los planes parciales de acuerdo con la **Tabla 29**:

Tabla 29. Homologación usos propuestos POZ Norte – CLdT y usos registrados para el Impuesto de Delineación Urbana, SDH

Usos planes parciales adoptados	Destino económico base SHD	Costo m ² presupuesto de obra (valores en pesos de 2021)
Residencial VIP	Vivienda estrato 1 Y 2	528.481
Residencial VIS	Vivienda estrato 3	768.427
Residencial No VIS	Promedio (Vivienda Estrato 4, 5 Y 6)	844.581
Uso Múltiple (C&S)	Servicio metropolitano	1.445.963
Comercial	Servicio metropolitano	1.445.963
Dotacional	Dotacional vecinal o local	975.350

Comercio complementario	Promedio (comercio zonal y comercio vecinal/local)	859.412
-------------------------	--	---------

Fuente: SHD (2022) – Cálculos SDHT-SIS.

Los costos por metro cuadrado de presupuesto de obra se aplicaron a las áreas de los planes parciales identificadas anteriormente para obtener una primera aproximación al potencial de recaudo, para ello se utilizaron los promedios del impuesto de delineación urbana.

Al aplicar estos valores en el área a liquidar y la respectiva tarifa (2,6%), se estimó un potencial superior a los 93.600 millones de pesos para los planes parciales adoptados y los planes parciales de con vocación dotacional (Los Búhos, Colegios y Rosario). Particularmente, 67.300 millones de pesos de este potencial recaudo corresponde a los cinco (5) planes parciales ya adoptados.

Tabla 30. Recaudo potencial del impuesto de delineación urbana en planes parciales adoptados según uso POZ Norte – CLdT (valores en millones de pesos)

PLANES PARCIALES	NO VIS	COMERCIAL	COMERCIO COMP.	USO MÚLTIPLE (C&S)	DOTACIONAL	TOTAL
Valmaría	-	-	-	-	3.895	3.895
El Carmen	13.817	1.460	213	964	1.663	18.117
Los Búhos	-	-	-	-	2.949	2.949
El Otoño	8.421	1.064	1.694	-	-	11.179
Colegios	732	-	10	1.561	3.877	6.180
El Rosario	4.248	-	78	1.630	7.318	13.273
Lucerna	1.594	-	-	1.077	-	2.672
Mazda Mavaia	6.588	489	1.625	3.539	-	12.240
El Bosque	16.551	2.605	3.944	-	-	23.100
Total	51.951	5.618	7.563	8.771	19.702	93.606

Fuente. SDP (2022), SHD (2022) – Cálculos SDHT-SIS.

En cuanto al resto de los planes parciales, se proyectó el potencial a partir del recaudo máximo por metro cuadrado de área útil de los planes parciales adoptados, dando un resultado 95,519 pesos por metro cuadrado para un recaudo cercano a los 285 mil millones de pesos. Sumandos, el recaudo potencial para todos los planes parciales del POZ Norte – CLdT asciende a más de 374 mil millones de pesos (ver **Tabla 31**).

Tabla 31. Recaudo potencial del impuesto de delineación urbana para los planes parciales del POZ Norte – CLdT (valores en millones de pesos)

DESCRIPCIÓN	A.U. (M ²)	RECUADO POTENCIAL
Planes parciales adoptados	895.906	67.309
Planes parciales vocación dotacional	754.104	26.297
Planes parciales no adoptados	2.942.644	284.973
Total	4.592.654	374.684

Fuente. SDP (2022), SHD (2022) – Cálculos SDHT-SIS.

6. Recomendaciones

- La participación en plusvalía no es un instrumento sencillo de implementar, es evidente que ciertas disposiciones del diseño legal han complejizado y ralentizado el proceso de implementación del instrumento. Y, si bien es una herramienta útil, ha generado inseguridad jurídica y desgaste administrativo en algunos de los municipios en los que se ha implementado, perdiendo los momentos de exigibilidad y, en consecuencia, su recaudo.

Los municipios deben evaluar qué tipo de instrumentos son viables su aplicación, por ejemplo, que sus procesos de notificación y atención de recursos no implique grandes volúmenes de predios como puede suceder en temas de renovación urbana o como sucedió en Bogotá con la reglamentación de las UPZ.

- La contribución por valorización ha sido un instrumento exitoso no solo en Bogotá sino en otras ciudades y ha demostrado que su implementación si bien está condicionada a la aprobación del Concejo municipal y un cálculo preciso del beneficio de una obra de infraestructura, su éxito recae en la socialización a la comunidad. Entre más transparente y directo es el beneficio, más sencilla y menos traumática es su implementación.
- El impuesto de delineación urbana es una herramienta que permite de manera directa obtener unos recursos, si bien la ciudad de Bogotá no es la que menos recauda por metro cuadrado licenciado, el caso de Bucaramanga genera una alerta para que desde el gobierno nacional se revise las actuales tasas y se logre así mayores ingresos que están directamente relacionados con la dinámica inmobiliaria.
- Bogotá tiene la ventaja de contar con un catastro actualizado que garantiza que el recaudo de impuesto predial de la ciudad sea uno de sus principales ingresos, sumado a que en la ciudad existe una cultura tributaria de pagar los impuestos. El gobierno nacional está impulsando que en el país se actualice a través de los catastros multipropósitos los cuales si bien son costosos en muchos casos el recaudo futuro cubre este gasto de inversión. Sin embargo, no todos los municipios del país pueden hacer actualizaciones permanentes y el rezago en los valores está latente, los municipios deben trabajar en metodologías que les permita actualizar sus bases de datos en lo económico, como en el caso de Bogotá con la construcción de un índice propio – IVIUR (índice de valoración inmobiliaria urbana y rural).
- Los diferentes instrumentos vistos durante este documento pueden fortalecerse si existe realmente un registro del comportamiento de la dinámica inmobiliaria, en el caso de Bogotá se cuenta con tres observatorios que monitorean los cambios de

precios y volumen de los inmuebles de la ciudad (Observatorio Técnico Catastral, Observatorio de Hábitat y Observatorio del Metro). Sumado a que diferentes entidades privadas monitorean los cambios como es el caso de Camacol, Galería Inmobiliaria y el DANE, es decir la información base existe.

- Lo anterior resulta particularmente relevante a nivel regional, pues se necesita fortalecer las capacidades municipales y el acceso a información para subsanar las importantes asimetrías que existen no solo frente al uso de los instrumentos, sino en las capacidades de los municipios para reglamentarlos y ponerlos en marcha.
- Las APP son un instrumento de financiación y no de captura de valor, los filtros que realiza DNP para su aprobación implican una complejidad necesaria, para garantizar que el proyecto sea viable y los recursos no se pierdan. Sin embargo, el alto nivel de rechazo en la etapa de prefactibilidad genera la alerta de que los equipos técnicos deben fortalecer sus capacidades para el acompañamiento de estos proyectos.

En este mismo sentido la implementación de instrumento tipo TIF requiere, al igual que las APP, un fuerte componente técnico que analice y estructure proyectos potenciales que puedan ser presentados sin mayor inconveniente ante el concejo de las ciudades, paso necesario si para poder autorizar la cesión de los recursos públicos.

- Con el fin de facilitar la aplicación del instrumento tipo TIF y mejorar las condiciones de crédito y de mercado del instrumento de deuda, el Gobierno Nacional debe considerar proporcionar, en los casos que aplique, pago de apoyo a intereses o facilitar garantías que ayuden a cubrir el servicio de la deuda. Estas garantías también pueden ser facilitadas por la banca multilateral, estructuradas como garantías a nivel nacional para aquellos proyectos que apliquen por un periodo de tiempo determinado. Si la garantía es sólo sobre el pago de intereses, esto no debería afectar la capacidad de endeudamiento de los municipios.
- La administración distrital debe considerar en la estructuración financiera del instrumento tipo TIF como mitigar los posibles factores asociados a la gestión de la operación urbana que puedan generar riesgos, pues es muy posible que existan mayores costos en los proyectos, rezagos en los tiempos estimados o un menor recaudo del esperado.

Por ejemplo, para mitigar el riesgo de obtener un menor recaudo del impuesto predial esperado, que resulte en la imposibilidad de cubrir el servicio de deuda, se pueden considerar incluir en periodos de gracia en los pagos de capital o incluso estructurar bonos tipo *“bullet”*, donde sólo se abonan intereses durante la vida del préstamo y la devolución del principal se realiza al vencimiento (*“maturity date”*).

- Dada la complejidad del instrumento tipo TIF, se deben considerar entidades especializadas que tengan la función de implementar el instrumento, por separado de las entidades u organizaciones que operan los planes parciales.
- A futuro, todos los instrumentos de planeamiento con potencial para utilizar instrumentos mediante los cuales se anticipen ingresos, como la venta de derechos de construcción o el instrumento tipo TIF, deben incluir dentro de su formulación los lineamientos necesarios para una estructuración detallada del proyecto (*“project finance”*), así como las disposiciones suficientes para la medición y mitigación de los riesgos para su implementación.
- Con el fin de dar cierre financiero a las operaciones urbanas, la administración Distrital debería promover que, desde su formulación, estas operaciones incluyan todos los ingresos posibles que asociados a las actividades propias del desarrollo de la misma.

Actualmente, el componente económico de los proyectos incluye las cargas urbanísticas y la participación en plusvalía; sin embargo, hay ingresos como el impuesto predial, delimitación urbana o las contribuciones especiales por obras públicas, entre otros, que pueden destinarse en estas operaciones de manera temprana (desde su formulación) y directa por los contribuyentes que tiene a cargo estos tributos, dejando como beneficios una mayor probabilidad de éxito gracias a los esfuerzos colectivos que se pueden dar para lograr el cierre de la operación urbana, arreglos para garantizar la permanencia de las inversiones y la reducción en los costos transaccionales.

- En línea con lo anterior, cabe mencionar que, aunque para algunos instrumentos está autorizado tanto el pago en dinero, como en especie (suelo u obra), desde el nivel nacional no existen criterios suficientes para la aplicación de las distintas formas de pago, dificultando su implementación y generando riesgos jurídicos para quienes quieran avanzar en ello.

7. Lista de referencias

- Blanco, A.; Moreno, N.; Vetter, D.; Vetter, M.; 2016 *“El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos”*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Estados Unidos.
- Bonet Morón, J.; Pérez Valbuena, G.J.; Montero Mestre, J.L.; 2018 *“Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios”*. En *Documento de trabajo sobre economía regional y urbana*, núm. 267, Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena de Indias, Colombia
- Borrero Ochoa, O.A.; Et al, 2018. *Economía Urbana y Plusvalía del Suelo*, Bhandat Editores, Bogotá Colombia.
- Contreras, M.A.; Ojeda, J.F.; 2019 *“Recuperación de Plusvalías: herramientas impositivas para Gobiernos Autónomos”*. En *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (1):101, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Contreras Ortiz, Y.; 2021 *“Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017”*. En *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 51, 2021/03, Asociación Española e Ciencia Regional, España.
- Departamento Administrativo de Planeación (DAP); 2021, *“Estudio técnico de soporte Participación en Plusvalía para Medellín.”* Alcaldía de Medellín, Medellín Antioquia.
- Hernández Gamara, A.; Barreto Nieto, L.H.; 2018 *“Descentralización y Finanzas Territoriales”*, En *Cuadernos de Fedesarrollo*, núm. 59, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- Jaramillo, S.; 2009 *“Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”*, 2da ed., Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia.
- Maldonado, M.M.; 2010 *“Derechos de construcción y desarrollo y compensaciones legales”*. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Maldonado, M.M.; 2010 *“Recuperación de plusvalías”*. En *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos.

Morales Schechinger, C.; 2010 *“Impuestos a la propiedad”*. En *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP); 2021 *“Documento Diagnóstico: Principales problemáticas y retos territoriales”*. En Documento Técnico de Soporte, Plan de Ordenamiento Territorial Bogotá reverdece 2022-2035, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP); 2021 *“Libro IV Instrumentos de planeación, gestión y financiación”*. En Documento Técnico de Soporte, Plan de Ordenamiento Territorial Bogotá reverdece 2022-2035, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Bogotá, Colombia.

SEI-Econometría Consultores; 2019 *“Evaluación de operaciones sobre la aplicación de instrumentos de recaudo asociados al uso de suelo en el territorio nacional”*, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, Colombia.

Veeduría Distrital; 2019. *“Balance de las obras por valorización por beneficio local en Bogotá (1995 – 2005 – 2018)”*, Bogotá, Colombia.

World Bank; 2020 *“Recomendaciones para la implementación de instrumentos de gestión de suelo y financiación urbana en Colombia (LVC)”*, Bogotá, Colombia

INFRASCOPIO 2019 Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe

8. Anexos

8.1. Anexo 1

Tabla 32. Proyectos APP con Viabilidad y/o ejecutados por Bogotá y el Departamento, 2012-2022 (julio)

Tipo de Proyecto	Año	Subtipo	Nivel	Iniciativa	Estado	Proyecto
Agricultura y Desarrollo Rural	2018	Agricultura y Desarrollo Rural	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Factibilidad en evaluación	Intervención de la plaza de mercado La Perseverancia
	2018	Transporte y Movilidad	Departamental	Iniciativa Privada con Recursos Públicos	Factibilidad en evaluación	Operación y mantenimiento de la línea de tren tram Facatativá - calle 26 y aeropuerto el dorado I y II.
Agua y Saneamiento básico	2014	Saneamiento Básico	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Descontaminar las fuentes hídricas aledañas al Río Arzobispo
	2017	Saneamiento Básico	Departamental	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Construcción y Operación de una planta de residuos sólidos en el norte del departamento
Comercio, Industria y Turismo	S.I.	Comercio e Industria	Municipal	Iniciativa Pública sin Recursos Públicos	Estudios de prefactibilidad	Bronx distrito creativo
Cultura y Deporte	2018	Cultura y Deporte	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Estudios de factibilidad	Complejo cultural y deportivo El Campín
Edificaciones Públicas y Renovación Urbana	2012	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Contratado	Renovación Arquitectónica, actualización, operación y mantenimiento del Coliseo Cubierto El Campín
	2012	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Pabellón de diseño Bogotá
	2013	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada con Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Estacionamiento subterráneo Chicó - calle 100 y Zona de aprovechamiento con intercambiador Multimodal
	2013	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada con Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Parqueaderos públicos ubicados en la zona norte de la ciudad

Tipo de Proyecto	Año	Subtipo	Nivel	Iniciativa	Estado	Proyecto
	2014	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Intervención urbanística, Plazoleta Santa Ana
	2014	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Renovación e intervención urbanística, Plazoleta San Beatriz
	2014	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Construcción, operación, mantenimiento y financiación de la infraestructura. Nueva Bodega Mayorista
	2014	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	La operación comercial, logística, financiera y tecnológica de mil (1000) nuevos beneficiarios de Kioscos
	2014	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Factibilidad en evaluación	Mobiliario urbano del municipio de Soacha
	2015	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Operación, explotación comercial, mantenimiento e inversiones requeridas en el parqueadero Plaza Calle 100
	2015	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Construcción, administración, operación, explotación comercial y mantenimiento de un parqueadero. Eje Ambiental Quebrada la Vieja
	2016	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Contratado	Nuevo Parque Salitre Mágico
	2016	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Contratación directa con originador	HUB de movilidad plaza calle 136, Parqueaderos
	2016	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Publicación para manifestación de interés por terceros	Parqueadero plaza calle 100
	2017	Edificaciones Públicas	Departamental	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Construcción y operación de la torre no. 4 a servicio de la gobernación

Tipo de Proyecto	Año	Subtipo	Nivel	Iniciativa	Estado	Proyecto
	2017	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Diseño, construcción, operación y mantenimiento de un espacio público ubicado en la calle 100 con carrera 19 y carrera 30
	2022	Renovación Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	En espera de ingreso a evaluación	Centro comercial de negocios internacionales San Victorino
Educación	2013	Infraestructura Educativa	Municipal	Iniciativa Privada con Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Diseño, construcción, dotación, operación, mantenimiento, organización y explotación de un centro de servicios universitario en Ciudad Bolívar
	2015	Infraestructura Educativa	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Propuesta de uso comercial sobre dos colegios en la Palestina
Minas y Energía	2015	Electricidad	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Reemplazar la iluminación actual (tradicional) para 25 parques de la ciudad, por tecnología MICRO LED
Salud	S.I.	Salud	Municipal	Iniciativa Pública con Recursos Públicos	Estudios de factibilidad	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital Simón Bolívar
	S.I.	Salud	Municipal	Iniciativa Pública con Recursos Públicos	Estudios de factibilidad	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital Materno Infantil
	S.I.	Salud	Municipal	Iniciativa Pública con Recursos Públicos	Contratado	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Hospital de Bosa
	S.I.	Salud	Municipal	Iniciativa Pública con Recursos Públicos	Estudios de factibilidad	Diseño, Construcción, Dotación y Operación del Gran Parque Hospitalario de Engativá
Transporte y Movilidad	2012	Vías	Municipal	Iniciativa Privada con Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Ampliación de la Autopista Norte
	2012	Vías	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Corredor vial que conecta la AV. Jose Clestino Mutis (calle 63) y la via Funza Siberia.

Tipo de Proyecto	Año	Subtipo	Nivel	Iniciativa	Estado	Proyecto
	2015	Transporte Masivo y Estratégico	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Implantación de un sistema regional de metro ligero utilizando la traza del actual ferrocarril de Zipaquirá.
	2016	Vías	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Factibilidad en evaluación	Estudios, diseños, construcción, mejoramiento, rehabilitación, ambiental y predial, administración, operación y mantenimiento de la Autopista Norte
	2016	Vías	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Construcción, operación y mantenimiento del proyecto de infraestructura vial Avenida Longitudinal de Occidente - ALO
	2016	Vías	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Factibilidad en evaluación	construcción, operación y mantenimiento de 24 KM que comprende la ALO desde la Av. Calle 13 en Bogotá hasta el sector Chusacá
	2016	Vías	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Diseño, construcción, operación, mantenimiento, liquidación y reversión de la Avenida Longitudinal de Occidente
	2016	Transporte Masivo y Estratégico	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Financiación, diseño y construcción, operación y mantenimiento del Proyecto Férreo que será implementado desde la estación férrea de Cajicá hasta el límite con Bogotá
	2017	Vías	Departamental	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Construcción, mejoramiento y operación del corredor expreso que conecta la Avenida Las Américas - Funza - Aeropuerto El Dorado II - Cota y la Calle 170
	2019	Transporte Masivo y Estratégico	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Estudios de factibilidad	Estudios, Diseños, Financiación, Construcción, Operación, Mantenimiento y posterior reversión del Complejo de Integración Modal Autopista Norte
	2020	Transporte Masivo y Estratégico	Municipal	Iniciativa Privada con Recursos Públicos	Estudios de factibilidad	Financiación, compra, provisión y operación de buses eléctricos de transporte masivo en Bogotá D.C

Tipo de Proyecto	Año	Subtipo	Nivel	Iniciativa	Estado	Proyecto
	2022	Logística Urbana	Municipal	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Diseño, la Financiación, Construcción y Reforzamiento Estructural, Administración, Operación y Mantenimiento del parqueadero público ubicado en la esquina sur occidental de la carrera 15 con calle 85 de la ciudad de Bogotá
	2022	Vías	Departamental	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	En espera de ingreso a evaluación	Vía alterna de occidente - vao
	S.I.	Transporte Masivo y Estratégico	Municipal	Iniciativa Pública con Recursos Públicos	Contratado	Implementación y operación del Sistema de Bicicletas Públicas de Bogotá
	S.I.	Transporte Masivo y Estratégico	Municipal	Iniciativa Pública con Recursos Públicos	Contrato Finalizado	Dotar a la ciudad de Bogotá de un sistema de bicicletas públicas
S.I.	2017	Sin Registro	Departamental	Iniciativa Privada sin Recursos Públicos	Prefactibilidad en evaluación	Transporte masivo Soacha - distrito capital

Fuente: RUAPP, elaboración SIS-SDHT

8.2. Anexo 2

Tabla 33. Áreas generales planes parciales POZ Norte - CLdT

NOMBRE	DECRETO	A.B. ³⁷	A.N.U. ³⁸	A.U. ³⁹
VALMARIA	447 DE 2005	313.114	291.633	252.708
EL CARMEN	469 DE 2021	592.723	507.741	273.929
PLAN PARCIAL no. 3		343.509	308.229	162.642
PLAN PARCIAL no. 4		428.011	411.865	217.328
PLAN PARCIAL no. 5		605.168	454.742	239.953
LOS BÚHOS	FORMULACIÓN	196.946	84.824	71.167
EL OTOÑO	855 DE 2019	332.843	289.825	149.604
COLEGIOS	FORMULACIÓN	309.407	249.959	185.780
ALAMEDA DE LA CONCORDIA	FORMULACIÓN	207.690	174.838	97.344
EL ROSARIO	CONCERTACIÓN	622.567	390.468	244.449
PLAN PARCIAL no. 11		283.663	205.380	108.372
TIBABITA	CONCERTACIÓN	268.409	184.152	88.156
PLAN PARCIAL no. 13		141.887	116.142	61.284
LAS FLORES	FORMULACIÓN	154.788	87.238	43.308
MAZDA MAVAIA	350 DE 2020	574.949	246.600	128.146
TEQUENUZA	FORMULACIÓN	209.180	98.557	55.409
LUCERNA	241 DE 2021	257.330	66.856	35.700
PLAN PARCIAL no. 18		236.766	177.839	93.840
PLAN PARCIAL no. 19		160.827	145.709	76.886
EL CORAL	CONCERTACIÓN	586.221	523.728	279.396
PLAN PARCIAL no. 21		163.613	138.547	73.107
PLAN PARCIAL no. 22		509.285	319.236	168.451
PLAN PARCIAL no. 23		291.873	104.617	55.203
SANTA MARÍA	SUSPENDIDO	300.316	258.051	128.311
SORRENTO	SUSPENDIDO	239.270	142.091	65.838
EL BOSQUE	653 DE 2019	728.742	583.222	308.527
EL SAUCE	DESISTIDO	221.606	99.504	45.295
PLAN PARCIAL no. 28		492.054	253.245	133.629

³⁷ Para definir el Área Bruta (A.B.) de los planes parciales no adoptados se toman las áreas utilizadas en la formulación del POZ-CLdT.

³⁸ Para definir el Área Neta Urbanizable (A.N.U.) de los planes parciales no adoptados se utilizan las áreas estimadas en la formulación del POZ-CLdT

³⁹ En los planes parciales no adoptados se estima el Área Útil (A.U.) a partir del promedio de aquellos ya adoptados (52,8%)

MUDELA EL RÍO	FORMULACIÓN	597.099	508.449	256.013
PLAN PARCIAL no. 30		431.108	419.745	221.486
PLAN PARCIAL no. 31		541.332	498.438	263.010
PLAN PARCIAL no. 32		286.285	246.477	130.058
JARDINES DE PAZ		626.061	476.823	251.604
PLAN PARCIAL no. 34		158.739	137.350	72.475
TOTAL		12.413.380	9.202.119	5.038.407

Fuente: DTS Decreto 088 de 2017 y decretos 469 de 2021, 855 de 2019, 350 de 2020, 241 de 2020 y 653 de 2019, SDP (2022) – Cálculos SDHT-SIS.