

## Instrumentos de captura de valor: evolución de la participación en plusvalía en Colombia 1997-2017

*Yency Contreras Ortiz\**

Recibido: 27 de agosto de 2020

Aceptado: 29 de agosto de 2021

### **RESUMEN:**

Este artículo analiza el concepto de captura de valor, las tipologías de instrumentos existentes y examina las oportunidades y restricciones normativas y operativas de la “participación en plusvalía” como una de las principales apuestas en Colombia. A partir de herramientas cualitativas y cuantitativas se muestran los resultados de la reglamentación e implementación del instrumento en 20 años de existencia formal para 444 municipios del país. Se evidencia que, aunque una importante cantidad de municipios incorpora el tributo en sus normas territoriales, este instrumento, pese a sus potencialidades, no se ha consolidado como fuente importante de financiación, siendo los pequeños y medianos municipios aquellos que más han movilizado dicha participación en el contexto de sus transformaciones de crecimiento urbano y decisiones de ordenamiento territorial.

**PALABRAS CLAVE:** Participación en plusvalía; instrumentos de captura de valor; desarrollo urbano; planes de ordenamiento.

**CLASIFICACIÓN JEL:** R14; R52.

## Value Capture Instruments: evolution of the Participation in Land Value increments in Colombia 1997-2017

### **ABSTRACT:**

This article analyzes the concept of value capture, the typologies of existing instruments and it examines the opportunities and regulatory and operational restrictions of “participation in capital gains” as one of the main bets in regards in Colombia. Using qualitative and quantitative tools, the results of the regulation and implementation of the instrument are shown in 20 years of formal existence for 444 municipalities in the country. It is evident that although a significant number of municipalities incorporate the tax in their territorial regulations, despite its potentialities this instrument has not been consolidated as an important source of financing. Small and medium municipalities have most mobilized such participation in the context of their urban growth transformations and the territorial planning decisions.

**KEYWORDS:** Participation in Land Value; value capture instruments; urban development; master plan.

**JEL CLASSIFICATION:** R14; R52.

---

\* Profesora asociada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Ph. D. Estudios Urbanos y Ambientales. Colombia.

Autor para correspondencia: [ycontreraso@unal.edu.co](mailto:ycontreraso@unal.edu.co)

## 1. INTRODUCCIÓN

Los procesos acelerados de urbanización en América Latina del siglo XX transformaron las características, fisionomía y el perfil de las ciudades, así como los mecanismos para enfrentar las necesidades de bienes y servicios públicos de los pobladores urbanos. Los países de la región pasaron del 42,1% de población viviendo en ciudades en 1950, al 56,6% en 1970 y al 81,5% para 2020 (CEPAL, 2020); además de evidenciar patrones de expansión urbana dispersos y segmentados y fragmentación en las dimensiones espacial, social y política (Cruz-Muñoz, 2021, p.31). También desde finales de los años ochenta, se definieron nuevos marcos institucionales que modificaron las reglas de acceso al poder, asignaron nuevas competencias a los órganos de elección popular y diversificaron los objetivos e instrumentos de planificación y gestión, entre otros (Castells y Borja, 2000).

En este contexto, las autoridades gubernamentales se enfrentaron a la necesidad de mejorar la eficiencia económica de las inversiones municipales (Peterson, 2009), al mismo tiempo que se disminuían los subsidios del nivel nacional (Kim, 2020). Incluso, más recientemente se promueven políticas de captura de valor como una solución prometedora para el desafío de financiamiento urbano posterior a Hábitat III (Kresse et al., 2020).

La captura de valor según Kresse et al. (2020), se define como la toma de parte del incremento del valor de la tierra derivado de desarrollos tangibles (inversión pública en infraestructura y servicios) e intangibles (cambios socioeconómicos o en las normas y reglamentos por parte del sector público); que permite a los municipios, entre otros fines, producir y/o financiar bienes públicos y mitigar la presión de estrés fiscal. Para Kim (2020), se refiere a que ciertas actividades o decisiones de las entidades gubernamentales crean beneficios para los propietarios existentes y futuros y, como tal, algunos de los incrementos en los valores de la tierra y las propiedades deberían ser recuperados para el beneficio público.

Alterman (2012) señala que, aunque algunos estudiosos usan el término genérico "captura de valor" para definir políticas o instrumentos legales cuyo propósito es aprovechar cualquier forma de "incremento no derivado del trabajo", independientemente de la causa del aumento de valor; otros lo usan para denotar solo los instrumentos de política dirigidos al valor que surge directamente de la regulación del uso del suelo o de las obras públicas.

En Colombia, el concepto de recuperación de plusvalías se incorporó en el régimen urbanístico a inicios de los años noventa, definiendo la participación en plusvalía como uno de los instrumentos más importantes. Sin embargo, pese a ser un mecanismo tan poderoso para las autoridades gubernamentales del nivel local, hoy más de dos décadas después de la aprobación de la Ley, es poco lo que se conoce sobre dicho instrumento.

Este artículo pretende ampliar la reflexión teórica sobre las posibilidades de generación y captura de valor de los distintos instrumentos y ofrecer un marco que permita entender de manera articulada el papel de estos. Así mismo, analiza los resultados de la reglamentación e implementación de la participación en plusvalía (en adelante PPV) a nivel municipal en Colombia, como el principal instrumento de captura de valor; entendiendo los factores que han restringido o posibilitado su aplicación.

Se busca demostrar que, aunque Colombia tiene uno de los marcos legales más consolidados sobre este tipo de instrumentos, y pese a que la mayoría de los municipios del país tienen reglamentada la participación en plusvalía; la implementación del tributo ha sido bastante limitada y no se constituye en una fuente importante de recursos para financiar o generar los bienes y servicios públicos locales. Dicha aplicación ha sido restringida por factores políticos, técnicos, institucionales; y otros asociados a la pedagogía sobre los instrumentos.

## 2. SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE VALOR: ALCANCE DEL CONCEPTO Y TIPOLOGÍAS

La literatura en América Latina entiende el concepto de recuperación de plusvalías, como la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra, atribuibles

a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recursos o bienes públicos. Esas plusvalías resultan, en general, de acciones ajenas al propietario, y derivan de las actuaciones y decisiones públicas, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones que regulan el uso del suelo urbano (Furtado y Smolka, 2001).

Este artículo analiza aquellos instrumentos que pretenden recuperar las plusvalías urbanas (plusvalor), pero también, a los mecanismos que permiten a la colectividad captar o aprovechar cualquier forma de incremento no derivado del trabajo de los propietarios y generan valor, independientemente de que sean concretados en recursos económicos o fiscales. Se propone una tipología de instrumentos de captura de valor, a partir de sus objetivos y alcances, y ubica la participación en plusvalía como instrumento especialmente ligado a las acciones y decisiones gubernamentales sobre los usos del suelo y el recaudo de recursos fiscales para atender los retos del proceso de urbanización.

Según Alterman (2012), la captura de valor implica la posibilidad de generar y/o capturar “valor” público, a partir de i. las mejoras producidas directamente por las decisiones u obras públicas; ii. por el incremento del valor de la tierra y las edificaciones derivadas de las decisiones públicas o del funcionamiento de la economía y que no dependen del esfuerzo del propietario; iii. del plusvalor o valor adicional que genera ganancias sin que hubiera inversiones o trabajo individual y que están asociadas a obligaciones del desarrollador para mitigar, compensar o generar infraestructuras propias del proceso de urbanización; así como iv. las medidas o políticas dirigidas para regular el valor de la tierra en favor de la colectividad, a través del control o limitación de la especulación. Es decir, integra todas aquellas acciones y decisiones que permiten aprovechar los incrementos en el precio de la tierra y las edificaciones no derivados del trabajo, independientemente de su causa; y que permiten la generación de valor público, concretado en bienes y servicios públicos.

Al tratar de capturar el aumento de valor de la tierra y la propiedad, los organismos públicos disponen de instrumentos macro, directos e indirectos. Según esta clasificación, los instrumentos macro, que no son independientes de los otros, están integrados en una política general y suponen que la regulación proporciona una mejor política de tierras y de desarrollo que un régimen exclusivamente de mercado (Alterman, 2012). En este tipo de instrumentos, la captura de valor es solo uno entre varios motivos y objetivos motivadores.

Por su parte, los instrumentos directos buscan la redistribución de la riqueza, y por ende pretenden capturar los incrementos no ganados, generados por la economía o la comunidad en general; así como las mejoras producto de decisiones gubernamentales. A menudo se consideran un impuesto (aunque formalmente a menudo no lo son) que necesita base legislativa explícita y detallada a nivel regional y/o nacional (Alterman, 2012; Muñoz Gielen y van der Krabben, 2019). Estos se podrían asociar a instrumentos fiscales de los gobiernos nacionales y territoriales.

Finalmente, una tercera categoría que también está ligada al poder regulatorio del Estado, pero desde la generación de reglas e incentivos para el desarrollo urbano y sus soportes, son los instrumentos indirectos; los cuales buscan generar ingresos o servicios públicos específicos y son menos “visibles” para los votantes que los impuestos directos o gravámenes. Estos instrumentos definen reglas en forma de obligaciones para el desarrollador -en dinero o en especie-, que por definición están vinculadas a los cambios en las regulaciones de uso de la tierra (Alterman y Kayden, 1988) y son concretadas o se hacen efectivas en el momento del desarrollo de proyectos de urbanización o construcción. En su aplicación, los propietarios y desarrolladores deben internalizar los costos para mitigar directa o indirectamente los impactos de sus planes o soportar la nueva infraestructura en áreas desarrolladas (o reconstruidas).

Una clasificación similar, la proponen Kresse et al. (2020), según la cual la captura de valor puede tomar numerosas formas. Pueden ser fiscales (impuestos o tasas) o reglamentarios. Ejemplos del primero, son el impuesto sobre las ganancias del capital, sobre el valor de la tierra o contribuciones de mejora (Alterman, 2012; Smolka y Amborski, 2000). Por su parte, los instrumentos regulatorios se asocian con el desarrollo de tierras privadas, el reajuste de terrenos, los bancos públicos de tierras o nacionalización de tierra (Kresse et al., 2020). Otros son aquellos que definen regulaciones que capturan los incrementos del valor de la tierra en forma de obligaciones al desarrollador (p.e. CEPAC), el gravamen de infraestructura

comunitaria o las exacciones. Además, estos instrumentos pueden estar integrados a las asociaciones público-privadas (Alterman, 2012; Muñoz Gielen y van der Krabben, 2019).

Este primer tipo de clasificaciones es de carácter analítico, pero tiene gran valor para entender el trasfondo de la generación y captura del mayor valor de la tierra urbana y el alcance de los instrumentos en cada caso; ya que, no en todos los casos estos incrementos se concretan en recursos fiscales.

Ahora bien, en la práctica es difícil establecer de manera concreta los incrementos producidos por las acciones y decisiones públicas (Páramo Lopera, 2018). Por ende, aunque la captura del valor de la tierra y la propiedad tiene un importante potencial como fuente de un ingreso público alternativo para recaudar recursos adicionales para los gobiernos municipales (Alterman, 1990; Bahl et al., 2013, citados en Kresse et al., 2020); la efectividad de estas herramientas para el financiamiento urbano, debe considerar en cada caso los marcos regulatorios y las demandas externas sobre la política urbana (Alterman, 1990; Alterman, 2012; Healey et al., 2002; Muñoz Gielen, 2016).

Para el contexto latinoamericano, algunos autores han propuesto distintas clasificaciones de los instrumentos. Furtado (1999) sugiere dos categorías: fiscales y de planeamiento urbano. Los primeros se dividen, a su vez, en instrumentos de recaudación, para referirse a aquellos que permiten la recuperación de plusvalías urbanas como fuente de recursos para contribuir a la política de desarrollo urbano; y de redistribución que incluye instrumentos para difundir los beneficios y contrarrestar o compensar los daños del proceso de producción del entorno urbano, pero que de forma más integral, incorpora aquellos que permiten reducir las desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza. Los instrumentos de planeamiento urbano se asocian con mecanismos de control del uso del suelo, y de manera más general, son capaces de incidir en el crecimiento urbano y en la configuración socioespacial de las ciudades.

Para Smolka y Amborski (2003), los instrumentos se dividen en tres categorías, dos de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y una de regulación. Los autores señalan tres objetivos para aplicar estas herramientas: aumentar la recaudación de impuestos sobre el valor de la tierra, financiar infraestructura urbana y, controlar los usos de la tierra. En el mismo sentido, Jaramillo (2009) señala que “algunos instrumentos tienen propósitos básicamente fiscales y buscan aumentar los recursos estatales” (p.336), mientras que otros tienen intenciones distributivas.

De acuerdo con lo anterior, no todos los instrumentos tienen como objetivo principal la captura de valor en términos de valor económico o retribución fiscal; sino que están ligados a la función de planificación y regulación del mercado del suelo por el Estado.

Siendo así, la presente propuesta analítica sugiere que cada uno de los instrumentos contribuye a la captura de valor en la medida en que aporta a la producción de bienes públicos, a la financiación de servicios urbanos, la (re) distribución de las rentas, a la regulación y gestión del suelo y/o el control de las repercusiones del desarrollo urbano. Esta propuesta retoma este marco analítico y, además, recoge los principales instrumentos incorporados en las legislaciones colombiana y brasileña, que son las más desarrolladas en estos aspectos (Figura 1). Se muestran las distintas posibilidades de los instrumentos para producir y capturar valor, más allá de una clasificación sustentada en la naturaleza de las fuentes (fiscales); entendiendo que, en las decisiones de planeamiento urbano, también se incluyen condiciones para la captura de valor. Incluso, los objetivos de los instrumentos pueden ser de carácter mixto e interdependiente (Alterman, 2012) y pueden apuntar a uno o varios de ellos (regulatorios, fiscales, financiación, de control).

**Figura 1.**  
**Categorización analítica de los instrumentos que permiten la captura de valor en América Latina**

Alterman (2012)	Kresse et al. (2020)	Furtado (1999) Smolka y Amborsk y (2003)	Instrumento	Definición
Macro	Reglamentarios	Planeamiento urbano	Bancos de tierras	El municipio adquiere y/o posee grandes extensiones de tierra para controlar su uso y evitar la especulación (control del mercado de suelo). Una función adicional es la de servir como administradores de los inmuebles fiscales del municipio; así como regular las alzas de los precios del suelo mediante la oferta estatal de tierras (Contreras, 2017) (Furtado & Acosta, 2012).
			Derecho de preferencia	“Instrumento que otorga al poder público municipal la prioridad para comprar inmuebles urbanos que sean objeto de enajenación o venta onerosa entre particulares, en virtud de la necesidad pública de adquirir determinadas áreas o inmuebles para viabilizar programas y proyectos de política urbana” (Furtado & Acosta, 2012, p.73)
			Anuncio de proyecto	“El anuncio del proyecto es uno de los instrumentos de gestión de suelo e intervención en el mercado con mayor capacidad de controlar la contaminación de los precios del suelo por los impactos derivados de las propias decisiones y obras públicas, y se fundamenta en el principio de la prohibición del enriquecimiento sin justa causa”. Furtado & Acosta, 2012, p.81)
			Reajuste de tierras	Se basa en contribuciones en especie (usualmente tierras) por todos los propietarios en el área a una entidad que utiliza (vende) esas contribuciones para “autofinanciar la inversión en infraestructura y servicios que, a su vez, incrementan el valor de todas las propiedad en el área” (Smolka, 2013, p.55).
Directos	Fiscales	Fiscales	Impuesto a la propiedad (predial).	Cualquier impuesto sobre el valor de la tierra es una forma de captura de valor, en la medida en que recupera los resultados acumulados de valor de acciones e inversiones públicas. Se aplica al suelo y a la construcción (Smolka, 2016; De Cesare, 2016).
			Contribución por mejoras.	“Tasa aplicada a los dueños de determinadas propiedades para cubrir el costo de las inversiones públicas de las que se benefician directamente” (Schloeter, 2016). Se aplica a los propietarios de la tierra que se benefician con algún tipo de inversión pública específica y ha sido un instrumento usado a través de la historia para el financiamiento de infraestructura urbana (Borrero Ochoa, 2014).
			Participación en plusvalías	Instrumento incorporado en la legislación colombiana. “Se le considera como una contribución o tributo vinculante que recae sobre una porción específica de ciudadanos, aquellos que obtienen un beneficio económico derivado o fundamentado en las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas en interés general (es el llamado ejercicio de la función pública del urbanismo). Estas acciones pueden ser tanto decisiones y actuaciones (asociadas a los usos y aprovechamientos posibles del suelo) como acciones propiamente dichas de obra e inversión pública” (Furtado & Acosta, 2012, p.41)

**FIGURA 1. CONT.**  
**Categorización analítica de los instrumentos que permiten la captura de valor en América Latina**

Alterman (2012)	Kresse et al. (2020)	Furtado (1999) Smolka y Amborsky (2003)	Instrumento	Definición
Indirectos	Regulatorios	Regulatorios	Tax Increment Financing – TIF-	“Uso del incremento futuro de los impuestos a la propiedad que se producirá por una intervención pública, para financiar los costos de la misma” (Blanco et al., 2016, p.37). “Método de financiamiento que moviliza fondos para la reurbanización mediante la emisión de bonos contra futuros impuestos incrementales que se generan por las mejoras en un área específica. Las ganancias generadas por los ingresos del impuesto inmobiliario también se recanalizan hacia la zona de reurbanización para ayudar a retirar los bonos y para financiar futuras mejoras en la infraestructura y en zonas vecinales” (Suzuki et al., 2014, p. XX) (Blanco et al., 2016; Flint, 2018).
			Transferencia de derechos de construcción/edificabilidad (TDC).	“Autorización que el poder público da al propietario de un terreno que, por alguna limitación administrativa, urbanística o ambiental, no puede ejercer los derechos constructivos reglamentados para aquel terreno, para transferir esos derechos de edificación, o parte de ellos, para otro terreno que pueda recibir este adicional constructivo [...]”. (Furtado & Acosta, 2012, p. 51)
			Exacciones y cargos por derechos de construcción	<p>Son contribuciones en efectivo o en especie y otros tipos de cargos por derechos extraordinarios de construcción, con compensación negociada directamente con las autoridades municipales (Smolka, 2016; Smolka y Amborski, 2003). Se asocian con aportaciones urbanísticas en forma de dinero, obras o terreno como contraprestación al derecho de desarrollar. Técnicamente las exacciones y los derechos de construcción son distintos, pues las primeras se identifican con la aportación de suelo para uso público y los segundos con pagos por el permiso de mayores índices de construcción. “Se justifican en la idea de que un nuevo desarrollo implica costos públicos, al demandar infraestructura y servicios urbanos, y en el precepto de que los derechos de construcción son una potestad pública” (Blanco et al., 2016, p.36).</p> <p>Conocido en Brasil como Otorga Onerosa del Derecho a Construir basado en la recuperación [social] de la valoración de la tierra generada por las inversiones públicas, principalmente a través del “suelo creado”, mediante el establecimiento de un coeficiente único para toda la ciudad y la venta de coeficientes adicionales (Rolnik, 2002).</p> <p>En Colombia, existen las cesiones obligatorias, que “son porciones de suelo que tienen el deber de ceder los promotores de una actuación urbanística con destino a la conformación del espacio público, los equipamientos y las vías que permiten darle efectivamente soportes urbanos a un desarrollo inmobiliario” (Pinilla, 2009, p.1). Son uno de los mecanismos con los que cuentan los municipios para la obtención de suelos que se destinan a usos públicos y a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas (Pinilla, 2009; Pinilla 2019). En algunos países latinoamericanos (Colombia-Brasil) existen las cargas urbanísticas que son “aquellas obligaciones de dar, hacer o no hacer que impone la normatividad urbana a cargo del desarrollador de un proyecto inmobiliario específico. Tales obligaciones se materializan en: 1) obras, 2) limitaciones o prohibiciones específicas, y 3) pagos.</p>
			Convenios urbanísticos	“Herramienta para hacer operativas las distintas intervenciones en los grandes proyectos y obtener recursos propios. Dichos acuerdos desarrollados permiten ampliar la cantidad de obras públicas realizadas y hacer frente a algunas demandas vinculadas a la vivienda social y equipamiento” (Peinado et al., 2018, p.73).

**Fuente:** Elaboración propia con base en la literatura consultada.

## 2.1. INSTRUMENTOS MACRO O DE PLANEAMIENTO URBANO

La Figura 1 muestra los instrumentos que hacen parte de la política urbana (macro) que pretenden concretar el papel de las autoridades gubernamentales en la regulación y el control de los usos del suelo. Estos generan valor en la medida en que pretenden incidir en el precio de la tierra y controlar la especulación, en favor de los fines y objetivos públicos. Aunque en estricto sentido no se consideran instrumentos de captura de valor directa, los bancos de tierras, junto con el reajuste de tierras y el derecho de preferencia, buscan garantizar la función de planeamiento desde Estado para promover procesos ordenados de desarrollo urbano; así como el aporte en suelo o construcción de soportes públicos o la financiación de los servicios asociados a la urbanización.

En América Latina, la experiencia de reservas territoriales en Aguascalientes (México) evidenció resultados exitosos, impactando el incremento de asentamientos de origen informal (Jiménez, 2014). En Colombia los bancos de tierras y el derecho de preferencia han sido utilizados en ciudades como Bogotá (Metrovivienda) con algunos resultados en materia de generación de suelo para vivienda de interés social y prioritario, pero sobre todo desafíos frente a los precios de la tierra (Contreras, 2017).

Ahora bien, el reajuste de terrenos se implementó en la India (Ahmadabad) con éxito para el desarrollo y la financiación de infraestructura vial a nivel regional (Mittal, 2014). En Japón facilitó la ejecución de proyectos de renovación urbana y se convirtió en instrumento eficaz para la reconstrucción de áreas afectadas por la guerra, incendios y terremotos (Kobayashi, 2002). En España es reconocida su aplicación en Valencia, donde se fortaleció la posición negociadora de los municipios, el impulso de las inversiones privadas en el desarrollo urbano y el mejoramiento en la cantidad y calidad del espacio público e infraestructura de los proyectos (Muñoz Gielen et al., 2017).

El reajuste se ha utilizado en países desarrollados y en desarrollo y su aplicación eficiente ha dependido de ciertas condiciones como la existencia de estructura legal; la distribución de costos y beneficios del proyecto; la participación de los propietarios; la estructura de la propiedad de la tierra, la calidad de los mapas catastrales, entre otras (Turk, 2008). En Colombia, aún tiene importantes retos en materia de implementación, a través de instrumentos como los planes parciales y sus correspondientes sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios (Rave Herrera y Rojas Eberhard, 2014).

## 2.2. INSTRUMENTOS INDIRECTOS O REGULATORIOS

Ligados a las “obligaciones del desarrollador” (Figura 1), tienen la finalidad internalizar costos o mitigar los impactos de los procesos de urbanización, sin que necesariamente se requiera de las inversiones públicas o del recaudo directo de recursos. Los TIF se adoptaron en la mayoría de los estados de EEUU a inicios de los años noventa. En gran parte de los casos, fueron considerados exitosos en cubrir los costos de los proyectos y convertir las actividades de redesarrollo en autofinanciables. Sin embargo, actualmente son objeto de críticas y controversias, principalmente en relación con su uso en áreas no degradadas, pues se cuestiona su eficiencia y justicia como mecanismo para impulsar el desarrollo económico (Furtado y Acosta, 2012).

Las obligaciones a los desarrolladores se aplican en países como España en 1990, cuando se introdujo una obligación formal de comprometerse en un acuerdo de desarrollo (desarrollador-municipio) para la implementación y pago, que conllevó a un aumento considerable del valor captado por el sector público. Sin embargo, otros casos como el de Países Bajos su aplicación no parece haber sido muy eficaz, debido a factores asociados con la negociación de las obligaciones de los desarrolladores y el alcance de las normas municipales (Muñoz Gielen et al., 2017).

Otro de los instrumentos de este grupo, reconocido en Brasil, es la Otorga Onerosa-Concesión Onerosa del Derecho de Construir, el cual tiene un balance heterogéneo en su aplicación, sobre todo en la definición de los coeficientes de aprovechamiento básicos, los límites máximos de aprovechamiento y las fórmulas de cálculo de las contraprestaciones (Furtado et al., 2007, citados en Maleronka y Furtado, 2014).

En Colombia existen las cesiones y cargas urbanísticas y los derechos adicionales de desarrollo y construcción; generados por el acceso a los aprovechamientos que permite la norma urbanística para edificar y localizar actividades económicas, con alguna implementación en grandes ciudades (Bogotá, Medellín y Cali). Aunque menos usada, la Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo, está asociada a la compensación para suelos clasificados como de conservación histórica-cultural y de conservación ambiental; o como mecanismo para capturar valor en el marco de operaciones urbanas. Estos instrumentos han sido poco utilizados en el país y menos aún, ha sido evaluada su implementación de manera sistemática.

### 2.3. INSTRUMENTOS DIRECTOS - FISCALES

Estos instrumentos (Figura 1), buscan capturar los mayores valores de la tierra y las edificaciones, a través de impuestos o contribuciones, sustentados sobre la base del pago por la valorización de las propiedades producto de las decisiones o inversiones públicas. En América Latina el impuesto predial como el instrumento más relevante, ha permitido la generación de recursos públicos para el financiamiento de los municipios, trascendiendo más allá, haciendo posible la integración entre la política fiscal y política urbana (De Cesare, 2016).

Se resalta la aplicación de instrumentos fiscales en Ecuador (Cuenca) y Argentina (Trenque Lauquen) con la contribución de/por mejoras (Aulestia y Rodríguez, 2014; Duarte y Baer, 2014); así como en Colombia con la contribución por valorización (Borrero Ochoa, 2014). Podría decirse que, del conjunto de instrumentos, este ha contribuido de manera especial a la financiación de obras públicas importantes en estas ciudades.

Ahora bien, en Colombia, aunque la participación en plusvalía hace parte de estos instrumentos de carácter fiscal, no está basada en el recaudo a través de impuestos (a toda la población), sino en la captura de valor de las rentas que se generan a partir de las transformaciones del territorio, producto de las decisiones de ordenamiento. En ese sentido, está concebida para aportar a la equidad territorial, pero también como un medio para concretar acciones e intervenciones para el desarrollo urbano, sin cargar a las autoridades territoriales y sus contribuyentes con el costo financiero de ello.

Como se observa, aunque existe un conjunto de instrumentos y avances en su conceptualización y clasificación; el alcance de los procesos de reglamentación y sus procedimientos de implementación en el país, hoy todavía son modestos y tienen importantes restricciones. En los siguientes apartados se exponen las principales características del tributo en el contexto colombiano, en el marco de sus principales objetivos.

## 3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Estudiar el proceso de implementación de la participación en plusvalía en Colombia implicó un reto en materia conceptual y otro en términos empíricos. Por un lado, como ya se mostró se construyó una propuesta de categorización analítica de los instrumentos de captura de valor para entender sus objetivos en sentido amplio. Por otro, se documentaron y analizaron dos momentos en el proceso de su implementación: la fase de reglamentación local y la fase de recaudo del tributo.

Estudiar todos los municipios del país trascendía las posibilidades de este trabajo y debido a las restricciones de información, se definió una muestra de 444 municipios<sup>1</sup>. Para la selección se realizó un proceso de muestreo probabilístico. A partir del universo de estudio (1.122 municipios) se seleccionó la población objetivo<sup>2</sup> como unidades de observación con base en el periodo de referencia (1997-2017) y se creó un marco muestral, a partir de las proyecciones para la población (2017-2020) y crecimiento de cabeceras urbanas, proporcionados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE

<sup>1</sup> El listado completo de municipios se puede consultar en la página web [http://ieu.unal.edu.co/images/documentos/Informe\\_de\\_proyecto\\_plusvalia.pdf](http://ieu.unal.edu.co/images/documentos/Informe_de_proyecto_plusvalia.pdf)

<sup>2</sup> Se excluyeron las áreas no municipalizadas (ANM) y cuatro (4) municipios nuevos que no contaban con información territorial antes del año 2017. En total se trabajó con un universo de 1.098 municipios.



(DANE, 2005; DANE, 2017). El método de muestreo fue probabilístico estratificado en una etapa (Bautista, 1998).

La legislación colombiana en materia de ordenamiento territorial otorgó la potestad a los concejos municipales de aprobar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), como el instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Por ello, la estratificación estadística de los municipios retomó la clasificación de los POT establecida en la ley, así: Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para municipios con más de 100.000 habitantes; Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes; y, Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT) para municipios con menos de 30.000 habitantes (Art. 9, Ley 388 de 1997). Ello es relevante, ya que no todos los municipios del país tienen la misma conformación demográfica, de ingresos y de capacidad institucional.

Posteriormente, se realizó un diseño aleatorio simple y sin remplazo (MAS) para los estratos PBOT y EOT, para obtener una muestra heterogénea de municipios dentro de cada estrato. Para el estrato POT se hizo un censo, debido a que es pequeño y concentra el 61.2% de la población del país, e incluye las capitales más importantes. El tamaño de muestra para cada uno de los estratos fue el siguiente:

**CUADRO 1.**  
**Tamaño de la muestra por estrato<sup>3</sup>**

Estrato	Tamaño del universo	Tamaño de la muestra
EOT	848	265
PBOT	186	115
POT	64	64
<b>TOTAL</b>	<b>1.098</b>	<b>444</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

En el Cuadro 1 se relaciona la muestra por estrato y una total (n) de 444 municipios con un margen de error del 5% en los estratos EOT y PBOT, y censo en el estrato POT. En el Mapa 1 se observa la localización geográfica de los municipios seleccionados. Esta muestra comprende 40% de los municipios, el 81% de la población del territorio y reúne el 42% del área total del país.

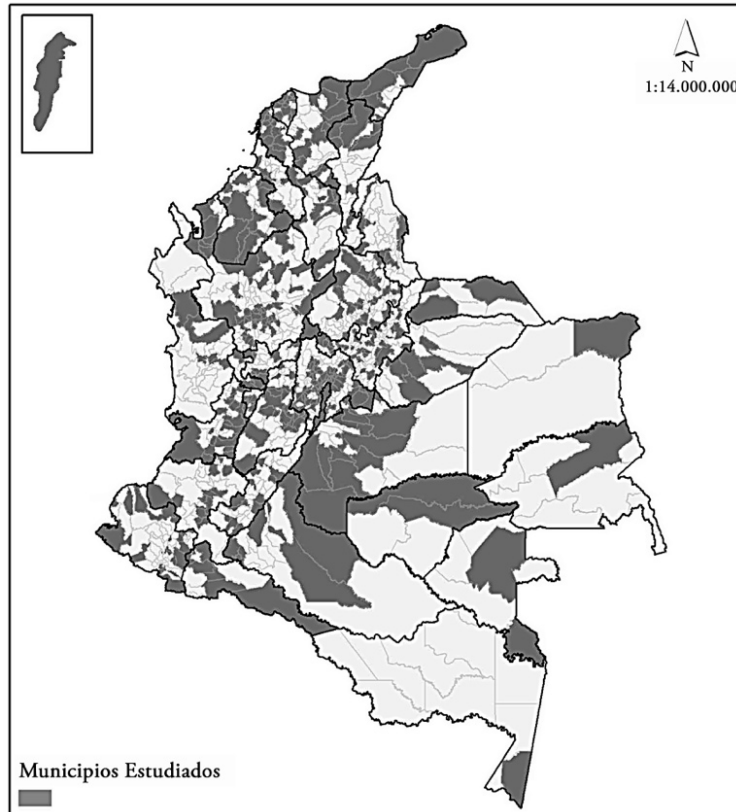
El análisis documental permitió establecer los municipios que incorporaron en sus normas locales la PPV (de planeación –POT, EOT o PBOT; presupuestales en el caso de los Estatutos Tributarios -ET- o reglamentaciones específicas –RE-). Se obtuvo información de 431 municipios que cuentan con, al menos, uno de los documentos señalados. En la segunda fase, en razón a que los datos de recaudo son la principal expresión de la implementación del tributo a nivel municipal, se descargó la información de los ingresos y gastos de los municipios del país de la plataforma CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Pública) de la Contaduría General de la Nación para 2009-2017 (Formulario Único Territorial -FUT- y Categoría CGR Presupuestal).

Finalmente, se realizaron grupos focales y entrevistas semiestructuradas para indagar con los actores institucionales, sobre las condiciones que han incidido en la reglamentación y aplicación del instrumento. Esta fase se desarrolló en los meses de mayo a julio de 2019 con la participación de 31 municipios<sup>4</sup> y 48 funcionarios (Secretarios de Planeación y de Hacienda). El cuestionario indagó por el crecimiento urbano y las decisiones del POT; las condiciones de reglamentación e implementación del tributo y, las oportunidades y restricciones para la aplicación del mismo y de otros instrumentos. Un hallazgo de la investigación evidenció la dificultad para acceder a la documentación y a la información oficial.

<sup>3</sup> Los resultados de este análisis son cuantitativos y se presentan como proporciones y razones, acompañados de sus medidas de precisión; errores de muestreo, coeficientes de variación, intervalos de confianza y el efecto del diseño.

<sup>4</sup> El listado completo de municipios en los que se realizaron las entrevistas puede consultar en [http://ie.u.unal.edu.co/images/documentos/Informe\\_de\\_proyecto\\_plusvalia.pdf](http://ie.u.unal.edu.co/images/documentos/Informe_de_proyecto_plusvalia.pdf)

MAPA 1.  
Localización de los municipios seleccionados por la muestra



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA EN COLOMBIA COMO INSTRUMENTO DE CAPTURA DE VALOR: OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES DE LAS REGLAS FORMALES

En Colombia los propósitos de la descentralización se consolidaron en la Carta Política de 1991 y en un conjunto de leyes que entregaron a los municipios, entre otras funciones, la reglamentación de usos del suelo; así como la responsabilidad de tomar decisiones de planificación asociada a los procesos de utilización, transformación y ocupación del territorio; esto bajo los principios de la distribución equitativa de cargas y beneficios, la función pública del urbanismo y la función social y ecológica de la propiedad. Estos principios, concretaron a nivel formal una transformación del alcance del derecho de propiedad.

En desarrollo de ello, se reglamentó la *participación en plusvalía* a través de la Ley 388 de 1997, para materializar la potestad de los entes territoriales para participar de las plusvalías generadas por su acción urbanística y regular la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (Artículo 82). Dicha Ley desarrolló de manera detallada el instrumento con la idea de facilitar su implementación en los municipios, para ello definió los hechos generadores, el procedimiento para calcular y revisar el efecto plusvalía, el área objeto, el monto, los lineamientos para la liquidación del efecto, los momentos de exigibilidad y cobro, las formas de pago y la destinación de los recursos.

De acuerdo con ello, constituyen hechos generadores, el cambio de clasificación del suelo (urbano, rural o expansión), la modificación de los usos y la autorización de mayores aprovechamientos. También se determinó que la construcción de obras públicas sería susceptible generar mayor valor del suelo y, por ende, podría liquidarse la PPV. Otros aspectos relevantes de la reglamentación del tributo se observan en el Cuadro 2.

**CUADRO 2.**  
**Características de la participación en plusvalía en Colombia reglamentadas en la Ley 388 de 1997**

<b>Categoría</b>	<b>Contenido</b>
<b>Tasa – Monto</b>	Entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado.
<b>Formas de pago</b>	(1) en dinero en efectivo (2 y 3) transferencia de predios en el sitio o en otras zonas (4) valores accionarios (5) ejecución de obras y (6) adquisición de títulos valor.
<b>Destinación</b>	(1) a la compra de predios para planes o proyectos de vivienda social (2) construcción o mejoramiento de infraestructura, servicios públicos, equipamientos o adecuación de asentamientos informales (3) proyectos y obras de recreación, deportes y zonas verdes de la red de espacio público (4) financiación infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general (5) macroproyectos o programas de renovación urbana (6) pago de indemnizaciones por adquisición o expropiación (7) fomento a la cultura y patrimonio cultural

**Fuente:** Elaboración propia.

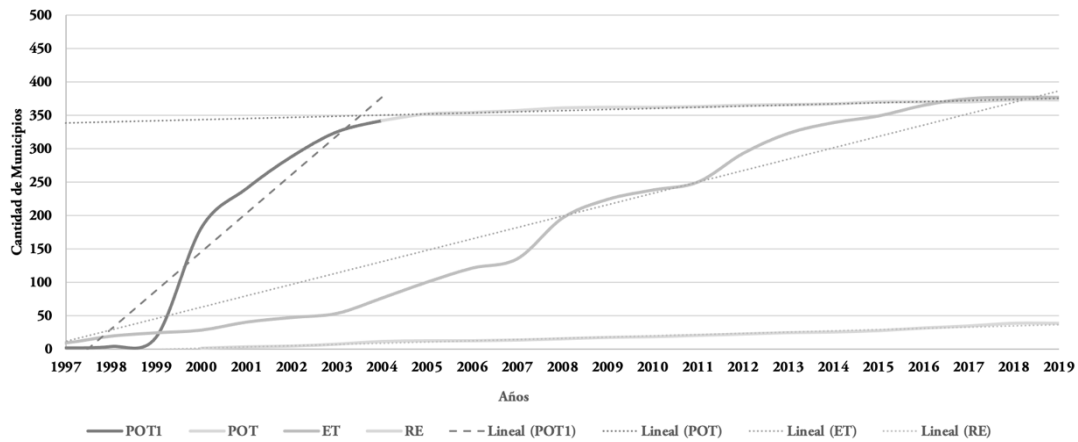
Como se observa, la norma nacional fue explícita y detallada en definir los aspectos estructurales del instrumento. Sin embargo, serían los concejos municipales los encargados de reglamentar dicho tributo a nivel local, para la implementación por parte de las autoridades gubernamentales. Es así que la aprobación de la Ley representó un avance formal, pero no suficiente.

A continuación, se presentan los resultados de la revisión de la reglamentación de la Ley a nivel municipal, específicamente en las normas de planificación (POT) y en los estatutos tributarios (ET). Se anota que, aunque ley no obligó a que los municipios con EOT a incorporar los instrumentos como la PPV (artículo 17, Ley 388 de 1997), dichos municipios lo hicieron. Para el período de estudio, de los 444 municipios de la muestra, un total de 386 (86.7%) incluyó alguna referencia a la PPV como instrumento de gestión y financiación<sup>5</sup>. Esto evidencia la importante movilización de las herramientas normativas de competencia municipal para reglamentar el instrumento. En la Figura 2 se muestra cronológicamente la cantidad de municipios por año que reglamentaron la PPV entre 1997 y 2017 (ya sea en POT, ET o RE).

Como se observa, los primeros años de la Ley (1999-2004), son significativos en producción normativa (con un crecimiento aproximado de 58 municipios por año). A partir de 2004 el crecimiento disminuyó, por lo general relacionado con los municipios pequeños, que tardaron más en adoptar lo establecido legalmente. El resto del período hasta 2017 no muestra cambios importantes, al menos en número o volumen de reglamentaciones. Esto llama la atención ya que desde el año 2012 empezaron a vencerse los plazos de revisiones de POT en un alto porcentaje de municipios. La mayoría de estos incorporaron las disposiciones sobre participación en plusvalía en sus POT, y con el paso del tiempo se incluyeron en sus regímenes tributarios o en reglamentaciones específicas.

<sup>5</sup> No fue posible acceder a información de la reglamentación de la PPV en 14 municipios y 44 municipios no refieren el instrumento.

**FIGURA 2.**  
**Cronología de documentación en municipios que reglamentaron la PPV**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la documentación de POT, ET y RE.

En general, la reglamentación municipal reprodujo las directrices de la ley con pocos cambios, siendo estos muy heterogéneos, incorporando, eliminando y complementando sus definiciones. Es decir, la aprobación de la norma nacional fue determinante como marco institucional para soportar jurídicamente el desarrollo del instrumento a nivel municipal. En las entrevistas, los actores territoriales señalaron que el sustento legal ha sido fundamental para su implementación, y que su incorporación en los POT no ha significado mayores conflictos. Sin embargo, en las grandes ciudades se resalta la dificultad de coordinar los actores para definir y aplicar las normas de procedimiento (Comunicación personal, 2019). En los municipios con EOT y PBOT se identificaron limitaciones para el cálculo de los aumentos del valor del suelo y la falta de profesionales con conocimiento técnico para su aplicación.

## 5. IMPLEMENTACIÓN DE LA PPV EN COLOMBIA: OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES

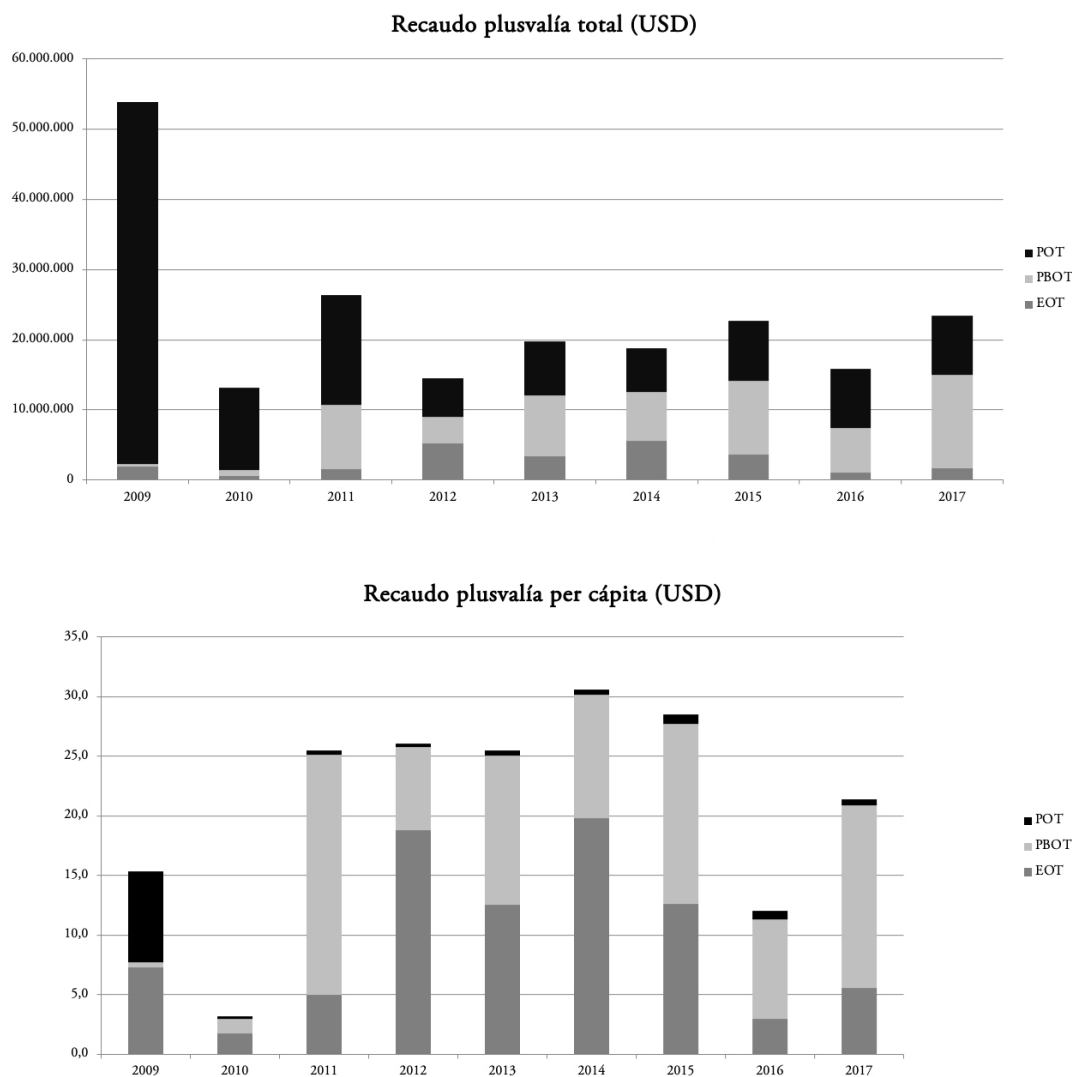
La captura de valor a través de la PPV se expresa en los valores de recaudo o en la generación de bienes o servicios urbanos municipales. En los dos casos, el resultado ha sido limitado. Por una parte, el recaudo efectivo por concepto de PPV desde el 2009 a 2017 en Colombia fue de US \$ 208.543.366<sup>6</sup>, producto de su implementación en 50 municipios que han cobrado el tributo en todo el país para el período de estudio<sup>7</sup>, tal como se muestra en la Figura 3. Es decir, una muy reducida cantidad de municipios están aplicando el instrumento (4,5% del total de los municipios).

Como 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.

<sup>6</sup> COP \$622.293.405.385 (precios constantes de 2017), calculados con la tasa de cambio promedio del dólar en Colombia para diciembre del año 2017 (2.984 pesos por dólar).

<sup>7</sup> De esos 50 municipios, 48 hacen parte de la muestra de este estudio.

**FIGURA 3.**  
**Recaudo Total y Per Cápita. Participación en plusvalía. 2009-2017**



**Fuente:** Elaboración propia con base en CGR. Contaduría. Precios constantes de 2017.

Ahora bien, el análisis de la distribución territorial del recaudo (Figura 4), muestra que los municipios que más recursos han capturado per cápita (USD), son aquellos localizados cerca o en las áreas de influencia de grandes ciudades como Bogotá y Medellín (Ver anexos 1 y 2).

En el caso de los EOT que recaudan (20 municipios), resaltan los valores de los municipios más pequeños localizados cerca de la capital. En términos de población, el análisis demostró que, en promedio, estos municipios han tenido tasas de crecimiento interanual del 11%, así como un importante crecimiento de áreas urbanas (24.6%) y suburbanas.

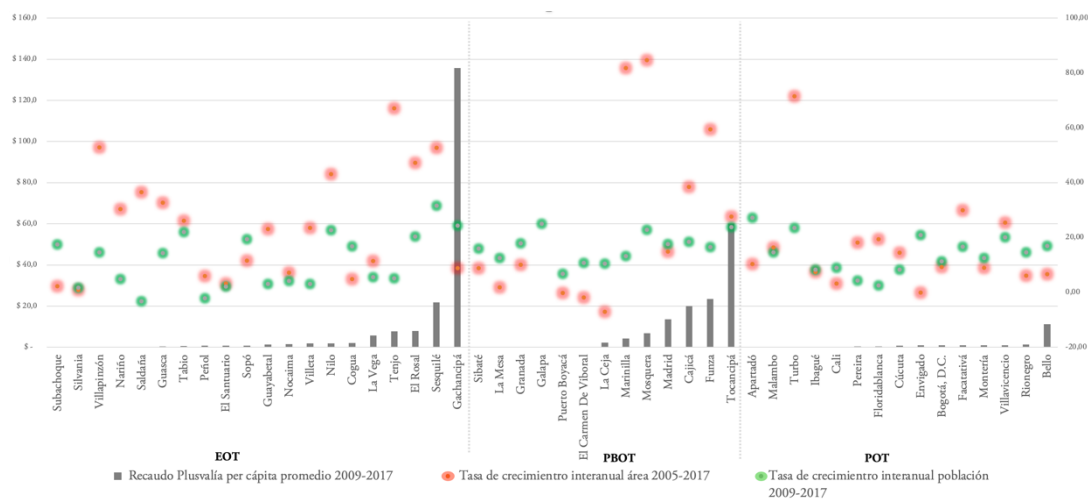
Aunque los municipios PBOT son menos en número (13 en total), son aquellos que mayor recaudo per cápita (USD) reportan. Estos municipios en el período de estudio han crecido en población en promedio 16%, y reportan tasas de crecimiento promedio de las áreas urbanas cercanas al 26.5%.

Finalmente, los datos muestran bajos recaudos per cápita en el caso de los municipios mayores a 100.000 habitantes, pese a que también se evidencian crecimientos relevantes en población y en área, aunque no en la misma proporción del crecimiento de los municipios EOT o PBOT.

Se observa que la aplicación del instrumento para el período de estudio, se ha dado principalmente en municipios EOT y PBOT donde se presentan importantes crecimientos de áreas urbanas y de población. Es decir, el instrumento se ha usado para capturar los mayores valores producto de las decisiones públicas establecidas en sus planes. Aunque los recaudos absolutos y per cápita no son altos, este hallazgo es relevante en virtud de los cambios de clasificación, usos y aprovechamientos del suelo en los POT de dichos territorios.

En todo caso, en los 386 municipios estudiados que no están cobrando el tributo, también se observan importantes tasas de crecimiento poblacionales y de sus áreas urbanas (sobre todo los municipios EOT y PBOT<sup>8</sup>); lo que evidencia que no se está produciendo la captura de valor pese a la importante urbanización de estos territorios. Incluso, con base en el conjunto de resultados podría decirse que esta es una realidad del conjunto de municipios del país.

**FIGURA 4.**  
Distribución per cápita del recaudo de participación en plusvalía vs. Crecimiento poblacional y de área urbana. 2009-2017



**Fuente:** Elaboración propia con base en CGR. Contaduría. Precios constantes de 2017.

*¿Qué tipo de condiciones pueden explicar dichos resultados?* En los municipios EOT y PBOT que están implementando el tributo, y que se localizan en la zona de influencia o son vecinos de Bogotá, se observan importantes cantidades de suelo en expansión (planes parciales) aprobadas en los POT para desarrollar en uso residencial y/o suelo rural suburbano en corredores viales para usos industriales y logísticos. Similar caso sucede con los municipios que se encuentran cerca de Medellín, Antioquia. Es decir, la aplicación del tributo en estos municipios, refleja la intención explícita de las autoridades públicas de movilizar este instrumento para la captura de valor, producto de sus decisiones de ampliar las áreas urbanizables o de implantación de nuevos usos.

En la mayoría de los casos se evidenció que en la implementación de la PPV fue determinante la decisión política del alcalde o funcionario de planeación de turno, que se expresó en la expedición de reglamentaciones específicas que permitieran su operativización, así como la realización de los trámites para el cálculo de los avalúos y el posterior cobro (Comunicación personal, 2019). En total, 22 de los 48 municipios que reportaron recaudo expedieron reglamentaciones en las que definieron procedimientos, plazos, fórmulas de cálculo, responsables, entre otros. Los demás, en su mayoría municipios pequeños y medianos, realizaron cobros sin requerir normas adicionales a las establecidas en sus planes de ordenamiento o estatutos tributarios. En todo caso, se señaló que el principal interés del cobro de PPV es

<sup>8</sup> En el período de 2009-2017 se identificaron tasas interanuales de crecimiento poblacional en promedio de 3% (EOT), 11.2% (PBOT) y 13% (POT) y tasas interanuales de crecimiento de áreas urbanas en promedio de 42.1% (EOT), 38.3% (PBOT) y 22.7% (POT).

obtener recursos fiscales para la financiación de servicios públicos e infraestructura urbana municipal, en el marco de las decisiones formales de expansión de los perímetros urbanos y de áreas suburbanas del municipio (Comunicación personal, 2019).

Finalmente, llama la atención que el pago de la participación en plusvalía a través de la ejecución de obras, no ha sido ampliamente aplicado por los municipios, pese a que estaba incluido en las reglamentaciones locales como opción para cumplir con el objetivo del instrumento. Solamente en la práctica lograron hacer viable esta posibilidad ciudades como Medellín y algunos municipios de su área de influencia; así como otros municipios circunvecinos de Bogotá D.C (Comunicación personal, 2019).

En los primeros años de vigencia de la ley fue limitada la aplicación y el recaudo de la PPV. Esto posiblemente por la novedad del instrumento y la curva de aprendizaje, pero también a la estrecha relación existente entre propietarios del suelo y actores de gobierno en algunos municipios, que determina el alcance de decisiones asociadas a la imposición de obligaciones para el desarrollo inmobiliario. En la mayoría de las entrevistas fue reiterada la referencia a la voluntad política de los actores para hacer efectivo el tributo. También se hizo referencia a cómo los cambios producto de la competencia política determinan la aplicación del mismo.

Independientemente del tipo de municipio, también se identificaron restricciones del proceso administrativo y técnico para hacer el cobro, basadas principalmente en la desactualización catastral, la técnica valuatoria o cálculo del momento previo y el posterior a la actuación urbanística, así como la inscripción y notificación del tributo para hacer exigible el cobro. Esto último ha generado demandas y devoluciones de recursos en varios municipios, producto de decisiones judiciales. Algunas de estas condiciones pueden ser el factor para que, aunque 386 municipios reconocen la PPV en sus reglamentaciones locales, solamente 48 tengan recaudo.

Es relevante señalar que los instrumentos de captura de valor, en este caso la PPV son un medio para concretar los principios del ordenamiento territorial y al mismo tiempo articular la política urbana y la fiscal. En ese sentido, el hecho de que existan las condiciones formales, pero una limitada implementación requiere de profundizar en las reflexiones sobre la articulación de las distintas categorías de instrumentos en función de sus objetivos y el papel de los actores municipales, metropolitanos y regionales en los procesos políticos de toma de decisiones.

## **6. CONCLUSIONES**

La Carta Política de 1991 institucionalizó en Colombia un acuerdo social y político sobre el alcance del derecho de propiedad y formalizó las reglas para la captura de valor, producto de las acciones y decisiones de sus autoridades públicas, específicamente la participación en plusvalías. Sin embargo, ya que las normas no son el único factor que genera incentivos en los resultados territoriales; y aunque su existencia es determinante, este estudio demostró que su alcance y posibilidades de aplicación en la práctica para los gobiernos municipales, están directamente asociadas con la voluntad política de los actores en el territorio.

La implementación de la participación en plusvalía ha sido limitada en sus principales objetivos; ya que como se demostró, aunque las transformaciones en el territorio se vienen causando como producto de las decisiones y autorizaciones públicas (y también por los incentivos de mercado), son pocos los municipios que han aplicado dicho instrumento. Estos cambios no solo se dan en las grandes ciudades, sino en las ciudades intermedias localizadas en el área de influencia de aquellas y en los pequeños municipios.

Es evidente que los POT han incorporado los instrumentos de captura de valor y que en algunos casos se han desarrollado las condiciones para aplicarlos, principalmente en municipios pequeños y medianos. Sin embargo, en la práctica se evidenciaron tres escenarios.

El primero, muestra un conjunto minoritario de municipios (EOT y PBOT) que reglamentaron y aplican el instrumento con recaudos efectivos. El segundo, que es el mayoritario, donde pese a existir las normas, los municipios han quedado relegados a lo formal, sin implementación y sin beneficios para las comunidades locales. Finalmente, el tercero, en el cual no se encuentra reglamentado y, por ende, ni

siquiera se puede optar en algún momento por aplicarlo. Todo lo anterior, en un contexto de ampliación desbordada de perímetros urbanos en los planes locales en los municipios cercanos a las grandes ciudades para la producción de vivienda masiva; de suburbanización acelerada de los suelos rurales en el ámbito de corredores industriales y logísticos; de deterioro de las áreas de valor ecológico con procesos intensos de conurbación física; entre otros.

Es relativo el impacto que tiene la capacidad institucional en la implementación de instrumentos como la PPV. Aunque existen dificultades ya demostradas, se evidencia la importante participación de pequeños municipios en recaudo. El instrumento de manera concreta se enfrenta a los retos de garantizar transparencia del cobro, mejorar la información catastral y ofrecer seguridad jurídica a los actores involucrados. Sin embargo, como lo señalan Smolka y Amborski (2003), el problema no está en las trabas legales o institucionales. Se demostró que las restricciones para la reglamentación e implementación de la PPV están asociadas a la voluntad política de los actores que participan de la toma de decisiones urbanísticas a nivel territorial.

Esto último no solo se expresa en instrumentos como la PPV, sino en el impuesto a la propiedad que, aunque ha tenido una aplicación desde mucho tiempo atrás en el país, aún tiene restricciones asociadas a la actualización del catastro (no solo urbano, sino rural). Aunque parece un asunto técnico, no lo es exclusivamente, pues depende de la decisión de gravar la propiedad. Hacer un seguimiento y la actualización de los catastros es fundamental como primera acción para capturar el mayor valor de la propiedad, producto de las dinámicas territoriales, así como de las decisiones de regulación de uso del suelo por sus autoridades.

Es igualmente relevante destacar que se debe apuntar hacia la corresponsabilidad fiscal, asociada a la capacidad de un determinado gobierno (en este caso municipal) “de financiar sus necesidades de gasto por medio de sus propias fuentes tributarias y sobre la base de sus propias decisiones políticas” (Sorribas-Navarro, 2009, p.223). Es de anotar que, en países como Colombia la mayoría de las circunscripciones subnacionales los ingresos de mayor importancia siguen siendo, de lejos, las transferencias intergubernamentales (Finot, 2007). En este escenario, los instrumentos descritos juegan un papel determinante.

La PPV se constituye en un instrumento que complementa, el impuesto predial, pero también otros instrumentos de captura de valor; con el fin de financiar el desarrollo urbano y promover prácticas para compartir sus beneficios con la colectividad; por lo que tiene como desafío los objetivos de redistribución. Por ello, es momento de reflexionar sobre el alcance del conjunto de instrumentos, sus potenciales y procedimientos para la captura de valor frente al escenario actual de transformación territorial; ya que la institucionalización insuficiente de este tipo de incentivos y la ausencia de pautas claras puede amenazar el crecimiento urbano sostenible en ciudades en rápida expansión (Bao Nguyen et al., 2017, p.104).

Finalmente, resulta relevante complementar esta línea de investigación con métodos que permitan acercarse a las causas de la escasa implementación de los instrumentos de captura de valor en Colombia, incluyendo, entre otros, modelos econométricos que permitan cuantificar el impacto de ello sobre la generación de bienes y servicios públicos a nivel municipal.

## **AGRADECIMIENTOS**

Artículo producto del Proyecto de Investigación Hermes 42235 de 2019. Convocatoria para el Fortalecimiento de Alianzas Interdisciplinarias de Investigación y Creación Artística de la Sede de la Universidad Nacional de Colombia de 2018. Especial agradecimiento al equipo de profesores y estudiantes que apoyaron este proyecto.

## **REFERENCIAS**

Alterman, R. (1990). Private supply of public services: evaluation of real-state exactions, linkage, and alternative land policies. New York University Press.



- Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: the “windfalls capture” idea revisited. En N. Brooks, K. Donanghy, & G. J. Knapp, (Eds.), *The Oxford handbook of urban economics and planning* (pp. 755-786). Oxford University Press.
- Alterman, R., & Kayden, J. (1988). Toward a consensus vocabulary. En R. Alterman, (Ed.), *Private supply of public services: evaluation of real-estate exactions, linkage, and alternative land policies* (pp. 22-32). New York University Press.
- Aulestia, D., & Rodríguez, V. (2014). Incentivos por el cobro de contribución especial de mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública. En M.O. Smolka, & F. Furtado, (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 17-22). Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R., Linn, J.F., & Wetzel, D.L. (2013). Governing and financing metropolitan areas in the developing world. En R. W. Bahl, J. F. Linn & D. L. Wetzel (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 1-30). Lincoln Institute of Land Policy.
- Bao Nguyen, T., van der Krabben, E., Spencer, J.H., & Truong, K.T. (2017). Collaborative development: capturing the public value in private real estate development projects in Ho Chi Minh city, Vietnam. *Cities* 68, 104-118.
- Bautista, J.L. (1998). Diseños de muestreo estadístico. Universidad Nacional de Colombia.
- Blanco, A.G., Moreno, N., Vetter, D.M., & Vetter, M.F. (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos. Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- Borrero Ochoa, O. (2014). La contribución de valorización o mejoras en la experiencia Colombiana: revisitando prejuicios. En M. O. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 23-29). Lincoln Institute of Land Policy.
- Castells, M., & Borja, J. (2000). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements (Habitat), Taurus.
- CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). CEPALSTAT. Distribución porcentual de la población en áreas urbana y rural, por sexo.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). LEY 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991).
- Contaduría General de la Nación (s.f.). Consolidador de Hacienda e Información Pública-CHIP.
- Contreras, Y. (2017). 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: Instituto de Estudios Urbanos; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Cruz-Muñoz, F. (2021). Patrones de expansión urbana de las megaurbes latinoamericanas en el nuevo milenio. *EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 47(140), 29-49.
- DANE. (2005). Censo General 2005. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1/sistema-de-consulta-censo-2005>
- DANE. (2017). Marco Geoestadístico Nacional.
- De Cesare, C.M. (ed.) (2016). Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe. Lincoln Institute of Land Policy.
- Duarte, J., & Baer, L. (2014). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina. En M. O. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 31-35). Lincoln Institute of Land Policy.

- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, 10, 173-205.
- Flint, A. (2018). Los costos ocultos del TIF: recapacitar sobre una herramienta elogiada para el desarrollo económico. *Land Lines*, octubre 2018, 8-17.
- Furtado, F. (1999). Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação (Tesis de doctorado). São Paulo: Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Furtado, F., & Acosta, C. (2012). Recuperación de plusvalía urbana en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, F., Rezende, V., Correa de Oliveira, M. T., Jorgensen Jr, P., & Bacellar, I. (2007). Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. En Anais do 12º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR) (21-25).
- Furtado, F., & Smolka, M. O. (2001). Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? En M. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano* (pp. XIII-XLI). Pontificia Universidad Católica de Chile; Lincoln Institute of Land Policy. EURELIBROS.
- Healey, P., Purdue, M., & Ennis, F. (2002). Negotiating development: rationales and practice for development obligations and planning gain. Routledge.
- Jaramillo, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Universidad de los Andes.
- Jiménez, E. (2014). Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. En M. O. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 89-94). Lincoln Institute of Land Policy.
- Kim, M. (2020). Upzoning and value capture: how U.S. local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments. *Land Use Policy*, 95, 1-12.
- Kobayashi, H. (2002). Planeación y renovación urbana en Japón. Revista Unidades de Actuación Urbanística – conceptos y aplicaciones. Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia
- Kresse, K., Kang, M., Kim, S., & van der Krabben, E. (2020). Value capture ideals and practice – Development stages and the evolution of value capture policies. *Cities*, 106, 1-20.
- Maleronka, C., & Furtado, F. (2014). Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): la experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. En M. O. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 45-51). Lincoln Institute of Land Policy.
- Mittal, J. (2014). Self-financing land and urban development via land readjustment and value capture. *Cities*, 44, 314-323.
- Muñoz Gielen, D. (2016). Proposal of land readjustment for the Netherlands: an analysis of its effectiveness from an international perspective. *Cities*, 53, 78-86.
- Muñoz Gielen, D., Maguregui Salas, I., & Burón Cuadrado, J. (2017). International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture. *Cities*, 71, 123-134.
- Muñoz Gielen, D., & van der Krabben, E. (2019). Public Infrastructure, private finance. Developer obligations and responsibilities. Routledge. Taylor & Francis Group.
- Páramo Lopera, C. (2018). Frente a la privatización de las rentas del suelo urbano en Chile. Aprendizajes para la implementación de instrumentos de recuperación y redistribución de plusvalía urbana (Tesis de maestría). Santiago de Chile: Universidad de Chile - Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

- Peinado, G., Barenboim, C. A., Nicastro, M.I., & Lagarrigue, P.A. (2018). Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina. *Sociedad y economía*, 35, 50-77.
- Peterson, G.E. (2009). Unlocking land values to finance urban infrastructure. *Trends and Policy Options* 7. World Bank; PPIAF.
- Pinilla, J.F. (2009). Las cesiones urbanísticas obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance. Seminarios de investigación urbano-regional ACIUR. Memorias VIII Seminario ACIUR 2009.
- Pinilla, J.F. (2019). Developers' obligations as a land value capture tool: practice and lessons from Colombia. En D. Muñoz Gielen & E. van der Krabben (Eds.), *Public Infrastructure, private finance. Developer obligations and responsibilities* (pp. 47-55). Routledge. Taylor & Francis Group.
- Rave Herrera, B.E., & Rojas Eberhard, M.C. (2014). Reajuste de tierras en planes parciales en Colombia. En M. O. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 153-159). Lincoln Institute of Land Policy.
- Rolnik, R. (2002). Outorga onerosa e transferência do direito de construir. En L.M. Osorio (Ed.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para cidades brasileiras*. Sergio Antonio Fabris Editor.
- Schloeter, L. (2016). Financiando la infraestructura urbana: Contribuciones por mejoras.
- Smolka, M.O. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M.O. (2016). Value capture in Latin America: notable experiences.
- Smolka, M.O., & Amborski, D. (2000). Value capture for urban development: an InterAmerican comparison. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de Plusvalía para el desarrollo urbano: Una comparación inter-americana. *EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 29(88), 55-77.
- Sorribas-Navarro, P. (2009). Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada. *Investigaciones Regionales*, 16, 219-246.
- Suzuki, H., Cervero, R., & Luchi, K. (2014). Transformando las ciudades con el transporte público. Integración del transporte público y el uso del suelo para un desarrollo urbano sostenible. Banco Mundial; Universidad de los Andes; Findeter.
- Turk, S.S. (2008). An examination for efficient applicability of the land readjustment method at the international context. *Journal of Planning Literature*, 22(3), 229-242.

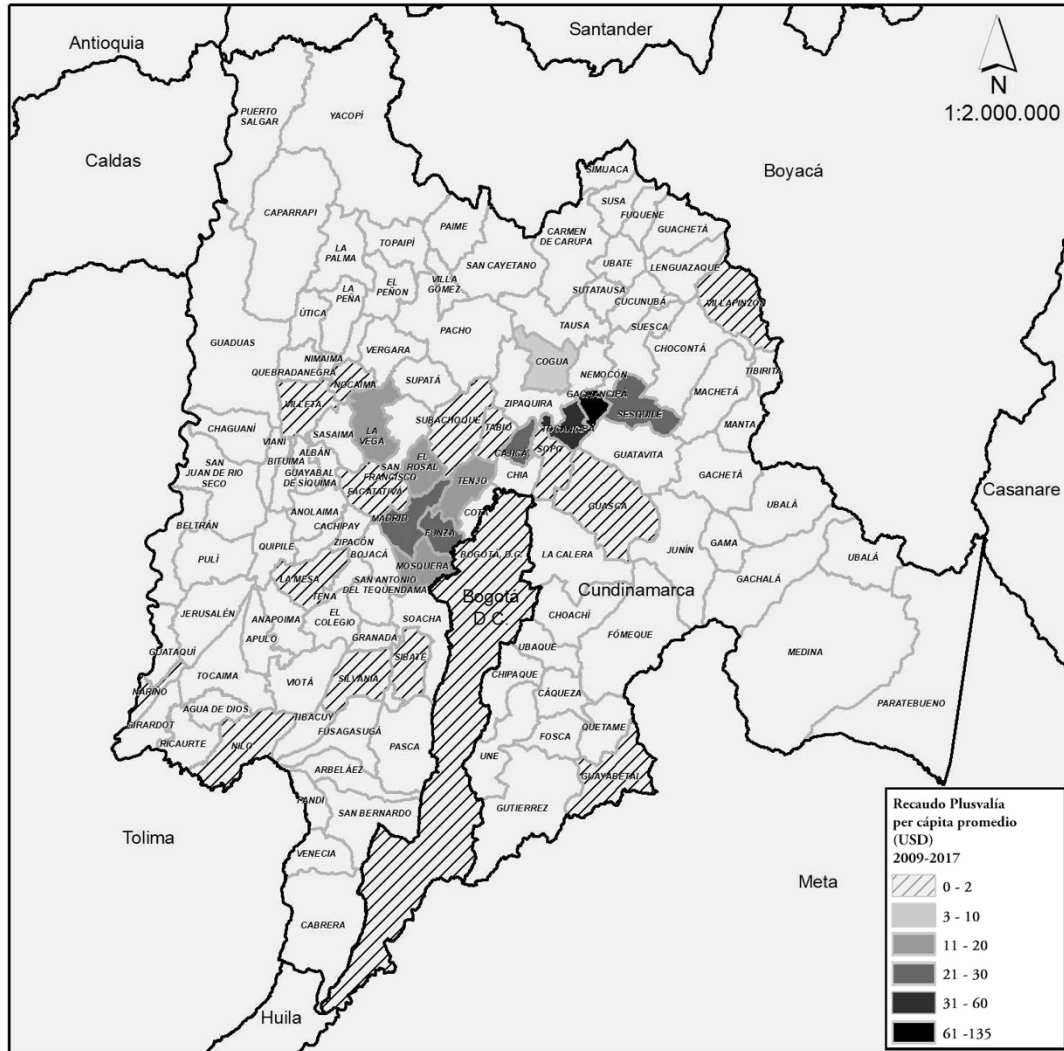
## ORCID

Yency Contreras Ortiz

<https://orcid.org/0000-0003-1183-6826>

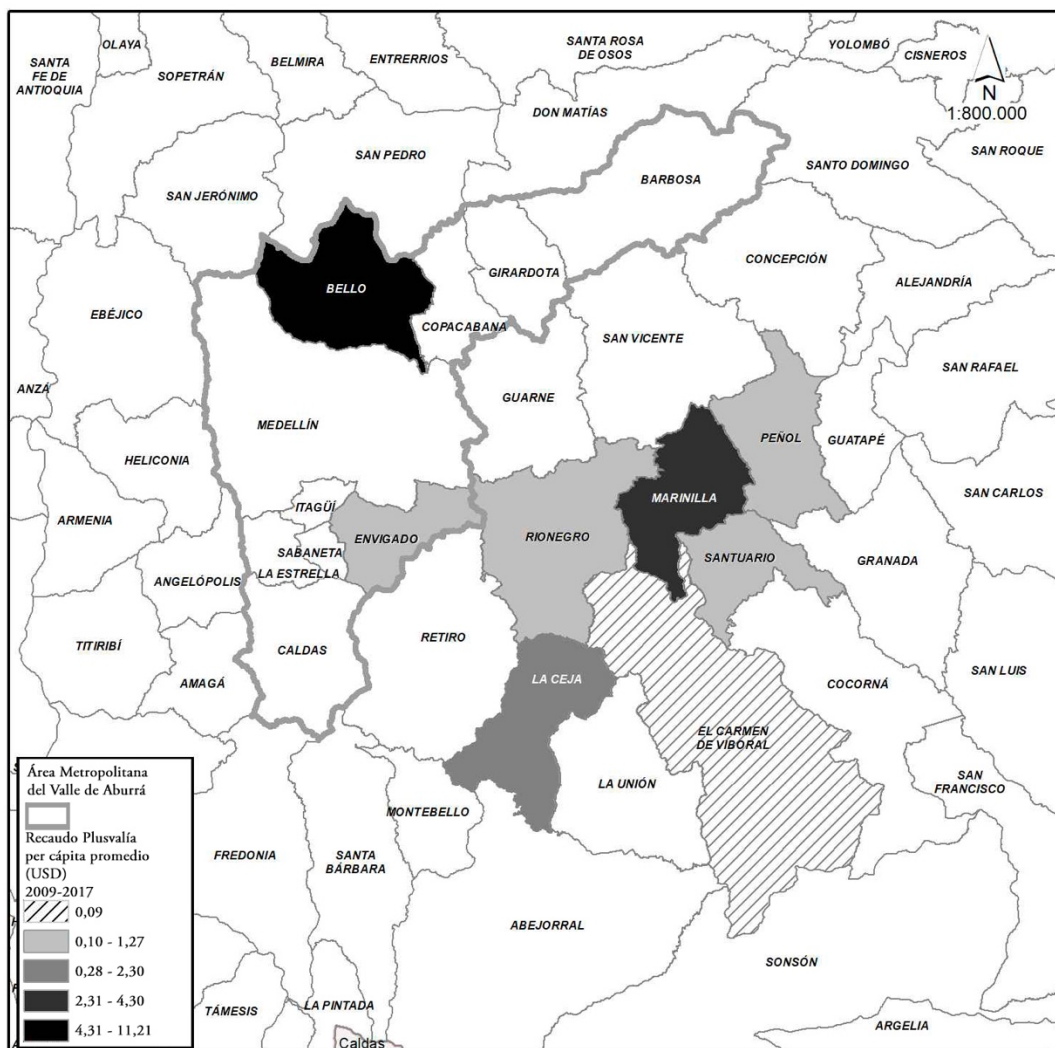
ANEXOS

ANEXO 1.  
 Mapa de recaudo per cápita por participación en plusvalía. Bogotá y municipios de la Sabana.  
 2009-2017



Fuente: Elaboración propia con base en CGR. Contaduría. Datos en precios constantes de 2017.

ANEXO 2.  
 Mapa de recaudo per cápita por participación en plusvalía. Antioquia y municipios de la ÁMVA.  
 2009-2017



Fuente: Elaboración propia con base en CGR. Contaduría. Datos en precios constantes de 2017.