

**Análisis de la Participación Ciudadana en los proyectos de la Contribución de Valorización
en los últimos cuatro Acuerdos de Valorización (2005-2018) cobrados en Bogotá**

Andrea Milena Moreno Muñoz

Tutor:

Jorge Andrés Pinzón Rueda

Universidad Santo Tomás

Facultad de Sociología

Maestría en Planeación para el Desarrollo

Bogotá, Colombia

2022

RESUMEN

Este trabajo investigativo reflexiona sobre varios temas importantes, como el rol del Estado en el marco de la gestión de la riqueza pública, resaltando su responsabilidad, como institución garante del orden social, además se delibera sobre el reto de la planificación urbana democrática, que permita revisar las apuestas orientadas a ejercicios con mayor ampliación de la gobernabilidad democrática. Luego, se realiza un paneo general de las fuentes de financiación en Colombia, haciendo un comparativo entre impuesto, contribución y tasa, revisando la historia, conceptos, estructura y finalidades de la Contribución de Valorización en Colombia y en Bogotá, para culminar con lo más trascendental de este trabajo, una revisión y reflexión sobre la participación en la Contribución de Valorización, lo que permitirá presentar unos resultados producto de la revisión documental, la experiencia de la autora dentro de los procesos de cobro de la Valorización y la ayuda de unas expertas sobre este tema, con el fin, de que los próximos Acuerdos de Valorización, se fortalezcan en todo lo relacionado con la participación ciudadana, permitiendo que los ciudadanos se apropien y acepten dicho instrumento, como algo fundamental para el desarrollo de la ciudad.

Palabras clave: Estado, Tributos, Planificación urbana, Contribución de Valorización, Participación ciudadana.

ABSTRACT

This research work reflects on several important issues, such as the role of the State in the framework of the management of public wealth, highlighting its responsibility as a guarantor institution of social order, and also discusses the challenge of democratic urban planning, which allows reviewing the bets oriented to exercises with greater expansion of democratic governance. Then, a general overview of the sources of financing in Colombia is made, making a comparison between tax, contribution and rate, reviewing the history, concepts, structure and purposes of the Valuation Contribution in Colombia and Bogota, to culminate with the most transcendental of this work, a review and reflection on the participation in the Valuation Contribution, This will allow presenting the results of the documentary review, the author's experience in the Valorization Collection processes and the help of experts on this subject, so that the next

Valorization Agreements will be strengthened in everything related to citizen participation, allowing citizens to appropriate and accept this instrument as something fundamental for the development of the city.

Key words: *State, Taxes, Urban planning, Valuation Contribution, Citizen participation.*

PROBLEMA

La Valorización es uno de los instrumentos más antiguos en Colombia para financiar la intervención municipal en desarrollo urbano, instrumento necesario para la financiación de obras públicas que participan significativamente en los ingresos de las ciudades. Sin embargo, dentro de este instrumento un aspecto fundamental que se debe tener en cuenta es la participación ciudadana, algo que cada vez se hace más necesario para toda la gestión del gobierno, considerando que la ciudadanía es uno de los actores principales que posee un peso importante en todos los proyectos que se quieran ejecutar.

Pero desafortunadamente, en muchos procesos, la participación de la comunidad se reduce a llenar encuestas de percepción, de satisfacción, otorgar indicadores sociales y económicos, asistir a reuniones informativas que generalmente proponen ayudas asistencialistas, o un refrigerio para captar público y cuyo único objetivo, es cumplir con un requisito dentro del proyecto que se desarrolle.

Es así, como es necesario revisar y analizar los procesos participativos dentro de uno de los tributos más importantes del país y la ciudad de Bogotá, la Contribución de Valorización, planteando el problema que talvez, la poca participación ciudadana, conduce a consecuencias, como protestas que ilegitiman las obras, reclamaciones de los ciudadanos y en general a inconformismos con el instrumento.

Por tanto, se generará la hipótesis de que, si se fortalecen los procesos participativos en los próximos cobros de Valorización, adundará en un bienestar para la ciudadanía, para el mismo proyecto que se está desarrollando, porque se lograría una mejor aceptación de los actores involucrados.

METODOLOGÍA

Esta investigación se basa en la revisión documental, la cual es una serie de métodos y técnicas de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico. (Tancara, 1993)

Así mismo, Alfonso (1995), dice que la investigación documental tiene la particularidad de utilizar como una fuente primaria de insumos, más no la única y exclusiva, el documento escrito en sus diferentes formas: documentos impresos, electrónicos y audiovisuales.

Las principales técnicas de la investigación documental son:

- Planeación: Se refiere a la selección, delimitación del tema, esquema y plan de trabajo
- Recolección de la información: Es la lectura de documentos, acopio de información
- Análisis e interpretación de la información: Es donde se clasifican los documentos de acuerdo a lo que se planteó
- Redacción y presentación del trabajo de investigación: Se aplican técnicas de redacción y estructura del trabajo que será presentado como resultado de la investigación

Sin embargo, según Kaufman y Rodríguez (1993), los textos monográficos no necesariamente deben realizarse sobre la base de sólo consultas bibliográficas; se puede recurrir a otras fuentes como, por ejemplo, el testimonio de los protagonistas de los hechos, técnica que precisamente se evidencia en este trabajo, porque la autora parte de su experiencia dentro del Instituto de Desarrollo Urbano y de la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, para plasmar su conocimiento y claridad acerca del tema, su percepción recopilada a través de los años y así generar reflexiones y recomendaciones más certeras, que se ajusten a la realidad de la gestión pública y los requerimientos ciudadanos. Otra fuente que se propone son los testigos calificados, o de especialistas en el tema, aspecto que se puso en práctica en el desarrollo de este trabajo, dado que se entrevistaron dos expertas en el tema, las cuales han acompañado desde diferentes roles, el proceso de seguimiento y control por parte de los ciudadanos en el último acuerdo de Valorización cobrado en la ciudad de Bogotá, el Acuerdo 724 de 2018. Por ejemplo, se entrevistó a la delegada para la participación y los programas especiales de la veeduría

Distrital y a la referente en participación de la Oficina de Relacionamento y Servicio a la ciudadanía del Instituto de Desarrollo Urbano.

Se realizó una entrevista abierta y semiestructurada, las cuales presentan un nivel más alto de flexibilidad que las estructuradas, porque parten de preguntas diseñadas, que pueden ajustarse a los entrevistados, según la conversación sostenida. (Díaz, Torruco, Martínez, & Varela, 2013)

Se desarrollaron una serie de preguntas sobre participación y la posibilidad de involucrarla dentro de un cobro de Valorización, cuyas argumentaciones se encontrarán a través del documento y las cuales sirvieron de insumo para determinar las conclusiones y recomendaciones.

INTRODUCCIÓN

Este documento es el resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan y se presenta un análisis crítico, constructivo y reflexivo, acerca de un tema que hasta el momento no tiene antecedentes puntuales, la participación ciudadana en los proyectos de Valorización.

Por tanto, este artículo pretende revisar y reflexionar los conceptos más relevantes, las discusiones y análisis, sobre los contenidos que sirven de argumentación y soporte, para que al final se entreguen unas conclusiones acerca del tema de estudio.

Inicialmente, se parte del concepto del estado y el rol dentro de la gestión de la riqueza pública, como encargado de los tributos en beneficio de los ciudadanos, y destacando al Estado como consecuencia de esa interacción humana, que regula con mayor o menor incidencia los recursos materiales comunes y que se convierte, formalmente, en garante de derechos, delegándole tareas como la asignación de los recursos y la focalización de la gestión pública en miras al bienestar colectivo.

Además, se centra la atención, en el hecho de que, para el cumplimiento de los fines del Estado, son necesarios recursos que permitan una acción eficaz e ininterrumpida, abordando el concepto de *conciencia tributaria* y la normatividad que evidencia el pago de tributos como un deber ciudadano necesario, para que el ingreso se redistribuya y se logren los fines de una sociedad justa y equitativa.

Luego, se incita a una reflexiva discusión sobre la posibilidad de aumentar la participación ciudadana en los escenarios de decisión relacionadas con la gestión de recursos para infraestructura, enmarcado dentro del horizonte del desarrollo urbano y la planificación como un paso obligado dentro de los cambios deseables para los territorios, enfocada no solo a una práctica técnica, sino a una práctica social, que busca la posibilidad de que los ciudadanos inciden de manera significativa en las decisiones de la planeación de sus ciudades.

Después se realizará una contextualización de cuáles son las fuentes de financiación en Colombia, y desde allí identificar cómo la pluralidad de mecanismos existentes resulta más o menos aptos para el involucramiento ciudadano, destacando las tres clases de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones, los cuales tienen características propias que los diferencian y haciendo énfasis en uno de los principales tributos de los departamentos, distritos y municipios, la contribución de valorización, instrumento de financiación a través del cual se recaudan recursos por medio del pago que deben realizar los propietarios de inmuebles ubicados en zonas de influencia de obras públicas, cuya ejecución reporta un beneficio directo en su propiedad. Se revisan algunas experiencias internacionales donde se demuestra que la contribución es una buena herramienta para financiar obras de infraestructura urbana, donde el propietario de un predio, contribuye con el mejoramiento de su entorno, debido a la valorización que adquiere su propiedad.

Se continúa con un recorrido histórico de la contribución de valorización en Colombia, resaltándolo como el instrumento más antiguo en el país, jugando un papel importante en la financiación de obras públicas y una considerable participación en los ingresos de las ciudades.

Así mismo, se presenta una reseña sobre la normatividad de la Valorización en Bogotá, iniciando desde el año 1905 hasta el 1987 con la adopción del Estatuto de Valorización, el cual da los lineamientos sobre este tributo y a su vez, se mencionan los últimos cuatro Acuerdos de Valorización que se han cobrado en la ciudad de Bogotá, entre el año 2005 al 2018.

En el último capítulo, se abordará todo el tema de participación ciudadana, poniendo en discusión algunos conceptos y perspectivas, abriendo el debate respecto de cuál es el nivel de importancia de la participación ciudadana dentro de la puesta en marcha de cualquier proyecto de infraestructura, discutiendo la concepción de que un proceso participativo se debe generar, en todas las fases de un proyecto urbano, lo que puede ayudar a que la comunidad forme una percepción positiva del Estado, beneficiando la ejecución de los proyectos.

Este documento, hace una reflexión sobre como algunas ciudades como Bogotá están inconclusas, no logran consolidarse físico-espacialmente, como tampoco socialmente, generando que cada vez se vea más lejos, el concepto de desarrollo, desde la perspectiva integral y humana e invita a pensar en un modelo de ciudad inclusivo, concertado y colectivo, con dinámicas reales de desconcentración de poder y recursos, garantizando procesos de participación incidente, garantizando que los procesos de planificación superen la perspectiva económica y se sitúen desde la perspectiva humana, partiendo de que las ciudades son diversas y por eso, la participación es necesaria, para entender la ciudad.

Finaliza, con una introversión sobre la participación ciudadana dentro del cobro de la contribución de valorización haciendo un recuento de como se ha desarrollado la participación dentro de los Acuerdos de Valorización más importantes de la ciudad de Bogotá y como la participación ciudadana, se ha enfocado a la discusión realizada con el Concejo de la ciudad de Bogotá, como representantes de los ciudadanos, partiendo del concepto de participación representativa y luego de la aprobación del Acuerdo, hacia las veedurías ciudadanas.

Se mencionan las respuestas dadas por unas servidoras del IDU y de la Veeduría Distrital, quienes han acompañado el proceso de seguimiento y control por parte de los ciudadanos al último acuerdo de Valorización cobrado en la ciudad de Bogotá, el Acuerdo 724 de 2018, se identifican las ventajas y limitantes de la participación dentro de este tributo, así como la revisión de experiencias similares de participación ciudadana en algunos gravámenes que se han cobrado en otras ciudades, para que se puedan definir algunas características que se requerirían dentro de la gestión.

Basado en todo lo anterior, se dan unas apreciaciones y recomendaciones, de cómo los proyectos se construyen de manera colectiva a través de la concertación y no la imposición de un gobierno, de cómo la participación, se hace indispensable para buscar que los ciudadanos se apropien de su ciudad, de las obras, de su espacio público y de la contribución que realizan para mejorar su movilidad y su calidad de vida.

Es así, como este artículo lleva al lector a realizar un análisis de la participación como un derecho y un deber ciudadano y como se puede incluir dentro de un cobro de un tributo, específicamente de la Contribución de Valorización, dado que éste debería fortalecer la institucionalidad, dándole participación al ciudadano, con el fin de que la administración distrital se convierta en un eje facilitador que permita el logro de mejores resultados.

EL ROL DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DE LA RIQUEZA PÚBLICA

La concepción de la ciudadanía en relación al Estado, parece desarrollarse a partir de una doble tensión presente en las diversas formas de interpretación teórica, a saber, las figuras del ciudadano participante y del ciudadano protegido, que están en conflicto entre sí, incluso en la misma persona: del ciudadano que mediante la participación activa siempre pide mayor protección al Estado reforzando la idea de la institución que quisiera adueñarse y que en cambio se vuelve su mecanismo de control y dominio. Bajo esta perspectiva la sociedad y el Estado funcionan como dos momentos necesarios, separados pero contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación (Bobbio, 1998)

En las sociedades modernas la legitimación del Estado se soporta en la idea de que esta institución encarna las voluntades generales y por lo tanto emerge la idea de una institución que, formalmente, se asume como neutra y como garante del bienestar social y por lo tanto promotor de la equidad de las condiciones para el desarrollo colectivo. De esta manera, Borrero (2011) afirma que el Estado es aprobado mediante una Constitución, por la voluntad del pueblo que le otorga soberanía sobre el territorio, basado en el principio de la democracia.

Por supuesto, esta visión idealizada del Estado, está sujeta a una amplia discusión frente a las capacidades efectivas de lograr un acuerdo colectivo que garantice la equidad social, cultural, económica y políticamente para los miembros de una estructura social, que, como la colombiana, está caracterizada por la inequidad socioeconómica. Por tanto, tal neutralidad y encarnación de la voluntad general que soporta la idea del Estado, entra en duda frente a las relaciones de poder que pueden tener diversos agentes económicos o políticos dentro de la denominada sociedad civil. Bajo esta óptica, las dinámicas del Estado tienden a perpetuar e incrementar las brechas y desigualdades sociales a razón de la permeabilidad que las instituciones oficiales tienen en relación a los intereses y voluntades de las clases o sectores sociales dominantes bajo mecanismos de captura e imposición de condicionantes de su función y desarrollo.

De otra parte, la emergencia del Estado como institución reguladora de la paz social, se manifiesta desde una perspectiva progresiva, en la que el Estado es garante de un orden tal y como lo indica Valencia (2009), donde éste, surge como resultado de un largo proceso de evolución de la convivencia humana, porque cuando las personas empiezan a vivir en comunidad

se empieza a definir un orden, lo que origina, las primeras organizaciones, las cuales son reguladas por el Estado, quien además, tiene la responsabilidad de administrar los recursos materiales comunes.

Bajo esta perspectiva evolutiva del Estado, se corre el riesgo de invisibilizar el papel de la fuerza legal como mecanismo de dominación social que supone la propia concentración del poder del Estado. Esta concepción parece asentarse en la confianza de un proceso civilizatorio en el que el conflicto físico parece atenuarse dentro de las relaciones sociales contemporáneas. En esa medida, hay una disposición a que el ejercicio de la fuerza se orienta más hacia la amenaza de la aplicación de la coerción física, y no tanto a la subordinación violenta de los grupos dominados. Por el contrario, dentro del devenir de las diferentes generaciones de los Derechos Humanos, el Estado se convierte, formalmente, en garante de derechos, y por tanto se delega al campo de la lucha social a temas como la asignación de los recursos y la focalización de la gestión pública en miras al bienestar colectivo.

Por lo tanto, en este debate sobre la inclinación del poder y la responsabilidad del Estado como institución garante del orden social, resulta importante distinguir dos modelos fundamentales de formas de gobierno estatal: la democracia, basada en el poder desde abajo, como método para tomar decisiones mediante el consenso colectivo y la autocracia, que deriva el poder de arriba, generando imposición de la voluntad de las élites sociales en el ejercicio del Estado. (Bobbio, 1998)

Así mismo, bajo esta tensión entre autonomía y heteronomía, se puede extender la idea no solo de quien lidera el ejercicio gubernamental, sino frente a la cesión de poder en las decisiones relacionadas con el interés público. Y es que en efecto, el avance de la democracia real, donde las colectividades, son los protagonistas de la vida política en una sociedad, en la que ya no hay un solo soberano, ni el pueblo o la nación, sino donde los individuos tienen el derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, no como una sola unidad, sino como diferentes grupos que tienen autonomía propia y objetiva. (Bobbio, 1998)

Entonces, considerando de una parte al Estado como garante de un orden social, como garante de los derechos colectivos y como escenario de lucha entre las colectividades sociales, resulta importante centrar la atención en el hecho de que, para el cumplimiento de los fines del Estado, son necesarios recursos que permitan una acción eficaz e ininterrumpida, tanto como

soporte para el devenir del contrato social, como regulador del conflicto y soporte de la paz social.

Por consiguiente, la dinámica en torno a la gestión de los recursos por el Estado, bajo esta óptica, no se limita a la obtención de medios financieros, sino a la garantía, regulación, gestión y focalización en materia económica, política y social.

Desde una perspectiva clásica de la administración y gestión de los recursos, se identifica que:

La ciencia de las finanzas y ciencia fiscal, es el conjunto de reglas y principios que determinan la manera de constituir, administrar e invertir el patrimonio público. En la constitución del patrimonio público, la ciencia fiscal estudia la manera de formarlo, analizando detalladamente las distintas fuentes de ingresos que componen el tesoro o el erario, así de aquellos que emanan de la comunidad misma, como de los que provienen del tesoro de los particulares. (Valencia, 2013, p. 5)

Bajo esta perspectiva, entonces se entiende en un primer momento, el cuestionamiento frente al acceso y obtención de los recursos públicos. Ello supone, en un primer momento, el debate frente a la forma en que se realiza la transferencia de los recursos privados a los fondos públicos, de los que emanan debates frente a la equidad, la magnitud o la eficiencia relacionada con esta transferencia. En segundo lugar, la capacidad propia del Estado de ser generador de recursos para la inversión pública.

Por su parte:

En la Administración del expresado patrimonio, la ciencia fiscal estudia la organización que debe darse al manejo y recaudación de los dineros públicos, definiendo las normas y basándose en la eficacia, equidad, economía y principalmente, en la inversión de los fondos públicos, orientados a la satisfacción de las necesidades colectivas dentro de las necesidades económicas de la respectiva entidad política. (Valencia, 2009, p.5).

Así, los mencionados debates, se aplican a la forma en que una vez obtenidos los recursos, deben invertirse y focalizarse en procura del interés general.

Posiblemente, es en el desarrollo de estos debates frente al acceso y obtención de recursos públicos y en la dirección de su inversión, en donde se ha disuelto los debates políticos más relevantes de las sociedades contemporáneas, por lo menos en lo relacionado con las formas en que se administran y promueven las condiciones materiales de la existencia social, al margen de los debates ambientales o culturales que se han insertado con urgencia en la política actual.

Producto de esta situación de debate contextual sobre la gestión de los recursos públicos, emana el concepto de *conciencia tributaria*, la cual se refiere a aquellas creencias, actitudes y sentido común que se tiene, para que las personas decidan sobre la actuación de un tributo.

La conciencia tributaria, al igual que la conciencia social, tiene dos dimensiones, una es como se forma, justificando el comportamiento de los ciudadanos y la otra, es la de contenido, la cual se refiere a los sistemas de información, códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores del comportamiento del ciudadano respecto de la tributación.

El proceso de formación de la conciencia tributaria puede dar lugar a personas con conciencia tributaria positiva y personas con conciencia tributaria negativa. La diferencia dependerá del entorno familiar, cultural, social, y político en el que se han desarrollado los procesos de socialización y se configuran las responsabilidades y metas sociales, y por tanto la forma en que la o el ciudadano se “*ha expuesto a un conjunto de valores específicos de su grupo socio-cultural (cultura tributaria de su entorno), especialmente en lo que respecta a la forma particular en que han experimentado su relación la sociedad con el Estado*”. (Sunat, 2012, p. 20)

Bajo esta perspectiva se identifica la delegación al ciudadano frente a la responsabilidad de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad. Ello, para el caso colombiano se evidencia en la Constitución Política de Colombia, en el artículo 95, en el que se establece que el pago de tributos es un deber ciudadano que permite una redistribución del ingreso, basados en la justicia y la equitativa. Un sistema tributario es un conjunto de principios, reglas y normas legales relativas a los tributos, vigentes en un país, en una época o momento determinado y según el principio de justicia, el Estado no puede aspirar a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación. Al recaudar los tributos, el Estado persigue dos objetivos, uno fiscal para financiar los gastos (inversión, financiación e inversión) y el otro es extra fiscal para perseguir objetivos económicos o sociales a partir de la tributación.

Desde una postura de máximas morales de la responsabilidad fiscal de la ciudadanía, se puede afirmar que todos los ciudadanos deben pagar tributos al Estado, para que éste los distribuya de manera equitativa entre las necesidades del momento. Esta máxima está ligada a que dicho dinero es utilizado para financiar y mejorar los servicios que el gobierno ofrece a los ciudadanos en procura de mejorar la calidad de vida. Sin embargo, la apuesta moral de esta máxima se desvanece a la hora de expresar su funcionamiento en situaciones concretas, especialmente en el marco de sociedades con enormes brechas socioeconómicas y específicamente en los debates políticos relacionados con los modelos de desarrollo en lo que se pone en cuestión el papel de la generación y administración de la riqueza socialmente construida.

A continuación, este debate se busca plantear en el marco de las acciones del Estado en la generación de infraestructura pública urbana, tema que resulta particularmente enriquecedor para las ideas expuestas hasta aquí, pues la aparente neutralidad que tiene la infraestructura en el desarrollo social, puede ponerse en cuestión cuando se inserta en el debate frente a quienes, en qué medida y cómo se benefician de la misma, lo que incita a la discusión frente a si es posible aumentar la participación ciudadana en los escenarios de decisión relacionadas con la gestión de recursos para dicha infraestructura.

EL RETO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA DEMOCRÁTICA

El desarrollo urbano es el proceso de transformación de las ciudades, mediante la consolidación de una ordenación territorial en sus aspectos físicos, económicos y sociales, enmarcado bajo derroteros de los diversos modelos de desarrollo social que pueden conducir a cambios estructural de los asentamientos humanos en los centros de población (urbana o rural), encaminadas a la protección y conservación del medio ambiente (Zambrano, 2014).

Es bajo el horizonte del desarrollo urbano, que la planificación se ha establecido como un paso obligado dentro de los cambios deseables para los territorios. Ésta se debe entender como una especie de negociación de diferentes actores que se involucran en la ciudad que, en todo caso, están enmarcadas en relaciones de poder, y por tanto reflejan las asimetrías políticas y económicas de la estructura social.

Es por ello, que las apuestas orientadas a un desarrollo que procuren ejercicios con mayor ampliación de la gobernabilidad democrática deben ampliar las dimensiones sociales dentro de

los ciclos de proyecto de la planificación urbana, y por lo tanto asumir las condiciones demográficas, socioculturales económicas e institucionales, que supone el desarrollo de proyectos, por ejemplo, de infraestructura.

Esta concepción de ampliación democrática de la planificación urbana, debería responder a las necesidades generales de desarrollo económico, social y ambiental de la sociedad, por medio de la definición de instituciones, planes y metodologías que la vinculan como un referente que acoge pero trasciende de los objetivos clásicos del desarrollo centrados en los proceso de industrialización y crecimiento económico; bajo esta perspectiva, la planeación urbana antes que una práctica técnica, es una práctica social, que busca la posibilidad de que los ciudadanos inciden de manera significativa en las decisiones de la planeación de sus ciudades.

La función de planeación se concentró en la definición de las prioridades de la inversión pública en el corto y mediano plazo, a través de un proceso legislativo de carácter reglado y de racionalización política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los fines estatales, todo esto concentrando en un documento denominado Plan Nacional de Desarrollo (DNP-Aspectos constitucionales y procedimentales del plan nacional de desarrollo).

Así mismo, se basa en los postulados de la Ley 152 de 1994, la cual tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

No obstante, bajo una mirada retrospectiva, la planeación ha venido nutriéndose de una mirada más amplia y estratégica que busca superar la norma como referente general de los procedimientos de la gestión pública. Esto supone que el desarrollo urbano se entiende como el resultado de la interacción entre diferentes actores, instituciones e intereses y no simplemente como el desarrollo del libreto generado por un Estado que se asume como representación del interés general. Esto es el resultado, de una parte, de la incorporación de paradigmas de la administración empresarial y privada en el ámbito público, pero al mismo tiempo del posicionamiento de diversos actores y escenarios cívicos y populares que han ganado protagonismo a partir de procesos de acción colectiva y del ejercicio de una ciudadanía más activa en los asuntos públicos.

Esta tensión ha permitido, entre otras cosas, que la planeación territorial y el desarrollo urbano dejen de ser un patrimonio tecnocrático, para convertirse en un ejercicio de alta complejidad política y social, en donde los escenarios de decisión se convierten en epicentros de debates que trascienden de conceptos como la eficacia y eficiencia de los recursos públicos, para incorporar cuestionamientos frente a las externalidades ambientales, las condiciones de inclusión o exclusión social y económica, la justicia distributiva, la autonomía comunitaria, la propiedad de los recursos y, en general, las concepciones de desarrollo que soportan las acciones de la gestión pública.

Bajo esta perspectiva, se abren las posibilidades de un replanteamiento de las condiciones en que se desarrolla la gestión pública para la planificación y el desarrollo urbano, por medio de preguntas como los modelos de ocupación la, democratización de los espacios públicos, la equidad espacial, la focalización de la inversión y, como se advirtió previamente, los mecanismos para la obtención e inversión de los recursos públicos. Esto ha permitido el posicionamiento de estrategias como los presupuestos participativos, pero también la apertura a debate de temas como quién, para qué y en qué medida deben aportar a la recaudación de recursos para el desarrollo social, y por tanto generar mecanismos que debatan la legitimidad social de los procesos de financiación y gestión de la hacienda pública.

De lo anterior, surge una pregunta relativamente incómoda dentro de los procesos de apertura democrática a la gestión pública, a saber, la posibilidad de poner en discusión a los temas propios de las fuentes de financiación. Y es que resulta particularmente incómoda esta serie de debates porque la apertura democrática a dimensiones históricamente dominadas por la tecnocracia estatal o de grupos de poder particulares, supone ampliar el cuestionamiento sobre las capacidades políticas o de poder de los actores gubernamentales, pero además hace evidente las tensiones de intereses contrapuestos, lo cual si bien es fundamental para una tramitación democrática de los conflictos, genera al mismo tiempo una mayor vulnerabilidad en la gobernabilidad de escenarios concretos.

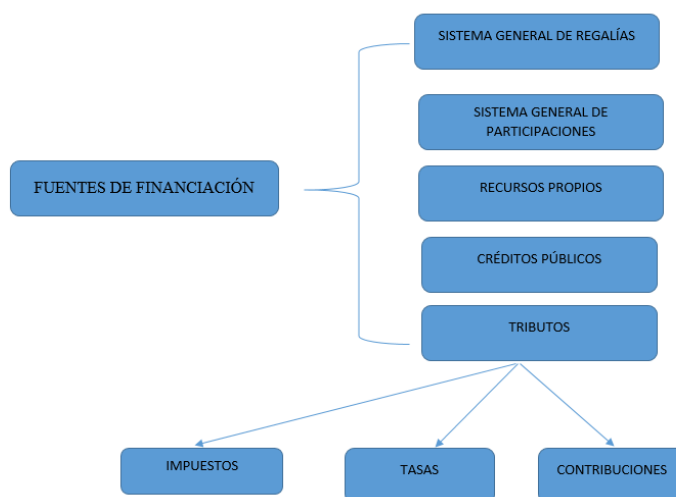
Por ello, antes de adentrarse en la discusión específica frente a los alcances de la participación ciudadana en los instrumentos de financiamiento del desarrollo social, resulta pertinente contextualizar cuales son las fuentes de financiación en Colombia, y desde allí identificar como la pluralidad de mecanismos existentes resulta más o menos aptos para el involucramiento ciudadano.

PANEO GENERAL DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA:

Desde el inicio del proceso de descentralización en Colombia, dentro de las principales fuentes de financiación para los municipios se destacan el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), los recursos propios y los créditos públicos. Es así, como la inversión de recursos municipales en infraestructura varía de acuerdo con el tamaño de cada ciudad, donde la principal fuente de inversión para las ciudades de mayor tamaño son los recursos propios, específicamente provenientes del impuesto predial e ICA. Los municipios intermedios y pequeños, los recursos propios sólo representan un pequeño porcentaje siendo las transferencias nacionales una de las fuentes principales (DNP, 2014).¹

Es así, como dentro de estas fuentes de financiación, se establecen los tributos, los cuales son fijados por el Estado y cuya destinación es el financiamiento de sus gastos e inversiones. A continuación, se presenta un gráfico, con la información sobre las fuentes de financiación:

Figura 1. Fuentes de Financiación



Nota. Elaborado por el autor

¹ El Sistema General de Regalías –SGR, es el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones frente al presupuesto asignado por la explotación de los recursos naturales no renovables. El SGR, vigente desde enero del 2012, se encarga de determinar la distribución, administración, ejecución, control y uso eficiente de éstos recursos. El SGR fue creado en el 2011 por el Acto Legislativo 005. <http://regaliasbogota.sdp.gov.co/es/transparencia>

El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001. <https://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>.

En virtud de lo anterior, dentro del actual sistema fiscal, y de acuerdo con la Corte constitucional, se identifican tres clases de tributos, los cuales tienen características propias que los diferencian, así:

Tabla 1.

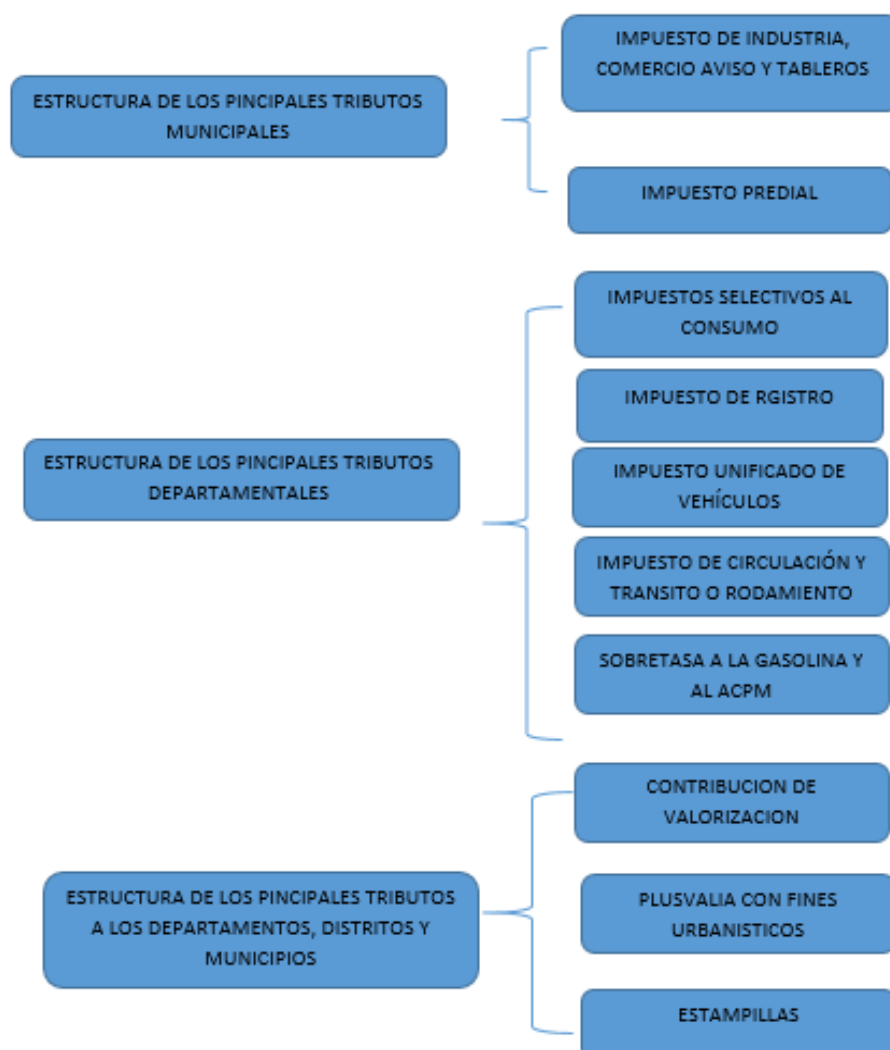
Clases de tributos

IMPUESTO	CONTRIBUCIÓN	TASA
El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado	Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como el caso de la valorización	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la presentación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente
Se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador	Surgen de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde debe existir un beneficio	El ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado para asegurar la prestación de una actividad pública.
No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente	La contribución cubre el costo de la obra pública por una sola vez, no se volverá a cobrar por la misma	La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal
Se puede disponer por parte del Estado de dicho recurso	La prestación a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido	La retribución pagada guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido
Su pago no es opcional ni discrecional.	El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión. Está comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta	Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio

Nota. Elaborado por el autor

Figura 2.

Estructura de los Tributos

**Nota.** Elaborado por el autor.

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN

Esta Contribución por Valorización, es un instrumento de financiación a través del cual se recaudan recursos por medio del pago que deben realizar los propietarios de inmuebles ubicados en zonas de influencia de obras públicas, cuya ejecución reporta un beneficio directo en su propiedad. El objetivo principal de estos recursos, es la financiación de infraestructura o servicios urbanos para beneficio de la comunidad en el marco del respectivo Acuerdo Municipal que los aprueba.

En la experiencia colombiana, Morcillo Dosman (2007, p.608) la define como una contribución que deben cancelar los propietarios de los inmuebles que se benefician por la ejecución de la obra en una zona determinada.

Algunas características de esta contribución, es que es obligatoria, es un ingreso y beneficio público, con destinación específica de una obra o conjunto de obras, no se cobra de manera general sino a propietarios o poseedores de los predios que se benefician, resaltando que estos dos últimos aspectos, es lo que diferencia la contribución del impuesto.

A nivel internacional, los mecanismos de financiación bajo esta estructura, también son recurrentes, aunque con las particularidades propias de cada contexto, social, económica, cultural y legislativo. En Estados Unidos, por ejemplo, la contribución de valorización es conocida como *betterment levy* o *special assessment*. El uso de esta herramienta se ha enfocado en la conformación de los denominados *special assessment districts*, conocidas como áreas geográficas en donde se ha desarrollado infraestructura pública y sobre las cuales se cobra la contribución para el fondeo. En Europa, el uso del instrumento se ha dado en países como Reino Unido, España y Polonia. Dichas contribuciones han representado importantes incrementos en el valor del suelo a partir de la ejecución de las obras de interés público. (Smolka, 2013).

En América Latina las ciudades crecen aceleradamente y así mismo, se requieren estrategias que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lo que necesariamente implica el desarrollo de obras de infraestructura, que en mayor medida son realizadas por los gobiernos nacionales o municipales. (Borrero y Rojas, 2020). Sin embargo, también se utiliza el instrumento de Valorización, que en algunos países es conocida como contribución de mejoras, instrumento que ha sido muy utilizado en algunos países. (Smolka, 2013).

A pesar de que en Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Venezuela tienen adoptado en su ordenamiento jurídico la contribución de valorización, estos países no tienen experiencia en su implementación. Por el contrario, en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay, Perú y Panamá sí han empleado este instrumento. Por su parte, Chile ha adoptado una figura similar a la contribución de valorización denominado programa de pavimentos participativos (Borrero & Rojas, 2020)

La Contribución por Mejoras, tiene una ventaja sobre otros tributos, el ciudadano percibe la relación entre el pago y el beneficio, es decir, que se tiene un retorno inmediato del pago, por la ejecución de las obras, que contribuirán a mejorar su calidad de vida y valorizarán sus predios. (Borrero & Rojas, 2020)

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN COLOMBIA

La valorización en Colombia inició en el año 1921, sobre la ejecución de obras de interés público del orden municipal, lo que lo hace el instrumento más antiguo con implementación continua en Colombia. Así mismo, el antecedente jurídico de la Contribución por Valorización se encuentra en la Constitución Política (artículo 317), que por excepción permite tanto a los municipios como a los departamentos y distritos, gravar la propiedad inmueble permitiendo que todos los niveles del Estado puedan capturar el beneficio para financiar obras de interés público. (Arboleda, 2017)

Dentro del concepto, se desarrollan varios elementos que la integran, como:

- **Hecho generador:** es lo que genera el beneficio sobre la propiedad inmueble
- **Sujeto Activo:** Es quien realiza el cobro de la contribución y quien ejecuta obra.

Además, debe realizar todos los procedimientos requeridos para la implementación del Acuerdo de Valorización, definir los factores de liquidación, la zona de influencia, la distribución entre los predios, liquidación y recaudo; que, para el caso de Bogotá, es la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización perteneciente al IDU.

- **El Sujeto Pasivo:** Es el que recibe en su predio, el beneficio de la obra

La contribución por valorización, a finales de los años 60 alcanzó a representar el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de los ingresos del municipio de Medellín, en tal

medida que el 80% de la malla vial arterial se ha construido financiado por este tributo. A principios de la década de los 80 permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 1993 el recaudo alcanzó el 24% de los ingresos de la Administración Central de Bogotá.

Figura 3.

Antecedentes Normativos de la Valorización en Colombia



Nota. Elaborado por el autor.

Desde el año 1966 con el Decreto-Ley 1604, artículo 1º, que luego fue acogido como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, se estableció el estatuto orgánico para la contribución de valorización, allí se unifica la denominación de la tipología de tributo bajo el nombre de contribución de valorización y se extiende la potestad de cobro a todas las entidades que ejecuten obras (nación, departamentos, municipios, distrito), así como el tipo de obras que pueden ser objeto de cobro, para el que se generalizan a todas las obras de interés público local.

Para adquirir la competencia del cobro del tributo de la contribución de valorización se requiere que el órgano de representación del respectivo ente (congreso-nación, asamblea departamento concejo-municipio/distrito) apruebe directamente la imposición del tributo. Esto, en virtud de los artículos 287 y 338 de la Constitución de 1991, que incorporan el principio de legalidad (Montaña, 2012)

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN EN BOGOTÁ

El cobro de contribución de valorización en Bogotá, es calculado, liquidado y distribuido, por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) según lo definido dentro del Acuerdo 19 de 1972, donde se crea el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). En el numeral 7 del artículo 2 se determina lo que le corresponde a ese Instituto:

“Realizar, conforme a disposiciones vigentes, las operaciones administrativas de cálculo, liquidación, distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización, a causa de obras de interés público o de servicios públicos, ya construidas, en construcción o que se construyan por el instituto o por cualquiera otra entidad o dependencia del Distrito, o por obras que ejecuten otras entidades públicas, cuando el crédito sea cedido al Distrito Especial o al Instituto, o cualquiera de estos sea delegado para su cobro”.

Así mismo, dentro del Acuerdo 7 de 1987, del Concejo Distrital de 1987, se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá, quien tiene a su cargo la identificación de las obras viales principales que se construirán mediante el cobro de la Contribución de Valorización, el cual define el Método de Factores para irrigación a los inmuebles “beneficiados”. (Borrero O., 2013)

El Acuerdo establece en su artículo 3 que:

El instituto (sic) de Desarrollo Urbano, IDU, podrá realizar las operaciones administrativas de cálculo, liquidación y distribución de la contribución de valorización por obras ordenadas por este sistema, que se construyan directamente por el Instituto o, mediante contratación, por otras entidades de derecho público del orden distrital, o por medio de inversión concertada entre cualquiera de esas entidades y el sector privado. La asignación y cobro de la contribución de valorización será de competencia exclusiva del IDU, el que no podrá cobrar como gastos (sic) de administración sino los que correspondan a los costos directos, inherentes al proyecto.

Al igual, de conformidad con los artículos 317 y 338 de la Constitución Política de 1991, le corresponde al Concejo de Bogotá, D.C., en el ámbito territorial del Distrito Capital, en el marco de las disposiciones aplicables, gravar la propiedad inmueble e imponer contribuciones.

Figura 4.

Antecedentes Normativos de la Valorización en Bogotá





Nota. Tomado del Foro “100 años de Valorización”

Los principales Acuerdos de Valorización que se han cobrado en la ciudad de Bogotá son:

Acuerdos 16 de 1990, 14 y 31 de 1992 – Beneficio General

El principal objetivo del acuerdo era autorizar el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la elaboración de los estudios y diseños necesarios, la adquisición predial y la construcción del plan de obras que se encuentra detallado en los anexos del Acuerdo 31 de 1992, clasificadas técnicamente en seis programas así: Troncales, Cien obras, Pavimentos locales, Programa N.Q.S, Programa N.O.S., Programa Av Ciudad De Cali-Av Ciudad De Cundinamarca.

Acuerdo 25 de 1995 por Beneficio Local y Acuerdo 48 de 2001 por Beneficio Local

Con el proyecto de valorización por beneficio local del Acuerdo 25 de 1995, se financiaron 44 obras distribuidas en 8 eje viales, de las cuales hacen parte los siguientes proyectos: Avenida Ciudad de Cali y Complementarias: Avenida Boyacá; Avenida San José; Vía

Expresa Norte - Quito - Sur (N.Q.S.); Habilitación de Vías Secundarias; Eje Ambiental Avenida Jiménez y Vías Modelo del Espacio Público (Carrera 15 Calles 72 a 100 y Autopista Norte). En 1998, el Honorable Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 9, con el cual se determinó que el valor de las obras estimadas en aquel momento ascendía a \$474.987.509.796, ordenó que la financiación por valorización local se limitara a 34 obras.

Acuerdo 48 de 1992

Le permitió al IDU cobrar de inmediato \$128.647.079.325; Modificó el monto distribuable establecido por el Acuerdo 9 de 1998 y lo definió en \$449.918.079.235 y evitó el traslado de costos financieros a los contribuyentes

Acuerdo 451 de 2010

El Acuerdo 451 del 28 de septiembre de 2010, *“Por el cual se adopta una Contribución de Valorización por Beneficio Local, en el marco del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte”*.

Acuerdo 180 de 2005

“Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras”, que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

En los estudios adelantados por el IDU permitió establecer un diagnóstico con el fin de clasificar las obras de acuerdo a dificultades en la adquisición de predios que se podrían presentar para la ejecución de los proyectos.

Acuerdo 398 DE 2009

“Por medio del cual se modifica el Acuerdo 180 de 2005”, se reglamenta bajo los mismos parámetros normativos y se complementa con otras disposiciones.

Acuerdo 445 de 2010

“Por el cual se modifica parcialmente el anexo 4 del Acuerdo 180 de 2 005 que autorizó el cobro de una Contribución de Valorización por beneficio local para la construcción de un

plan de obras, se modifica parcialmente el Acuerdo 398 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

Acuerdo 523 de 2013

Modificar el Acuerdo 180 de 2005, en el sentido de ordenar la reasignación de la fase 2 originalmente prevista y por ende proceder a la devolución de los dineros que la administración distrital ya había asignado y notificado su cobro. Modifica el conjunto de obras originalmente consideradas como las a ser cobradas en esta fase, suprime las fases 3 y 4 y suspende por dos años, previa la modificación de la forma de financiamiento de algunas de sus obras, el cobro de obras ordenadas en el Acuerdo 451 de 2010.

Acuerdo 724 de 2018

“Por el cual se establece el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un plan de obras y se dictan otras disposiciones”.

El Acuerdo 724 de 2018 se constituye como el primer proyecto de valorización en el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU que se asignó utilizando como base de información la base predial oficial de la ciudad la cual es generada por la UAECD, para la determinación del factor de liquidación principal del modelo propuesto y aprobado por el Concejo de Bogotá: El Avalúo Catastral. La construcción del plan de obras se encuentra dividido en tres ejes: Eje Oriental el Cedro, Eje Córdoba y Eje Zona Industrial. Además, deroga el Acuerdo 451 de 2010 y las demás disposiciones.

PARTICIPACIÓN EN LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN

Hasta el momento hemos centrado la discusión en las formas en que el Estado contemporáneo centra su accionar en un ejercicio de administración de los recursos públicos, como presunto árbitro social en un escenario que se carga de intereses contrapuestos y cómo las apuestas orientadas hacia el fortalecimiento de la gobernanza y la legitimidad de la gestión, ha recurrido a nuevos escenarios y temas para el ágora pública, a tal punto que no solamente hay un mayor interés ciudadano por hacer parte de la definición de los rubros a los que se destina la inversión estatal, bajo esquemas como los presupuestos participativos, sino también en

elementos que han revestido una mayor disposición técnica, tales como los mecanismos de financiación y la recaudación.

A primera vista, esta disposición de hacer más incluyentes los escenarios de decisión de asuntos relacionados con la recaudación y la focalización de la inversión, parecen suponer un grave problema que acrecienta la dicotomía entre las dinámicas tecnocráticas y las encrucijadas políticas, no obstante, bajo una mirada progresiva, bien puede identificarse que existen elementos dentro del sistema de recaudación que pueden ser dispuestos progresivamente a procesos de participación ciudadana, tales como la valorización.

Para Cunill Grau (1997) la participación ciudadana es aquella a partir de la cual las personas se involucran de forma directa en asuntos públicos, generando de esta manera un tipo de interacción particular entre ciudadanos y el Estado que va más allá de la elección de autoridades (participación política) y tiene que ver con una implicación directa en la definición de metas colectivas y medios para alcanzarlos (Villarreal, 2009).

Sin embargo, son varias las posturas que ponen en relieve el límite de la participación, porque se argumenta que los expertos, consultores y técnicos especializados son los actores más indicados, los que cuentan con los conocimientos científicos para decidir sobre la viabilidad de una política pública o un proyecto de infraestructura, que busca el bienestar general de la población. La ciudadanía es percibida como poco apta para intervenir en la toma de decisiones sobre política pública por considerar que frecuentemente se encuentra motivada por un interés egoísta de defensa del territorio local al ver amenazado su bienestar particular por la construcción de un equipamiento o de una obra pública. La participación ciudadana es vista, de acuerdo con esta postura, como emotiva o poco racional, y por lo tanto indeseable, innecesaria y molesta. (Robaina, Minteguiaga, & Del Prado, 2015)

Bajo esta tensión, se abre el debate frente a cuál es el nivel de importancia de la participación ciudadana dentro de la puesta en marcha de cualquier proyecto de infraestructura, convirtiéndose en una necesidad y una obligación del Estado para beneficio de las comunidades. Por una parte, generar espacios de participación en las diferentes etapas de un proyecto urbano, permite mejorar la percepción que la comunidad tiene del Estado y que se apropien de su entorno, lo que se verá reflejado en la aceptación de las obras que se ejecuten.

Es por esta razón, que las instituciones públicas intentan conducir la participación a través de mecanismos institucionalizados, como canales de participación propuestos por el gobierno, el

presupuesto participativo, los concejos vecinales, entre otros; pero también se evidencia una participación donde los ciudadanos se organizan y se vuelven autónomos para incidir en alguna de las decisiones de gobierno.

En las ciudades contemporáneas, donde los paradigmas de la gobernabilidad cobran fuerza, se propugna por facilitar una participación dentro de estos procesos, lo que agregaría un aspecto más social a la planificación urbana, permitiría entender que es un proceso de negociación social con los ciudadanos que se encuentran cerca de las obras o cambios que se realizan en la infraestructura de una ciudad.

Pero al mismo tiempo, ciudades como Bogotá están inconclusas, no logran consolidarse físico-espacialmente, como tampoco socialmente, si bien hay que reconocer que ha habido avances en estos campos, aún se profundizan problemáticas, con estructuras que no corresponden con las necesidades acumuladas, presentes y futuras, generando que cada vez se vea más lejos, el concepto de desarrollo, desde la perspectiva integral y humana. Por tanto, es hora de pensar en un modelo de ciudad inclusivo, concertado y colectivo, con dinámicas reales de desconcentración de poder y recursos, garantizando procesos de participación incidente, garantizando que los procesos de planificación superen la perspectiva económica y se sitúen desde la perspectiva humana, partiendo de que las ciudades son diversas y por eso, la participación es necesaria, para entender la ciudad.

La inclusión en la ciudad y el territorio y la garantía de la materialización de los derechos, se basa en la construcción social del territorio, la cual está asociada a la disposición de todos a comprender y asumir que cada cual tiene un saber y que es solo la sumatoria de todos estos saberes la que garantiza un ordenamiento territorial adecuado y una verdadera construcción social, basada en derechos.

La participación incluyente y decisoria es la necesidad urgente por materializar pasando de una democracia representativa a una democracia participativa, es poner en discusión con los ciudadanos de que se espera de la ciudad y para esto hay que tener en cuenta que Bogotá cuenta con normas que abordan el tema, por ejemplo, el Decreto 503 de 2011 "*Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital*" donde las entidades que ejecuten proyectos de intervención, deberían tener dentro de sus marcos normativos los lineamientos que se dan en materia de participación.

No obstante, se podría indicar, que tal vez la participación ciudadana no se dé dentro de un ámbito más amplio, por la falta de voluntad de los gobiernos, para adelantar procesos articulados con los ciudadanos, con miras a la construcción colectiva del territorio y aunque la participación representa un reto, debido a la multiplicidad de intereses y posiciones en juego, para que la planeación tenga mejores resultados para la ciudad, es indispensable la inclusión de nuevas herramientas y metodologías que tengan en cuenta los contextos particulares de la ciudad y el bienestar de los ciudadanos.

Es así, como esto empieza a articularse con la participación dentro del cobro de la contribución de valorización o cobro de mejoras, como es denominado en otros países, teniendo en cuenta que en este momento dentro de estos procesos de Valorización, la participación ciudadana, se ha enfocado a la discusión realizada con el Concejo de la ciudad de Bogotá, como representantes de los ciudadanos, partiendo del concepto de participación representativa y luego de la aprobación del Acuerdo, hacia las veedurías ciudadanas, las cuales son un mecanismo democrático de representación, que le permite a los ciudadanos crear organizaciones comunitarias para que se pueda tener vigilancia sobre los temas de la gestión pública que se encarguen de la ejecución de programas, proyectos, o contratos. (Chía, 2018)

Sin embargo, según lo manifestado por servidoras entrevistadas, los ciudadanos manifiestan que sólo conocen de las obras incluidas en el Acuerdo luego de que ya está aprobado, es decir que ya no tienen nada que hacer, ni decir, que les socializan el acuerdo cuando se va a iniciar su ejecución, pero nunca dentro de la planificación, lo que implica, que a veces, no se tengan en cuenta sus necesidades reales. Además, ellos manifiestan que en ocasiones no se definen las obras que verdaderamente necesitan, los ciudadanos piden tener injerencia en la estructuración de los acuerdos de valorización.²

Lo anterior demuestra, que los beneficiados de las obras, quieren tener más participación en los Acuerdos de Valorización, teniendo en cuenta que ellos son los que contribuirán con el pago, dependiendo del tipo de Valorización que se cobre, es decir, si es por beneficio general se tendrán en cuenta todos los predios urbanos de la ciudad de Bogotá y si es por beneficio local, se cobrará únicamente a los predios ubicados dentro de la zona de influencia que se determine para

² Sulma Melo Díaz delegada para la Participación y los programas especiales de la Veeduría Distrital y Paula Alejandra Alfonso Martínez del Instituto de Desarrollo Urbano de la Oficina de Relacionamento y Servicio a la Ciudadanía.

tal fin, y de acuerdo con las características de los predios y las modalidades del beneficio, que pueden ser por la cercanía a la obra, por las características propias de los inmuebles, como la extensión, la forma, la destinación, el uso, las condiciones económicas de los propietarios y en general diferentes variables de los inmuebles, que definirán el monto distribuible, basados siempre en los principios de equidad que rige la Valorización.

Es así, como las ciudades se consolidan y mejoran, cuando se reconocen las necesidades e intereses mayoritarios y no privilegiando los intereses de unos pocos sectores, así, el ordenamiento se construye de manera colectiva a través de la concertación y no la imposición, o decisión de un gobierno, entendiendo, que es vital, concertar y generar las condiciones necesarias para que aquellas poblaciones y actores históricamente excluidos o invisibles en la ciudad, sean convocados, que se les garantice la participación y que se tengan en cuenta sus propuestas y así lograr que los ciudadanos se apropien de su ciudad y de su espacio público.

Aunque el tema del cobro de los recursos, como en el caso de la contribución de valorización casi nunca se pregunta, es como si estuviera vetado para la participación, quedando a voluntad de quien ejecuta la planificación, es indispensable ir de la mano de los ciudadanos, que exista voluntad para aplicar estas políticas de participación en todos los programas o proyectos, para que se tenga la visión de todos los actores involucrados, comprendiendo que la diversidad de actores y de intereses, permitirá que las ciudades se piensen desde diferentes roles y necesidades, lo que hará ciudades más completas, integrales y eficientes.

Es así, como desde el inicio de la estructuración del cobro de la contribución de Valorización en Bogotá, se incluyó fuertemente el tema de participación, mediante la adopción del Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá con el Acuerdo 7 del Concejo Distrital de 1987, donde se define que se debe realizar un proceso de elección de una Junta de Vigilancia, conformada por representantes de los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles ubicados en las zonas de distribución del cobro. Además, en el capítulo II hace referencia a la elección de los representantes de los beneficiarios, como es el procedimiento para la votación, la elección, entre otros, y el capítulo III se refiere a las funciones y asignaciones de la Junta de Vigilancia.

Al igual, debemos tener claro, que no hay ninguna ciudad que subsista sin el cobro de impuestos o tributos, el problema es a que se dedican estos dineros recaudados, es como se distribuyen, que se garantice que se inviertan en las necesidades de la sociedad, que exista

equidad en beneficio de los ciudadanos y que ellos puedan decidir sus prioridades, para que esto, no quede solo como una decisión de una administración, sino que se haga según las necesidades de la ciudadanía y así, hacer una participación incidente.

El desarrollo de las políticas urbanas son resultado de la planificación urbana y de lo que el Estado recauda, lo que necesariamente implica que cuando los ciudadanos pagamos, mediante impuestos o contribuciones, estamos aportando a la inversión en políticas de gestión, a los proyectos que necesariamente deberían beneficiar a la ciudadanía y acceder a derechos, lo que estaría articulado con la participación.

Sin embargo, el colapso de los sistemas democráticos en sociedades como la colombiana, se resume en la idea de una ruptura del vínculo entre gobernantes y gobernados, no es una situación excepcional, es un fenómeno global con causas muy distintas pero que por alguna razón se extiende de un lado al otro del planeta. El consenso general de los ciudadanos es que las entidades no tienen en cuenta a las personas, no hay credibilidad en las instituciones y tienen una percepción negativa de la participación incidente.

Lo anterior, se puede evidenciar claramente, en la encuesta de percepción ciudadana sobre el tema de participación, aplicada en el 2019 por la Veeduría Distrital donde el 52% de las personas encuestadas, manifiestan no haber participado en el último año en organizaciones, espacios o redes, como juntas de acción comunal, grupos o asociaciones, redes sociales, asociaciones de padres de familia, organizaciones, entre otros (Veeduría Distrital, 2019).

Como observamos en este resultado, un gran porcentaje de ciudadanos no participan en espacios comunitarios, tal vez por el descontento hacia estos espacios, o porque no tienen tiempo, porque no creen en la participación o simplemente porque no les gusta, situación que también arroja la encuesta, donde más del 80% de los funcionarios entrevistados, creen que la principal razón para que la ciudadanía no participa en los asuntos de las entidades, es que la ciudadanía no sabe que puede participar, las personas creen que sus opiniones no son tomadas en cuenta y el consenso general de los ciudadanos, es que no hay credibilidad en las instituciones y tienen una percepción negativa de la participación incidente. Es por tal razón, que la responsabilidad de las entidades, es generar espacios e incentivar a los ciudadanos a que participen en las decisiones que les afectan; corroborando lo que respondieron el 93% de los entrevistados, que la participación ciudadana mejora los procesos y la gestión en las entidades.

Comprender que la participación es un diálogo ciudadano, un relacionamiento con la ciudadanía, es tener en cuenta lo que los ciudadanos comunican, más allá de la fiscalización de los recursos o el control de los recursos, es escuchar las necesidades de los ciudadanos, es permitir la expresión de los ciudadanos sobre el desarrollo de la gestión pública, promover los valores democráticos y contribuir al mejoramiento de los resultados de la gestión pública.

No obstante, según lo mencionado por las entrevistadas, el Estado está aprendiendo a realizar una participación incidente, hay entidades que están reconociendo la importancia de consultar a los ciudadanos, de preguntarles, de tenerlos en cuenta como actores fundamentales, que hacen parte activa de un proceso, han generado instrumentos, han hecho ejercicios, se han definido límites y alcance de esa participación, se les está enseñando a los ciudadanos como participar, para tener una participación incidente y hacer aportes de mejor calidad, porque realmente, la participación es un proceso que requiere de preparación, tanto del ciudadano, como del Estado, para que no se desvirtúe el sentido de la participación y no crean que es sólo presentar su lista de deseos y que la administración se los cumplirá, sino que es un proceso de trabajo articulado y con propósito, que se entienda que el participar implica dejar de lado sus propias necesidades y entender que debe ser un ejercicio articulado y transparente, se deben brindar las herramientas necesarias, para que la ciudadanía que participe, se prepare, se capacite, conozca técnicamente el proyecto y así, hacer un ejercicio participativo más provechoso y eficiente.

También es importante, la articulación interinstitucional y el empoderamiento, que cada entidad apoye a los ciudadanos y gestione al interior, para que se comprenda, que los ciudadanos muchas veces sólo quieren ser escuchados, y por tanto que sus intereses, preocupaciones y perspectivas puedan ser consideradas en la formulación y ejecución de proyectos. Otro aspecto fundamental que se debe tener en cuenta, es definir cuál es el momento más adecuado para participar, que no sea cuando ya se están ejecutando los proyectos, sino desde su planificación, la participación, debe estar presente en todas las etapas de un proyecto, en la planeación, ejecución y seguimiento, para que los ciudadanos se apropien más de estos proyectos y para que se quite ese inconformismo de las personas hacia las intervenciones del Estado.

Según lo mencionado por las entrevistadas, la ciudadanía constantemente, se queja de que no se tienen en cuenta, tan solo cuando ya se están ejecutando los proyectos, para que realicen

seguimiento y control, dentro de un contexto de veeduría, pero ellos quieren participar desde la etapa inicial de los proyectos, desde su planeación.

Situación que se ha venido evidenciando, en la implementación de los últimos Acuerdos de Valorización, que se han realizado en el transcurso de los años, a pesar que dentro de su normatividad algunos incluyeron el tema de la participación, por ejemplo, en el Acuerdo 25 de 1995, en sus artículos 6 y 7 se definió que se debía conformar un comité de beneficiarios de las obras y sus funciones y se ordenó conformar una junta de vigilancia para cada zona de influencia de una obra o conjunto de obras.

Sin embargo, desde el Acuerdo 180 de 2005, la participación se aborda, desde la conformación de las veedurías ciudadanas, para el control social de lo ordenado por el Acuerdo.

Esto también se evidencia en el Acuerdo 398 de 2009, que enfocó la participación, hacia el plan de veedurías, como control social a las obras que se ejecutarían dentro del Acuerdo, aunque también se incluyen un par de reuniones previas que se hicieron con unos líderes de las localidades afectadas, pero nada representativo, porque los participantes fueron algunos ediles y presidentes de juntas, que no tenían la representación de la comunidad.

Así mismo, en el Acuerdo 523 de 2013, se enfocó el tema de participación a promocionar el control social a la gestión de las obras de infraestructura urbana que el IDU debe construir por valorización, conformando el Plan de Veedurías Ciudadanas y desarrollando un Plan de Estrategia de socialización y sensibilización en atención a los contribuyentes afectados por las obras.

Por último, el Acuerdo 724 de 2018, definió que la participación se realizaría a través del plan de veedurías ciudadanas y de socializaciones a la comunidad involucrada para informar los lineamientos, obras, condiciones y todos los temas definidos dentro de este Acuerdo.

En general, como se mostró anteriormente, dentro de los principales Acuerdos de Valorización, no se ha abordado la participación ciudadana incidente, dentro de la estructuración de los Acuerdos de Valorización, sólo se ha orientado a la discusión realizada con el Concejo de la ciudad como representantes de los ciudadanos, enmarcado en lo indicado por el artículo 157 del Decreto – Ley 1421 de 1993, en armonía con el principio de legalidad tributaria, en el que se indica expresamente que la comunidad afectada concurre en la adopción de la decisión de la contribución por valorización a través de sus representantes en el Concejo Distrital y luego de la aprobación del Acuerdo, hacia las veedurías ciudadanas, lo que ha conducido a que la

participación ciudadana sea mínima, inexistente o deficiente, sin efecto o incidencia en las decisiones y acciones, en el momento de la estructuración de un cobro de valorización en la ciudad de Bogotá.

A pesar, de que hay escenarios que son muy difíciles de poner la participación, como es el caso de la Valorización, y aún más, que ésta sea incidente, debe existir una articulación de los proyectos y de las entidades, definir una metodología o estrategia, para que se pueda convocar a todos los sectores y así garantizar que haya participación ciudadana pero con incidencia, por eso, es que se hace indispensable trascender con la participación, que no se quede únicamente en el último escalón de los proyectos, sino desde el inicio, desde su planificación.

Además, cuando se trata de temas de tributos, como la valorización, los ciudadanos están más pendientes del ciclo del proyecto, porque es un pago que ellos deben realizar, es una afectación directa a su economía y a su calidad de vida, por las obras que se intervendrán, lo que conduce a que estén más interesados, que exista más aceptación y motivación por la participación, pero también implica, que no hayan posiciones iguales, porque este tema generará que existan muchos actores que intervengan y que tengan intereses particulares, lo que tal vez dificultará el proceso de participación transparente y sin sesgos.

Es así, como, a partir de la indagación institucional que se realizó en el marco del desarrollo del presente proyecto investigativo, recomendaron iniciar la participación en estudio de factibilidad, es decir, que los proyectos de valorización tengan estudio de diseños y lo que se financie, sea la obra o el plan o conjunto de obras y que desde el inicio de la estructuración del proyecto se hable claro con la ciudadanía y no se tenga miedo de generar expectativas, porque lo importante, según su experiencia y trabajo constante con la ciudadanía, es que ellos se sientan involucrados dentro de la planeación del cobro y esto al igual, permitiría legitimar más el ejercicio del cobro del tributo.

Sin embargo, se debe tener en cuenta, que cuando se trata del tema tributario, es más difícil la participación, porque a diferencia de otros temas, éste está relacionado con el bolsillo de los ciudadanos, y resulta claramente identificable que cuando se le pregunta a la ciudadanía, si están de acuerdo con que se cobre directamente la financiación de una obra, la mayoría de las personas, en un primer momento y bajo criterios de racionalidad práctica, van a ser reacios a dichos cobros. Por eso, es importante orientar la participación más al proyecto y no a la forma de financiación, que antes de llegar al Concejo, los ciudadanos puedan participar, y no tengan que

acogerse únicamente a esa participación representativa que no permite injerencia de los ciudadanos en los proyectos de Valorización.

Como se ha expuesto durante el documento, esto implicaría que los procesos de cobro de los Acuerdos de Valorización fueran más alineados con las necesidades de las comunidades, que fueran escuchados, que pudieran participar y contribuir a los proyectos que se ejecuten, lo que conduciría a que se disminuyeran las quejas, los derechos de petición, las reclamaciones, las demandas, los inconformismos de los ciudadanos, lo que necesariamente impactaría en la disminución de los gastos administrativos que se asignan para atender estos requerimientos.

Al mismo tiempo, también al abrir espacios de participación con los ciudadanos, generaría mayor apropiación por parte de ellos hacia este tributo, ocasionando que el recaudo se aumente y se alcance dentro de los tiempos establecidos, así como lograr que los ciudadanos sientan las obras que se ejecuten como suyas, que las cuiden y aprovechen para el mejoramiento de su movilidad y de su calidad de vida.

Además, se debe tener en cuenta, que el tema de la decisión solo por parte del Concejo Distrital, implica unas decisiones políticas, aunque también hay que tener en cuenta las implicaciones técnicas, que son fundamentales para la estructuración de los proyectos y que este flujo de aprobación, puede convertirse en un obstáculo para el pago de la Valorización, si se tiene presente, que según la encuesta realizada por la veeduría distrital (2019), la Percepción ciudadana, de la imagen del Concejo de Bogotá es 65% desfavorable y la Gestión del Concejo el 37% mala. Esto denota, que la mayor parte de la ciudadanía no cree en el Concejo de Bogotá, lo que perjudica en gran medida las decisiones que se toman dentro de esta corporación, porque si la imagen es tan desfavorable, esto podría significar que no confíen en la representación de ellos en el proceso de aprobación de los Acuerdos de Valorización.

Si revisamos otros casos relacionados con el cobro de la Contribución de Valorización, evidenciamos que varias ciudades dentro y fuera del país, utilizan diferentes instancias y mecanismos de participación, donde los ciudadanos afectados directamente por el cobro, pueden influir dentro de las decisiones y condiciones de este tributo, sea mediante la participación en la Junta de representantes de los propietarios de cada proyecto o el Consejo Municipal de Valorización, como es el caso de la ciudad de Medellín, la cual se encarga de conceptuar sobre los diferentes componentes del proyecto, hace seguimiento a su ejecución y canaliza las

inquietudes de los ciudadanos a quienes también deben informar sobre el desarrollo de las obras y sobre su gestión.

A su vez, en la ciudad de Cali, se realiza a través de la Secretaría de Infraestructura y Valorización quien convoca a elegir sus representantes, quienes intervendrán en las etapas de estudio del presupuesto, del costo de la obra, plan o conjunto de obras y fijación del monto total a distribuir, así como en el análisis del proyecto de liquidación de distribución de las contribuciones y en vigilancia de la inversión de los fondos. Otro escenario donde se evidencia, es en el cobro de la ciudad de Barranquilla, el cual se realiza a través del Consejo Distrital de Valorización, donde tiene asiento un representante de la comunidad, organizaciones comunitarias, gremiales, de control y de veeduría ciudadana.

Al igual, existen unos ejercicios parecidos en dos provincias argentinas Buenos Aires y Mendoza, donde se evidencia un proceso de contribución por mejoras, reconociendo la facultad de recaudar tasas o contribuciones por los servicios brindados a la propiedad inmobiliaria, donde se establecen convenios entre el gobierno y el propietario. (Duarte & Baer, 2013)

Así mismo, en Chile, aunque no cuenta con una herramienta tipo Contribución por Mejoras explícitamente establecida, sí existe un instrumento que facilita la intervención del Estado en las necesidades de mejoramiento de la calidad de vida en barrios y ciudades. Se trata del programa llamado “pavimentos participativos” que tiene como objetivo la pavimentación y repavimentación de calles, pasajes y veredas con la participación de los vecinos, el municipio y el Estado. Otra ciudad que puede ser referente en el tema, es Maringá en Brasil, donde se presenta un caso de aplicación exitosa de la Contribución por Mejoras en América Latina, reforzando aún más, la afirmación de que éste es el instrumento más eficaz para la financiación de obras de interés público.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se recomienda, revisar la posibilidad de incluir un proceso más fuerte de participación dentro de la planificación o estructuración de un Acuerdo de Valorización, aunque se debe tener en cuenta, que se debe definir el alcance y límites de dicha participación, es decir, que temas se pueden poner a participar y que temas no son susceptibles de participar los ciudadanos, porque debemos ser conscientes que como se ha dicho anteriormente, el tema de los tributos no es fácil de incluirlo dentro de un proceso participativo, porque está relacionado con su economía, con sus necesidades, lo que dificulta que dicha participación sea objetiva, consciente, real, que no se convierta en un listado de necesidades, sino

que se realice de manera clara, consciente, efectiva y especialmente incidente, porque desafortunadamente son muy pocas las personas que les interesa hacer de verdad el ejercicio de participación, algunos piensan solo en sus propias necesidades, pero es por esta razón, que se les debe enseñar a los ciudadanos como participar, se deben formar para tener una participación incidente y que sus aportes sean de mejor calidad. Pero esa capacitación también es para las entidades, porque algunas instituciones son reacias a que los ciudadanos pregunten, y limitan su diálogo con los ciudadanos.

Por lo anterior, es que se debe hacer un agendamiento de participación, priorizando los temas y diferenciando el tipo de ciudadanos al que se va a llegar, estableciendo instrumentos y metodologías que permitan leer las necesidades de los ciudadanos, aspecto fundamental de la participación y la aceptación, porque probablemente la desconfianza y el rechazo que muchos ciudadanos tienen con el pago de la Valorización, es porque no se tienen en cuenta, porque no se les consulta por sus necesidades y porque primero cobran las obras y luego si las ejecutan, muchas veces sin tener ni siquiera los estudios y diseños.

Estos aspectos podrían estudiarse o revisarse, por ejemplo, evaluar la opción de que una vez el Instituto de Desarrollo Urbano tenga un bosquejo de las obras a ejecutar y de la posible zona de influencia, se realicen los acercamientos con la comunidad, para dialogar sobre las intervenciones, dado que si hay obras o planes de conjunto de obras, que no se enfocan en lo que requieren los ciudadanos, se puedan ajustar, además se puede poner a discusión la zona de influencia y la distribución de la contribución, en conjunto con los ciudadanos y siempre con el acompañamiento de la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización, área encargada del proceso de cobro de la Valorización en la ciudad de Bogotá.

Además, durante todo el proceso de presentación del proyecto de Acuerdo al Concejo Distrital, tener el apoyo de los representantes de los ciudadanos, para que ellos no desconozcan los resultados y cambios que se puedan presentar. Luego de la aprobación del Acuerdo, se debe mantener comunicación constante con la ciudadanía, que ellos conozcan a cabalidad el Acuerdo, su alcance, implicaciones, tiempos, cronogramas y en general todos los aspectos fundamentales para su ejecución. Al igual, es indispensable que mientras se inicia el proceso de cobro del monto distribuible, se contraten los estudios y diseños, para generar más credibilidad hacia los ciudadanos, que ellos estén seguros que se realizarán las obras y que su contribución se verá reflejada en el bienestar de ellos y de la ciudad.

Durante todo el proceso de aplicación del Acuerdo de Valorización, los ciudadanos podrían participar activamente mediante las veedurías ciudadanas que se conformen, conocer constantemente el avance del recaudo, de las obras, sugerir políticas que se ajusten a las necesidades del entorno y de los beneficiados y especialmente, se pueden convertir en multiplicadores del Acuerdo con sus comunidades, en persuasores para que cancelen la Valorización dentro de los plazos establecidos y así contar con los recursos financieros para la ejecución de las obras.

El objetivo sería que los mismos representantes de los ciudadanos se conviertan en aliados estratégicos, que la misma comunidad apoye y defienda el Acuerdo de Valorización, que sientan que eso se hace por ellos y para ellos, que vean la necesidad de hacer estos cobros para el desarrollo de la infraestructura de la ciudad, lo cual necesariamente se verá reflejado en una mejor calidad de vida para ellos, porque tendrán mejores lugares para movilizarse, más equipamiento urbano y lo más importante, es que sentirán que ellos están contribuyendo para lograr estos resultados y que no sientan que se lo están imponiendo.

Es así, como el mayor reto en la Ciudad de Bogotá sería que se conciba la participación ciudadana como algo que favorece no sólo a los ciudadanos, sino a la administración y al proyecto que se esté ejecutando, porque se generará una aceptación y apoyo que permitirá que las proyecciones se logren y los resultados se alcancen.

HALLAZGOS-RESULTADOS

Uno de los deberes ciudadanos, establecido dentro de la Constitución Política de Colombia, es la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, mediante el pago de tributos, con el fin de que se realice una redistribución del ingreso entre las necesidades de los ciudadanos.

Dentro de los últimos cuatro Acuerdos de Valorización cobrados en la ciudad de Bogotá, no se incluyó el tema de la participación ciudadana con injerencia, éste fue orientado hacia el desarrollo de veedurías ciudadanas y hacia las socializaciones de los proyectos que se ejecutarían con el cobro del tributo.

En algunos países diferentes a Colombia se utiliza el instrumento de Valorización, aunque no necesariamente tiene dicho nombre, su esquema si se basa en el cobro que se realiza a

los ciudadanos para la ejecución de obras de infraestructura. Al igual, dentro de estos procesos, se evidenció el espacio participativo que se dispone a los ciudadanos.

Dado que no se realiza consulta a los ciudadanos previa asignación del Acuerdo de Valorización, se generan reclamaciones y manifestaciones por parte de los ciudadanos, en contra del instrumento.

Los ciudadanos involucrados dentro del último cobro de Valorización en Bogotá, manifiestan que sólo conocen de las obras incluidas en el Acuerdo luego de que ya está aprobado, es decir que ya no tienen injerencia, porque nunca les consultan dentro de la planificación y en muchas ocasiones, sin tener en cuenta sus necesidades reales.

Según la encuesta de percepción aplicada por la Veeduría Distrital un porcentaje alto de encuestados, manifiestan no haber participado en el último año en organizaciones, espacios o redes, como juntas de acción comunal, grupos o asociaciones, redes sociales, asociaciones de padres de familia, organizaciones, entre otros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para que el Estado cumpla con sus fines, de manera eficaz, con garantía, regulación y focalización en materia económica, política y social, es indispensable la gestión de los recursos y el cobro de los tributos en beneficio de los ciudadanos, de sus derechos y de un bienestar social, que permita la equidad de las condiciones para el desarrollo colectivo.

La actuación del Estado, debe orientarse hacia un modelo de ciudad inclusivo, concertado y colectivo, con dinámicas reales de desconcentración de poder y recursos, garantizando procesos de participación incidente, garantizando que los procesos de planificación superen la perspectiva económica y se sitúen desde la perspectiva humana, partiendo de que las ciudades son diversas y que la materialización de los derechos, se basa en la construcción social del territorio.

Con el fin de entender la ciudad, se hace necesaria la participación, basada en la articulación de saberes, de experiencias, de visiones, de actores, esto con el fin de lograr una verdadera construcción social, donde se transforme el concepto de democracia representativa a una democracia participativa, para lograr la verdadera materialización de los derechos.

Aunque incluir la participación ciudadana, no es una tarea fácil, por la multiplicidad de intereses y posiciones en juego, se deben generar nuevas herramientas y metodologías que tengan en cuenta los contextos particulares de la ciudad y el bienestar de los ciudadanos, a través de la concertación y no la imposición, para lograr una mayor apropiación de la comunidad hacia sus territorios y hacia los proyectos que se ejecuten.

La participación es un proceso que se debe enseñar a los ciudadanos, prepararlos, para que tengan una participación incidente y que sus aportes sean fundamentales y no se siga cayendo en el imaginario que a veces existe, de una lista de deseos, que será cumplida por el Estado, sino que se entienda que debe ser un proceso articulado, con propósito, dejando de lado las propias necesidades y trabajando unidos, para construir ciudades más completas, integrales y eficientes.

Para la ejecución de un proyecto, se requiere poner a discutir, a participar a los ciudadanos y a todos los actores involucrados, pero en cada una de las etapas de ese proyecto, no únicamente cuando ya se esté ejecutando, involucrarlos desde su planificación, para que los ciudadanos se apropien más con todo el proceso y para que se quite ese inconformismo de las personas hacia las intervenciones del Estado.

El cobro de Valorización como un instrumento de financiación de las obras que se ejecuten dentro de la ciudad de Bogotá, debe proporcionar al ciudadano espacios de participación incidente, donde sean escuchadas sus necesidades, sus propuestas, sus ideas, donde entre todos se construyan los proyectos, lo que produciría mayor aceptación de la comunidad hacia el cobro que se realiza, disminución de reclamaciones, de quejas, de demandas y en especial, generaría más apropiación hacia las obras que se construyen.

Se debería revisar la posibilidad de que los proyectos de valorización tengan estudio de diseños y lo que se financie, sea la obra o el plan o conjunto de obras, porque muchas veces su inconformismo, es porque primero cobran las obras y luego si las ejecutan. Además, que desde el inicio de la estructuración del proyecto se hable claro con la ciudadanía, que finalmente, son quienes contribuirán con el pago, porque lo más importante, es que ellos se sientan involucrados dentro de la planeación del Acuerdo, lo que permitiría legitimar más el ejercicio del cobro del tributo.

Una recomendación importante, es orientar la participación más al proyecto, a las obras, a la definición de la zona y no al monto distribuible o a la forma de financiación, porque algo

sustancial que se debe tener en cuenta, es que cuando se trata del tema tributario, es más difícil la participación, porque está relacionado con el bolsillo de los ciudadanos, y en un primer momento siempre van a estar en contra de dicho cobro.

Para generar esos espacios, se debe hacer un agendamiento de participación, priorizando los temas y diferenciando el tipo de ciudadanos al que se va a llegar, estableciendo instrumentos y metodologías que permitan leer las necesidades de los ciudadanos, definir el alcance y límites de dicha participación, es decir, que temas se pueden poner a participar y que temas no son susceptibles de participar los ciudadanos, procurar que esa participación sea objetiva, consciente, real, que no se convierta en un listado de necesidades, sino que se realice de manera clara, consciente, efectiva y especialmente incidente.

Se propone que se evalúe la opción de que una vez el Instituto de Desarrollo Urbano tenga un bosquejo de las obras a ejecutar y de la posible zona de influencia, se realicen los acercamientos con la comunidad, para dialogar sobre las intervenciones, dado que, si hay obras o planes de conjunto de obras, que no se enfocan en lo que requieren los ciudadanos, se puedan realizar ajustes y alinear el proyecto a sus necesidades.

Durante todo el proceso de aprobación del Acuerdo por parte del Concejo de Bogotá, los representantes de los ciudadanos involucrados, podrán participar y estar enterados de los ajustes que se puedan ir realizando y una vez aprobado, en la etapa de implementación, los ciudadanos participarían activamente mediante las veedurías ciudadanas que se conformen, conociendo constantemente el avance del recaudo, de las obras, sugiriendo políticas que se ajusten a las necesidades del entorno y de los beneficiados y especialmente, se convertirían en multiplicadores del Acuerdo con sus comunidades, en persuasores para que cancelen la Valorización dentro de los plazos establecidos y así contar con los recursos financieros para la ejecución de las obras. Es decir, que los ciudadanos estén presentes en todas las etapas de un proyecto, en la planeación, ejecución y seguimiento, para que ellos se apropien más de estos proyectos y para que el instrumento de la Contribución de Valorización, sea una herramienta indispensable para el mejoramiento de la infraestructura de la ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes.

REFERENCIAS

- Acosta, R. P. (2010, enero - junio). Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. , vol. 22, núm. 1, enero-junio, 2010, pp. *Lecciones y reflexiones, Artículo, Desafíos*, 22(1), 15-33.
- Acuerdo 058 . (2008). *Estatuto de la Contribución de Valorización en Medellín*. From <https://fonvalmed.gov.co/>
- Acuerdo 178 . (2006). *Por el cual se establece el Estatuto de Valorización en Santiago de Cali*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Encuesta de Percepción ciudadana. Bogotá como vamos*.
- Bobbio, N. (1998). *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política* . México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2002). *Entre el Derecho y la Política (II)*. México D.F: Siglo veintiuno.
- Bobbio, N. (2015). *De la razón de estado al gobierno democrático*. México D.F: Instituto Electoral.
- Borrero, O. O. (2008). *La contribución de mejoras y sus diferencias con otros instrumentos de recuperación de plusvalías*.
- Borrero, O. O. (2013). *Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana*. . Lincoln Institute of Land Policy.
- Borrero, O. O., & Rojas, R. J. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina*.
- Bresciani, L. L. (2006). *Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano, Urbano*, vol. 9, núm. pp. 14-19 . Chile: Universidad del Bío Bío.
- Bustamante, L. F. (1996). *Manual de la Contribución de Valorización*.
- Castillo, C. M. (2017). *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*.

- Chía, Q. H. (2018). *Las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación ciudadana en la supervisión y control de obra en vías terciarias (tesis de grado)* . Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Chilito, P. E. (2018). *Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto, el caso del corregimiento de Lerma.* . Base de datos Scielo.
- Constitución Política de Colombia. (1991). From <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-67>
- Córdova, B. G. (2018). *Participación pública en proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza Sonora-Arizona, 1996-2017, Base de datos Scopus.*
- Corredor, T. J. (2016). *Participación ciudadana en renovación urbana en Bogotá: Retos y dificultades.* Bogotá: Universidad Javeriana.
- Decreto 503. (2011). *"Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital"*.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). *La entrevista, recurso flexible y dinámico.* México.
- DNP. (2014). *Departamento Nacional de Planeación. Aspectos constitucionales y procedimentales del plan nacional de desarrollo.* From <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/>
- Donato, P. A. (2018). *Clasificación de predios especiales, como herramienta en la gestión de asignación de valorización. Caso de estudio, tesis de especialización.* Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Duarte, J. I., & Baer, L. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen.* Provincia de Buenos Aires.
- Fatauros, C. A. (2019). *Una justificación de los tributos redistributivos basada en el valor de la libertad.*

- Gerencie.com. (2008). *La Contribución por Valorización*. From <http://www.gerencie.com/contribucion-por-valorizacion.html>
- Guardamagna, M., & Reyes, M. (2018). *El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio*. . Base de datos Scielo.
- Krol. (2016). *Sustainable Cities And Society*, Volumen: 50, Número de artículo: UNSP 101627, DOI: 10.1016/j.scs.2019.101627. . Base de datos web science.
- Montaña, M. M. (2012). “90 años de la contribución de valorización en Colombia”. *Estado del arte frente a su aplicación*.
- Morcillo, D. P. (2007). *Derecho Urbanístico Colombiano: historia, derecho y gestión*.
- Navarro, R. E. (2016). La contribución por valorización como mecanismo de financiación de obras públicas. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, VIII(16), pág 67-84.
- Núñez, J. (2005). *Documento Cede 2005-44*.
- Piza, R. J. (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. From <https://doi.org/10.2307/j.ctv13vdf4s>
- Poduje, I. (2005). *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC.
- Quiero, G. C., Calderón, C. J., Clichevsky, N., & otros. (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina, Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia* . Universidad Católica de Chile Linconl Institute of Land Policy.
- Robaina, N., Minteguiaga, M., & Del Prado, L. (2015). *Gobiernos locales: experiencias y desafíos en clave de participación*.
- Ronconi, L., & Casazza, R. (2018). *Eure-Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales*, Volumen: 44 Número: 133 Páginas: 5-28, DOI: 10.4067/s0250-71612018000300005. Base de datos web science.
- Ruiz, O. (2009). *Metodología de la investigación cualitativa*. . Bilbao: Universidad de Deusto.

- Sánchez, M. L., & Gutiérrez, T. A. (2008). *Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales y prácticas para la construcción de ciudad popular.*
- Sarmiento, B. L. (2016). *Plusvalía en Bogotá ¿Fuente de financiación para el desarrollo urbanístico.*
- Smolka, A. (2013). *Recuperación de plusvalías en América Latina.*
- Sunat. (2012). *Cultura Tributaria, Libro de Consulta.*, Lima, Peru.: Punto y Grafica SAC.
- Tancara, C. (1993). *La investigación documental.*
- Valencia, G. A. (2013). *Neuro Tributos: ¿Cómo internalizar la cultura tributaria para la gestión exitosa de los tributos?. Revista de la Facultad de Ciencias Contables Vol. 21 N.º 40 pp. 133-141.*
- Velásquez, C. F. (2000). *La participación ciudadana en la planeación urbana ¿Trampa ideológica o posibilidad democrática?*
- Velásquez, C. F., & González, R. E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*
- Villarreal, M. (2009). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político.* . México: Instituto de Monterrey.
- Zambrano, F., Bernard, O., & Saldarriaga, R. A. (2014). *Ciudad y territorio.* . Francia: Institut français d'études andines.
- Zapata, C. O. (2013). *Valorización e internacionalización de Medellín.*
- Zapata, C. O., & Agudelo, C. M. (2015). *Marco normativo (2019). Protestas fiscales en Colombia.*
- Zapata, J. G., & Núñez, J. (2017). *Fedesarrollo. Transferencias intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000 – 2015: impacto fiscal, progresividad y criterios de asignación.*