

INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

**IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN  
URBANA COMO MECANISMO PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS  
DE INFRAESTRUCTURA. CASO: MUNICIPIO DE PRADO, TOLIMA**

Juan Felipe Lozano Barón  
Manuel Antonio Parrado Rey  
Nora Yamile Buitrago Maldonado

Universidad Santo Tomás  
Facultad De Ingeniería  
Especialización En Gestión Territorial Y Avalúos  
Bogotá D.C.  
2022

INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

**IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN URBANA  
COMO MECANISMO PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE  
INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE PRADO - TOLIMA.**

**AUTORES**

Juan Felipe Lozano Barón  
Manuel Antonio Parrado Rey  
Nora Yamile Buitrago Maldonado

**PROYECTO DE GRADO**

**TUTOR**

Jaime Alberto Duarte Castro

Universidad Santo Tomás  
Facultad De Ingeniería  
Especialización En Gestión Territorial Y Avalúos  
Bogotá D.C.  
2022

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

### CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	7
2. OBJETIVOS.....	9
2.1. OBJETIVO GENERAL.....	9
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
3. JUSTIFICACIÓN.....	10
4. MARCO TEORICO.....	11
4.1. MARCO CONCEPTUAL.....	11
4.2. MARCO REFERENCIAL.....	15
4.3. ANTECEDENTES.....	16
4.4. MARCO LEGAL.....	17
5. ALCANCES DEL PROYECTO .....	18
6. IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN URBANA COMO MECANISMO PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE PRADO - TOLIMA.....	19
6.1. LA PARTICIPACIÓN DE LA PLUSVALIA EN EL MUNICIPIO .....	19
6.2. ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL COBRO DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA .....	23
6.3. ANÁLISIS DEL RECAUDO.....	24
CONCLUSIONES.....	25
RECOMENDACIONES .....	26
REFERENCIAS.....	27

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

### LISTADO DE FIGURAS

Figura 1. Alcaldía Municipal de Prado.....	19
Figura 2. Identificación de las zonas de expansión .....	20
Figura 3. Ajuste perímetro urbano año 2018 e identificación de las áreas sujetas al cobro de participación de plusvalía por la incorporación de suelo rural a suelo urbano .....	22
Figura 4. Áreas sujetas al cobro de participación en plusvalía por las consideraciones de parte suelo rural como suburbano.....	23
Figura 5. identificación predios.....	24

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

### INTRODUCCIÓN

Colombia es un país en vías de desarrollo que pese a las complejas dinámicas sociales, políticas y económicas no cuenta con los recursos suficientes para inversión en sectores fundamentales como salud, educación, infraestructura física, vivienda, vías, y áreas de recreación; esto principalmente originado en la desigualdad social y la falta de oportunidades para el crecimiento económico. A pesar de los esfuerzos hechos por el gobierno nacional en diversos proyectos de inversión, estos no son suficientes para alcanzar una sociedad más equitativa e igualitaria.

Con el fin de aportar a los territorios del país, se crearon los Planes de Ordenamiento Territorial según la ley 388 de 1997, como una herramienta de planeación del territorio de manera estratégica, en la que se definen estrategias, políticas, programas, planes y metas para administrar el desarrollo del uso del suelo y del territorio; apoyando las administraciones locales en la gestión de los recursos a nivel internacional, nacional, departamental y municipal. A su vez, dentro de la ley relacionada anteriormente se incluyen instrumentos de financiación, que, al ser analizados, las administraciones municipales pueden implementarlos de acuerdo con la clasificación y uso de las tierras.

El presente trabajo investigativo tendrá su desarrollo en el municipio de Prado, departamento del Tolima; está localizado al suroriente del departamento del Tolima, a 108 km de la ciudad de Ibagué; según la información DANE cuenta con 8.605 habitantes (DANE, 2018), siendo la mayor parte de la población residente del sector Rural. Se resalta que el municipio cuenta con la represa Darío Echandía, lo que lo califica como uno de los lugares turísticos principales del departamento del Tolima (Alcaldía Municipal de Prado, 2021).

La administración municipal de Prado – Tolima pretende hacer inversión física y social que mejore la calidad de vida de sus ciudadanos con gestión de recursos, pero para ello

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

se requiere de la participación de la comunidad y la promoción de estrategias equitativas en el desarrollo de proyectos.

Para que el municipio de Prado se convierta en uno de los principales atractivos turísticos del país, se requiere de inversión en infraestructura física, pero alcanzar este objetivo y materializar los proyectos se necesita de considerables inversiones de recursos. Por ello, se deben apropiar mecanismos de financiación para el apalancamiento de estos proyectos, por lo que se busca la cooperación y participación de toda la comunidad.

Si bien, estos proyectos constituyen un reto para las administraciones, existen instrumentos de financiación planteados por el gobierno nacional a través de la Ley 388 de 1.997 (Presidencia de la Republica, 1997), que constituyen un eficaz sistema financiero de derecho público para la financiación de obras de infraestructura urbana y rural de interés general, que traen consigo beneficio a ciertas áreas del territorio e incremento de valor a la propiedad pública y privada.

Estos instrumentos de financiación deben ser implementados en los municipios para avanzar en la inversión de grandes proyectos; los entes territoriales no cuentan con los recursos suficientes para este tipo de obra; de lo contrario tendrían que utilizar los recursos del presupuesto poniendo en peligro los demás programas de la administración limitando las necesidades colectivas a satisfacer.

Por lo tanto, en el presente trabajo investigativo se espera la implementación de instrumentos de financiación en el municipio de Prado - Tolima, teniendo en cuenta las ventajas que estos procesos pueden traer para el desarrollo económico y social del territorio, así como lograr un mayor reconocimiento de este a nivel departamental y Nacional. Por ello, se realizará una descripción de los mecanismos de recaudo y financiación identificando la efectividad de estos, el ajuste y adaptación que se debe dar

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

de acuerdo a las necesidades del municipio para lograr las metas trazadas en el Plan de ordenamiento de Territorial y en el plan de desarrollo municipal.

### 1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

En las últimas décadas, desde el Congreso de la República de Colombia se han diseñado una amplia gama de políticas e instrumentos relacionados con el uso del suelo, para mejorar las dinámicas territoriales y permitir el avance en infraestructura y tecnología. Sumado a lo anterior, por las competencias emanadas de la Constitución Política de 1991, los entes territoriales municipales son los encargados de aplicar estas políticas sobre los territorios, además con la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997 que agrego a los municipios la tarea de ordenar y planificar sus territorio a través de Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y/o Esquemas de Ordenamiento Territorial; ha evidenciado la necesidad de buscar los mecanismos para la implementación y la actualización de los mismos; sin embargo, en la actualidad “el 88% de los principales instrumentos de planificación en el país se encuentran desactualizados” (IEU, 2020). Lo anterior, debido a varios factores, pero en específico la falta de implementación que han tenido estos desde su adopción (IEU, 2017).

La falta de implementación esta transversalizada por la falta de inversión en proyectos sociales, culturales y de infraestructura, que han mantenido estancada la implementación de los POT y por ende el no cumplimiento de la visión territorial y el Modelo de Ocupación del Territorio adoptado por cada uno de ellos, además de los problemas que se presentan a la hora de financiar sus planes de desarrollo como los expone Suárez (2018)

La geografía política colombiana se divide en dos. Una Colombia que es de los municipios de categorías especiales y primera, que son las ciudades capitales, municipios que tienen músculo económico para financiar su Plan de Desarrollo, que son las 32 capitales y otros municipios como las áreas metropolitanas y parques industriales que tienen una economía propia. Y el resto, que son más de mil municipios, que son de categoría 2, 3, 4, 5 y 6, que no tienen recursos propios para poder financiar un Plan de Desarrollo y que terminan desgastados, cuestionados, estigmatizados, y los ubican en la burbuja de la corrupción.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

Esos pobres alcaldes tienen que salir a buscar refugio en otros municipios, porque la gente les dice “usted no cumplió lo que dijo. Usted, qué hizo con los recursos”, cuando no saben qué es financiar los gastos de financiamiento de un municipio cuyas entradas no son las mejores.

En razón a lo anterior, debido a la capacidad económica y del recaudo de los municipios, para la consecución de recursos en la financiación, ejemplifica los pocos resultados que se han tenido en el Municipio de Prado con respecto a la implementación de su Esquema de Ordenamiento Territorial, sumado a que como este es un municipio de sexta categoría, los recursos a nivel nacional son insuficientes, además, no existe una política tributaria formalmente establecida, el municipio carece de un documento que sirva de marco de actuación al modelo de gestión tributaria municipal. También carece de herramientas tecnológicas para el recaudo de impuestos. A su vez, no existe una estrategia en materia tributaria que permita consolidar el cumplimiento de las normas procedimentales que regulen la competencia y actuación de los funcionarios encargados del recaudo, fiscalización y cobro correspondiente a la administración de los impuestos, tasas y contribuciones.

La presente cobertura, plantea dilemas para la administración municipal del municipio de Prado y para la academia en la búsqueda de estrategias e implementación instrumentos de financiación para el cumplimiento tanto de su Esquema de Ordenamiento Territorial, como su plan de desarrollo.

En ese sentido, vale la pena recabar que la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, un componente importante dentro de la planificación territorial de los municipios está relacionado a los instrumentos de gestión y financiación, especificando sobre los instrumentos de financiación el cual permiten la disposición de recursos para el desarrollo urbano y territorial y garantizan el reparto equitativo de las cargas asociadas al mismo. Dentro de estos instrumentos se encuentran: La contribución por valorización, la participación en plusvalía, los fondos de compensación, los derechos adicionales de construcción y desarrollo; desde la aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

del Municipio de Prado, estos fueron adoptados sin que hayan sido implementados de forma correcta en el municipio.

Es evidente que desde la academia se debe contribuir en el fortalecimiento de las administraciones locales, orientando la función pública, específicamente en la actividad de implementar los planes de ordenamiento territorial, sin que esto signifique la erogación de presupuestos por parte de los municipios.

En razón a lo anterior, los procesos de investigación realizados por las universidades, grupos de investigación u otros entes que aportan al desarrollo territorial, social y cultural de los municipios, deben estar dirigidos a coadyuvar en la tarea de la función pública aportando elementos técnicos que garanticen a las administraciones municipales una mejor gestión de la función pública, con este contexto, este fenómeno implica desde la investigación responder interrogantes para contribuir a lo anteriormente dicho como ¿Cuáles son los requerimientos técnicos para la implementación de los instrumentos de financiación o alguno de estos, adoptados por el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Prado?

## **2. OBJETIVOS.**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Contribuir en la implementación de la participación de plusvalía como instrumento de planificación adoptado en el Esquema de Ordenamiento Territorial de Prado con el propósito que el municipio acceda a mayores recursos para la implementación y cumplimiento de la visión territorial y el modelo de ocupación territorial adoptado.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

### 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Generar los soportes técnicos que justifiquen la implementación de la plusvalía en el municipio con el propósito de identificar los hechos generadores, zonas del municipio condicionadas a la participación en plusvalía, proyección financiera aproximada del total del recaudo si el municipio implementa este instrumento de financiación.
- Diseñar un procedimiento apegado a la normatividad vigente en el cual se establezcan los parámetros para el cobro de la participación en plusvalía en el municipio de Prado.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Las políticas públicas adoptadas por el gobierno central, regional o local, deben estar soportadas técnicamente, la solución a problemas de investigación como estos coadyuva en la administración pública, aportando elementos técnico-teóricos contrastados bajo un método científico, generando confianza por parte de las administraciones municipales a la hora de aplicar instrumentos o políticas públicas con el propósito de mejorar la gestión administrativa de las mismas. A pesar que la plusvalía, suele estudiarse en el ámbito de la academia, los antecedentes encontrados, están más dirigidos hacia el análisis jurídico en contraste con otras perspectivas del conocimiento. En razón de lo anterior, una justificación del presente estudio radica en la importancia que tienen las universidades en la contribución del desarrollo de la nación y es una contribución como parte de la relación que tiene que existir entre la academia y el estado, es una forma de empezar procesos de participación en la administración pública.

El crear modelos de financiación, amparados en instrumentos adoptados por el marco jurídico colombiano y por razones históricas no han sido implementado por la gran mayoría de los entes territoriales, pone sobre la mesa la aplicabilidad y replica de este tipo de estudios en municipios con las mismas características.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

### 4. MARCO TEORICO

#### 4.1. MARCO CONCEPTUAL

El acervo conceptual utilizado por el presente proyecto de investigación está determinado por dos grandes categorías conceptuales, una primera gran categoría que centra su mirada sobre la gestión pública y otra gran categoría que gira alrededor de los instrumentos de financiación en el ordenamiento territorial.

En esa primera categoría donde se establece el concepto de gestión pública, el cual está vinculado intrínsecamente con la función del estado, se introduce en este esquema conceptual como un elemento para valorar de alguna manera la función pública o los quehaceres de las administraciones municipales en la consecución de sus objetivos institucionales constitucionales. La gestión pública está ligada a la función del nivel ejecutivo de una entidad territorial gubernamental para la consecución de recursos, en ese sentido, en términos de recursos y tareas regulatorias, para ir aclarando, como lo expone Villoria (2019) la gestión pública tiene rasgos distintivos, uno de esos consiste en que las organizaciones públicas, están permeadas por una gran influencia política, poseen una capacidad cuasi-legislativa y cuasi-judicial, su función como tal, representa la disminución de los desequilibrios sociales, transparencia en la utilización de los recursos, entre otros; que direcciona la gestión pública a un término que se articula a la búsqueda de resultados.

Dentro de este concepto de gestión pública, como elemento de los gobiernos para calcular o medir su capacidad de obtener resultados, que se articula al termino de función pública como “el conjunto de derechos y deberes que configuran las relaciones jurídicas de la Administración con el personal a su servicio en virtud del vínculo de sujeción especial que les une” (Muñoz Llinas, 2016), una de esas funciones públicas, constituidas en el marco legal colombiano son la tarea de planificar el territorio que se convierte en la

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

técnica que busca “definir entre los distintos actores la visión territorial deseada para el futuro, debe definir las líneas de actuación generales y los medios de alcanzarlas y evaluarlas” (Farinós i Dasi, 2007) que a su vez, está determinado por elementos como el territorio y sus formas de ordenación, dentro del marco normativo colombiano, específicamente la Ley 388 de 1997 la define como el

[...] conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (República de Colombia, 1997).

Este conjunto de acciones de las que se encarga el ordenamiento territorial, se materializan en planes de ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento y/o esquemas de Ordenamiento Territorial que son el “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal” (República de Colombia, 1997) a largo plazo, en estos planes se formulan de acuerdo a las dinámicas poblacionales, se definen usos y aprovechamientos del suelo, se determinan normativas con el mismo fin, se proyectan los componentes o ejes estructurantes del territorio, además de un esquema estratégico y otro programático con el fin materializar sobre el territorio esa visión territorial planteada por los actores sociales del municipio. En esa tarea, la Ley 388 de 1997, dispuso de una gama de instrumentos tanto de planificación intermedia para el ordenamiento territorial coadyuvando con planificación a menor escala; como de financiación con el propósito de gestionar recursos para ejecutar obras o proyectos; gestión del suelo, que establece una tarea que busca la adquisición de suelo para la consecución de los objetivos planteados en el instrumento de planificación territorial.

Con los instrumentos de financiación, figura conceptual importante de este proyecto, debido a que, recaba sobre lo indagado, además de tener relación directa con el gasto público y todo lo concerniente a temas de inversión de obras. La implementación de estos instrumentos, plantea la posibilidad de aumentar los ingresos propios del municipio.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

En la gestión de recursos para obras a nivel territorial, existen varios instrumentos de financiación incorporados al marco normativo colombiano como: La contribución por valorización, la participación en plusvalía, los fondos de compensación, los derechos adicionales de construcción y desarrollo.

Uno de los principales instrumentos que los municipios tienen es la contribución por valorización, este citado en la Ley 388 de 1997, tiene la función de gravar “los inmuebles que se benefician con la ejecución de una o varias obras públicas” (Vásquez Santamaría, 2014), estas obras, generan un hecho económico que incrementa el valor de los inmuebles por su cercanía a la implantación del proyecto de obras, que da derechos a los entes gubernamentales, en otras palabras como lo expone Luigi Einaudi (1991) “la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él, con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles” (Vásquez Santamaría, 2014) sin embargo para el municipio de Prado, pese a que este como “ingreso publico ordinario de carácter obligatorio” (Vásquez Santamaría, 2014) requiere de la implantación de obras de infraestructuras públicas o privadas, pero el municipio por sus condiciones carece de este tipo de obras y por lo tanto la aplicación de este tipo de instrumentos no aplicaría.

Por otro lado, los fondos de compensación, como lo establece la norma son mecanismos que sirven

[...] para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios (Presidencia de la Republica, 1997).

Pero evidentemente, los problemas para conseguir recursos en los municipios y el poco presupuesto que manejan de libre destinación, aunque aplicable en el municipio

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

puede tener un desgaste que a la final la constitución de este tipo de fondos no tenga ninguna repercusión en este tipo de municipios.

También, en la norma citada aparecen los derechos adicionales de construcción y desarrollo, que gracias a las funciones otorgadas a los municipios por la constitución política de Colombia

[...] previa autorización del concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, podrán emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada (Presidencia de la Republica, 1997).

En otras palabras, estos derechos adicionales de construcción y desarrollo se convierten en especies de títulos valores que puedan hacer validos los recaudos por los diferentes hechos generadores citados por el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, pero que resulta difícil su implementación en el municipio por la falta de inversionistas de este tipo de instrumentos.

En razón a la alusión del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, existen dinámicas en los municipios, que a la luz de lo establecido en la Ley 388 de 1997, permiten beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar por el aprovechamiento del uso de la tierra, en ese sentido, las acciones urbanísticas que son resultado de la administración del territorio por medio de los POT, generan aumentos en los precios del suelo, acciones urbanísticas como: La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, además de la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez (Ley 388 de 1.977. Art. 74), que hace que las propiedades presenten “un mayor valor de sus propiedades, rendimientos o utilidades” (Garzón Zabala, 2019) que para la misma ley son los hechos generadores de la plusvalía.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

Que, en su materialización los municipios, da la oportunidad de una tasa de participación dentro del 30% hasta el 50% del aumento generado por la actuación urbanística generado por las distintas normas urbanísticas.

La norma establece otros instrumentos, por ejemplo, los planes parciales que son definidos por la Ley 388 de 1997 como:

[...] instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley

Su definición y/o mención en este marco conceptual se trae a colación debido a que este es uno de los instrumentos de planificación intermedia que intrínsecamente ocasiona que el municipio pueda acceder o hacer aplicable el cobro de la participación en plusvalía, es decir la implementación o adopción de un plan parcial como instrumento de desarrollo de las zonas de expansión posibilita la actuación urbanística por el cambio de uso del suelo.

### **4.2. MARCO REFERENCIAL.**

Trabajos de esta índole deben ser lo más apegados al marco normativo existente, debido a esto y al gran componente que, puede ser considerado como marco referencial, se tomara todo el andamiaje consignado en la Ley 388 de 1997, específicamente en el capítulo 9, Participación en la Plusvalía. Se debe tener en cuenta entre otros objeto, propósitos y componente metodológico para aplicar en el campo de la gestión y función pública.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

### 4.3. ANTECEDENTES.

El concepto de plusvalía, y estudios ligados a esta, pueden venir de varios países, en bases de datos se identificaron diversidad de proyectos, pero una primera, que genero gran curiosidad sobre todo por el tema de los recursos o el dinero que este producto trae consigo, es el interrogante planteado por Garzón (2019) a “¿si la participación del Estado en la plusvalía en un porcentaje de 30% corresponde a los valores sociales y de equidad que pretendió el constituyente y el legislador con la norma?” (p.297) planteado que la aplicabilidad de la participación en plusvalía son deudas que genera el estado. En este texto explican que existen dos versiones para responder ese interrogante el primero, “quienes consideran que el porcentaje debería ser mayor, pues ese incremento en el precio del suelo se obtuvo con total inacción de los particulares y solo con el esfuerzo estatal” (Garzón Zabala, 2019) y por el otro, estableciendo que “así sea solamente en un 30% del incremento de valor del suelo, es al menos un logro para la sociedad” (Garzón Zabala, 2019). En todo caso, se ve, a manera de conclusión, “el no realizar su captación genera un “enriquecimiento sin justa causa”” (Garzón Zabala, 2019) y en ese contexto, “por desconocimiento, o voluntad de los alcaldes de turno —por ser un instrumento impopular—, que no ha sido posible que el Estado participe de esos incrementos de valor del suelo en la dimensión que se debería” (Garzón Zabala, 2019)

Otro antecedente interesante para este proyecto, trata sobre la evaluación histórica de la participación en plusvalía; este, resalta la idea de que la participación en plusvalía a nivel normativo tiene una estructura y contenido idóneo para la aplicación en los POT y por ende en los territorios, pero, se identifican problemas en ciudades con POT, debido a problemas como la coordinación de los actores para definir y aplicar las normas de procedimiento y, en municipios con PBOT y EOT identificaron falencias en temas como el cálculo de los aumentos de los precios y capacidades técnicas para la aplicación de la misma (Contreraz Ortiz, 2021)

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

Sin embargo, se...

[...] se observa, en términos absolutos para el período, las ciudades de más de 100.000 habitantes (POT) han recaudado los mayores valores por concepto de PPV (Bogotá, Cundinamarca y Bello, Antioquia). Sin embargo, el análisis per cápita demuestra que son los municipios más pequeños, aquellos que han movilizado en mayor medida el instrumento y han recaudado más recursos por persona a lo largo del período. En promedio, los municipios con PBOT, recaudaron per cápita USD \$ 10.1, seguidos por los municipios con EOT que recaudaron USD \$ 9.6. Los municipios con POT solamente alcanzaron, un recaudo per cápita de USD \$ 1.3 (Garzón Zabala, 2019)

Por otro lado, en experiencias como la de Dosquebradas – Caldas se han dado múltiples problemas, que pueden contribuir a este proyecto como elementos claves en la aplicación: La no realización de las actualizaciones catastrales, que impiden la celeridad del cobro, la desactualización del POT, que no propone nuevos elementos de desarrollo, desarticulación entre entidades impide el control urbano y pocas actuaciones de los entes competentes (Sánchez Osorio & Arcila Zapata, 2018).

Por último, determinando el monto de participación en plusvalía del sector el Capote de la vereda la Carbonera en el municipio de Guaduas Cundinamarca, es determinante debido a que, en este estudio se aplica un proyecto piloto de cobro por participación en plusvalías, se evidencian varios aportes metodológicos, estimaciones con respecto a áreas de territorio con posibilidad de sujetarse a la participación en plusvalía y a el cálculo del recurso percibido por estas tasas, al igual, hace recomendaciones con respecto al catastro, para mayor facilidad en la definición de áreas, también el manejo de los avalúos deben hacerse anualmente y bajo la responsabilidad de la Secretaria de Planeación o quien haga las veces.

### 4.4. MARCO LEGAL

El marco normativo del ordenamiento territorial, está consignado en la constitución en el entramado de funciones que van desde la administración de los usos del suelo, como la autonomía de recaudar y realizar las obras requeridas por las necesidades de sus habitantes. En estas funciones, están inmersos todo lo referente a los instrumentos de planificación territorial, los instrumentos de planificación territorial y la participación en

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

plusvalía, la Ley 388 de 1997 es una ley orgánica del plan de ordenamiento territorial y lo correspondiente a la definición y metodología para la implementación en los municipios la participación en plusvalía.

Otros elementos normativos que se recogen y se tienen en cuenta para este proyecto son, los dados por normativa complementaria a la Ley 388 de 1997, hoy compilada en el Decreto 1077 de 2015, posteriormente modificada por el Decreto 1232 de 2020.

## 5. ALCANCES DEL PROYECTO

Con este proyecto se pretende de forma aplicada introducir elementos técnico-jurídicos que logren por un lado contribuir al aumento de la capacidad técnica de los municipios. Es una investigación aplicada, que lograra una serie de insumos técnicos para la aplicación de un instrumento de financiación como la participación en plusvalía de los municipios. En ese camino, el trabajo se dividió en varias fases, una primera etapa de revisión documental, sobre todo en el Esquema de Ordenamiento Territorial, verificando e identificando hechos generadores, áreas susceptibles al cobro entre otros elementos para la aplicación del mismo.

Una segunda etapa, el diseño de esquemas metodológicos y procedimentales para simular tanto el cobro, como todo el proceso de liquidación en plusvalía. Y, por último, una etapa para la formulación de documentos técnicos de soportes y proyectos de actos administrativos para la adopción y puesta en marcha del mismo.

Nuestras fuentes de información están dadas a nivel de información territorial contenidas en el Esquema de Ordenamiento Territorial y en su cartografía, aportando elementos normativos y áreas para estimar recursos.

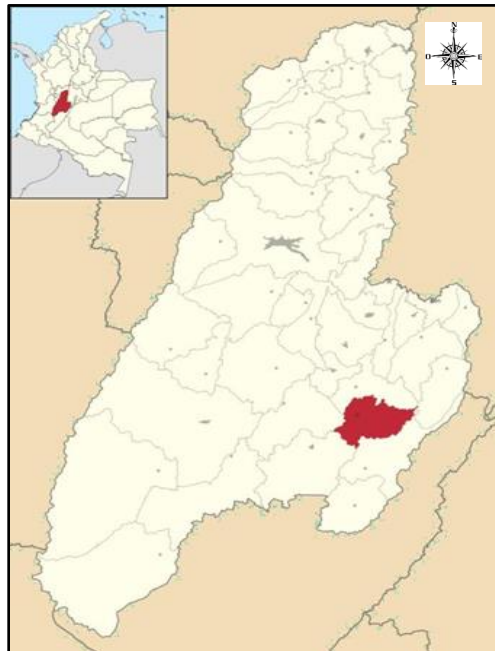
## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

### 6. IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN URBANA COMO MECANISMO PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE PRADO - TOLIMA.

#### 6.1. LA PARTICIPACIÓN DE LA PLUSVALIA EN EL MUNICIPIO

El municipio de Prado se encuentra ubicado al suroriente del departamento del Tolima, a dos horas de la ciudad de Ibagué, capital del mismo departamento –ver figura-. Municipio de categoría sexta, con la expedición del Decreto 082 del 2002, el cual adopto el Esquema de Ordenamiento Territorio, asumió la tarea de planear y ordenar el territorio a través del instrumento de planificación que indica la Ley 388 de 1997, debido a que en su momento de adopción el municipio fluctuaba demográficamente por debajo de los 30.000 habitantes.

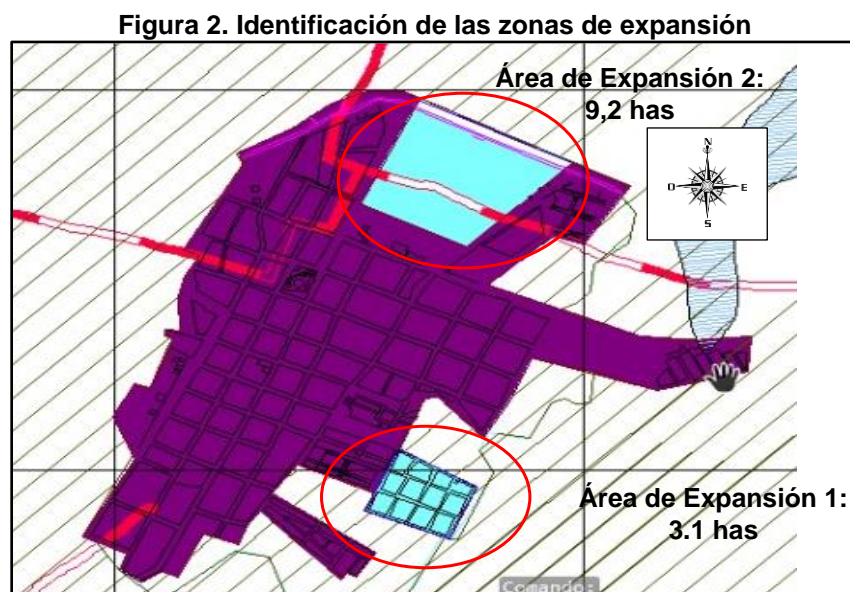
**Figura 1. Alcaldía Municipal de Prado.**



## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

El esquema de ordenamiento territorial del municipio, ha tenido ajustes importantes en varios campos, pero primero vale la pena identificar los aspectos territoriales sobre el cual gira el presente proyecto de investigación. La primera característica que se vincula a este proyecto y se convierte en un hecho generador de la participación en plusvalía es lo considerado por la Ley 388 de 1997 como los suelos de expansión, o suelo rural que los municipios dejan como aprovisionamiento para posibles desarrollos a nivel urbano, es decir, en un futuro estas áreas pueden convertirse en suelo urbano a través de un instrumento de planificación intermedia como el plan parcial.

En el Esquema de Ordenamiento Territorial dejó un total de 12,3 hectáreas como zonas de expansión (ver figura 2), que según los datos recabados durante este proyecto no se desarrollaron durante las vigencias del mismo. Otra característica que podría acusar un hecho generador era la determinación y delimitación de los suelos en el suelo rural con la condición de que se desarrollen restringidamente, entre ellos los suelos suburbanos que según la Ley 388 de 1997 son suelos en el que se plantean mezcla de usos del suelo urbano y rural para el desarrollo de la industria, tipos de equipamientos, condominios residenciales de tipo campestre entre otros. Sin embargo, en su momento no fueron identificadas.



Fuente: Cartografía EOT, plano 22

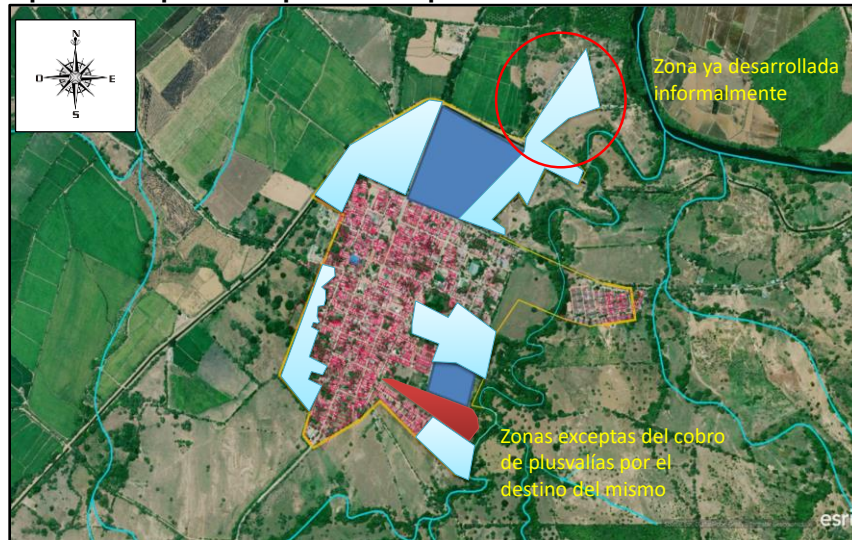
## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

Si bien es cierto, en el año 2002, el municipio tuvo la oportunidad de comenzar los recaudos de este instrumento de financiación, debido a las condiciones técnicas y financieras del municipio no se hicieron los mismos, las dificultades que tiene el municipio en varios sentidos hicieron más difícil la tarea; primero por la falta de actores que intervengan el municipio en temas urbanísticos; segundo, la falta de personal en la alcaldía con la capacidad de formular planes parciales para el desarrollo de estas áreas y tercero, porque la participación en plusvalía no fue adoptada por el EOT; solo con la expedición del Acuerdo 012 de 2014, el municipio incorporo a su marco normativo este instrumento de financiación. Con estas disposiciones, el municipio estableció que participaría de las plusvalías en un 30% de los aumentos de los precios generados por las acciones urbanísticas.

De acuerdo con lo dicho anteriormente, en referencia a los problemas técnicos para el desarrollo de las áreas de expansión, la administración municipal de Municipio de Prado, en el año 2018, incorporo suelo rural a suelo urbano, para poder tener la oportunidad de desarrollarlo de acuerdo a las directrices del suelo urbano en el marco de la Ley 1753 de 2017, lo anterior motivado por la incorporación de un predio del municipio para desarrollar vivienda de interés social (polígono de color rojo en la figura 3) además de surtir un proceso de legalización de un asentamiento humano informal señalado con la circunferencia de color rojo en la misma figura, pero también otros predios que por presión urbanísticas tienen la posibilidad de desarrollarse en un futuro.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

**Figura 3. Ajuste perímetro urbano año 2018 e identificación de las áreas sujetas al cobro de participación de plusvalía por la incorporación de suelo rural a suelo urbano**

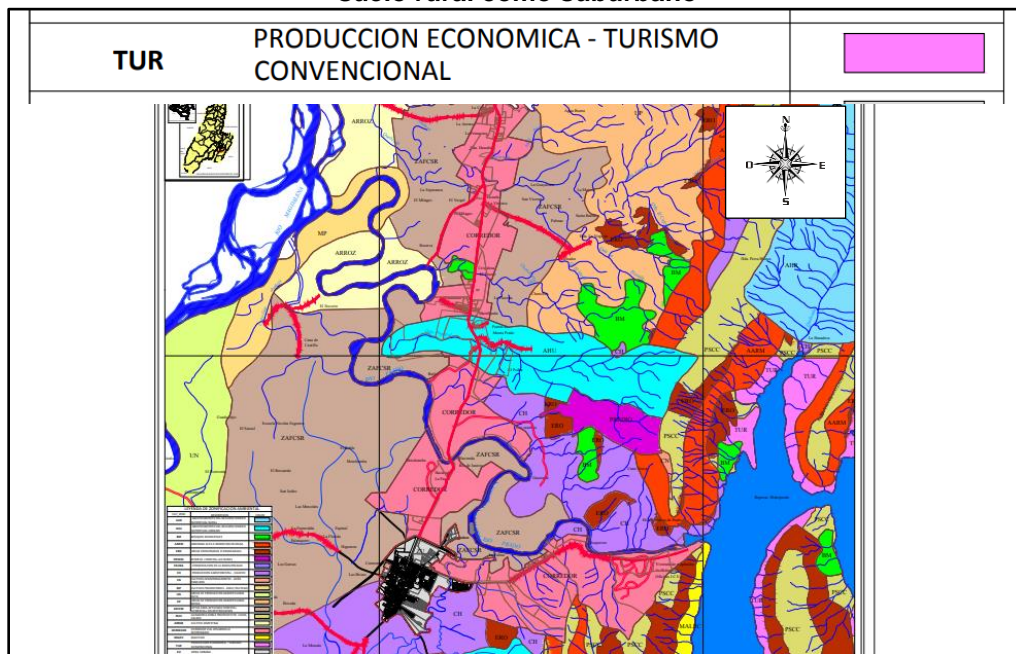


Con esta ampliación se realizó un cambio a la clasificación del territorio sobre un total de 35,94 hectáreas que fueron incorporadas a perímetro urbano, de estas, aproximadamente 6 hectáreas son exentas del cobro de participación en plusvalía, lo que quiere decir aproximadamente 29 hectáreas son sujetas a el cobro de un 30% del aumento del valor causado por el cambio en la clasificación en el territorio.

Otro hecho generador identificado en el presente proyecto, fueron las disposiciones encontradas en materia de turismo y fue las consideraciones del suelo rural como suelo suburbano adoptadas en el Acuerdo 009 de 2019, donde se reglamentaron usos del suelo para el corredor turístico de Municipio de Prado, dentro de la información revisada no se pudo identificar a manera de acto administrativo la delimitación de estas áreas, lo que sí se pudo identificar fueron planos con las distintas convenciones en el cual aparece dichas áreas como se puede ver en la figura 4.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

**Figura 4. Áreas sujetas al cobro de participación en plusvalía por las consideraciones de parte suelo rural como suburbano**



### 6.2. ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL COBRO DE LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA

Después de identificar los hechos generadores de plusvalía del Municipio de Prado y revisar la regulación existente para este instrumento, es importante, acotar varias tareas que tiene la administración municipal debe hacer la individualización de los predios que están sujetos al cobro de participación de plusvalía.

Aunque se puede revisar las bases de datos del Geo portal del IGAC, la cartografía existente en el municipio no es suficiente para la individualización predio a predio, este es un trabajo pendiente de la administración en materia de identificación del número total de predios sujetos a plusvalía, dentro de este predio con la información existente se identificaron 22 predios con una estructura predial heterogénea, predios de mayor extensión con extensiones no mayores a 5 hectáreas.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

**Figura 5. Identificación predios**



Lo que se puede identificar dentro de las bases de datos es que en las áreas de estudios ya existen reloteos, subdivisiones, áreas desarrolladas, el cual implica procesos de reconocimiento y existencia, proceso de saneamiento en el cual la aplicación del cobro sería diferenciada, esto sobre todo en las zonas de la parte norte (ver figura 4) y áreas de mayor extensión urbanizables no urbanizadas para la implementación de unidades de actuación urbanísticas.

Con respecto a las consideraciones de parte de suelo rural como suburbano, existe una dificultad por la desactualización que existe en materia catastral y predial debe realizarse un proceso de actualización catastral para comprender la estructura predial de la zona rural del municipio.

### **6.3. ANÁLISIS DEL RECAUDO**

De acuerdo a los hallazgos y a la identificación en materia de participación en plusvalía, únicamente se puede estimar un valor del recaudo que soporte el cobro de participación en plusvalía, estableciendo como premisas después de revisar ofertas inmobiliarias de lotes tanto como en el suelo urbano como suelo rural, se pudo establecer

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

que el metro cuadrado de suelo rural esta alrededor de \$1000, a su vez, el cambio de uso de suelo suele tener un efecto del 100% en su valor comercial, sobre todo cuando estos son predios productivos, lo que indica que la base gravable aproximada para el cobro de la plusvalía seria de \$1000 metro cuadrado, un ejemplo de los que puede recaudar el municipio en un predio que fue incorporado al suelo urbano, un ejemplo de esto es el predio identificado con el numero predial: 735630002000000010677000000000 con una extensión de 49.798 metros cuadrados podría ser liquidado aproximadamente en \$14.930.400 por participación en plusvalía.

Aunque no se puede tener un estimado general, debido a la falta de herramientas y de información, hay que recalcar un tema de gran importancia para el municipio alrededor del turismo, que evidencia las necesidades que tuvo el municipio en establecer zonas del suelo rural como suelo suburbano específicamente en sectores como los corredores viales y alrededor del embalse, los aumentos de los valores de la tierra pueden ser más elevados que en municipios que tienen otras características, la oferta de vivienda campestre y otros tipos de equipamientos turísticos lograrían un mejor recaudo si el municipio se lo propone.

## CONCLUSIONES

Con este tipo de proyectos se hacen muchas reflexiones sobre la precariedad con la que funcionan los municipios de sexta categoría, aún más cuando estos son parte de departamentos que no son muy visibles a nivel nacional. En lo referente a las conclusiones con respecto a la aplicación del instrumento de financiación como la participación en plusvalía, las demoras que se tienen debido a factores que devienen desde el desconocimiento de las normas aplicables, como a temas de voluntad política y la dificultad que radica en la falta de personal capacitado y herramientas tecnológicas para la identificación e implementación de los mismos.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

No solamente el Municipio de Prado en el Tolima sufre de estas dinámicas, la mayoría de municipios equiparables a estos tienen la misma condición, municipios como Dolores, Alpujarra, entre otros, no tienen ni han pensado en la aplicación del instrumento.

Después de realizado el proyecto se supone un abandono por parte de entidades como la Gobernación del Tolima en temas de asesorías técnicas para este tipo de funciones en el municipio.

Los problemas alrededor de estas problemáticas no solamente son responsabilidad del ente municipal, requiere articulación de los mismos municipios con entidades como el IGAC, Instrumentos Públicos, entre otras entidades productoras de información territorial, debido a que el marco normativo dispuesto es claro y de fácil aplicación en el municipio

Con el estudio de los distintos instrumentos y en específico la contribución por valorización, los fondos de compensación, los derechos adicionales de construcción y desarrollo, deja como comentario al aire el estudio de la norma y su diseño estructural pensando en dinámicas territoriales y poblacionales de contexto, no todos los instrumentos diseñados por la ley son aplicables a municipios con EOT o PBOT.

## RECOMENDACIONES

Después de muchas reflexiones se recomienda con el presente proyecto:

La implementación de actualizaciones catastrales, junto con la elaboración del catastro multipropósito.

Migrar la cartografía adoptada por el EOT a sistemas de información georeferenciada.

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

Hacer revisión y ajuste del EOT, debido a que en la actualidad este ya culminó sus vigencias para establecer otros hechos generadores y planear de mejor forma el territorio.

Desde la norma y su reflexión recomendar el diseño desde los territorios y las características de los mismos, otorgar la posibilidad de mecanismos de financiación propios o aplicar instrumentos que sean aplicables a características municipales como la de Prado o municipios parecidos

## REFERENCIAS

- Acosta, P. (2010). Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones. *Desafíos*, 22(1), 15-53.
- Alcaldía Municipal de Prado. (2021). *Alcaldía municipal de Prado*. Obtenido de Alcaldía Municipal de Prado: <http://www.prado-tolima.gov.co/>
- Alvarez, L. (2015). CONTRIBUCION POR VALORIZACION MUNICIPIO DE MEDELLIN ACUERDO MUNICIPAL N° 58 DE 2008. *Universidad Autonoma Latinoamerica*.
- BANCO MUNDIAL. (2016). *Informe Anual*. Whashington.
- Congreso de Colombia. (1989). *Ley 9 de 1989*. Bogota.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. (21 de Octubre de 2014). *Documento CONPES*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogota.
- Contreras Ortiz, Y. (2021). Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017. *Investigaciones regionales*(51), 167-187.
- DANE. (2018). *Departamento Estadístico Nacional de Estadísticas*. Obtenido de Demografía y promoción: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

Departamento Nacional de Planeación. . (2015). *Financiamiento Territorial*. Obtenido de

Departamento Nacional de Planeacion :  
<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Financiamiento-Territorial.aspx>

Dirección de economía Urbana. (2018). *Instrumentos de financiación a través de la captura del suelo*. Mexico.

Farinós i Dasi, J. (2007). Planificación de infraestructuras y planificación territorial. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*,(44), 32-43.

Florez, G. (2020). LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN COMO MECANISMO GENERADOR. *Universidad Externado de Colombia*.

Garzón Zabala, V. (2019). La participación del Estado en la plusvalía como una deuda ciudadana. *Ratio Juris*, 14(28), 287-320.

Gobierno de Colombia . (3 de junio de 2004). *Decreto 1788 de 2004*. Obtenido de Funcion Publica:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13823>

Gobierno de Colombia, Banco Mundial, Enabling Infrastructure investment. (2020). *RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTION DEL SUELO Y FINANCIACION URBANA EN COLOMBIA* . Bogota y Washington: Latin America and the Caribbean.

IEU. (2017). *Universidad Nacional de Colombia* . Obtenido de Instituto de Estudios Urbanos:  
[http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/la-  
implementacion-de-los-pot-tiene-deficiencias-por-la-ignorancia-del-espectro-  
politico](http://ie.u.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/la-implementacion-de-los-pot-tiene-deficiencias-por-la-ignorancia-del-espectro-politico)

IEU. (2020). *Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido de Instituto de Estudios Urbanos -:  
[http://ie.u.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-88-de-los-  
municipios-de-colombia-tienen-el-pot-desactualizado-ministerio-de-vivienda-  
ciudad-y-territorio](http://ie.u.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-88-de-los-municipios-de-colombia-tienen-el-pot-desactualizado-ministerio-de-vivienda-ciudad-y-territorio)

Ministerio de Vivienda. (3 de noviembre de 2021). *Contribución por Valorización*. Obtenido de Minvivienda: <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de->

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/contribucion-por-valorizacion

Ministerio de Vivienda. (2018). *Instrumentos de financiación*. Obtenido de Ministerio de Vivienda.: <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/instrumentos-de-financiamiento>

Muñoz Llinas, J. I. (2016). *La función pública en España: 1827 - 2007*. UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Tesis doctoral dirigida por Javier Alvarado Planas.

Nickel, R. (2014). Gobernanza. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*(7), 184-190.

Ortega, C., & Montealegre, S. (2020). Instrumentos de Planificación, Gestión, Financiación y financiamiento. *Colección de apoyo a las ciudades Capitales*.

Presidencia de la República. (1997). *Ley 388 de 1997*. Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión Urbana, fortalecimiento del Rol del municipio y desarrollo con equidad. *Lincolnt Institute* .

Rendon, G., Velasco, J., & Villareal, S. (2018). NATURALEZA JURÍDICA DE LA PLUSVALÍA URBANA EN COLOMBIA. *Universidad Libre de Colombia*.

República de Colombia. (1997). *Sistema Unico de Información Normativa*. Obtenido de SUIN Jurisdiscol: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659295#:~:text=Objeto.,1>.

Sánchez Osorio, D. R., & Arcila Zapata, Y. A. (2018). *Factores que han impedido el recaudo de la participación en plusvalía en el Municipio de Dosquebradas*. Universidad Católica de Pereira. Pereira: Facultad de Ciencias Económica y Administrativas.

Suárez, J. H. (2018). *El Nuevo Siglo* . Obtenido de Nación: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2018-municipios-de-categorias-4-5-y-6-no-tienen-recursos-para-inversion>

Vásquez Santamaría, J. E. (2014). La valorización a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado: problemas jurídicos y elementos esenciales como contribución. *Estudios de Derecho*, 71(158), 269-292.

INSTRUMENTOS DE FINANCIACION URBANA

Vejarano, M. C. (2007). Bogotá DC. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la ley de desarrollo territorial.

*Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 79-106.

Villoria Mendieta , M. (2019). Gestión pública. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*(16), 158-172.