

La participación en la Plusvalía (PP) como instrumento de financiación del desarrollo urbano en Colombia: Fortalezas, Debilidades y Lecciones aprendidas

Yerlis Bibiana Sanabria Sierra

Trabajo de grado para optar el título de Magíster en Derecho Tributario

Director

Benjamín Losada Posada

PhD Educación

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y políticas

Maestría en Derecho Tributario

2024

Agradecimiento

En primera instancia a Dios, fuente de vida e infinita sabiduría.

A la Universidad Santo Tomás, al programa en Maestría en Derecho Tributario, por la excelente formación brindada, sólido sustento para el desarrollo personal y profesional.

A los docentes y a mi director de proyecto por la formación y colaboración brindada en el proceso de mejoramiento y cualificación profesional.

A todas las personas que de una u otra manera colaboraron con el desarrollo de este proyecto.

Contenido

Introducción	10
1. Aspectos Generales	11
1.1 Problema.....	11
1.1.1 Descripción del Problema.....	11
1.1.2 Formulación de pregunta de investigación.....	15
1.2 Objetivos	15
1.2.1 Objetivo General	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 Justificación.....	16
2. Marco de Referencia.....	17
2.1 Marco Teórico.....	17
2.1.1 La plusvalía, génesis del concepto	17
2.1.2 Concepto de territorio.....	20
2.1.3 El concepto de área metropolitana	21
2.1.4 Centralidad urbana.....	23
2.1.5 Policentrismo y nuevas centralidades.....	26
2.2 Marco Legal	30
2.3 Estado del Arte	33
3. Metodología	35
4. Resultados.....	37
4.1 Normatividad Nacional sobre la participación en plusvalía (PP) como instrumento de financiación del desarrollo urbano	37

4.2 La Participación por Plusvalía (PP), contexto de implementación como contribución, fortalezas y debilidades	46
4.3 Recomendaciones para la implementación de la participación por plusvalía (PP) como instrumento para el desarrollo urbano en Colombia	66
4.3.1 Catastro multipropósito en Colombia.....	71
4.3.2 Reforma Tributaria, Ley 2277 de 2022	79
5. Conclusiones	89
Referencias.....	91

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Elementos principales de la participación en plusvalía</i>	44
Tabla 2. <i>Adopción y reglamentación</i>	45
Tabla 3. <i>Estimación</i>	45
Tabla 4. <i>Liquidación y cobro</i>	45

Lista de figuras

Figura 1. <i>Imagen Sector Cañaveral</i>	27
Figura 2. <i>Distribución per cápita del recaudo de participación en Plusvalía Vs Crecimiento Poblacional y de área urbana 2009-2017</i>	58

Resumen

La Constitución Política de Colombia de 1991 impulsó la descentralización administrativa, fiscal y el ordenamiento territorial; en este propósito estableció que los distritos especiales y los municipios debían generar ingresos propios que garantizaran la autosostenibilidad y el desarrollo; para esto dio vía libre a los instrumentos financieros de gestión del suelo y la participación en la plusvalía (PP), para la consecución de ingresos económicos por parte de los entes territoriales.

En la gestión y planificación del suelo, la plusvalía es un instrumento urbanístico que regula los beneficios y la especulación del suelo por parte del propietario, lo cual induce a que las administraciones municipales participen de esta plusvalía, para ser redistribuidas entre la comunidad y obtener así un beneficio colectivo. De acuerdo con la Ley 388 de 1997, el hecho que genera la participación son decisiones administrativas que autorizan dar a un inmueble un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. Desde esta perspectiva, este proyecto analiza crítica y argumentativamente a la participación por plusvalía (PP), como instrumento para recaudar ingresos económicos necesarios para el desarrollo de los distritos y municipios en Colombia; se reflexiona sobre las fortalezas y las debilidades de esta contribución, el contexto de aplicación y las lecciones aprendidas.

Palabras clave: Desarrollo Urbano, Hacienda Pública, Uso del Suelo, Plusvalía, Participación en Plusvalía.

Abstract

The 1991 Constitution of Colombia promoted administrative and fiscal decentralization and territorial ordering; For this purpose, it established that the special districts and municipalities must generate their own income to guarantee self-sustainability and development; For this, it gave free rein to the financial instruments of land management and the participation in the capital gain (PP), for the achievement of economic income by the territorial entities.

In land management and planning, capital gains are an urban instrument that regulates profits and land speculation by the owner, which induces municipal administrations to participate in this capital gains, to be redistributed among the community and thus obtain a collective benefit. According to Law 388 of 1997, the fact that generates participation are administrative decisions that authorize giving a property a more profitable use or increasing the use of the land allowing a larger built-up area. From this perspective, this project critically and argumentatively analyzes the capital gain for participation (PP), as an instrument to collect economic income necessary for the development of districts and municipalities for the development of districts and municipalities in Colombia; It reflects on the strengths and weaknesses of this contribution, the context of application and the lessons learned.

Keywords: Urban Development, Public Finance, Land Use, Capital Gains, Participation in Capital Gains

Abreviaturas

PP: Participación en la Plusvalía

CN: Constitución Nacional

EOT: Esquema Ordenamiento Territorial

PBOT: Plan Básico Ordenamiento Territorial

POT: Plan Ordenamiento Territorial

CV: Contribución por Valorización

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

NSDI: National Spatial Data Infrastructure

ICDE: Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales

TIC: Tecnologías de Información y Comunicación

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

SNR: Superintendencia de Notariado y Registro

ANT: Agencia Nacional de Tierras

LADM: Land Administration Domain Model

NUPRE: Número Único de Registro Predial de la Propiedad

PIB: Producto Interno Bruto

FMI: Fondo Monetario Internacional

FBK: Formación Bruta de Capital fijo

IDF: Índice Desempeño Fiscal

CHIP: Consolidador de Hacienda e Información Pública

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991, de naturaleza garantista, participativa y descentralizada promovió la planificación y el reordenamiento territorial de manera prospectiva y fundamentada en los principios de la función social de la propiedad y de la prevalencia del interés general sobre el particular, consideró justo y equitativo que la sociedad participara de los beneficios de la valorización del suelo, originada por disposiciones administrativas, la normativa urbanística y en la disponibilidad de la infraestructura (Barrero, 2001).

En este propósito dispuso en el artículo 82 de la Carta Política que las entidades públicas participaran en los beneficios e incrementos en el valor de la tierra (participación en plusvalías, PP), generada por disposiciones administrativas, en su gestión urbanística, es entonces la plusvalía una contribución especial de carácter territorial que grava a los propietarios o poseedores de predios, que se beneficien por el mayor valor que generan las acciones urbanísticas municipales y distritales dirigida a financiar el desarrollo urbano de los respectivos territorios (Piza, 2017).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la participación por plusvalía (PP), al igual que la contribución por valorización tienen fundamento constitucional en los artículos 82, 150-12, 287-3, 317 y 338, los cuales indican el establecimiento de contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos en que lo mencione la ley; frente al Artículo 338 regula que en tiempo de paz sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer las contribuciones parafiscales o fiscales. Mediante las leyes, ordenanzas departamentales y acuerdos municipales las autoridades podrán permitir que se fije la tarifa de las tasas de contribución; entre tanto, el Artículo 287-3 con respecto a la organización territorial menciona que las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses en el marco de la Constitución y gozan del derecho de administrar los

recursos para alcanzar el mayor grado de bienestar de sus ciudadanos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. De esta forma, se concreta el ejercicio y realización de los principios de solidaridad y equidad en la distribución de las cargas y beneficios públicos, por acciones de planeamiento, o por la incorporación de un área rural en el crecimiento de las ciudades, autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, o incremento en el índice de ocupación o de construcción, o ambos a la vez, constituyendo así un recurso fiscal (Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Dada la importancia de la recuperación de las rentas del suelo y su redistribución en la sociedad para contribuir al desarrollo urbano, se propone una investigación cuyo objetivo es analizar críticamente la participación en plusvalías como instrumento de financiación del desarrollo urbano en Colombia: fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas.

El presente documento se estructura en cuatro (4) capítulos, el primer capítulo comprende los aspectos generales (problema, justificación y objetivos); el segundo capítulo integra los marcos: teórico, legal y de antecedentes investigativos; el tercer capítulo describe los aspectos metodológicos; en el cuarto capítulo se desarrollan los objetivos específicos; finalmente se presentan las conclusiones respectivas.

1. Aspectos Generales

1.1 Problema

1.1.1 Descripción del Problema

La Constitución Política de 1991, en el marco de la descentralización administrativa, fiscal y de ordenamiento territorial estableció que los distritos especiales y los municipios deben generar recursos económicos propios, que permitan la autosostenibilidad y garantizar el desarrollo urbano,

en este propósito los instrumentos financieros de gestión del suelo y la participación en la plusvalía son claves para la consecución de recursos financieros.

La plusvalía entonces hace referencia a la participación en la renta que produce el suelo, a un valor adicional o valor agregado que se genera por una disposición administrativa, que produce beneficios e ingresos necesarios para mejorar el desempeño fiscal y reducir los déficits económicos que enfrentan los distritos y municipios colombianos.

El Comportamiento de las principales variables fiscales de las entidades territoriales dan cuenta de la recuperación económica que se observó en el año 2021. Los ingresos totales que incluyeron el crédito crecieron más del 10% y los recursos propios lo hicieron en un porcentaje cercano, los ingresos tributarios superaron los niveles de recaudo del año 2019, pero aún hay que hacer esfuerzos en el recaudo de ingresos no tributarios, que en el año 2019 fue de 7,61 billones mientras que en 2021 fue de 6,05 billones (Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2021).

El informe de Desempeño Fiscal de 2021 establece indicadores para la clasificación de las entidades territoriales, a partir de dos dimensiones:

1. Resultado Fiscales. Esta dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador
2. Gestión Financiera Territorial. Esta dimensión tiene una ponderación del 20% del indicador

Los Resultados Fiscales, tienen en consideración:

- ✓ Dependencia de las Transferencias
- ✓ Inversión
- ✓ Endeudamiento

- ✓ Medidas de Déficit o Superávit

La Gestión Financiera Territorial, considera:

- ✓ Capacidad de Programación y Ejecución
- ✓ Capacidad de ejecución de inversión
- ✓ Cumplimiento límites de la Ley 617 de 2000- contempla concejos, personerías y contralorías
- ✓ Bonificación de esfuerzo propio y actualización catastral.

La evaluación fiscal del desempeño establece cinco rangos de clasificación para las entidades territoriales según su resultado:

- ✓ Sostenible. Mayor a 80 puntos. Estas entidades gozan de unas finanzas saludables, cumplen con límites legales de deuda y gasto, generan recursos propios y alto gasto en FBK (*Formación Bruta de Capital Fijo*). En el largo plazo tienen mayor capacidad de proveer bienes y servicios. Asimismo, presentan mejores condiciones de sostenibilidad financiera, comparadas con el resto.
- ✓ Solvente. 70-80 puntos. Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos, tienen finanzas saneadas, pero hay oportunidades de mejora en algunos de sus indicadores.
- ✓ Vulnerable: 60-70 puntos. Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual significa que pueden cumplir límites legales de deuda y gasto, pero aún tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.
- ✓ Riesgo. 40-60 puntos. En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto

endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.

- ✓ Deterioro. Menor o igual a 40 puntos. Estas entidades se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK pero sus indicadores son inferiores que los del grupo de riesgo.

El informe recomienda a las entidades territoriales examinar distintas posibilidades de acción para mejorar su gestión financiera y de esta forma incidir positivamente en la calificación del Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Las entidades deben enfocarse en: i) mejorar los reportes de información a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) y revisar las orientaciones disponibles a través de la página web para el reporte de información presupuestal; ii) implementar acciones para mejorar su recaudo, debido a que existe una baja capacidad para generar recursos propios adicionales a las transferencias de la nación; iii) controlar los gastos de funcionamiento y armonizarlos con la disponibilidad de recursos disponibles para su financiación; iv) mantener un control adecuado del endeudamiento corriente y el endeudamiento para inversión; v) gestionar y asignar recursos para incrementar la inversión en formación bruta de capital fijo y; vi) fortalecer los procesos de planeación financiera y de ejecución de los recursos en cada vigencia. Asimismo, deben mejorar los procesos internos de monitoreo y seguimiento a la ejecución de recursos, independientemente de la fuente, lo que indudablemente se reflejará en un buen reporte en los sistemas de información dispuestos.

El informe dentro de las acciones propuestas contempla fortalecer los ingresos propios de los municipios, la utilización de instrumentos del suelo como: valorización, cargos por congestión, gestión y contribuciones y *plusvalías*.

Lo anterior, requiere que la Academia, la sociedad civil y la administración pública, busquen nuevas formas de financiación que contribuyan a sanear las finanzas y reducir los déficits fiscales, mediante un mayor volumen de ingresos y lograr la autonomía presupuestal como criterio legal que se aplica para establecer la eficacia fiscal y administrativa.

1.1.2 Formulación de pregunta de investigación

¿Cuál es el contexto, las fortalezas y debilidades para la implementación de la participación en la plusvalía (PP), como instrumento de financiación para el desarrollo urbano en Colombia?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Analizar la participación en la plusvalía (PP) como instrumento de financiación del desarrollo urbano en Colombia: Fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas.

1.2.2 Objetivos Específicos

- ✓ Describir la normatividad sobre la participación en la plusvalía (PP), como instrumento de financiación del desarrollo urbano.
- ✓ Analizar la participación en la plusvalía (PP), el contexto de su implementación como contribución, fortalezas y debilidades.
- ✓ Plantear recomendaciones para la implementación de la participación en la plusvalía como instrumento para el desarrollo urbano en Colombia.

1.3 Justificación

La Constitución Política de 1991 en su artículo 1º, define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria, *descentralizada*, con autonomía de sus entes territoriales; no obstante, en relación con la Hacienda Pública, esto tiene un nivel de subordinación, si se tiene en cuenta que en materia de creación de tributos territoriales es el Congreso de la República quien tiene esa competencia compartida con las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, de ahí que se pueda afirmar que el Congreso cuenta con un poder originario, y Asambleas y Concejos con un poder derivado; no siendo así para el Ente de Administración de los recursos y para el establecimiento de impuestos cada Ente Territorial puede adoptar o no el tributo en su jurisdicción.

En el artículo 82, la Constitución Política de 1991 plasmó su intención de promover y facilitar la autonomía territorial y estableció la potestad de generar recursos propios, mediante la *participación en la plusvalía*, definida como el incremento del valor del suelo producto de una acción estatal o un cambio normativo, en relación con el uso del suelo, previa modificación del plan de ordenamiento territorial.

La razón esencial de la existencia de la Entidad Territorial es la de mejorar la calidad de vida de sus habitantes; mediante la satisfacción de las necesidades básicas, en este propósito, los recursos económicos, son limitados e insuficientes, por ello, resulta imperioso e inaplazable buscar creativa y justamente nuevas fuentes de financiación, que sean aceptadas socialmente y que aporten recursos para lograr los fines de la gestión municipal.

Por lo anterior, la participación en la plusvalía se convierte en una de las fuentes generadoras de ingresos propios y de financiación del desarrollo urbano, implementándose a través de los acuerdos por parte de los Concejos Municipales, consagrada en la Ley 388 de 1997 conocida

como la “Ley de Desarrollo Territorial” *por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*, en su capítulo IX “Participación en la plusvalía”, desarrolla el artículo 82 de la constitución política de 1991 que señala: “*Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*”, no obstante, esta reglamentación a nivel de los concejos municipales sólo se ha instrumentado en alrededor de cincuenta (50) de los 1.123 municipios del país, lo cual sólo representa el 5% de las Entidades Municipales. (Medrano & Angel, 2016). Podría entonces constituir la plusvalía, no sólo una importante fuente de financiación de la inversión pública para los municipios, sino servir de instrumento de distribución de riqueza de forma equitativa, especialmente en aquellos municipios que muestran un mayor dinamismo en la expansión urbanística por la vocación económica y social (turismo, segundas viviendas o por la concentración poblacional).

2. Marco de Referencia

2.1 Marco Teórico

2.1.1 La plusvalía, génesis del concepto

Paradigma, teoría general y teoría sustantiva. Originariamente en el siglo XIX surgió el concepto inicial que daría pie a la existencia de lo que en la actualidad se conoce como Plusvalía; Karl Marx en su obra “*El Capital, Crítica de la Economía Política*”, describe a la Plusvalía como

el excedente monetario originado por el trabajo humano presente en cualquier acción productiva y del que se apropia “gratuitamente” el capitalista o empresario, puntualizando el concepto como plus-valor, enfocado directamente a la clase obrera como el valor no pagado por el trabajo del obrero el cual se transforma en lo que denomina “plusproducto” volviéndose este propiedad del empresario, el cual al ingresar al mercado se convierte en mercancía y se vende convirtiéndose en dinero que no retorna a los obreros en forma de salario, originando así la esencia de la explotación o acumulación capitalista. (Marx, 1867)

Sin embargo, es necesario mencionar que el concepto de Karl Marx fue tomado del economista clásico David Ricardo, quien a su vez habría perfeccionado el concepto dado por Adam Smith.

A través del tiempo y de los diferentes cambios sociales y organizacionales de las comunidades el concepto de *plusvalía* ha sido definido por distintas fuentes, conceptos que se incluirán en el trabajo investigativo.

Desde el enfoque económico, la Real Academia Española (2014) en su diccionario define la plusvalía como “Incremento del valor de un bien por causas extrínsecas a él”, reconociéndose este significado como la definición general y básica del concepto de plusvalía, sin embargo en el desarrollo y aplicación de este concepto diferentes autores han propuesto conceptos desde diferentes enfoques como el urbanístico donde se denomina plusvalía a la contribución territorial con que se pretende gravar a los propietarios o poseedores de predios que se llegaren a beneficiar por el mayor valor que produzcan las acciones urbanísticas realizadas por las autoridades municipales (Estado) con el propósito de financiar el desarrollo urbano. (Barreto, 2002)

Teniendo en cuenta la necesidad de dar prelación a los principios de la Función Social de la propiedad y de la prevalencia del interés general sobre el particular, la Constitución Política de

1991, reconoció aspectos como la obligatoriedad de la planificación, la facultad de los municipios para regular el uso del suelo y la función social de la propiedad, de modo que estos adquirieran un rango constitucional (artículo 82 C.N.), artículo que fue desarrollado por la Ley 388 de 1997, conocida como la “Ley de Desarrollo Territorial”, en cuya exposición de motivos, están: Tránsito del campo a la ciudad, municipalización de la gestión urbana, financiamiento de atributos urbanos básicos, obligatoriedad y conveniencia de recuperar el sentido de la planeación, recuperación de la facultad expropiatoria sobre el suelo.

En el capítulo IX de esta Ley se definen todos los elementos relacionados con la participación en la plusvalía, como son: hechos generadores, monto de la participación, procedimiento para el cálculo de este concepto, exigibilidad y cobro, forma de pago de la participación, destinación de estos recursos, entre otros aspectos.

Por tanto, deberían las Entidades territoriales cumplir con el mandato Constitucional donde participaran en la plusvalía generada por la acción urbanística que deberán realizar con el fin de obtener un recurso redistributivo de financiación y de gestión de planeación y desarrollo de los municipios; es por este motivo que el Departamento Nacional de Planeación expide cada año el Informe de Desempeño Fiscal, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 617 de 2000, donde se evalúa la gestión y comportamiento fiscal de todas las Entidades Territoriales (municipios y departamentos); este informe sirve para que los ciudadanos conozcan la gestión de sus mandatarios y estos a su vez puedan replantear estrategias que fomenten el fortalecimiento de modelo de financiamiento territorial, tomar decisiones que tiendan al mejoramiento de políticas públicas y a una mayor eficiencia de sus ingresos y del gasto público. (Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2021)

2.1.2 Concepto de territorio

Etimológicamente la palabra territorio procede del latín “Terra” y “torium”, que significa tierra que pertenece a alguien, lo cual implica la existencia de un dominio, poder, pertenencia y apropiación del espacio geográfico, por parte de un sujeto, que establece con ese territorio vínculos de identidad y afecto (Montañez, 2001).

El territorio, es entonces un espacio, en donde se ejerce un poder público o privado, que se va configurando por la acción intencionada o no de la sociedad, que lo modifica a través de la movilidad de la población, las migraciones, los desplazamientos y las construcciones.

La configuración de un territorio implica la producción de un espacio en un marco temporal, para Lefebure (2002), el espacio es una categoría de la geografía física, y los habitantes su forma material de existencia; siendo el hábitat un producto espacial resultante de una necesidad social, que se va configurando mediante la presencia y el trabajo del hombre, que al edificar hábitats produce espacios vitales.

Desde la perspectiva del urbanismo, Giménez (1996), define el territorio como una estructura en la cual participan lo sociológico, económico y los aspectos materiales de construcción histórica. El territorio es aquello que ha sido transformado y modelado por el hombre, es un espacio antrópico. La configuración y su transformación presupone una selección intencionada de elementos constituyentes en la que confluyen varias visiones. (Giménez, 1996)

Según este enfoque la lógica de la ocupación de un territorio no siempre corresponde con una visión técnica muy elaborada, pues también hay que considerar cómo algo trascendente, la intuición, el sentido común de quien conoce el territorio y decide sobre él.

Para Font, Llop y Villanova (1999), lo importante no es la descripción del territorio, sino la forma en que se lee y se interpretan las intervenciones futuras, dice que, en la intervención, que

conjuga la ordenación territorial y la planificación urbana, sigue siendo conveniente distinguir entre diferentes ámbitos territoriales, en función de la naturaleza y características de los procesos funcionales que se desarrollaron con él. De acuerdo con lo anterior es claro, que no se puede hacer una interpretación correcta del territorio, mientras no se tenga claridad sobre su lógica de ocupación y los elementos que le han dado forma.

En síntesis, de las distintas definiciones existe consenso de que el territorio es un producto histórico; que toda acción humana deja huella en el territorio y que esta puede ser rastreada y analizada. También se concluye que los espacios construidos, evidencian una forma de leer e interpretar el territorio.

2.1.3 El concepto de área metropolitana

El concepto de “metrópoli” tiene dos interpretaciones, el primero de ellos y más antiguo hace referencia a un centro principal de actividades, a una “ciudad madre”, al estilo griego, de gran tamaño. Una segunda interpretación, más reciente, hace referencia a una ciudad como centro principal, como unidad dirigente de otras ciudades y poblaciones que están a su alrededor (Font & Pujadas, 1998).

El crecimiento de la población y de las actividades económicas en forma masiva en grandes ciudades condujo a la formación de estructuras espaciales complejas, que hoy se conocen como áreas metropolitanas, en donde en una superficie generalmente reducida se da una gran variedad de usos del suelo. El término zona metropolitana, se conoce desde 1850, en los Estados Unidos, pero solo comenzó a ser usado oficialmente entre los años 1910 y 1920 (Esteban, 2004).

Para Weissman (1969), el término zona metropolitana designa una extensión de territorio en la cual se localiza una ciudad principal y otras más pequeñas alrededor, una zona urbana semicontinua, con determinada población y terreno limitado.

Vinuesa (1996), la define como un área geográfica continua, perteneciente a circunscripciones administrativas diferentes, en donde se forma una gran aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo diversificado, con relaciones de interdependencia entre los núcleos que la integran.

Esta definición, muy aceptada, hace una aproximación al concepto de área metropolitana desde dos perspectivas, una morfología espacial, como estructura de asentamiento de población y actividad económica; y otra, más estratégica relacionada con la demografía, la economía y lo social del centro urbano.

Las áreas metropolitanas en Colombia surgen a partir de la reforma constitucional de 1968, durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, pero fue en 1978 cuando el Congreso de la República expidió la ley 61 del 15/12/1978 “Ley orgánica del desarrollo urbano”, mediante la cual se autorizó el funcionamiento de áreas metropolitanas. A la fecha tenemos las siguientes áreas metropolitana conformadas: en Medellín (Creada por la Ordenanza No. 34 del nov. 20 de 1980). Conformada por los municipios de Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardot, Itagüí, Envigado, Caldas y Sabaneta. Se denomina Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Es la única área metropolitana de Colombia que ejerce como Autoridad Ambiental (competencia que asume acorde con la Ley 99 de 1993), además ejerce como algunas otras áreas metropolitanas la Autoridad de Transporte Metropolitano; al igual que las demás ejercen funciones de planeación y desarrollo de obras de carácter metropolitano (conforme la Ley 128 de 1994); Bucaramanga (Creada por la Ordenanza No. 20 de 1981). Conformada por los municipios de

Bucaramanga, Floridablanca y Girón. En 1986 se incorpora a Piedecuesta; Barranquilla (Creada por la Ordenanza 28 de 1981). Conformada por los municipios de Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa); Cúcuta (Creada por el Decreto No. 000508 de 1991). Conformada por Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y el Zulia); Centro Occidente (Creada por la Ordenanza 014 de 1991). Conformada por los municipios de Pereira y Dosquebradas. En 1981 se incorpora a La Virginia, pendiente por definir Santa Rosa de Cabal; Valledupar (Creada en 2005. Conformada por los municipios de Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar, San Diego). (Martínez, 2004), Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca¹.

La Ley 1625 de 2013 en su artículo 20, literal c), determina, en materia de obras de interés metropolitano:

1. Declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.
2. Decretar el cobro de la participación en plusvalía por obra pública o la contribución de valorización de acuerdo con lo establecido en la ley.

Artículo 28. Parágrafo 2°. A iniciativa de los alcaldes, los Concejos Municipales que hagan parte de las Áreas Metropolitanas podrán autorizarlos con el fin de efectuar el recaudo de la plusvalía o valorización con destino a la financiación de obras de impacto metropolitano

2.1.4 Centralidad urbana

¹ Ver Ley 1625 del 29/04/2013 que reglamenta las áreas metropolitanas (deroga la Ley 128 de 1994 y articula la normatividad relativa a las Áreas metropolitanas con las disposiciones contenidas en las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, entre otras)

Los conceptos de Centralidad urbana se refieren a un tipo de localización del espacio y a sus dimensiones sociales e históricas, la definición de estas centralidades está determinada a partir de su análisis espacial y su interacción con unidades económicas.

“El centro es el lugar en el territorio urbano, donde se realizan las actividades sociales más intensas como comercio, los servicios, manifestaciones culturales y políticas, y el intercambio social más significativo”. (Montellano, 2013, p. 30)

Estos conceptos de centro y centralidad permiten ver, el cómo fueron pensadas nuestras ciudades, cómo se definieron sus organizaciones urbano-espaciales, cómo se desarrollaban sus economías, sin embargo, sus crecimientos producirían otras consecuencias, como la causada por la concentración urbana, que genera deseconomías,² “que a largo plazo terminan por eliminar las características y cualidades originales de la centralidad, provocando la dispersión y la emergencia de nuevas centralidades”. (Montellano, 2013, p. 32)

Existen otros factores que permiten establecer, identificar y medir estas centralidades, su objetivo es caracterizarlas de acuerdo con la organización de actividades en el territorio, la centralidad busca generar modelos que permitan la racionalización de los recursos. “La centralidad deber ser medida con relación a las personas y el indicador principal en la medición debe ser el empleo”. (Montellano, 2013, p. 30)

Para medir una centralidad, se debe tener en cuenta: la ubicación de centros comerciales o equipamientos educativos, establecer unidades económicas y número de empleados, verificar la concentración de empleo, la distancia que una persona está dispuesta a caminar en busca de un

² Deseconomías: Factores que causan que las grandes empresas produzcan bienes y servicios con un incremento en el costo por unidad de cada producto.

satisfactor determinado (que no se gaste más tiempo, que no tenga obstáculos), entre otros factores que permitirán definir y fortalecer este concepto.

Los proyectos generalmente forman nuevas dinámicas que determinan ajustes en la rentabilidad de los usos del suelo, aparecen modificaciones de tipo funcional y físicas. Estos aumentos de rentabilidad producida se dan en áreas estratégicas de acuerdo con su ubicación y las posibilidades de desarrollo urbanístico, determinando una valorización causada por la ejecución de obras de infraestructura, modificaciones de uso de suelo, permitidos por los planes de ordenamiento territorial, cambios en las densidades permitidas, generando mayor aprovechamiento de uso del suelo e inversiones realizadas por constructoras privadas. Generalmente se sostiene que cuando se realiza un cambio de uso, de uno menor a uno mayor, se presentan incrementos fuertes de valor, en tiempos cortos, causando incrementos en los valores del suelo y nuevas plusvalías. Otra característica importante, es que estas nuevas áreas de desarrollo se reconfiguran como nuevas centralidades, a través de demandas de gran poder adquisitivo.

Estos procesos, permiten identificar las características más comunes en las centralidades urbanas como:

- ✓ Los grandes proyectos producen modificaciones claves en la estructura de la centralidad urbana
- ✓ Se identifican cuáles son los intereses dominantes que contribuyen a promover estos cambios.
- ✓ Se delinear algunos conflictos que allí se producen.
- ✓ Se establecen nuevas formas físico-sociales que surgen con la globalización.

(Cuenya, 2011)

A partir del análisis de Centralidad Urbana, se puede observar que, en la generación de nuevos proyectos, el uso del suelo juega un papel importante, como un proceso preliminar de la ejecución de obras.

Los grandes proyectos en la estructura de la Centralidad están posibilitados y en casos, organizados por un conjunto de intereses económicos, funcionales y políticos dominantes que, operando en distintas escalas y con distintas lógicas, van a empujar hacia la creación de una nueva centralidad (Cuenya, 2011)

De esta manera, se observa que no solo los planes maestros y de ordenamiento territorial, determinan el entorno construido, los grandes proyectos cuentan con otro tipo de intereses generados por inmobiliarias y constructoras privadas que buscan lucros individuales, y a los cuáles también el sector público se unirá, con la búsqueda de intereses particulares proyectados desde las utilidades generadas por plusvalías y frente a los cuáles solo se opondrán intereses por parte de los afectados socialmente en estos procesos de desarrollo.

2.1.5 Policentrismo y nuevas centralidades

Figura 1. *Imagen Sector Cañaveral*



Fuente: Archivo personal

Los conceptos de centralidad urbana, han sido consolidados, gracias a la suma de varios factores: localización estratégica, buena accesibilidad, mezcla de usos, alta densidad de habitantes y visitantes, una perceptible cantidad y calidad de espacio público y colectivo, interacción entre espacio edificado y libre , entre otros aspectos, un atribuible valor simbólico a través de la potenciación de la identidad del lugar (tanto por su geografía e historia como por sus formas urbanas y arquitectónicas). (Fontana & Mayorga, 2013)

Estudios intraurbanos igualmente pre- suponen la existencia de un centro, como Alonso (1964) y Wingo (1961), los cuales concentran el empleo, el consumo y organizan la distribución del uso del suelo residencial a su alrededor. (Kafka, 2008)

El modelo de crecimiento de numerosas ciudades en expansión se aleja paulatinamente del monocentrismo, conformando estructuras policéntricas donde coexisten diferentes centros de empleo.

El antecedente teórico del policentrismo es el modelo monocéntrico que en su forma más depurada se conoce como el modelo de Alonso, Muth & Millis (2008), basado en la teoría económica neoclásica, en la cual los agentes económicos tratan de maximizar sus utilidades, dando a sus recursos usos alternativos. Las empresas demandan uso del suelo para desarrollar sus negocios; los hogares demandan vivienda; unos y otros demandan servicios de transporte que les permita acceder a los mercados para trabajar, comprar o vender. (Straszheim, 1999)

El uso del suelo se asignará a la función que genere la máxima utilidad económica; una unidad de suelo localizada en el sitio X, se asignaría al agente que ofrezca la mayor rentabilidad por ella. Una unidad de suelo se diferencia de las otras, por la distancia a que se encuentre de los mercados de trabajo y de bienes y el gasto en transporte para llegar a ese sitio, dependerá de qué tan separados se encuentren. Según Brueckner (1999), los costos de transporte son internalizados por la empresa y los hogares; y hacen parte de su restricción presupuestal; por esto minimizar los costos en transporte implicará maximizar los beneficios.

Desde esta perspectiva monocéntrica, las empresas hallarán ventajas localizándose en el centro, y para los hogares los lugares más demandados serán los que estén más próximos a ese centro.

El caso del modelo policéntrico es distinto, para su estructura y forma urbana existen dos enfoques; uno lo propone la nueva economía urbana (NEU), y otro, es el policentrismo en red, ambos enfoques coinciden en que el modelo monocentrista ya no es suficiente para representar la estructura de las ciudades actuales, cada vez más complejas. (Richardson, 1988)

Frente a un único centro urbano, los modelos policéntricos reconocen la existencia de elementos que le hacen contrapeso a esa fuerza concentradora en un único sitio, y lo hacen mediante una serie de costos relacionados con la concentración de la actividad económica o el

crecimiento del espacio urbano. Estos costos empujan a las empresas hacia la dispersión y que otras localizaciones resulten atractivas para las empresas. (Anas, 1998)

El policentrismo, así es el resultado de la evolución del monocentrismo, si el tamaño de la economía aumenta, si los costos de aglomeración en el centro aumentan; si es posible reproducir las ventajas de la aglomeración en la periferia, entonces el centro tradicional (monocentro) pierde importancia, pero da lugar a la aparición de centros de empleo en la periferia. (García & López, 2006)

Según los modelos de la nueva economía urbana (NEU), la estructura policéntrica constituye un equilibrio resultante de las decisiones de localización de las empresas y los hogares. De acuerdo con la simultaneidad de las decisiones, los modelos pueden ser exógenos endógenos. En los modelos exógenos, la decisión de localización de las empresas es exógena, ya está dada y la localización de los hogares se decide después. En los modelos endógenos las decisiones de localización de empresas y hogares ocurren simultáneamente. (Richardson, 1988)

En el modelo policéntrico exógeno, la localización se da a priori y se parte del supuesto de que existe más de un centro de empleo, por su parte, los modelos endógenos, asumen el policentrismo como un equilibrio resultante de la interacción de economías de aglomeración y los costos de transporte, y solo se configura si con esta estructura se alcanza una asignación óptima del suelo, que minimice los costos del transporte, de los productos y de los trabajadores.

El policentrismo en red hace referencia a una estructura urbana con un conjunto de centros integrados mediante relaciones de cooperativismo y complementariedad, la jerarquía de los centros responde en última instancia a su tamaño.

Se define el policentrismo en red como un sistema de relaciones y flujos de naturaleza horizontal y no jerárquica, entre centros especializados que dan lugar a diversas economías.

En sí, el policentrismo constituye un equilibrio espacial en los modelos de localización de los agentes económicos; al estudiar el policentrismo, se ha considerado la morfología y la funcionalidad, respecto al primero, la metodología se centra en analizar los efectos sobre la distribución del empleo y la población; el segundo, o policentrismo funcional se ha concentrado en establecer las relaciones entre los centros y la movilidad. Algunos estudios han abordado ambos factores y muestran mayor capacidad para caracterizar y valorar el grado de policentrismo y su dinámica. (Sánchez, 2008)

Desde otra perspectiva, el policentrismo puede interpretarse como un modelo de crecimiento alternativo a la dispersión, un fenómeno que es visto con preocupación por urbanistas, ecólogos, economistas, geógrafos, y por supuesto, también por parte de las administraciones públicas que deben suministrar las infraestructuras y servicios necesarios. Sea como fuere, está claro que el policentrismo supone un gran desafío teórico, empírico y político, por lo que resulta conveniente llevar a cabo una estrategia de investigación que permita medirlo razonablemente y profundizar en las causas que lo originan y en los efectos que provoca”. (Muñoz, Galindo & García, 2005)

2.2 Marco Legal

Los fundamentos legales que sustentan la investigación son los siguientes:

Constitución Política de Colombia. En su artículo 1º define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entes territoriales. Autonomía, entendido como la capacidad de gestionar de forma independiente los asuntos propios (autonomía administrativa) en virtud de la descentralización, de donde se derivan la capacidad de dictar normas, capacidad de la comunidad para elegir sus órganos

de gobierno (autonomía política) y la suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias (autonomía fiscal), que implica la potestad para fijar tributos, siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la Ley, participar de las rentas nacionales y administrar sus recursos. Sin embargo, la competencia impositiva de los entes territoriales no es ilimitada, puesto que Colombia es un país unitario y por ende los Municipios no pueden establecer nuevos tributos, teniendo en cuenta que la facultad creadora es exclusiva del congreso (art. 287, 338 C.P.). Para su determinación, se deben tener presentes algunas consideraciones alrededor de la autonomía, la cual es capaz de manejar sus asuntos propios, aquellos que le conciernen exclusivamente al ente territorial y cuya libertad estará limitada por lo establecido en la Constitución Política y la Ley. Por lo tanto, esta autonomía territorial, acentuada en materia presupuestal será aplicada a dos tipos de entes territoriales: los departamentos (art. 300 C.P) y los municipios (art. 313 C.P.) (Corte Constitucional, Sentencia C-478, (1992).

En sintonía con ese espíritu el artículo 82, establece el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. También establece que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Mientras el artículo 317 establece que solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, esto no impide que otras entidades impongan contribuciones por valorización. Un porcentaje de estos tributos se destinarán a entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente de acuerdo con lo dispuesto en los planes de desarrollo de los municipios. Por su parte, el artículo 150-12 de la Carta Política expresa en tal sentido, que se deben establecer todas las contribuciones fiscales y de manera excepcional, las contribuciones parafiscales a las que se

diere lugar frente a los casos y bajo las diferentes condiciones en los cuales la ley así lo establezca. De la misma manera, la Constitución Política en su artículo 338, faculta en tiempos de paz al Congreso de la República, a las asambleas departamentales, concejos distritales y municipales a imponer las contribuciones fiscales o parafiscales.

Así mismo, y en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, las ordenanzas y los acuerdos promulgados, pueden fijar directamente los elementos del tributo siguiendo las directrices definidas en la Ley, cuando ésta no los haya fijado directamente, es decir, proporcionar las reglas que permitan que las autoridades cobren a quienes contribuyen, como una medida de recuperación de los costos de los servicios o por participación en beneficios proporcionados. La normativa que regule las contribuciones no podrá aplicarse sino a partir del periodo de inicio de la vigencia de la norma para tal fin. Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, en su capítulo IX hace referencia a la participación por plusvalía, la cual desarrolla lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política.

Ley 617 de 2000 por medio de la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional.

Ley 819 de 2003 mediante la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Decreto 1788 de 2004, por medio del cual se reglamenta parcialmente las disposiciones referentes a la Participación en Plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997. Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Decreto Ley 019 de 2012, Ley sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, artículo 181 “*Exigibilidad y cobro de la participación en la plusvalía*” que modifica el artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

2.3 Estado del Arte

Estado del Conocimiento o de la Cuestión

La necesidad de que existan municipios sostenibles con autonomía financiera ha generado nuevas fuentes de financiación de inversión pública, fomentando un interés notorio en campos específicos enfocados a las finanzas, tributos, crecimiento urbanístico y poblacional, jurídico-económicas y algunas otras relacionadas, diferentes trabajos investigativos a nivel nacional e internacional y reconocer fuentes de financiación que permitan un desarrollo en las estructuras poblacionales.

Algunos antecedentes investigativos son los siguientes:

Al analizar el artículo denominado “*Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: Una comparación inter- americana*”, se conocen las experiencias de recuperación de plusvalía en América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y América Latina, analizando las razones que han llevado a la utilización de distintas herramientas con diferentes resultados y niveles de éxito obtenidos en su implementación. (Smolka & Ambroski, 2003)

“El cálculo del efecto plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de usos del suelo en el desarrollo urbano de Bogotá D.C. – Colombia” este documento permite ampliar los conceptos y aplicaciones de la plusvalía a nivel internacional a fin de analizar la diferenciación con la aplicación de esta en la ciudad de

Bogotá- Colombia, procurando identificar claramente las deficiencias y limitaciones del uso de este instrumento específicamente en las actividades económicas que se registran por unidades prediales (Ramírez, 2013)

De igual forma el artículo denominado *“La participación en plusvalía en la ciudad de Bucaramanga y su impacto en la industria de la construcción”* hace mención a algunos estudios sobre el efecto que tendría la aprobación de la participación de la plusvalía en ciudades como Cali, el municipio de Chía, la experiencia de Bogotá luego de la aprobación de la participación en la plusvalía y finalmente el impacto que puede tener en la ciudad de Bucaramanga, describe los potenciales ingresos con que podría contar en el presupuesto de la ciudad y en el supuesto de no generar dichos ingresos, la plusvalía generaría otros beneficios como: detener la acelerada densificación urbana de la ciudad, que constituye una amenaza por la tendencia a desaparecer las zonas verdes, incrementando así la contaminación con CO₂ y el problema de movilidad que actualmente vive la ciudad, teniendo en cuenta que los constructores buscarían otros municipios donde no se encuentre aprobada la plusvalía. (Navas & Rodríguez, 2016)

El trabajo investigativo titulado *“La Participación de Plusvalía, una Herramienta Inexplorada de Transformación, Sostenibilidad y Desarrollo en Colombia”* realiza un análisis reflexivo de los beneficios que generaría la aplicación adecuada de la plusvalía en los propietarios de tierras y en las entidades estatales en sostenibilidad y financiamiento, entendiendo esto como deber del Estado, pues la plusvalía se reconoce institucionalizada por la normatividad Colombiana, que garantiza a la administración pública el cumplimiento de la ley, la primacía del interés general y así mismo el beneficio social. (Díaz, 2016)

El trabajo de grado denominado *“Plusvalía por los Cambios en Clasificación del Uso del Suelo Generados por los POT en la ciudad de Bucaramanga”*, relaciona el Plan de Ordenamiento

Territorial (POT) y la aplicación de la plusvalía como una herramienta financiera, generando supuestos facticos por medio de los cuales se sostiene la falta de gestión e interés de las entidades territoriales al uso y aplicación de la plusvalía generando un deterioro fiscal y un atraso en el crecimiento urbanístico, el cual no permite mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad (Medina, 2018).

3. Metodología

Estudio de tipo descriptivo analítico respecto de la participación en la plusvalía (PP) como contribución que se da a la sociedad cuando una decisión administrativa genera un mayor valor a un predio, sin que el propietario haya realizado inversiones que ameriten un mayor precio del terreno, en este orden de ideas el análisis se centra en cómo este instrumento (PP sirve para financiar el desarrollo urbano ya que con los recursos obtenidos se invierte en viviendas de interés social; cuáles son las fortalezas, debilidades y las lecciones aprendidas. Según Hernández, Fernández & Baptista (2008) los estudios de tipo descriptivo se caracterizan por la descripción de hechos y fenómenos de manera muy aproximada a cómo se presentan en la realidad.

El enfoque de la investigación es cualitativo de corte hermenéutico jurídico. Es cualitativo porque el análisis se hace sobre textos, en lo que quiere comunicar el lenguaje y su sentido desde la perspectiva jurídica. Según Méndez (2008), el enfoque cualitativo se centra en el lenguaje, en el discurso, su sentido y significado, por lo tanto, expresa subjetividades. Por su parte, el enfoque hermenéutico jurídico hace referencia a la interpretación de la norma del Derecho propia del acto jurídico, o sea la ley. Hace parte de la epistemología jurídica y es un medio para el conocimiento científico (episteme) de las condiciones de la verdad (Lázaro, 2013). Así pensar la hermenéutica jurídica, es reflexionar desde el punto de vista del conocimiento sobre el estatuto epistemológico de la ciencia del derecho.

El diseño de investigación es el de revisión documental de literatura científica sobre el derecho tributario, sobre la participación en la plusvalía (PP) como derecho a recibir una retribución por valorización de un predio. Según Hernández et al (2008), la investigación documental consiste en la identificación, consulta y análisis de información de fuentes secundarias, para construir un nuevo conocimiento. El objetivo principal es dirigir la investigación desde dos perspectivas, la primera es recopilar información preexistente, y la segunda sistematizar esa información desde una visión generalizadora, con un conocimiento más profundo de una cuestión (Barraza, 2018).

La revisión documental se realiza en base de datos y repositorios de derecho, a partir de los conceptos “plusvalía”, “participación por plusvalía”, “plan de ordenamiento territorial y plusvalía”, “plusvalía y derecho tributario”, una vez se seleccionaron los documentos y artículos se procedió a depurar el material recopilado aplicando como criterios de inclusión los siguientes:

- ✓ Documentos publicados en Colombia, desde el año 2000 a 2023.
- ✓ Relativos a plusvalía de la tierra y derecho a participación en la plusvalía (PP).
- ✓ Publicaciones procedentes de repositorios y bases de datos de reconocido prestigio académico.

El procedimiento de la investigación contempló las siguientes fases:

Fase 1. Revisión documental de literatura científica del derecho en bases de datos y repositorios sobre “Derecho tributario”, “plusvalía de la tierra”, “participación por plusvalía (PP)”, identificación de documentos pertinentes, selección definitiva aplicando los criterios de inclusión.

Fase 2. Descripción de la normatividad sobre la participación por plusvalía (PP), para lo cual se revisa el derecho tributario, los planes de ordenamiento territorial (POT); la normatividad

para clasificar el uso del suelo; los tributos por valorización predial y la participación en la plusvalía (PP), como retribución a la sociedad por efecto de acto administrativo.

Fase 3. Análisis de la participación en la plusvalía (PP) en el contexto de implementación como contribución, fortalezas y debilidades. En este propósito se reflexiona sobre el derecho a recibir retribución por parte del Estado y la sociedad, la justificación de ese derecho y se analizan las condiciones del contexto para su aplicación.

Fase 4. Planteamiento de recomendaciones para la implementación de la participación en la plusvalía (PP) como instrumentos de desarrollo urbano. En este propósito se analiza la situación económica de Colombia, los ingresos tributarios, el efecto de la pandemia y la recuperación económica postpandemia; el catastro multipropósito como parte de la ampliación de la base gravable y reformas económicas del presidente Gustavo Petro y su impacto en la aplicación de la participación por plusvalía en el contexto actual.

4. Resultados

4.1 Normatividad Nacional sobre la participación en la plusvalía (PP) como instrumento de financiación del desarrollo urbano

La Constitución Política otorga a las entidades territoriales la autonomía para decretar tributos que puedan compaginarse con lo que trae implícito el precio de la descentralización política, administrativa y fiscal, produciendo eficiencia en el manejo de los recursos públicos transferidos por el gobierno central y el fortalecimiento de los recursos propios. Al respecto Zapata (2010) menciona “Desde la misma Constitución se buscaron varios objetivos complementarios para el fortalecimiento de los fiscos territoriales” (p.8). Sin duda alguna, la Constituyente de 1991 se encargó de dejar instrumentos para ser utilizados por las entidades territoriales con el fin de lograr sus propósitos. Un ejemplo de ello es la obligación que deja a la corporación legislativa de

expedir la Ley 1454 de 2011, la cual dicta normas orgánicas sobre el Ordenamiento Territorial y Estatuto Orgánico de Presupuesto, que integra todas las normas en materia presupuestal y cuyas modificaciones se encuentran incluidas en la Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003. Además, el Estatuto Tributario Territorial brinda la posibilidad que los departamentos y municipios sean autosostenibles y garanticen a sus habitantes aceptables niveles de vida.

En este sentido, las Entidades Territoriales deben encaminar las acciones que les permitan consolidar sus finanzas públicas para superar la crisis, según Zapata et al (2001) “al finalizar la década de los noventa se encuentra una limitada autonomía financiera, manifestada por el poco dinamismo de sus bases de tributación, un desbordado incremento del gasto y un insostenible endeudamiento” (p. 5).

Frente a este panorama, los Entes Municipales deberán hacer uso de otros instrumentos financieros que gocen de reserva de Ley (art. 82, 150-12, 287 C.P.) y sean fuentes de recursos que posibiliten a las administraciones municipales atender otros sectores y realizar obras que beneficien a la sociedad en general.

De esta manera se hace necesario fortalecer las finanzas públicas de los Municipios y Departamentos, los cuales deben tener como meta lograr la sostenibilidad fiscal, lo cual según Lozano et al (2009) “Es un asunto que concierne a la estabilidad y al crecimiento económico de largo plazo” (p. 2). Esa sostenibilidad fiscal se logra cuando los ingresos del Estado sean suficientes para subsanar los gastos públicos (Funcionamiento, Inversión y Servicio de la deuda); y como es de conocimiento público, la mayor fuente de ingresos de este son los tributos.

Las Entidades Territoriales son muy débiles frente al desarrollo de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, sus perspectivas político-administrativas y usos del suelo, la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), han sido una debilidad desde el

aspecto técnico, la falta de financiación y presupuesto para contratar los estudios necesarios para la formulación y revisión de este instrumento, sumado a la desactualización de catastros y dificultades en materia de titulación y legalización; el POT debe resolver todos estos aspectos y en la medida en que se dilaten estos procesos de aprobación, los entes territoriales limitan la posibilidad de generar nuevos recursos y de gestionar medios adicionales de financiación ante las Entidades del Estado que permitan adelantar nuevos proyectos. Esto ha generado que los ingresos propios sigan siendo inferiores a los que reciben por transferencia del gobierno central. Los resultados muestran que las transferencias que reciben los municipios de la nación alivian su carga fiscal y, al igual que la deuda, se constituyen en la principal fuente de expansión del gasto.

Sin embargo, estos aportes transferidos por la Nación a los municipios no son suficientes para que las administraciones municipales logren dar cumplimiento a sus planes de gobierno. Para ello, se requieren ingresos adicionales que puedan ser invertidos en la solución de infraestructura, viviendas y obras públicas, permitiendo el desarrollo urbanístico de los municipios. En este aspecto, desde la Carta Política de Colombia, el legislador entrega una alternativa de financiación con lo consagrado en su Art 82 “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las Entidades Públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”. Según Carbonell (2001) “es deber del Estado – Velar por la protección del espacio público – y de participar – En la plusvalía que genere su acción urbanística” (p. 5).

De esta manera el legislador, con la creación de esta participación, abre una alternativa de financiación del desarrollo urbanístico de las ciudades al implementar y aplicar este instrumento

dentro su política fiscal y su ordenamiento territorial, entendiendo que la plusvalía es a favor de las entidades públicas, por las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo, incrementando su aprovechamiento y, por ende, generando beneficios a los propietarios o poseedores de los predios afectados por dichas acciones. (Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).

La Participación en la Plusvalía “un novedoso instrumento financiero”, antes de mencionar la participación en la plusvalía es necesario precisar cómo este instrumento financiero encuentra su justificación en asociar la riqueza con las rentas de la tierra y la propiedad raíz. Al respecto hay que recordar que el impuesto a la propiedad según Plaza (1995) “Grava la posesión de las riquezas, el capital integrado, generalmente a través de manifestaciones aisladas y representadas por determinados bienes muebles o inmuebles” (p. 291).

Desde otra perspectiva, Low (1986) menciona que “los impuestos que recaen sobre la tierra contribuyen a su buen uso y a su productividad, pues de lo contrario los propietarios no tendrían los recursos para sobrellevar la carga impositiva” (p. 215).

En este contexto y teniendo en cuenta que la participación en la plusvalía fue concebida como una medida para que los entes territoriales pudieran regular la utilización del suelo y participar sobre el mayor valor que generen las acciones urbanísticas, se afirma que “el objetivo explícito de este instrumento es recuperar entre el 30% y el 50% de la Plusvalía generada por acciones del Estado, ya no solo circunscritas a la ejecución de obras públicas, sino debida a acciones urbanísticas de las Entidades Públicas” (Vejarano, 2008, p.79). Se puede enmarcar como instrumento financiero ligado al desarrollo urbanístico de las ciudades.

Antes de desarrollar los elementos de dicho instrumento se debe comprender qué es la participación en la Plusvalía y para ello se cita a Guiddens (1994) quien manifiesta que la plusvalía se manifiesta en la ganancia, es decir en el mayor valor que renta la tierra.

Desde la concepción de Plusvalía planteada en la obra de Marx (1867) “El Capital”, ésta se percibe como el mayor valor que gana el capitalista gracias al desarrollo de las tareas por el trabajador. Pues si bien, este a cambio de su trabajo recibe un pago, en últimas quien acumula dicho trabajo es el capitalista, pues es el dueño de la tierra. Al respecto, el diccionario de la Real Academia Española-RAE (2010) se refiere a la plusvalía como el aumento del valor de un objeto o cosa por motivos extrínsecos a ellos. Para Jaramillo (2001), consiste en “la recuperación de un porcentaje de los traslados que el Estado hace a los particulares a partir de las decisiones de los municipios” (p. 168).

Partiendo del hecho que la plusvalía es el mayor valor que adquiere un bien o cosa por factores externos, la participación en ésta puede ser vista según Furtado & Smolka, (2003) como la “Herramienta para recuperar para la población el incremento en el valor de la tierra asociado con acciones públicas, aumento que de otra manera sería capturado por entidades privadas” (p. 3), o de conformidad con la Alcaldía de Medellín (2006) como “La Participación en Plusvalía como instrumento para la gestión urbana, desarrolla claramente el principio de reparto de cargas y de beneficios a nivel ciudad, desde todos los ámbitos que la compongan, esto siempre que atendiendo a los hechos generadores ésta se produzca” (p. 15). Del mismo modo, también puede concebirla como un mecanismo para controlar el uso del suelo o como indicador de gestión de las administraciones municipales. Este principio de participación del Estado en la plusvalía, derivada de su acción urbanística, se vincula a los otros cuatro principios centrales de la Ley 388 de 1997, directamente enmarcados en la Constitución Política de Colombia - CPC, como son: la Función

Social y Ecológica de la Propiedad, la Prevalencia del Interés General sobre el Particular, el Urbanismo como Función Pública y la Distribución Equitativa de las Cargas y Beneficios derivados del Desarrollo Urbano (Contraloría de Bogotá, 2013).

Por otro lado, Blanco et al (2006), afirma que el ordenamiento territorial se fundamenta en estos mismos principios, tres pilares de igual importancia y que ninguno de estos ha de sacrificarse en función del otro. Es necesario mencionar que a través de la Ley 388 de 1997 se define y se intenta reglamentar este tributo novedoso, no por sus años de promulgación sino por su poca aplicabilidad y porque permite el desarrollo urbano de las ciudades, convirtiéndose en un mecanismo de financiación, un indicador de gestión y una herramienta de control del suelo.

Por lo anterior, no sólo se debe asociar la plusvalía con la materia tributaria, sino también como lo menciona (Montoya, 2003), quien afirma que “debe ligarse al desarrollo urbano desde sus nociones jurídicas y normativas” (p. 123); percepción también compartida por Caicedo (2001), quien argumenta que “el uso del suelo y todo lo que implica este proceso o se relaciona de manera directa o indirecta debe ser regulado y atendido no solo desde aspectos tributarios, sino desde políticas públicas” (p. 37).

De conformidad con lo dispuesto en el Art 82 de la Constitución Política de Colombia y lo desarrollado y estipulado en la Ley 388 de 1997, particularmente en su art 73 y siguientes, se aborda y establecen los elementos esenciales de este tributo, haciendo referencia a “La Participación en la plusvalía como el derecho de las entidades públicas a participar de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano, incrementando su aprovechamiento y generando beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones”. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante manifestar que mediante las acciones urbanísticas los Entes Municipales ejercen su facultad de

ordenar territorialmente sus localidades. “El principio mismo de la ordenación territorial es promover una visión a largo plazo, anticipándose a las necesidades y no concentrarse únicamente en la corrección de desequilibrio nacidas de otras coyunturas socioeconómicas que pertenecen al pasado” (Gabiña J, 1998, p. 38)

En el caso de la plusvalía, que es una contribución con destinación específica dirigido al desarrollo urbanístico, ésta contribuye de manera importante en los objetivos de la ley 388 de 1997, mediante la creación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT's) en donde las administraciones Municipales definen los planes y regulaciones que orientan el desarrollo urbano del territorio y la utilización del suelo. Además, se profundizó y acentuó la premisa en la propiedad no como un derecho absoluto y se estableció la distinción entre la misma y el derecho a urbanizar y construir determinando que ciertas prerrogativas (urbanizar y/o construir), las cuales no están ligadas a tal derecho, sino que son decisiones que corresponden exclusivamente a las Autoridades Públicas (función pública de urbanismos) (Pinilla, 2004).

De esta manera y con un panorama amplio sobre la definición, importancia y relación de este tributo con el desarrollo territorial de los Municipios, se hace importante profundizar sobre sus elementos y experiencias de aplicación. La plusvalía encuentra su origen y fundamento en el artículo 82 de la Constitución Política, en el aparte donde se tratan “los derechos Colectivos y del ambiente” según Camacho (1997), “la plusvalía cumple varios propósitos uno en el aspecto tributario y otro desde lo social y lo ambiental, pues puede convertirse en un instrumento de distribución de los ingresos y protección del ambiente, en tanto que el pago de participación por cambio del uso del suelo, puede desincentivar asentamientos en áreas verdes y por ende la intervención del hombre en ecosistemas vigentes que cumple con su función natural” (p. 169) .

Se aprecia en el orden constitucional la primacía de los derechos colectivos sobre los de los particulares” es desarrollada como se mencionó anteriormente por la Ley 388 de 1997, sus principales elementos se describen en la tabla 1.

Tabla 1. *Elementos principales de la participación en plusvalía*

Sujetos activos	Entidades públicas (art. 82/87 C.P.) Municipios y distritos (art. 73 Ley 388/1997)
Sujetos pasivos	Propietarios, poseedores (art. 81/83 Ley 388/1997)
Hechos generadores	1. Realización de Obras Públicas (No Contribución por Valorización). 2. Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana – suelo rural como suburbano. 3. Establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo. 4. Autorización de un mayor aprovechamiento del suelo – índice de edificación – índice de ocupación – o ambos a la vez (art 74/87 Ley 388/1997).
Base gravable	La diferencia entre el precio comercial por metro cuadrado antes y después de una acción urbanística (Art. 75/76/77/80 Ley 388/1997).
Tarifa	Puede oscilar entre el 30 % - 50 % del mayor valor por metro cuadrado. (Art 79 Ley 388 de 1997).

De acuerdo con Pinto (2010), “desde el punto de vista de la planificación urbana el panorama en la década 2000 al 2010 es bastante complejo, pues la mayoría de las ciudades no habían consolidado una planificación urbanística capaz de dar respuesta a los problemas del desarrollo urbano, quedando estos subordinados a la planificación del desarrollo con énfasis en lo económico” (p. 42).

Proceso para determinar la Participación en la Plusvalía (PP). Es el incremento en el valor del suelo producto de una acción estatal o un cambio normativo, en relación con el uso del suelo.

Tabla 2. Adopción y reglamentación

Supuestos iniciales	-Reglamentación del esquema o plan ordenamiento -Aprobación instrumento en el Concejo
Insumos	-Hecho generador efectivo (% terr) -Observatorio de precios (ó avalúo catastral) -Estimaciones generales (espacio fiscal del instrumento)
Verificación	-No exista doble tributación. -Utilidad del instrumento frente a otros. -Definir excepciones y reglas aplicación -Definir elementos de la obligación -Espacio fiscal (qué alcanza a financiar)

Tabla 3. Estimación

Supuestos iniciales	-100% norma adoptada -Zonificación dimensionada (evitar norma predio a predio)
Insumos	-Observatorio precios o Avalúo Catastral -Avalúos por zonas (o subzonas) o modelos para estimación masiva
Verificación	-Caracterizar mercado: % ganancia; % costos; % indirectos; % suelo (zona o pto.) -Verificar elasticidad precio positiva al cambio de norma
Monitoreo y control	-Contrastar estimaciones versus incremento real de precios (fuentes secundarias o actualización catastral)

Tabla 4. Liquidación y cobro

Supuestos iniciales	-Inscripción folio -Comunicación a terceros -Procedimiento con curadurías
Insumos	-Estudio normativo -Estudio de mercado -Resultados de la estimación
Monitoreo y control	-Fiscalización licencias -Visibilidad de las inversiones

4.2 La Participación en la Plusvalía (PP), contexto de implementación como contribución, fortalezas y debilidades

En Colombia, el concepto de Plusvalía tiene su origen en la Constitución Política de 1991 en el título II capítulo 3 (De los derechos colectivos y del ambiente) artículo 82, que establece: “...Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”. Este a su vez fue desarrollado por la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, al tiempo que estableció para todos los municipios la obligación de diseñar y aprobar un Plan de Ordenamiento Territorial con vigencia de tres períodos constitucionales completos de las Administraciones, siendo la plusvalía una de las fuentes principales de financiación del desarrollo urbano y precisa su relevancia en la implementación de tres principios orientadores de la propiedad privada fundamentado en: 1) la función social y ecológica de la propiedad, 2) la prevalencia del interés general sobre el particular y 3) La distribución equitativa de las cargas y beneficios. Igualmente, se dispuso que los municipios a través de sus concejos municipales mediante acuerdo debían adoptar la plusvalía, sustentado también en la carta magna Título XI capítulo 3 (Del régimen Municipal) artículo 317: “Sólo los Municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior, no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización...” La Participación en la Plusvalía tiene una incuestionable justificación como mecanismo para que el Estado y finalmente la comunidad participen de los frutos que originan las acciones de la comunidad y del Estado, ajenas al esfuerzo individual del propietario, que confiere a este tributo o gravamen sui generis solidez y fundamento frente a los principios de capacidad y de imposición justa.

A pesar de lo expuesto, esta figura es concebida como un instrumento de regulación del mercado que se articula claramente a los instrumentos de gestión del suelo y como un derecho de

la colectividad a participar en los incrementos de los precios de la tierra derivados de la acción del Estado, al mismo tiempo que presenta sin lugar a duda características propias de los tributos. Esta característica adicional de tributo la adquiere implícita obligatoriedad que se impone por el Estado al ciudadano de participar de la plusvalía generada y para ello es necesario que medie un acto jurídico que tenga la capacidad de ser fuente de obligaciones, como es una ley (Ley 388 de 1997) expedida en ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Para que el Estado reciba una participación por el mayor valor que adquieren los inmuebles por sus acciones urbanísticas, es necesario que ejerza su potestad impositiva y establezca un tributo que grave esa propiedad. De lo contrario el propietario no tendría obligación de trasladar parte de ese valor. Así la participación en la plusvalía no nace por su sola acción urbanística ni permite al Estado simplemente captar lo que le corresponde, sino que es necesario que medie una ley que sea la fuente de la obligación. Por lo tanto, es una obligación tributaria y le serán aplicables los principios propios del derecho tributario.

La participación reúne todas las características que definen los tributos: se trata de una obligación impuesta por el Estado en ejercicio de su poder de imperio, derivado de la obligación que la Constitución impone a los ciudadanos de contribuir a los gastos e inversiones del Estado. Para que el Estado reciba una participación por el mayor valor que adquieren los terrenos por sus acciones urbanísticas es necesario que ejerza su potestad impositiva y establezca un tributo que grave la propiedad, que concreta la obligación para el propietario de trasladar en dinero, en tierra, en participación en un proyecto urbanístico o en otros elementos similares, una proporción de ese mayor valor.

Ahora bien, dentro de la clasificación generalmente aceptada de los tributos, la participación por plusvalía es concebido como un instrumento de regulación del mercado que se

articula con los instrumentos de gestión del suelo y como un derecho de la colectividad. En Sentencia C-545 de 1994, la Corte Constitucional define Contribución Especial, como un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización; más adelante, nuevamente la Corte Constitucional de manera implícita en la sentencia C-495 de 1998, consideró la plusvalía como una contribución, al expresar: “...*al igual que la valorización, esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico, con ocasión de las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas.*”; de otra parte, en sentencia C-927 de 2006, la corte señala los rasgos característicos que describen el concepto de contribución así: (i) Surge de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: “*La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen*”; (iv) El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) La contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido. Sumado a lo anterior, en la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial se concibió a la plusvalía como una reorientación o reemplazo de la contribución de desarrollo municipal, como se le denominó inicialmente a través de la Ley 9 de 1989, conocida como Ley de Reforma Urbana.

En consecuencia, las Administraciones Municipales en los procesos de elaboración de los proyectos de acuerdo, deben dar cuidadosa observancia a los principios con los cuales se establecen las contribuciones fiscales, y de manera excepcional las contribuciones parafiscales en los casos y condiciones exigidas por la Ley. El Artículo 338 de la Constitución Política indica que, de la misma manera, frente a las contribuciones de índole fiscal y parafiscal, su fijación está determinada por las leyes, ordenanzas y los acuerdos quienes son los directamente responsables de fijar las tasas de contribución, al mismo tiempo de fijar los elementos del tributo como son, los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables junto con las tarifas de los impuestos y frente a la reserva de ley y la legalidad, el sistema tributario se fundamenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, indicando que las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad (Artículo 363 de la Constitución Política).

Los Principales elementos para tener en cuenta en la reglamentación general de la participación en plusvalías por parte de los Concejos Municipales. Corresponde al Concejo autorizar de manera general a la Administración Municipal para ejercer su capacidad impositiva, asegurando la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de sus entidades, que concreta la obligación del particular de trasladar parte del mayor valor del que son objeto sus terrenos por efecto de dichas acciones urbanísticas. Además de esta autorización, de manera específica las disposiciones más importantes que corresponde tomar al Concejo hacen relación con el monto o tarifa de la participación y con la destinación de los recursos y todas aquellas que aseguren la aplicación y administración de la Participación.

Teniendo en cuenta que se trata de establecer las normas de carácter general, la posible estructura de un proyecto de Acuerdo podría ser la siguiente:

1. Objeto;
2. Personas obligadas al pago y entidades que tendrán derecho a participar en la plusvalía;
3. Hecho generador;
4. Criterios y reglas para determinar el efecto de plusvalía;
5. Tarifa;
6. Exigibilidad;
7. Procedimientos para liquidación y pago, y;
8. Destinación de los recursos.

A continuación, se examinan los aspectos relacionados con el hecho generador, los criterios y reglas para determinar el efecto de plusvalía y los momentos de exigibilidad y pago; y también las ya señaladas de monto o tarifa y destinación de los recursos.

A. Estructura del hecho generador. De conformidad con el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, para que se realicen o configuren los hechos generadores de la participación en la plusvalía se requiere que se cumplan dos requisitos:

1. Que se produzca una decisión administrativa (un acuerdo del Concejo, un Decreto del alcalde) que constituya una acción urbanística, y
2. Una decisión que contenga o suponga una autorización específica, respecto a cualquiera de los tres hechos generadores a que se refiere el mencionado artículo, los cuales tienen que ver con decisiones administrativas, a saber:
 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; y,

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.

Según lo expresa el diccionario de la Lengua Española, “autorizar” es “dar a uno autoridad o facultad para hacer alguna cosa”, implica, pues, especificidad y particularización.

Los planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Parciales no son instrumentos que adopten autorizaciones específicas respecto a inmuebles y propietarios o poseedores. Los Planes de Ordenamiento Territorial y/o los instrumentos que lo desarrollan delimitan unas zonas o subzonas beneficiarias de una o varias acciones urbanísticas y en ellos se determina si tienen “efecto de la plusvalía”; pero sólo cuando se autorice específicamente el cambio de uso o el mayor aprovechamiento del suelo para cada predio, se realiza el hecho generador, o cuando efectiva y específicamente se autorice la incorporación a suelo de expansión urbano o suburbano, para cada predio.

El vínculo jurídico entre los propietarios o poseedores y el Estado o Entidad Territorial, cuando se expiden Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial, o cuando estos se desarrollan mediante otros instrumentos, no nace con ellos, sino que queda latente, como posibilidad y sólo se hace exigible si se dan las situaciones previstas en la ley (solicitud de licencia de urbanización o construcción, cambio efectivo de uso del inmueble). Si estas situaciones o hechos no se dan, no nace la obligación tributaria, no se causa el gravamen, ni será obviamente exigible.

Más aún, es claro que las normas de ordenamiento territorial, en tanto normas de carácter público y de interés general, no crean derechos adquiridos, ya que esta categoría corresponde al ámbito del derecho privado y sólo en este ámbito puede ser aplicada, toda vez que tiene como finalidad proteger las relaciones jurídicas establecidas entre particulares. En Derecho Urbanístico

solo podría hablarse de situaciones jurídicas consolidadas cuando se produzcan autorizaciones específicas para urbanizar o construir, situación que sólo ocurre en el caso de la expedición de licencias urbanísticas o de atribución de aprovechamientos urbanísticos en planes parciales.

En conclusión: (1) el requisito que señala la ley consistente en que la acción urbanística debe estar contenida en el POT, implica necesariamente que el POT o los instrumentos que lo desarrollan deben ser preexistentes a la consolidación de la obligación tributaria de la participación en la plusvalía; (2) los hechos generadores de plusvalía (del incremento en los precios del suelo) deben estar previstos en el POT o en los instrumentos que lo desarrollan, pero la obligación tributaria se concreta o nace con una autorización específica a aumentar la edificabilidad o a destinar el inmueble a un uso más rentable; y, (3) para que pueda válidamente hablarse del nacimiento de la obligación tributaria correspondiente a la modalidad de participación en la plusvalía se requiere que se den todos los elementos arriba anotados y, por tanto, no basta que se haya aprobado un Plan de Ordenamiento Territorial.

B. Exigibilidad. En general en la teoría tributaria el hecho generador de los tributos es realizado por el contribuyente, quien tiene una relativa libertad de incurrir en el hecho señalado por la ley como generador de la obligación o evitarlo, no realizarlo y no quedar gravado. Por excepción, en el caso de la contribución de valorización y de la participación en la plusvalía, el hecho generador no depende de una conducta del contribuyente, sino de la administración pública. Pero en el caso de la participación en la plusvalía la concreción del hecho generador y la exigibilidad del tributo sí dependen de hechos que emanan del contribuyente.

Al parecer la Ley 388 de 1997 adoptó como hecho generador los hechos formativos o constitutivos del mayor valor de la propiedad y como momento de exigibilidad de la obligación aquellos hechos realizados por el contribuyente, en los cuales se hace efectivo el mayor valor del

inmueble (solicitud de licencia de urbanismo o construcción, cambio efectivo de uso, transferencia de dominio y adquisición de derechos de construcción). Este esquema, así entendido, generaría confusión, porque en sentido literal, el tributo se causaría con la simple decisión administrativa que configura la actuación urbanística. Pero el vínculo jurídico entre el particular y el Estado, la obligación tributaria propiamente dicha, no nace en ese momento, sino que queda latente, como posibilidad y sólo se hará efectiva cuando se realice alguna de las situaciones denominadas por la ley como de “exigibilidad”. Puede decirse que el hecho generador está sujeto a condición.

Si bien la Ley 388 de 1997 señala en el artículo 83 los momentos en que se hace exigible el tributo, sin ellos en realidad el tributo no nace, no se hace efectivo, sino que se mantiene en un nivel hipotético, potencial, latente. Concretando aún más los planteamientos sobre el hecho generador, hay que tener en cuenta que uno es el momento en que nace el efecto de plusvalías, entendido como mayor valor que pueden alcanzar los terrenos de una zona en desarrollo de actuaciones urbanísticas y otro es el momento en que nace la obligación tributaria propiamente dicha respecto a la participación en la plusvalía efectivamente realizada.

Es preciso también diferenciar entre el efecto de plusvalía (o incremento en el precio) que se genera en el momento en que se toma la decisión administrativa contentiva de una acción urbanística y el nacimiento de la obligación tributaria, que nace en el momento en que se concreta la autorización específica de edificar o de dar al predio el uso permitido.

Interpretando en conjunto la Ley 388 de 1997, el esquema de consolidación del hecho generador y causación o exigibilidad del tributo es el siguiente:

- 1) Los planes de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollan establecen las directrices y políticas generales de desarrollo del territorio y de ellas se derivan acciones,

actuaciones o normas generales de las cuales se origina la posibilidad para ciertos terrenos de adquirir una plusvalía o mayor valor.

2) El efecto de dicha plusvalía o potencial mayor valor de los terrenos se debe calcular y determinar (todavía de manera general) por la Administración Municipal, e inscribir en el registro inmobiliario.

3) Una vez ocurra alguno de los hechos previstos en el artículo 83 (solicitud de licencia, cambio efectivo de uso, adquisición de certificados de derechos de construcción) nace el tributo especial o sui generis denominado participación en la plusvalía, es decir, se concreta y consolida el vínculo jurídico por el cual el propietario o poseedor contrae la obligación de pagar un porcentaje sobre el efecto de plusvalía efectivamente realizado, el cual puede o no coincidir con aquel calculado de manera general.

C. Cálculo del efecto de plusvalía. En concordancia con la Ley 388 de 1997, se define el efecto de plusvalía como el incremento en el precio del suelo derivado de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo urbano, incrementando su aprovechamiento bien sea al autorizar un uso más rentable o una mayor edificabilidad y por mayor aprovechamiento del suelo el número de metros cuadrados de edificación permitidos por cada metro cuadrado de suelo, cualquiera que sea el índice, coeficiente o unidad de medida utilizada.

De esta manera quedan establecidas las diferencias entre los distintos conceptos que han sido trabajados en este documento. Una cosa es el hecho generador, que consiste en la autorización específica del mayor aprovechamiento del suelo y otra el efecto de plusvalía, que es el incremento en los precios del suelo derivados de dicha autorización, el cual constituye la base sobre la cual deben declarar y pagar el tributo una vez se consolide el hecho generador. No puede entonces confundirse hecho generador y efecto de plusvalía.

El efecto plusvalía, a diferencia del hecho generador de la obligación tributaria, sí se ocasiona cuando las autoridades o entidades distritales adoptan decisiones administrativas constitutivas de actuaciones urbanísticas y, por tanto, está previsto que en este momento se realice una liquidación de la participación de carácter general a efectos de dar publicidad a este gravamen y asegurar que sea conocido por los particulares en el ámbito de sus relaciones privadas y, además, con el fin de iniciar la etapa de publicidad para efectos públicos, que efectivamente asegure con posterioridad y mediante una liquidación particular el pago de la participación.

Con respecto al hecho generador referido a la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, que es quizás el principal hecho generador, es importante también diferenciar entre hecho generador y efecto de plusvalía. No existe ninguna duda que el hecho generador no es otro que la autorización específica 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. Otra cosa es el efecto de plusvalía que es el incremento en el precio del suelo derivada de dicha autorización.

D. Monto o tarifa de la participación. Como se ha indicado, los incrementos en los precios derivados de las decisiones urbanísticas o de las inversiones públicas no pertenecerían en estricto sentido al propietario, toda vez que él no realiza ningún esfuerzo, trabajo o inversión para que ellos se produzcan. Pero, aun así, se respeta claramente el principio constitucional de la participación, de manera que pueda ser distribuida también entre el propietario y el promotor, urbanizador o constructor.

De otra parte, los Municipios están enfrentados a un grave problema de exclusión y desigualdad social, que obliga a sus diferentes actores a utilizar mecanismos que aseguren la redistribución, como es la participación en la plusvalía. Tratándose de un tributo que afecta

exclusivamente a los propietarios de tierra y no a las actividades productivas generadoras de empleo y que se orienta a enfrentar la especulación con el suelo y el rentismo; es importante que el Concejo se plantee aprobar el monto máximo permitido por la ley, para que se obtengan realmente beneficios en la movilización de recursos para atender objetivos sociales en especial en el marco de la vivienda de interés social, sobre todo en términos de reducción de los requerimientos de recursos públicos para usos colectivos y sociales.

E. Destinación de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía. El artículo 101 de Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo, establece que los municipios destinarán no menos del 40% de los recaudos por concepto de participación en la plusvalía a la compra de predios para vivienda de interés social tipo I.

La ley 388 de 1997 en su artículo 85° contempla las siguientes posibilidades de destinación de los recursos:

- ✓ Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
- ✓ Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
- ✓ Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
- ✓ Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.

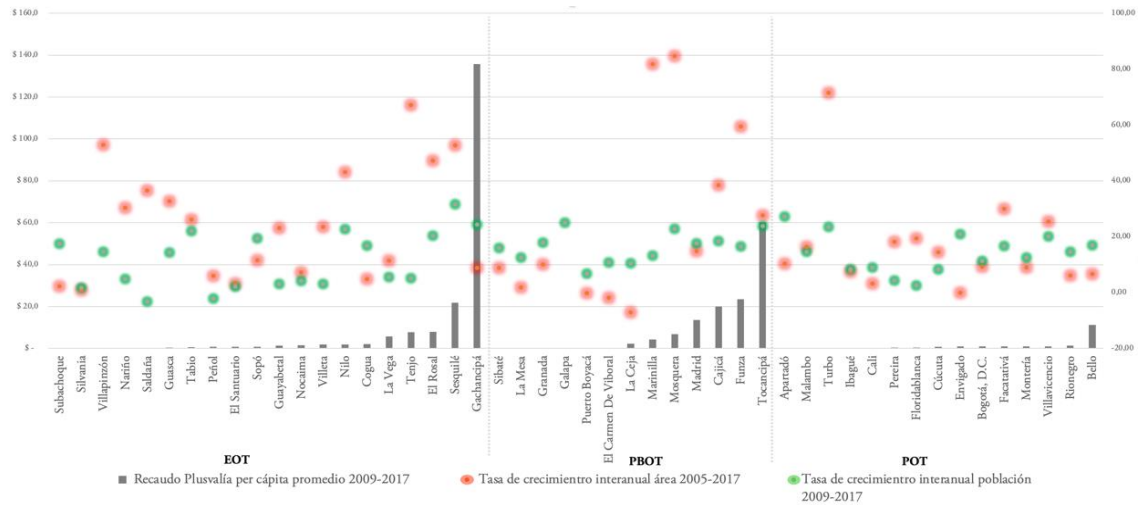
- ✓ Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
- ✓ Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
- ✓ Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Es importante tener en cuenta que los recursos provenientes de la plusvalía pueden no ser muy elevados, es recomendable prever una destinación en conjunto a algunos de los fines de mayor importancia social y que puedan tener un mayor impacto redistributivo. También se recomienda considerar la conveniencia de no priorizar la compra de tierras, que aplicada de manera desarticulada de los demás instrumentos de gestión del suelo puede resultar en dificultades relacionadas con el encarecimiento de los precios. Se recomienda, haciendo una interpretación integrada del artículo que se acaba de transcribir, que los recursos por plusvalía se destinen a la generación de suelo urbanizado para vivienda de interés prioritario.

Según artículo publicado por la revista *Investigaciones Regionales –Journal of Regional Research* en el año 2021, sobre un estudio realizado en 444 municipios del País, donde se analizaron los resultados de veinte (20) años de existencia y formalización de la Participación en Plusvalía, se pudo evidenciar que este instrumento ha sido aplicado principalmente en los Municipios más pequeños, observándose un incremento tanto en áreas urbanas como en población. Sin embargo, no se observa crecimiento en los ingresos totales e individuales, aun cuando ha habido cambios en la utilización del suelo conforme a los POT de estos territorios.

Lo anterior demuestra que, pese a que se han venido urbanizando los territorios, no se está efectuando la captura del valor de la plusvalía, como se observa en la siguiente gráfica:

Figura 2. Distribución per cápita del recaudo de participación en plusvalía vs. Crecimiento poblacional y de área urbana. 2009-2017



Fuente: Contreras Ortiz, Y. (2021) Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 180

Estos resultados mostraron que en los municipios EOT y PBOT, vecinos de Bogotá y cercanos a Medellín (Antioquia) se observan grandes extensiones de suelo en expansión que han sido aprobadas en los POT, con el fin de generar desarrollo residencial y/o rural suburbano, lo que denota que ha habido intención por parte de las autoridades para implementar este instrumento a fin de recuperar el valor generado por las acciones urbanísticas llevada a cabo.

Este estudio también evidenció el papel tan importante que juega en este proceso, la voluntad política de los Administradores y de las personas involucradas en la planeación del desarrollo urbano, que se vio materializada mediante la regulación de normas específicas que permitieran de forma eficaz su aplicación en su totalidad hasta la consecución del pago del tributo, para poder obtener recursos que permitan la financiación de obras que vayan en pro de la comunidad.

El estudio concluye que, a pesar de que la plusvalía por ejecución de obras se encuentra implementado, no ha sido aplicado en buena parte de los Municipios como opción para el cumplimiento de este instrumento, si se tiene en cuenta que de los 386 Municipios que manifestaron tener reconocida la Participación en Plusvalía, solo 48 reportaron Recaudo por este concepto, es decir, sólo un 12%; se destacan ciudades como Medellín y algunos de sus municipios cercanos, al igual que algunos municipios cercanos a Bogotá D.C.

Visto lo anterior, estos resultados pueden explicarse por varias condiciones:

Decisión política: La implementación de la PP depende de la decisión política de las autoridades locales, principalmente del alcalde o los funcionarios encargados de planeación. Si estas autoridades consideran que es necesario capturar el valor generado por la expansión urbana y la implementación de nuevos usos, tomarán la decisión no solo de implementar este instrumento, sino de garantizar las condiciones administrativas, técnicas, jurídicas para su consolidación en el tiempo.

Reglamentaciones específicas: En algunos municipios, la implementación de la PP implicó la expedición de reglamentaciones específicas. Estas normas establecieron los procedimientos, plazos, fórmulas de cálculo y responsables para la aplicación del tributo. Por lo tanto, la existencia de estas reglamentaciones fue determinante para llevar a cabo el cobro de la PP en dichos municipios.

Recursos fiscales para servicios públicos e infraestructura: El principal objetivo del cobro de la PP en la mayoría de los municipios es obtener recursos fiscales para financiar servicios públicos e infraestructura urbana municipal. Esto implica que las autoridades locales tienen la intención de utilizar estos recursos para mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la

provisión de servicios básicos y la creación de infraestructuras necesarias para el desarrollo urbano.

Expansión urbana y áreas suburbanas: Los municipios donde se implementó la PP se observa una importante expansión del suelo y la implementación de nuevos usos residenciales, industriales y logísticos. Esto indica que las autoridades locales han tomado decisiones formales para ampliar los perímetros urbanos y áreas suburbanas, lo que genera un valor adicional que desean capturar a través de la PP.

Es decir, las condiciones que pueden explicar los resultados mencionados son la decisión política de las autoridades locales, la expedición de reglamentaciones específicas, la búsqueda de recursos fiscales para servicios públicos e infraestructura, y la expansión urbana y la implementación de nuevos usos en los municipios.

Es importante destacar que los instrumentos de captura de valor, como la Participación en la Plusvalía, son una forma de poner en práctica los principios de planificación territorial y a la vez unir la política urbana y fiscal. En este sentido, el hecho de que existan las condiciones necesarias, pero una implementación limitada, requiere una mayor reflexión sobre cómo articular diferentes tipos de instrumentos según sus objetivos y el papel de los actores municipales, metropolitanos y regionales en los procesos políticos de toma de decisiones (Minvivienda, 2022).

Contexto de implementación de la participación en la plusvalía (PP). En contraste con la Contribución por Valorización (CV), la participación en la plusvalía (PP) desde su génesis ha sido parte de agendas políticas más complejas asociadas al proceso de reforma urbana. Esta reforma por primera vez aprobada en 1989 fue el resultado de más de 30 años de debate y más de 10 proyectos de ley bloqueados en el Congreso (Maldonado: 2006a, Giraldo: 1989, Valencia: 1989 y Acosta: 2008). En tanto que concreta una reforma profunda, es un instrumento de captura de rentas

del suelo que, por su complejidad técnica y operativa, durante su puesta en operación ha enfrentado no solamente la resistencia natural al cambio de las múltiples instituciones involucradas, sino también el escrutinio cuidadoso y formas sutiles de oposición por parte de agentes económicos influyentes y organizados con intereses afectados (Giraldo: 2007).

La revisión del estado del arte en la captura de plusvalías pone en evidencia, además, que la PP en Colombia es actualmente una experiencia prácticamente singular en el mundo. Esta condición dificulta, por consiguiente, encontrar referencias con directa aplicabilidad a esta experiencia específica que guíen su práctica o precedentes exitosos en cuanto a su operación y manejo en una perspectiva de largo plazo que permitan evaluar comparativamente su proceso de implementación.

De hecho, históricamente en otros contextos donde la PP ha sido introducida no solamente fue objeto de amplio debate, sino que demostró ser una política pública con niveles de resistencia, que, en Inglaterra, por ejemplo, la hicieron en el largo plazo políticamente insostenible (Hagman y Mischynski: 1978).

En el contexto colombiano, la PP ha quedado plasmada en el orden jurídico desde el nivel constitucional. Es un principio fundamental del nuevo sistema urbanístico y a nivel municipal ha logrado ponerse en operación en varias jurisdicciones con un grado relativo de éxito, a pesar de los inconvenientes que el proceso de asimilación institucional y el ajuste operativo han causado (Vejarano: 2000). Este panorama permite anticipar con optimismo la estabilidad del instrumento y su potencial en varias dimensiones de la gestión urbana, para lo cual conviene reflexionar sobre las condiciones de entorno que pueden afianzar su aplicación y profundizar su práctica.

En contraste con el propósito específico de la Contribución por Valorización, la PP potencialmente juega varios papeles en la gestión urbana colombiana estrechamente vinculados

con el desarrollo y la evolución del sistema urbanístico. Primero, como instrumento de recuperación de las plusvalías generadas por las acciones y actuaciones del Estado; segundo, como mecanismo regulador del mercado de suelo y tercero, como instrumento de redistribución de las rentas de suelo y la movilización social de las mismas en el marco de los esquemas emergentes de gestión urbanística (Maldonado: 2006b y Vejarano: 2007).

Una visión integral del instrumento conduciría a la lógica conclusión que para lograr consolidar la PP técnica e institucionalmente y para obtener resultados de largo plazo en cada una de las líneas de trabajo que sugieren esos propósitos sería necesario desarrollar capacidades técnicas y operativas especializadas. No obstante, el análisis de la forma en que se ha venido orientando la gerencia del instrumento desde su introducción permite entender que las posibilidades de que las condiciones necesarias para que eso ocurra surjan espontáneamente al interior de las organizaciones son escasas.

En esta misma lógica podría plantearse que, si se considera la implementación en una arena política determinante para las reformas de este tipo, la viabilidad política de la PP tendría que convertirse en uno de los principales ejes de una agenda estratégica para su consolidación. Sin embargo, en ausencia de un agente responsable de su desempeño como instrumento de política, es poco probable que una agenda se trace. La persistencia en la fragmentación de responsabilidades, con tareas aisladas a cargo de organizaciones distintas, es una estructura poco propicia para ello porque promueve una lógica operativa de administración de las fases del proceso como un trámite al interior de cada organización y tiende a perpetuar una visión atomizada del instrumento frente a las políticas.

Aspectos críticos de la participación en las plusvalías. La PP como conjunto de procedimientos distribuido entre agencias es un problema porque limita su comprensión integral

como instrumento de política y distorsiona su manejo: mientras las políticas requieren gerencia estratégica, los procedimientos requieren la administración de flujos operativos. Si bien es necesario resolver cuestiones operativas que actualmente ponen en tela de juicio la consistencia técnica de la PP y la capacidad institucional de aplicarla, también es cierto que enfocar la atención exclusivamente en estos aspectos distrae de las cuestiones centrales que necesitan atenderse en la arena política de la implementación. Aunque es cierto que hay un poco de ingenuidad en la posición de que una gerencia estratégica de la PP pueda garantizar su viabilidad política, también es cierto que históricamente su contexto político ha sido hasta ahora bastante impredecible y el papel del ingenio técnico ha sido importante.

De alguna manera, en el entorno político actual de la PP a pesar de que no parece haber lugar para poner en tela de juicio el principio constitucional que la sustenta, sí lo hay para cuestionar las condiciones de su implementación (Giraldo: 2007).

En ese orden de ideas, hay tres preguntas que surgen del análisis de la PP alrededor de las lecciones aprendidas de la CV, sobre las cuales se propone aquí reflexionar: i) ¿De qué dependerá la sostenibilidad de largo plazo de la PP?, ii) ¿Podrá ser simplificada y adquirir cualidades que la hagan una política menos problemática, sin perder su esencia? y iii) ¿Cómo podrá impulsarse su desempeño de corto alcance, mientras una perspectiva de largo alcance orienta los esfuerzos institucionales para consolidarla? La reflexión sobre estos interrogantes se ha sintetizado en distintas consideraciones alrededor de tres asuntos críticos: la sostenibilidad, la simplificación y el desempeño de corto plazo de cara a las perspectivas de largo alcance de la PP.

La sostenibilidad. De cara al clima contencioso de la arena de implementación, además de la necesaria evolución técnica y solvencia institucional que debe construirse para respaldar plenamente su aplicación, la experiencia con la CV ha mostrado que la sostenibilidad de largo

plazo también está estrechamente asociada a dos factores que contribuyen a balancear el peso de la oposición: nuevo apoyo político y desempeño visible.

En esa perspectiva, la PP tiene varias debilidades, pues, por un lado, hay desinformación generalizada de los ciudadanos sobre sus beneficios colectivos, y por otro, hay grandes confusiones sobre el potencial impacto individual del tributo sobre ellos.

La construcción de una comprensión simplificada y amplia de la PP, sumada a estrategias que generen demanda social por sus beneficios, puede contribuir a consolidar percepciones positivas en la opinión pública que balanceen la arena política de la PP. De una parte, es necesario que los ciudadanos logren disipar el miedo que les produce pensar equivocadamente que adeudan el tributo, desconociendo las condiciones que lo hacen exigible.

De otra parte, es necesario que se conozcan ampliamente los propósitos centrales, y ante todo sus beneficios concretos de corto plazo, de manera que se generen expectativas públicas alrededor de la aplicación del instrumento y una demanda social por el desempeño de la política. En otras palabras, es importante hacer visibles algunos impactos sociales tangibles de la PP derivados del hecho de que sus recursos tienen una destinación específica: el mejoramiento integral de barrios, la vivienda de interés social y otros fines de impacto redistributivo que pueden contribuir a consolidar en la opinión pública ampliada un aliado político veedor de su continuidad.

La simplificación. La Contribución por Valorización pudo ser estratégicamente simplificada para convertirse en una política más práctica de implementar. El hecho de que el complejo proceso para calcular y liquidar la PP haya sido reglamentado en la ley, en contraste con la CV, hace que los ciclos de retroalimentación entre la práctica y la evolución formal del instrumento sean más limitados. Sin embargo, la simplificación de la PP puede entenderse desde la perspectiva de la integración operativa, la articulación estratégica y la información pública.

Las inconsistencias técnicas e incertidumbres sobre los impactos de la aplicación de la PP, en conjunto con otros instrumentos de gestión del suelo sobre las dinámicas del mercado inmobiliario en Bogotá (Giraldo: 2007), sustentan los argumentos de algunos grupos de interés que cuestionan la conveniencia de aplicar la PP y la capacidad institucional para operarla. Por esto, más que un problema de orden administrativo, la dificultad que se observa en el conjunto de las organizaciones para atender estos asuntos con eficiencia y precisión es un problema táctico en el nivel de las políticas, de impacto potencialmente mayor.

Es cierto que la PP, como tributo y como instrumento de política de suelo, es sofisticada y, por tanto, exigente y difícil de operar. Dada la naturaleza casuística de la liquidación, se presentan aún limitaciones en la capacidad de respuesta de las organizaciones a cargo de los procesos técnicos para producir resultados completamente consistentes y articulados. Aún hay distintas posiciones en los criterios y conceptos, tanto técnicos como jurídicos, que genera un alto nivel de incertidumbre en las transacciones de los contribuyentes (en los pre-cálculos, por ejemplo) y en la gestión de la Administración (en ausencia de criterios jurídicos unificados, por ejemplo).

Finalmente, persisten las dificultades para establecer canales de interacción con los contribuyentes que sean sensibles a la naturaleza de sus operaciones específicas y de sus consultas, ya sean éstas altamente especializadas o apenas introductorias. Estos canales, sin embargo, pueden ser mecanismos esenciales para retroalimentar los sistemas de soporte operativos y mejorar las prácticas de aplicación del instrumento, además pueden contribuir a “simplificar”, a través de la información, la relativa complejidad técnica que tiende a oscurecer la legitimidad del tributo.

No obstante, mientras las lógicas de operación y gerencia fragmentada se mantengan, no solamente es poco factible que logren resolverse rápidamente los problemas operativos básicos que justifican la crítica de los agentes que interactúan permanentemente en forma directa con el

tributo, sino es mucho menos viable que puedan abordarse aspectos estructurales de manejo de la política misma. Frente a debates sobre los impactos y las repercusiones de la PP como instrumento de política, es necesario contar con sistemas que faciliten su manejo estratégico en una perspectiva de largo plazo, para lo cual se requiere: investigación, desarrollo y sistematización de las metodologías y la construcción de sistemas de monitoreo y seguimiento. En ausencia de un “dueño del proceso” o una cabeza responsable por sus impactos a nivel de políticas, difícilmente se darán las condiciones necesarias para la consolidación progresiva de tales sistemas de soporte.

El desempeño de corto plazo de cara a las perspectivas de largo alcance la CV ejemplifica que la sostenibilidad de largo plazo está estrechamente relacionada con las dinámicas de adaptación operativa y de evolución técnica, jalonadas por las demandas de desempeño de corto plazo. La PP es un instrumento de política de suelo por definición de largo plazo; como tributo no genera flujos predecibles de recursos que permitan proyectar sus impactos como fuente tributaria, y, como regulador del mercado de suelo, no se ha profundizado aún en la formulación de estrategias de política y metas explícitas que puedan orientar los esfuerzos institucionales concretos que deben adelantarse para desarrollar los soportes técnicos y operativos que sostengan ese propósito.

4.3 Recomendaciones para la implementación de la participación en la plusvalía (PP) como instrumento para el desarrollo urbano en Colombia

La participación en la plusvalía (PP) es un instrumento de recuperación parcial de las rentas del suelo derivadas de decisiones e inversiones públicas y se introdujo en Colombia como un derecho colectivo en la reforma constitucional de 1991. La larga historia y el proceso político de

esta pieza clave, políticamente contenciosa, de la reforma urbana colombiana, nos permite catalogarla como una política “problemática” en la medida en que supone un cambio radical en la forma en que se distribuyen las rentas del suelo asociadas al desarrollo urbano, en una sociedad que es aun marcadamente rentista (Maldonado: 2006b y Acosta: 2008). A partir de su reglamentación, mediante la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), y de su implementación a nivel municipal, primero en Bogotá desde el año 2003 y luego en otras 9 ciudades del país, puede decirse que la PP es un instrumento de reforma que en Colombia ha entrado en su etapa de implementación.

La implementación no es solamente un proceso de naturaleza técnica y organizacional, sino política. En los países en desarrollo, M. Grindle se ha referido a la implementación de políticas públicas como reformas de “segunda generación” porque es la etapa en la cual la burocracia intermedia, a menudo informalmente, construye en la práctica diaria los cientos de ajustes básicos procedimentales necesarios sobre las estructuras organizacionales, para que las políticas se puedan poner en marcha. En este sentido, la implementación no solamente determina en gran medida, a través de su “letra menuda”, la profundidad de las reformas, sino los arreglos institucionales y culturales que las consolidan y sustentan en el tiempo. En consecuencia, puede anticiparse que muchos intereses intentarán influir la forma en que las políticas “aterrizan” durante su proceso de implementación (Grindle, 1997 y 2000), especialmente mediante la resistencia pasiva o la “no acción”.

Desde este punto de vista, la etapa en la cual ha entrado la PP es vital en su proceso de consolidación. La trayectoria colombiana en el uso de la contribución por valorización (CV) ha sido internacionalmente reconocida como una experiencia valiosa de recuperación parcial de plusvalías no solamente por su relativa continuidad, sino por los avances institucionales y políticos

que la han consolidado en distintas ciudades como un mecanismo ampliamente aceptado y eficaz para financiar obras públicas (Vejarano, 2002; Furtado, 2000; Smolka, 2001). En el ámbito colombiano, el debate en torno a este mecanismo de financiación del desarrollo urbano es distinto al de otros países de la región: la discusión no se centra en los retos que supone construir la legitimidad de un instrumento de esta naturaleza, sino en los que supone optimizar su operación y lograr trascender al uso efectivo de instrumentos más sofisticados.

No obstante, aunque en opinión de algunos expertos sólo sea necesario mantener la Contribución por valorización mientras las debilidades estructurales de las políticas tributarias urbanas así lo exijan (Ortiz: 1996), en virtud de sus cualidades prácticas todo indica que en el mediano plazo su papel en nuestro medio se mantendrá vigente.

La literatura internacional de los años noventa generó grandes expectativas con relación a la adopción de la participación en la plusvalía en Colombia basadas en el potencial de la CV como un precedente en la recuperación de rentas del suelo que institucionalmente contribuiría a una introducción más fluida de la PP (Furtado: 1997 y Jaramillo: 2000). En Bogotá, por ejemplo, desde su introducción se ha visto que la familiaridad de los funcionarios y las organizaciones con la CV ciertamente ha allanado el proceso de introducción de la PP en algunos aspectos técnicos y administrativos (Montaña: 2007).

Es el caso de la capacidad técnica y operativa para la preparación de avalúos, de recaudos y la evolución de los catastros, todas experiencias transferibles a la aplicación de la PP (Furtado, 1997; Hernández, 2007). No obstante, el análisis histórico de los procesos políticos e institucionales que parecen haber definido condiciones favorables para la continuidad relativa de la CV muestran que, a pesar de tener raíces teóricas conceptuales similares, en la práctica existen

importantes diferencias de entorno (político e institucional) que le determinan a la PP un contexto de implementación más complejo.

Entendiendo la PP como un instrumento que concreta la reforma de política urbana en uno de sus principios estructurales: la redistribución de las rentas del suelo es importante reconocer que su proceso de implementación potencialmente constituye la arena política en la cual se definirá en el fondo la viabilidad de la reforma como tal. En la perspectiva de la consolidación de la PP, el análisis comparativo de políticas realizado resalta que perder de vista las implicaciones del manejo fragmentado y el enfoque procedimental que se evidencia en su implementación actualmente parecería coartar las condiciones que en la experiencia con la CV demostraron haber propiciado tanto la evolución del instrumento como de las instituciones que lo sostienen (Acosta, 2008).

Hacia una estrategia de consolidación para la PP. A partir de las reflexiones sobre los tres asuntos críticos identificados anteriormente: i) la sostenibilidad; ii) la simplificación y iii) el desempeño de corto plazo de cara a perspectivas de largo alcance, alrededor de los cuales se ha sugerido aquí reflexionar con el fin de crear condiciones que favorezcan la consolidación de la PP, se proponen a continuación cuatro puntos de partida hacia una estrategia de consolidación de la PP como instrumento de política urbana:

1. Ganar aliados políticos. Con información simplificada y amplia visibilidad de los beneficios concretos de la PP, es necesario cultivar el conocimiento y la percepción ciudadana positiva de la PP como un instrumento de política de suelo y redistribución.
2. Visión estratégica articuladora. La gerencia estratégica a nivel de las políticas no puede continuar bajo figuras de responsabilidad difusa. Le corresponde a un “dueño del proceso” estructurar un esquema operativo transversal y alinear a las organizaciones

- involucradas alrededor de las líneas de política territorial y los objetivos de desarrollo institucional de mediano y largo plazo.
3. Racionalización administrativa y desarrollo técnico. Así como la PP genera ingresos, es necesario que se invierta en forma sostenida en consolidar los sistemas operativos, de seguimiento y el desarrollo técnico que la articula con los instrumentos de planificación, de manera que no sólo se logre optimizar su aplicación, sino también superar debilidades en los aspectos que determinan su viabilidad política y su sostenibilidad en el tiempo.
 4. Rendimientos y objetivos definidos. Además de copar con los procedimientos básicos de la liquidación y el recaudo, es necesario determinar indicadores de desempeño para la PP como instrumento de política para sincronizar las estrategias operativas de corto plazo y orientar el desarrollo progresivo de sistemas de soporte al monitoreo y al seguimiento de impactos de la política en la gestión urbana.

La PP es un mecanismo operativo de una reforma que, a su vez, constituye un logro político históricamente muy valioso. Aunque se constaten esfuerzos administrativos aislados en algunas de estas direcciones, es importante reconocer que para consolidar el instrumento en su plena dimensión es necesario por lo menos formular una intención. Para ello es importante plantear debates más amplios, quizás menos especializados, a través de los cuales puedan sumarse nuevos actores que equilibren los intereses colectivos y privados que están en juego. La academia también puede contribuir a este proyecto con consideraciones prácticas, como ésta, que sugiere que, en nuestras experiencias propias, como la CV, hay lecciones importantes para los caminos aún sin recorrer.

Ahora, bien, la política de implementación del CONPES 3958 de 2019 (*Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito*), brinda nuevas posibilidades para la consolidación de la captura de plusvalías, que conlleven al cumplimiento de su objetivo primordial, como lo es el fortalecimiento de los fiscos locales, además de la seguridad jurídica en la propiedad inmueble, a la planificación social y económica y un ordenamiento territorial.

4.3.1 Catastro multipropósito en Colombia

Las finanzas urbanas en América Latina generalmente están vinculadas y, a menudo, restringidas por los impuestos a la propiedad. De hecho, los catastros son esencialmente una forma de respaldar esta fuente de ingresos y son creados por agencias de evaluación de impuestos. A pesar de esto, los ingresos por impuestos a la propiedad en la región son bajos en relación con su potencial. Aquí se describe brevemente cómo la modernización de los catastros ha permitido no solo aumentar su recaudación de impuestos sobre la propiedad sino también imponer gravámenes alternativos (CEPAL, 2022).

Las contribuciones especiales para mejoras se basan en los beneficios que obtiene el propietario de un inmueble por la realización de obras públicas en su zona. El impuesto se enfoca principalmente en la construcción y pavimentación de calles, pero también puede aplicarse a sistemas de agua y alcantarillado, parques y otras obras municipales. El impuesto está destinado a recuperar los costos de las obras públicas y asume que los beneficios de la nueva infraestructura se capitalizan en el valor de la tierra. Esta herramienta de financiación es más utilizada en Colombia, aunque hay ejemplos en otras regiones (CEPAL, 2022).

Los catastros brindan los datos económicos, físicos y legales necesarios para delimitar el área de influencia del aporte para las mejoras. En el caso de obras públicas globales (como puentes,

túneles y caminos de interconexión), la contribución se distribuye entre todas las propiedades registradas en el catastro. Para las obras públicas sectoriales (como plazas y parques públicos), el impuesto afecta los terrenos ubicados en la zona beneficiaria. En ambos casos, la contribución de cada propiedad se determina según el valor catastral. En el caso de obras públicas lineales (como pavimentación, alumbrado, aceras y cunetas), sólo se incluyen las parcelas colindantes a la obra (CEPAL, 2022).

En Colombia, la Ley 19 de 1958, creó el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), que es un órgano consultivo del gobierno para los casos de desarrollo económico y social del país. Es la máxima autoridad nacional de planificación, estudia y recomienda las políticas generales a implementar y coordina las autoridades delegadas (Congreso de la República, 1958).

El CONPES 3958 de 2019 que reemplazó al documento CONPES 3859 de 2016 es la política que establece la adopción e implementación de un catastro multipropósito, cuyo objetivo es “Implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de bienes raíces e integrado con otra información, mejorando la garantía de los derechos de propiedad, contribuyendo al fortalecimiento fiscal y fortaleciendo la planificación estratégica y la gestión territorial”. El documento CONPES 3958 es refrendado por el presidente de la República de Colombia y todos sus ministerios; cuenta con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia del Notariado y Registro, la Agencia Nacional de Tierras y el Departamento Nacional de Estadística (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019).

Los múltiples avances tecnológicos y conceptuales que se han producido en los últimos años han abierto las puertas a nuevas posibilidades para el uso de los catastros en la planificación y financiación urbanística.

En particular, uno de los desarrollos más importantes es el uso de técnicas econométricas y geoestadísticas para realizar valoraciones masivas de edificios y crear mapas de valor.

El objetivo del Proyecto Catastro Multipropósito para Colombia es establecer el catastro multipropósito en los municipios seleccionados para fortalecer la seguridad de la tenencia y brindar acceso a la información del catastro. El proyecto tiene 4 componentes. (1) El componente de Fortalecimiento Institucional, que fortalecerá la capacidad de las instituciones nacionales de administración de tierras involucradas en la implementación del catastro multipropósito y la formalización de la tenencia de la tierra y permitirá a las instituciones crear un sistema de administración de tierras, capaz de brindar servicios a nivel nacional de manera permanente y efectiva. (2) El componente de desarrollo y fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (NSDI, Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales - ICDE) apoyará el desarrollo de la infraestructura de las TIC necesaria del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notarías y Registros y la Agencia Nacional de Tierras para la implementación del catastro multipropósito y la integración del catastro basado en parcelas y los conjuntos de datos básicos del registro y fortalecer el NSDI colombiano existente. (3) La implementación y mantenimiento del componente de catastro multipropósito implementará un sistema de catastro multipropósito que fortalece la seguridad de la tenencia de la tierra, aumenta los ingresos por impuestos y tasas, y sirve como un recurso de información para la planificación municipal y del uso de la tierra. (4) El componente de gestión del proyecto apoyará a las entidades ejecutoras con actividades de coordinación y

gestión. Esto incluye el apoyo a los procedimientos administrativos, la gestión financiera, las adquisiciones, el seguimiento y la evaluación, la supervisión de las salvaguardias y las auditorías anuales. Este Componente también apoyará la creación de capacidad de las entidades para contratar, gestionar y administrar dicho proyecto (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019).

Esto incluye la implementación de un repositorio para el almacenamiento de datos catastrales y registrales; con herramientas de software libre que facilitan la construcción, edición y publicación de datos, así como herramientas para la validación de los datos generados a través de la ejecución tercerizada.

Otro método económico de actualización de catastros es el uso de un observatorio, una estructura administrativa y técnica que permite el seguimiento del valor de los terrenos y/o edificios. Los observatorios del valor de la tierra rastrean los cambios en el valor de la tierra y el uso de la tierra a través de imágenes y censos. Los observatorios de edificios pueden monitorear e identificar edificios no declarados que no están en mapas o en bases de datos catastrales. Los observatorios se pueden crear a través de la gestión de un catastro tradicional o a través de alianzas con instituciones académicas públicas y privadas que comparten un interés común en determinadas áreas.

Los observatorios de construcción son particularmente relevantes en América Latina, donde los residentes habitualmente construyen sin permiso previo a pesar de los incentivos proporcionados por las autoridades municipales para obtener permisos de construcción antes de que comience la construcción. Una de las consecuencias de esta práctica es que los catastros se vuelven obsoletos (CEPAL, 2019).

Económicamente, los catastros promueven el uso de observatorios de valor de la tierra para monitorear los mercados inmobiliarios. Los observatorios existentes han dado excelentes resultados, demostrando las ventajas de este sistema para el seguimiento de transacciones, hipotecas y transmisiones de inmuebles. Los organismos públicos que trabajan con catastros territoriales desarrollarán gradualmente la capacidad de generar mapas de valor de la tierra a partir de datos de observatorios utilizando técnicas econométricas y geoestadísticas.

Por ejemplo, la Unidad Administrativa Especial del Catastro del Distrito de Bogotá, en Colombia, ha establecido un observatorio del valor de la tierra para analizar los mercados inmobiliarios, en particular la variación entre las ofertas de venta y los precios de compra, la evolución de los precios y su relación con regularización y la dinámica de la economía urbana. El observatorio monitorea diariamente la actividad de construcción otorgando permisos de construcción; proporciona información inteligente (dinámica) sobre el desarrollo del suelo; analiza los cambios físicos a lo largo del tiempo; e identifica los usos del suelo y las áreas edificadas, así como los proyectos urbanísticos e inmobiliarios en curso (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023).

El Observatorio del Valor de la Tierra de Bogotá tiene la capacidad de actualizar la información de casi cualquier parcela, y esto todos los años. La información que proporciona se puede utilizar para definir estrategias para la planificación del uso de la tierra, identificar ocupaciones informales en su inicio y proporcionar los datos necesarios para el cálculo de la captura de valor y las valoraciones. El observatorio también contribuyó a la transparencia del mercado y ayudó a generar un aumento significativo en los ingresos fiscales.

Colombia tiene una tasa de informalidad de la tierra del 54,3%, lo que significa que la mayoría de las personas en las parcelas actúan como propietarios sin poseerla legalmente. El índice de informalidad genera altos niveles de inseguridad jurídica, ya que sin el título sus derechos no

son oponibles a terceros; y están expuestos a la expropiación, despojo, etc. La informalidad se ha acentuado por la incapacidad institucional del estado para completar un catastro y un registro exitosos. En Colombia, el sistema actual es obsoleto por su falta de flexibilidad, baja cobertura, nula capacidad de actualización y una perspectiva fiscal que no responde a todas las necesidades de los particulares y del Estado. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, autoridad encargada del catastro, el 94% del territorio colombiano no está contabilizado en el registro o no ha sido actualizado. La falta de claridad en los títulos de propiedad, linderos, usos o capacidad de los campos, precios, etc., amenazan los derechos de propiedad y abren la puerta a la inseguridad jurídica. Para solucionar la desactualización del catastro y los problemas antes mencionados, la administración pretende introducir un catastro multipropósito que se encuentra plasmado en el CONPES 3958 de 2019 y espera tener una cobertura total para el 2025. Por su parte, la Corte Constitucional emitió el pronunciamiento de la Sentencia SU-288 de 2022, mediante la cual dio a conocer su decisión respecto de varios casos relacionados con la adquisición de terrenos baldíos por parte de particulares a través de procedimientos judiciales. En el enunciado de la sentencia señala “el incumplimiento grave del Régimen Especial de terrenos baldíos y el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos” (Acevedo, 2019).

Los puntajes obtenidos por Colombia revelan una realidad preocupante. La posición media en los índices muestra que se han realizado algunos esfuerzos. Aun así, no han sido suficientes para garantizar un mayor nivel de seguridad jurídica en materia de propiedad y la promoción del desarrollo económico. Ante estos resultados y sumando los niveles de informalidad de la tierra como prueba de estos, Colombia debe ponerse a la tarea de proteger la seguridad de la tenencia de la tierra (Acevedo, 2019).

La débil protección de los derechos de propiedad, especialmente sobre la tierra, y la ausencia de un catastro efectivo, dieron lugar a la promoción del catastro multipropósito, contemplado en el artículo 104 de la Ley 1753 de 2015, “*con el propósito de brindar información que contribuya a la estabilidad jurídica, el fortalecimiento fiscal, el ordenamiento territorial y la planificación económica y social*” (Congreso de la República, 2015).

Los lineamientos anteriores llevaron a la formulación de la primera política de catastro multipropósito en 2016, la implementación de los planes piloto y una posterior actualización y mejora de la política en 2019. Según esta última, Colombia tendrá un catastro-registro actualizado para el 2025. Así se resolverá el tema de la tierra y se garantizará la seguridad jurídica de los propietarios. Este estudio de caso pretende explicar las razones por las cuales el catastro multipropósito promovido es un mecanismo idóneo para garantizar la propiedad privada y la seguridad jurídica. Para entender lo anterior, es necesario hacerse una serie de preguntas previas: ¿Cuáles fueron las causas de la informalidad de la tierra? ¿Cuáles fueron las consecuencias de la ausencia de títulos legalmente constituidos? ¿Cuáles fueron las iniciativas gubernamentales para abordar el problema de la informalidad y la inseguridad jurídica? ¿Cuáles fueron las implicaciones de un catastro con enfoque fiscal? ¿Funcionó? ¿Puede el catastro multipropósito ser la opción para solucionar el problema de la propiedad del suelo?

Para contestar estos interrogantes, es necesario indicar que un sistema catastral promueve procesos masivos encaminados a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los terrenos, siguiendo los cambios que sufre la propiedad inmobiliaria en sus aspectos físicos, jurídicos, económicos y fiscales (IGAC, 2019). Esta información es, por tanto, útil para la administración pública de los territorios y para los propietarios privados ya que les ofrece claridad sobre las características de su posesión. Su coordinación con el registro ayuda a tener una cobertura

completa de la propiedad de la tierra: características físicas, usos de la tierra y títulos oficiales que acrediten los derechos reales. Colombia tiene un alto nivel de informalidad debido a los conflictos de tenencia de la tierra, lo que se ve exacerbado por la dificultad de recolectar datos, y se acentúa por la incapacidad institucional del Estado colombiano. Habiendo creado una serie de entidades y agencias para lograr y crear un sistema catastral completo, no pudieron cumplir con este objetivo debido a la falta de coordinación, baja capacidad técnica, financiamiento limitado y aislamiento institucional.

El sistema ha quedado obsoleto por su falta de flexibilidad, baja cobertura, nula capacidad de actualización y una perspectiva fiscal que no responde a todas las necesidades de los particulares y del Estado.

El Catastro Multipropósito de Colombia ha aprendido de las lecciones de los ejercicios piloto realizados en el país, así como de las experiencias internacionales. Los principales enfoques del Catastro Multipropósito en Colombia son:

- ✓ Promover una mayor articulación de las entidades de administración de tierras nacionales, en particular del IGAC, SNR y ANT, en los procesos de apoyo a las entidades territoriales en materia catastral y de formalización de la propiedad.
- ✓ Revisar y ajustar las especificaciones técnicas para el levantamiento catastral, formalización de predios y validación de la información recabada en campo con el fin de simplificar los trámites, así como redefinir los estándares y especificaciones técnicas del producto.
- ✓ Promover procesos participativos a diferentes niveles, para involucrar adecuadamente a los actores en el proceso catastral, facilitando el trabajo de campo y creando así un mayor sentido de propiedad entre las comunidades y territorios.

Para ello, es necesario considerar diferentes metodologías que sean aplicables de acuerdo con las características de los municipios y de los actores locales (ej. etnias, áreas protegidas, catastro de bienes públicos, entre otros).

- ✓ Ajustar el Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM) al contexto colombiano, lo que permitirá contar con un estándar para estructurar e intercambiar información geoespacial.
- ✓ Implementar el Número Único de Registro Predial de la Propiedad (NUPRE) que permitirá a los interesados identificar las propiedades dentro de los sistemas de información catastral y en el sistema de información registral, que es un primer paso hacia la adecuada articulación y catastro-registro integración.

Uno de los beneficios en la implementación del Catastro Multipropósito será el fortalecimiento de las finanzas locales, gracias a la disposición de información actualizada que permita el uso de nuevas formas para capturar el valor del suelo por parte de los Municipios, como son, la Plusvalía, la delimitación urbana o la contribución por valorización.

4.3.2 Reforma Tributaria, Ley 2277 de 2022

La tributación es un mecanismo para la consecución de recursos, generación de fuentes para financiar el gasto público, la distribución justa de los ingresos y la asignación eficiente de los recursos.

La última Reforma Tributaria aprobada por el actual gobierno, denominada “*Para la Igualdad y la Justicia Social*”, tiene como propósito, la estabilidad fiscal como pilar de la Política Económica, que permita la consecución de más fuentes de ingresos para el gasto social.

La gestión económica de Colombia se ha caracterizado por una prudente administración macroeconómica y fiscal.

Tal como lo indica el Banco Mundial, ha estado anclado a una meta de inflación, un tipo de cambio flexible y un marco fiscal estructurado, que le han permitido mantenerse estable durante las dos décadas del siglo XXI, incluso durante la crisis financiera de 2008 y el COVID-19 (Núñez, 2023).

Estas medidas se reflejan en el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) durante los últimos tres años. En 2020, el crecimiento económico cayó a -3,6% en medio de la pandemia; luego, en 2021, con la recuperación económica, llegó al 10,7%; y en el tercer trimestre de 2022 pasó al 7%. Las actividades que contribuyeron al crecimiento en 2022 fueron comercio al por mayor y al por menor (1,6%); actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas (1,1%); e industrias manufactureras (0,9%). Todas estas fluctuaciones en el PIB se dieron en el contexto de la invasión de Rusia a Ucrania, aumentos en las tasas de interés y dinámicas políticas regionales (Portafolio, 2023).

Si bien la economía colombiana muestra una recuperación en este escenario, organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), estiman que la economía del país crecerá entre 2,2% (FMI) y 1,2% (OCDE) este año. Estas proyecciones reflejan las consecuencias de la crisis del costo de vida que el FMI anticipa como efecto de cuatro variables: la invasión de Rusia a Ucrania, el aumento de la inflación, la recesión económica china y la apreciación del dólar (OCDE, 2023).

Este incremento en el costo de vida se refleja en el comportamiento de la inflación, que al cierre de 2022 fue de 13.12%, mostrando una disminución de la confianza del consumidor y una

desaceleración de la economía. En ese sentido, hubo una alta demanda interna, una depreciación del peso colombiano, la indexación de salarios y precios regulados, y presiones de precios internacionales, que llevaron al Banco Central a fijar la tasa de interés en 10% a finales de septiembre.

Según el Banco de la República, se esperaba que la inflación disminuyera en el primer trimestre de 2023, situación que no se dio, teniendo en cuenta que, al cierre del mes de marzo, se registró la inflación más alta en los últimos 24 años, llegando al 13.34%. y se espera que a finales de este año sea del 7%. Así mismo, la OCDE sugiere que en 2024 la economía se estabilizará una vez que la inflación comience a disminuir y la política económica comience a relajarse. Finalmente, el Banco Mundial prevé que la economía colombiana tendrá una política monetaria estricta, una reducción del déficit fiscal con la entrada en vigor de la reforma tributaria y una disminución del gasto relacionado con la pandemia. De esta forma, la economía se beneficiará del aumento de los precios del petróleo, el carbón y los metales (OCDE, 2023).

El primer presidente de izquierda del país, que asumió el cargo el 7 de agosto de 2022, hizo grandes promesas: detener la exploración petrolera, alejar al país del carbón y forjar acuerdos de paz con los grupos rebeldes existentes.

Pero quizás su mayor compromiso sea alterar la dinámica socioeconómica del país reduciendo la pobreza y la desigualdad. Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, superando a sus vecinos regionales Brasil y México.

Después de la llegada al poder del nuevo jefe de Estado, quien propuso como solución a las necesidades macroeconómicas de Colombia un aumento en los impuestos, Silvana Amaya, analista política de Control Risks, describe esta reforma tributaria, como “una de las más ambiciosas que haya presentado un gobierno” (Becerra, 2022). Por esa razón, tiene el potencial de

cambiar drásticamente el estado del país, y las personas de todos los niveles socioeconómicos tienen la vista puesta en lo que sucederá.

El presidente Gustavo Petro presentó el proyecto de ley de reforma tributaria al Congreso, un día después de su toma de posesión, lo que indica hasta qué punto era una prioridad para su administración. Una pieza central del mensaje de la administración del actual presidente que implica enmarcar la reforma tributaria como un esfuerzo para redistribuir efectivo a los residentes más pobres del país. El gobierno argumenta que puede hacer más: los ingresos fiscales de Colombia representan solo el 13,0 por ciento del PIB, en comparación con el promedio latinoamericano del 16,8 por ciento (Pardo, 2022). En la Conferencia de Ciudades de América Latina 2022 en Bogotá, el entonces ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, dijo: “Los elementos principales de la reforma son la reducción de impuestos a las personas de bajos ingresos, a los hogares de bajos ingresos. Estamos tratando de centrarnos en establecer impuestos a los hogares de altos ingresos para avanzar hacia una distribución equitativa de la riqueza” (Ocampo, 2022). El propio proyecto de ley dice que “pretende saldar parte de la histórica deuda social del Estado con la población colombiana”.

La reforma pretende recaudar \$19.7 billones en 2023 para apoyar programas antipobreza y más. La reforma aumentaría los impuestos sobre la renta del 2 por ciento de la población que gana más de 2,300 dólares por mes. La propuesta, a diferencia de la planteada por el expresidente Duque, “afectaría más a la élite”, dijo Amaya. Se crea el impuesto al Patrimonio de forma permanente a quienes tengan un patrimonio neto superior a 750.000 dólares. Los impuestos sobre las ganancias gravables ocasionales, que incluyen herencias, indemnizaciones de seguros de vida, loterías y rifas, y más, aumentaron del 10 al 15 por ciento.

Los expertos dicen que Colombia tiene uno de los sistemas fiscales más complicados del mundo (Elejalde, 2023). Con la firma de la reforma se eliminan exenciones especiales de las que disfrutaban empresas de muchos sectores especialmente protegidos por el Estado. En teoría, esto ayudaría a detener la evasión y elusión de impuestos porque cada ganancia vendría con un impuesto. Esto también afectaría a las empresas digitales, nacionales o extranjeras. Quienes ganen su dinero a través de la economía digital en Colombia tendrían que pagar un impuesto además del IVA.

Por otra parte, se seguirá tratando como ingreso no constitutivo de Renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una bolsa de valores colombiana de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el 3% (antes 10%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable. Esta modificación a la norma representa alrededor del 22 por ciento de los ingresos adicionales que la reforma pretende recaudar (CEPAL, 2022).

Desde el 01 de noviembre de 2023 entró en vigor los impuestos saludables, que aumentan los impuestos sobre las bebidas azucaradas, los alimentos procesados y los plásticos de un solo uso. De acuerdo con la nueva reglamentación, el impuesto a las bebidas azucaradas y los alimentos ultraprocesados será gradual. Durante lo que resta de este año recibirán un aumento del 10%, en el 2024 un 15% hasta llegar a un 20% en el 2025. En el caso de las bebidas, el impuesto se ajustará desde los \$18 según la concentración de azúcar por cada 100 mililitros. Estos impuestos, afectan a todos los compradores de esos productos, y son parte del plan de la administración para combatir los problemas de salud y el cambio climático, señala Amaya. Serían acordes con el porcentaje de azúcar en una bebida y el peso del plástico utilizado y representarían aproximadamente el 10 por ciento de los ingresos entrantes de la reforma (Congreso de la República, 2022).

Muchos inversionistas y analistas internacionales ven la decisión del gobierno sobre la transición energética como clave para el futuro económico del país. Bank of America declaró recientemente que el país enfrentaba un “shock de credibilidad” y J.P. Morgan advirtió sobre una “crisis de confianza que se perpetúa a sí misma”. Aunque Colombia creció alrededor del 8% en 2022, el desempleo está cayendo y Ecopetrol tuvo resultados récord el año pasado, el gobierno enfrentará un entorno económico más desafiante este año. La inflación alcanzó el 13 % en 2022 y se prevé un crecimiento del PIB de solo el 1,5 % en 2023 (Banco Mundial en Colombia, 2023).

Este año aclarará la visión del gobierno sobre el papel del sector privado. El presidente Gustavo Petro se comprometió a reindustrializar Colombia y salir de lo que él llama un modelo extractivista, basado en el petróleo y la minería. Esta nueva política industrial exige que el Estado tenga un mayor protagonismo, no sólo como rector de la política económica y sectorial, sino también como actor clave de la economía. El presidente ha pedido modernizar la producción agrícola, adoptó aranceles más amplios para proteger ciertos productos locales y firmó el contrato más grande en la historia de la Armada para construir buques de guerra. Como parte de esta política de reindustrialización, el gobierno está poniendo mayor énfasis en la transferencia de tecnología y la I+D local en sectores clave desde la defensa hasta la salud.

Aunque el sector privado debería ser un aliado clave en este nuevo impulso de industrialización, la visión de la administración sobre su papel sigue sin estar clara. En contraste con administraciones anteriores, hay menos énfasis en atraer inversiones y el tono general es menos favorable a los negocios.

El índice de desigualdad de Colombia (GINI) es de 51,3, el más alto de los países de la OCDE (Banco Mundial, 2022). La desigualdad de ingresos se ha visto exacerbada por la pandemia,

dejando a alrededor del 40% de la población viviendo en la pobreza (Desigualdad de riqueza, 2022)

El aumento de los impuestos a los ricos, sin duda podría tener un impacto positivo en el 40% empobrecido del país. Solo el 5% de los colombianos paga impuestos sobre la renta personal; esto es tanto un reflejo del estado de pobreza en el país como de la capacidad de encontrar lagunas para la evasión fiscal (Stuenkel, 2022). A modo de comparación, EE. UU. tiene un índice GINI de 41,4 y alrededor del 60% de los estadounidenses pagan impuestos sobre la renta cada año (Galindo, 2022).

Dada la proporción abismal de contribuyentes en el país, cerrar las lagunas fiscales y eliminar las exenciones fiscales corporativas tendría un gran impacto marginal en los ingresos fiscales totales invertidos en programas sociales. Al reformar las leyes que permiten la evasión de impuestos y aumentar el impuesto sobre la renta, se podría financiar más programas de salud, seguridad social y educación. (Stuenkel, 2022).

El esperado retroceso de las élites debido a las políticas fiscales del actual presidente no es nada comparado con la preocupación internacional por sus políticas petroleras. El presidente propone reducir las nuevas exploraciones de petróleo y cerrar por completo los proyectos de fracking (Ex-rebelde, 2022). Desde una perspectiva de sostenibilidad, este es un paso crucial en la preservación del medio ambiente. Desde una perspectiva económica, podría decirse que se podría estar amputando la pierna más fuerte de la economía.

El petróleo crudo representa el 60% de la economía de exportación de Colombia, de la cual Estados Unidos es el mayor comprador (US Energy, 2022). Reducir esta exportación reduciría significativamente la cantidad de dinero que ingresa al país, tendría efectos de gran alcance en otros sectores de la economía y podría afectar la relación política del país con los EE. UU. El

presidente ha hablado de fortalecer sus relaciones comerciales con otros países latinoamericanos, en lugar de centrarse en los Estados Unidos; la disminución de las exportaciones de petróleo del país refleja en última instancia ese sentimiento (Stuenkel, 2022). Sin embargo, existen beneficios económicos al diversificar la producción. Queda la pregunta: ¿qué bien o servicio podría complementar la posterior caída del PIB?

De manera similar, el gobierno actual tiene como objetivo hacer que la agroindustria sea más sostenible y reducir la producción de coca. Las plantaciones de coca son una fuente de deforestación en Colombia, ya que se talan acres de bosque para dar paso a la producción ilegal de cocaína (Noriega, 2022). Alejarse del cultivo de hoja de coca podría reducir el crimen en las áreas rurales y ayudar a disminuir la tasa de deforestación del Amazonas.

Los agricultores desconfían del cambio. Muchos argumentan que la coca es el único cultivo práctico en sus áreas y, como tal, es una fuente principal de ingresos rurales (Ex-rebelde, 2022). Dejando a un lado los desafíos de cumplimiento, El presidente Petro tendría que construir infraestructura en áreas rurales para permitir una transición lejos de la dependencia de la coca y asegurar una expansión del mercado para otros cultivos que aún no están satisfechos por otros en la agroindustria. Esto puede llegar a ser una tarea onerosa.

La nueva ley, pieza central de las políticas económicas del nuevo presidente, recaudará 20 billones de pesos adicionales (US\$4.000 millones) anuales durante los próximos cuatro años.

En consecuencia, aumentará los impuestos a las personas físicas y entidades residentes y no residentes. También está prevista una tasa impositiva mínima del 15% en línea con la agenda de la OCDE para prevenir el traslado de ganancias (BEPS) por parte de empresas multinacionales.

Se han establecido tres formas de aumentar los ingresos: además de los aranceles de hasta el 10% sobre el carbón y hasta el 15% sobre el crudo cuando los precios superen cierto nivel, la

reforma impuso impuestos más altos para la población más adinerada y las empresas, así como como aranceles sobre plásticos de un solo uso, bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados.

El proyecto de reforma estuvo sujeto a múltiples cambios a lo largo del proceso legislativo y tendrá importantes consecuencias no solo para las empresas y ciudadanos colombianos, sino también para las personas físicas no residentes y los inversionistas extranjeros que operan en el país.

El concepto subyacente es que, mientras que las personas físicas residentes en Colombia tributarán sobre su patrimonio neto mundial, los no residentes (individuos y entidades) tributarán únicamente sobre sus activos colombianos, como cuentas bancarias, bienes inmuebles, obras de arte, yates, barcos, aviones, derechos sobre minas o pozos de petróleo. Se aplicarán excepciones para acciones de sociedades colombianas, cuentas por cobrar a deudores colombianos, inversiones financieras especiales y contratos de arrendamiento.

El título II de la Ley 2277 de 2022, desarrolla lo pertinente al Impuesto al Patrimonio, el cual pasó de ser un impuesto transitorio a uno permanente; este se genera por la posesión de este al 1 de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT, que para el año 2023 equivaldría a \$3.053.664.000, este valor corresponde al patrimonio líquido fiscal a esa fecha. La tasa variable que comenzará en un mínimo de 0,5 por ciento llegará a un máximo del 1,5 por ciento para los años 2023, 2024, 2025 y 2026. A partir del año 2027 la tasa máxima disminuirá y se limitará al 1 por ciento, a partir de capitales superiores a 122.000 UVT.

Analizando los datos, se puede visualizar que mientras que en el corazón de la reforma de Duque estaba un aumento en el impuesto al valor agregado para muchos bienes básicos, la reforma del presidente Petro se enfoca en aumentar los impuestos a los ricos. Si bien la presión de los gremios empresariales y otros grupos de interés ha sido intensa y no debe descartarse, el aura

redistributiva de la reforma debería ayudar a calmar las protestas públicas y ofrecer cobertura política a los legisladores simpatizantes de la propuesta del gobierno. Otro factor es el tiempo. Los presidentes tienden a disfrutar de un período de luna de miel con los votantes durante un breve período de tiempo después de la toma de posesión. Mientras Duque intentaba su reforma de 2021 al final de su presidencia y con la economía tambaleándose por el COVID, Petro presentó su propuesta en su primer día en el cargo. Además, en algunas de las primeras deliberaciones en el Congreso, la administración de Petro ha mostrado voluntad de compromiso, por ejemplo, modificando los impuestos sobre el petróleo.

Uno de los aspectos más desafiantes de las reformas fiscales es evitar provocar una mayor evasión y elusión fiscal, incluso a través de la fuga de capitales. Los sectores más ricos de Colombia no son ajenos a los aumentos en su carga fiscal, pero en países donde la riqueza está altamente concentrada, los gobiernos enfrentan un mayor riesgo de exagerar. En Colombia, los aumentos anteriores de los impuestos a las élites económicas se han relacionado con la seguridad pública, que era una preocupación clave para los ricos y hacía que los impuestos sobre el patrimonio fueran más tolerables. Los impuestos a la riqueza anteriores también eran temporales, mientras que la reforma del presidente Petro no tiene una disposición de caducidad. El gobierno estima que la reforma aumentaría los impuestos sobre la renta del 2,4 por ciento de la población. Dado que Colombia genera solo alrededor del 6,8 por ciento de sus ingresos fiscales de los impuestos sobre la renta personal según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en comparación con un promedio de 23,5 por ciento para los miembros de la OCDE, la reforma busca mejorar el equilibrio y traer ingresos adicionales gravando los dividendos y las ganancias de capital únicas. Debido al precedente de los recientes impuestos a la riqueza en Colombia, es probable que se exageren las preocupaciones sobre la fuga masiva de

capitales, aunque ciertos aspectos de la reforma podrían desalentar la inversión en sectores que solían disfrutar de tasas impositivas preferenciales.

La reforma propuesta tiene dos objetivos centrales: reducir el déficit y abordar la desigualdad, ambos importantes para que Colombia alcance su potencial de crecimiento y alcance sus metas de desarrollo. Colombia tiene un déficit fiscal de 5,6 por ciento del PIB, y si incluimos el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, llega a 7 por ciento. El 1,7 por ciento del PIB proyectado de la reforma en ingresos fiscales adicionales sería un paso importante para mejorar la salud de las finanzas del gobierno.

Hacerlo también ayudaría a lograr los objetivos redistributivos del gobierno. El gobierno estima que la reforma reducirá los altos niveles de desigualdad de Colombia, bajando el coeficiente de Gini de 0,55 a 0,49. De materializarse este resultado, la desigualdad de Colombia sería más cercana a la de Costa Rica o Brasil. Sin embargo, hay señales claras de que la economía mundial se está desacelerando. Mientras que los altos precios del petróleo han proporcionado a los países productores como Colombia un amortiguador temporal contra un entorno internacional adverso, una recesión económica dificultaría que el gobierno alcance estos objetivos.

5. Conclusiones

La plusvalía se define como el valor agregado que genera un trabajo o un bien, y que no solo le pertenece a la persona, sino que por su carácter redistributivo también la sociedad tiene participación en el incremento de valor económico; por esto la Participación en la plusvalía (PP) se justifica, en primer lugar porque la propiedad privada tiene una función social y esto limita el derecho por razones de interés público; en segundo lugar, porque el apropiarse de un valor agregado, sin haber contribuido a esto, constituye un enriquecimiento ilegítimo, sin que haya causa que lo justifique; en este caso se admite que la sociedad reclame para sí los incrementos de valor

que se originan por acciones administrativas, urbanísticas, como son cambios en la clasificación del suelo, modificación en el uso del suelo y autorización de mayores aprovechamientos (índice de ocupación o índice de construcción).

La participación en la plusvalía (PP) se aplica en la tierra urbana, por los incrementos que en su valor económico tiene la tierra, traducido en mayor renta y sobre precio por la autorización de un mayor aprovechamiento, en mayor capacidad para ser construida, así como la modificación del uso del suelo; en cambio, el suelo rural está ligado al proceso de producción agrícola, por esto, los incrementos en el valor de la tierra están ligados con la urbanización; la plusvalía entonces hace referencia al aumento en el valor de la tierra derivada de la actuación pública, cuyo objetivo en la recuperación de plusvalías es convertir en ingresos públicos, el beneficio que le corresponde a la sociedad, en forma de tributos y contribuciones, en función del interés general.

Desde una perspectiva constitucional y jurisprudencial la participación en la plusvalía (PP), consagrada en los artículos 82 y 317 de la Constitución Política, se fundamenta en los principios de solidaridad y equidad, en la distribución de las cargas y de los beneficios generados por la ejecución de obras públicas y de acciones administrativas que incrementan el valor de un terreno; en esta valorización la sociedad tiene derecho a beneficios económicos y con estos financiar proyectos de infraestructura y obras públicas para el desarrollo urbano en Colombia. Por lo tanto, la Participación por Plusvalía debería observarse como de obligatorio cumplimiento y dejar de ser un tema potestativo de los mandatarios de Municipios y Distritos.

La política de implementación del CONPES 3958 de 2019 es una valiosa oportunidad para generar información de valor, que permita contar con datos actualizados y superar uno de los mayores obstáculos para la implementación y consolidación de la PP como es la información desactualizada en relación con el catastro en Colombia, a su vez que sienta las bases para la

adopción de la Participación en la Plusvalía en aquellos Municipios donde no se ha tenido en cuenta este instrumento financiero y consolidarlo en aquellos donde ya se encuentra adoptado pero no se ha desarrollado en debida forma, lo que contribuirá al fortalecimiento de la estructura tributaria de los Municipios y ser más competitivos a la hora de generar recursos propios y a la seguridad jurídica de la tierra. Es importante concluir que es fundamental aplicar una metodología de evaluación en todas las etapas (preparación, ejecución y operación) ya que la evaluación de las etapas permitirá una retroalimentación que mejorará y facilitará el proceso de actualización. Esto, a su vez, revelará si se están cumpliendo los objetivos y se están generando los resultados esperados. El problema se puede definir como la relación entre una población en crecimiento y su uso de la tierra, así como la necesidad primordial de un desarrollo sostenible.

La Participación en la Plusvalía sigue siendo un instrumento inexplorado por parte de las Administraciones públicas, condicionado a la aprobación de las autoridades competentes; sólo alrededor de un 5% de los Municipios en Colombia la están aplicando efectivamente; el reto es establecer condiciones claras frente a su captura, poner a disposición la capacidad operativa necesaria, técnicamente competente, dotar de tecnología, que permita potencializar este instrumento que garantice la sostenibilidad de las ciudades en un futuro, siendo eficientes en la destinación de los recursos como método de financiación del desarrollo urbano en Colombia.

Referencias

- Acevedo, J. A. (21 de octubre de 2019). *La informalidad en la tenencia de tierra: obstáculo para la transformación agroindustrial*. Obtenido de Revista Sur: <https://www.sur.org.co/la-informalidad-en-la-tenencia-de-tierra-obstaculo-para-la-transformacion-agroindustrial/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Catastro Bogotá*. Bogotá D.C.

Banco Mundial en Colombia. (2023). *Colombia: panorama general*. Obtenido de Banco Mundial:
<https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview>

Banco Mundial. (2022). *Índice de Gini*. Obtenido de Banco Mundial:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Barraza, C. (2018). *Manual para la presentación de referencias bibliográficas*. México: Editorial Trillas.

Barreto, N. (2002). *La Participación en Plusvalías como Contribución especial con fines Urbanísticos*. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia.

Becerra, B. X. (27 de agosto de 2022). *Impuestos a dividendos o cambios en renta afectarían la inversión en cierto punto*. Obtenido de La república:
<https://www.larepublica.co/especiales/reforma-tributaria-2022/impuestos-a-dividendos-o-cambios-en-renta-afectarian-la-inversion-en-cierto-punto-3433753>

CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. (2022). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.

Congreso de la República. (1958). *Ley 19 de 1958*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (2015). *Ley 1753 de 2015*. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (2022). *Ley 2277*. Bogotá D.C.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). *ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO*. Bogotá D.C.: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Informe de Desempeño Fiscal*. Bogotá: Portal Web DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Informe de Desempeño Fiscal*. Bogotá: Portal Web DNP.

Díaz, W. E. (2016). *La Participación de Plusvalía, una herramienta inexplorada de Transformación, Sostenibilidad y Desarrollo en Colombia*. Cajicá: Universidad Militar Nueva Granada.

Elejalde, L. L. (2023). *El 2023, un año económicamente complicado para Colombia*. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/revista-portafolio/economia-colombiana-por-que-2023-sera-economicamente-complicado-para-colombia-577008>

Galindo, J. (2022). *El impacto potencial de la reforma tributaria de Petro en cuatro gráficos clave*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-09/el-impacto-potencial-de-la-reforma-tributaria-de-petro-en-cuatro-graficos-clave.html>

Guzmán, S. (2022). *Colombia Risk Analysis tras triunfo de Petro: “Sería injusto rebajar la calificación del país por la noticia política que se viene”*. Obtenido de DFSud: <https://dfsud.com/colombia/colombia-risk-analysis-tras-triunfo-de-petro-seria-injusto-rebajar-la>

Hernández, A.; Fernández, C. & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

La República. (2022). *Reforma tributaria de gobierno de Petro busca recaudar 5,700 mdd*. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Reforma-tributaria-de-gobierno-de-Petro-busca-recaudar-5700-mdd-20220808-0107.html>

- Lázaro, M. (2019). *La hermenéutica jurídica desde la perspectiva filosófica*. Madrid: Ediciones Paidós.
- Marx, k. (1867). *El Capital, Crítica de la Economía Política*. Londres.
- Medina, J. (2018). *Plusvalía por Cambios en Clasificación del Uso del Suelo Generados por los POT en la ciudad de Bucaramanga*. Bucaramanga: Universidad Santo Tomas.
- Medrano, J., & Ángel, J. M. (14 de octubre de 2016). La Importancia de la Plusvalía en el desarrollo de Antioquia. (C. Cosmovisión, Entrevistador)
- Navas, R., & Rodríguez, H. (2016). La participación en la plusvalía en la ciudad de Bucaramanga y su impacto en la industria de la construcción. *Revista de Investigaciones UNICIENCIA*, II(1), 120-128.
- Contreras Ortiz, Y. (2021) Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 167-187
- Núñez, A. G. (15 de abril de 2023). *Banco Mundial y el FMI sugieren fórmulas alternativas para controlar la inflación global*. Obtenido de La República: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/el-banco-mundial-y-el-fmi-sugieren-formulas-alternas-para-controlar-la-inflacion-global-3593304>
- Ocampo, J. A. (2022). *José Antonio Ocampo habla acerca de la reforma tributaria*. Obtenido de Instituto Nacional de Contadores Públicos: <https://incp.org.co/jose-antonio-ocampo-habla-acerca-de-la-reforma-tributaria/>
- OCDE. (2023). *Panorama económico de Colombia*.

- Pardo, D. (8 de agosto de 2022). *3 claves de la reforma tributaria que plantea Petro y que es fundamental para su presidencia*. Obtenido de BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62472246>
- Portafolio. (2023). *PIB de Colombia: la economía del país creció 7,5 % en el 2022*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/pib-de-colombia-2022-economia-del-pais-crecio-7-5-578509>
- Ramírez, E. (2013). *El Cálculo del Efecto Plusvalía y su Relación como Instrumento de Gestión con las Actividades Económicas Adscritas al Régimen de Usos del Suelo en el Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. - Colombia*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid: ASALE.
- Smolka, M., & Ambroski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: Una Comparación Inter- americana. *EURE* , XXIX(88), 55-77.