SESIÓN 3

La experiencia colombiana en la recuperación de plusvalías urbanas

Magda Cristina Montaña Murillo.
mcmontana@gmail.com

Contribución de Valorización

HECHO GENERADOR:
Beneficio que recibe un inmueble por la ejecución de una obra pública.

TIPOS DE OBRA GENERAN LA POSIBILIDAD DE COBRO.
Obras de interés público que ejecuten la cabo la Nación, los departamentos, el distrito, los municipios.

TIPO DE BENEFICIO: Local/General

-Beneficio económico directo.

-Beneficios indirectos.

-Componente del suelo.

-Incidencia de la construcción.

Valorización por beneficio general

-Capacidad económica de la tierra.

Art. 236 D.L. 1333/86 -1222/86 .Limite del monto distribuible # 868 de 1956

Beneficio

capacidad de pago

Contribución por Valorización y ciclo Autorización - Reglamentación - Implementación.

Autorización Legal y reglamentaria Nacional	Casos de adopción	Casos de implementación
Autorizada para los municipios y departamentos por Decreto Ley 1333 de 1986 y Decreto Ley 1222 de 1986 y para la Nación en Ley 1819 de 2016.	Puede ser no solo desarrollada en Municipios, sino también en departamentos y en nación. Puede ser usada no solo para financiar obras de impacto local, sino regional o nacional.	- Bogotá 2009-2013: COP $1 billón. (25% de sus ingresos tributarios). - Medellín 2010: COP $146 mil millones (15% de sus ingresos tributarios) - Barranquilla 2005: COP $180 mil millones y 2012 COP $380 mil millones. (68% de sus ingresos tributarios de 2012) - Cali 2008: COP $800 mil millones (75% de sus ingresos tributarios). - Bucaramanga 2013: COP 268mil millones, otorgó beneficios exagerados (40% del importe). Suspendido por incumplimiento de reglas procedimentales. (108% de sus ingresos tributarios) - Armenia 2014: COP $126 mil millones (Casi igual a presupuesto anual, 140% de sus ingresos tributarios). - Popayán 2017: COP $85 mil millones. (102% de sus ingresos tributarios) - Valle 2017: COP 75mil millones para vía en jurisdicción de Cali y Jamundí. (9% de sus ingresos tributarios) * Valores corresponden al monto distribuible en actos locales de adopción.

Fuente: Elaboración propia, 2018, sobre actos locales de adopción.

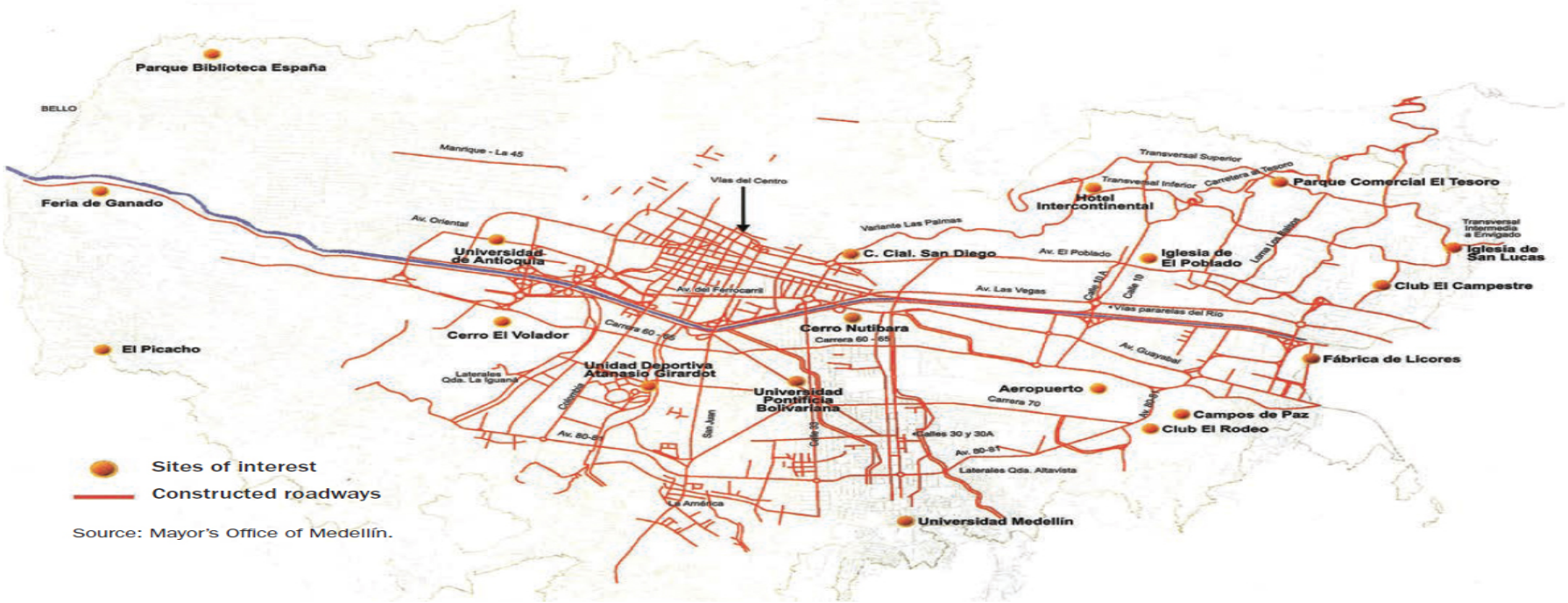
CIFRAS VALORIZACIÓN

ENTIDAD TERRITORIAL	AÑO	NÚMERO DE OBRAS	MONTO DISTRIBUIBLE (PESOS)
BARRANQUILLA[1]	2012	14	$379.145.000.000
ARMENIA[2]	2015	12	$142.400.000.000
MANIZALES[3]	2016	1	$958.905.057
MANIZALES	2016	2	$21.164.748.577
POPAYÁN[4]. (SIN DISTRIBUIR)	2017	14	$85.000.000.000
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO[5] (SIN DISTRIBUIR)	2017	1	$210.000.000.000
DEPARTAMENTO DEL VALLE[6]	2018	1	$127.014.105.468
BOGOTÁ[7]	2018	16	$906.579.000.000

[1] Concejo Distrital de Barranquilla. Acuerdo 010 de 2008; Alcaldía de Barranquilla. Decreto Distrital 695 de 2012.
[2] Alcaldía de Armenia. Resolución 003 de 9 de noviembre de 2015.
[3] Instituto de Valorización de Manizales. Resolución 347 del 27 de septiembre de 2016.
[4] Concejo Municipal de Popayán. Acuerdo 13 del 15 de mayo de 2017.
[5] Asamblea del Atlántico. Ordenanza 439 de 2018.
[6] Departamento del Valle del Cauca. Resolución 168-1283 del 29 de octubre de 2018.
[7] Concejo de Bogotá. Acuerdo 724 del 6 de diciembre de 2018.

Contribución de valorización- Alguna evidencia sobre su importancia- Medellín

FIGURE 6.1
Roadways Funded by Betterment Contributions in Medellín, Colombia, 1938–2000

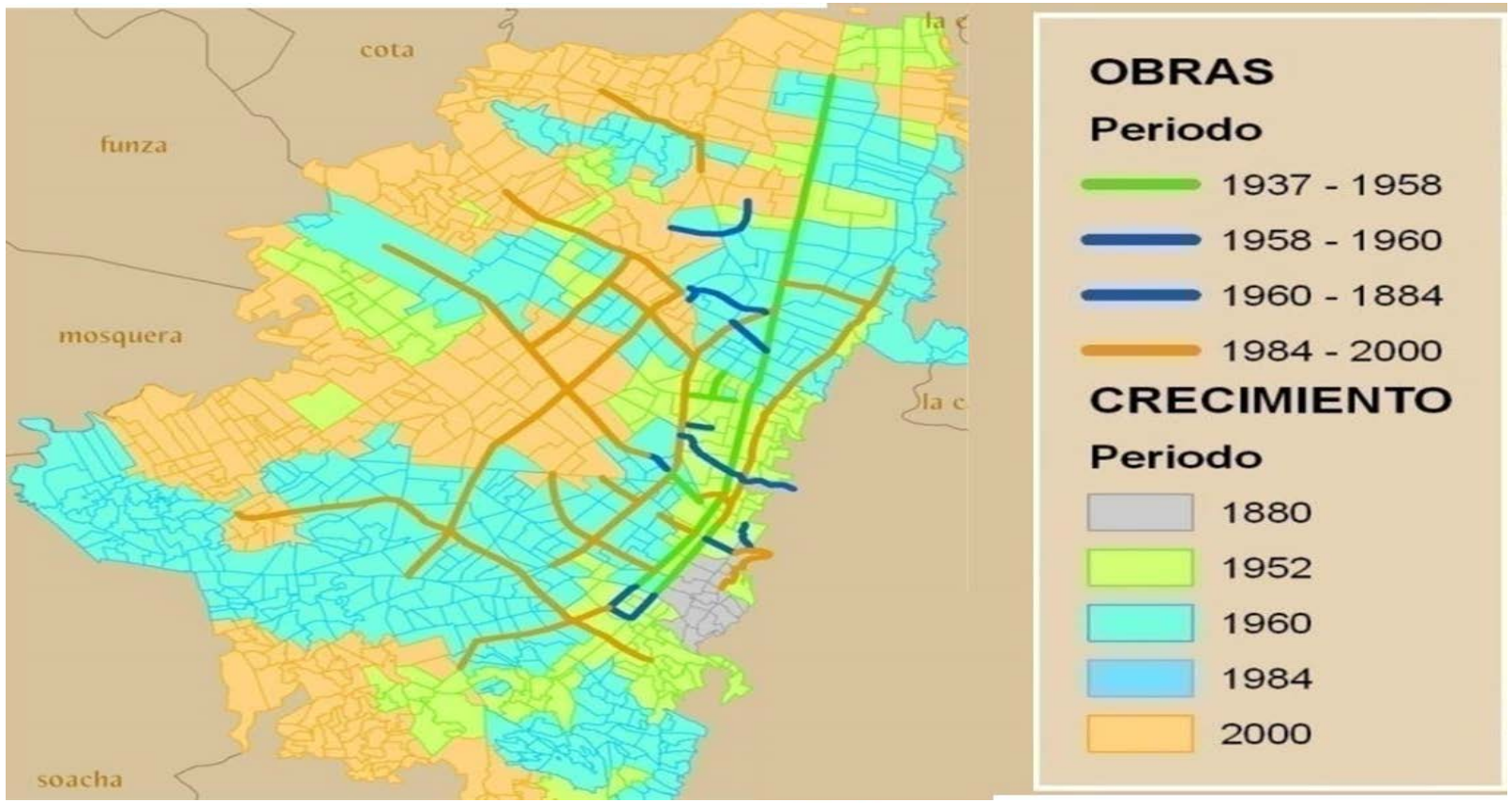


Source: Mayor's Office of Medellín.

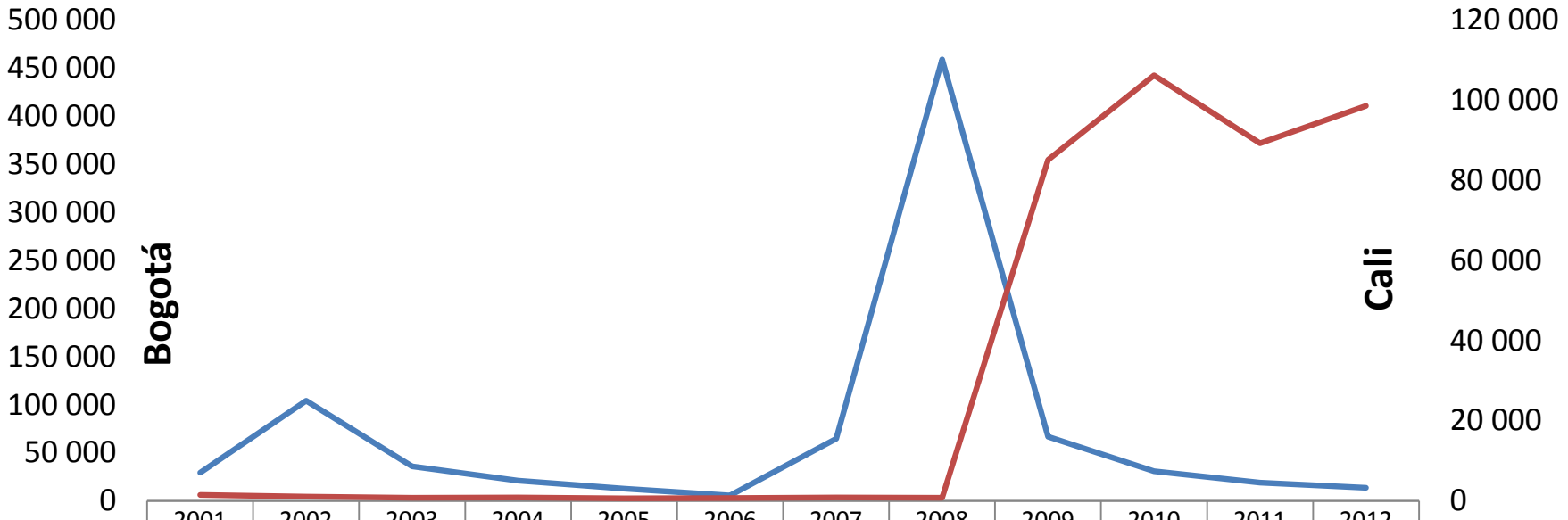
Fuente: Martim O. Smolka, *Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development,* Cambridge: 2013, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 61.

Experiencias- BOGOTA

Más del 50% de la malla vial principa de Bogota se ha financiado con valorización



Recaudo contribuciones por valorización Bogotá y Cali*. 2001-2012 (millones de pesos corrientes)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bogotá	29 460	104 153	35 941	20 985	12 796	5 676	64 766	459 434	66 890	30 865	18 872	13 786
Cali	1 517	1 084	811	842	666	714	847	758	85 157	106 271	89 291	98 610

* No incluye intereses valorización megaobras.
Cifras en millones de pesos corrientes
Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda Bogotá – DAHM Cali.

Contribución de valorización- Situación actual

- Pérdida de peso y protagonismo en los últimos 20 años. Retomando en los últimos cinco años, en las ciudades intermedias, grandes ciudades, departamentos y la nación ha recobrado su autorización y trabaja en su aplicación.

- Ha vuelto a retomar importancia en los últimos cinco años. Bogotá tiene un paquete aprobado por 1.000 millones de US – (25% ingresos tributarios), Cali por 400 millones US (75% I.T.), Barranquilla 180 millones de US, Medellín por 75 Millones US, Bucaramanga 130 millones de US, Pereira con 40 Millones de US, Armenia con 60 millones de US-.

Eficiencia de la contribución de valorización.

✓La aplicación del instrumento se complica por la capacidad técnica que exige al ente publico que la cobra, poca claridad y transparencia para el ciudadano sobre la determinación del valor a pagar por la estimación del costo de la obra y la forma en como se distribuye a los ciudadanos.

✓Dificultad de avaluar los incrementos en la tierra, los cuales varían dependiendo la metodología que se usa.

✓Dficultad técnica, en identificar o delimitar el area beneficiada con el proyecto.

✓Las normas procesales de administración tributaria no han establecido reglas claras en cuanto al proceso de liquidación, discusión, establecimiento de tasas de interés de mora en la financiación, las cuales no tienen regla legal clara e identificable.

Participación en Plusvalía

Autorización - reglamentación - implementación de la Participación en Plusvalía en los municipios y distritos del país.

Autorización legal Nacional y reglamentación	Casos de adopción	Casos de implementación
Autorizado L388/1997. Reglamentado D1077/2008. Mod. DL.019/2012	- Adopción en más de 41 municipios: Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Piedecuesta, Armenia, Funza, entre otros del país.	Desde el 2011, al menos 41 municipios han recaudado plusvalía: Bogotá reporta mayores recaudos totales ente 2011 y 2014 con un total de COP $67.250 millones de participación en plusvalía, 26% del recaudo total nacional seguido de Gachancipá (19,8%) y Tocancipá (12%). Se destacan Chía (10,8%), Funza (8,17%), Mosquera (3,6%) y Cajicá (5,5%). (UPRA, 2016).

Fuente: Elaboración propia con base en estudios de caso, información de municipios y legislación colombiana.

Porcentaje de ingresos por plusvalía sobre ingresos totales, mayor captura 2011-2015.

Municipio	% PLUSVALÍA	Tipo
GACHANCIPÁ	22,17%	6
SESQUILÉ	7,85%	6
TOCANCIPÁ	6,08%	2
FUNZA	5,12%	1
EL ROSAL	4,75%	6
CAJICÁ	3,72%	2
CHÍA	2,88%	1
MARINILLA	1,45%	5
MOSQUERA - CUNDINAMARCA	1,44%	1
MADRID - CUNDINAMARCA	1,33%	2

Fuente: Elaboración propia, 2018, sobre cálculos FINDETER, 2017.

Para pequeñas ciudades grandes triunfos.

Participación en Plusvalías – forma tributaria

- Represento la introducción en la cultura del ordenamiento y financiamiento de los territorios del derecho colectivo de los ciudadanos a que el estado capte las plusvalías que genera el ordenamiento del territorio.

- Discusión tipología de tributo- Impuesto o contribución

- Vinculo la hacienda publica con el desarrollo del territorio.

Formas tributarias- Participación en Plusvalías -

•Restricciones muy importantes en la ley de creación a la efectividad:

•*"Para el cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento, se tendrá en cuenta el potencial adicional de edificación que resulta **de la diferencia entre los aprovechamientos potenciales antes y después** de la acción urbanística generadora…"*

•(Norma contra norma el eterno problema). Solo grava los potenciales de aporvechamientos de norma, no los reales.

•Como en otras ciudades en Medellín aprovechamientos potenciales antes eran MUY altos. (especialmenten las zonas con mayor potencial)

Participación en Plusvalías

- Dificultad en el procedimiento de calculo de la base gravable del tributo, es muy compleja y demasiado especifica al ordenamiento del territorio. Poco eficiente en su administración.

- Exige una sincronía y perfección del proceso de planificación que no es posible.

- Los recaudos han sido importantes en ciudades pequeñas que lo pudieron implementar. En Bogotá se han recaudado 65millonesde US en 10 años, Medellín no ha iniciado recaudo, Barranquilla apenas recauda 25.000 mil millones por obra pública.

- Posee una estructura sustancial bastante compleja que no permite lograr uno de los principios constitucionales de un tributo como lo es la eficiencia, además que por interpretaciones inclusive condensadas en los decretos nacionales para avalúos de plusvalía, como solo son zonas generadoras las que en la regulación urbanística vigente se otorguen mayores aprovechamientos, por lo que genera un alto componente de inequidad; razón por la que ameritaría de una modificación sustancial que además lo ponga al tono con los instrumentos urbanísticos que han surgido como el de las cargas por mayores aprovechamientos.

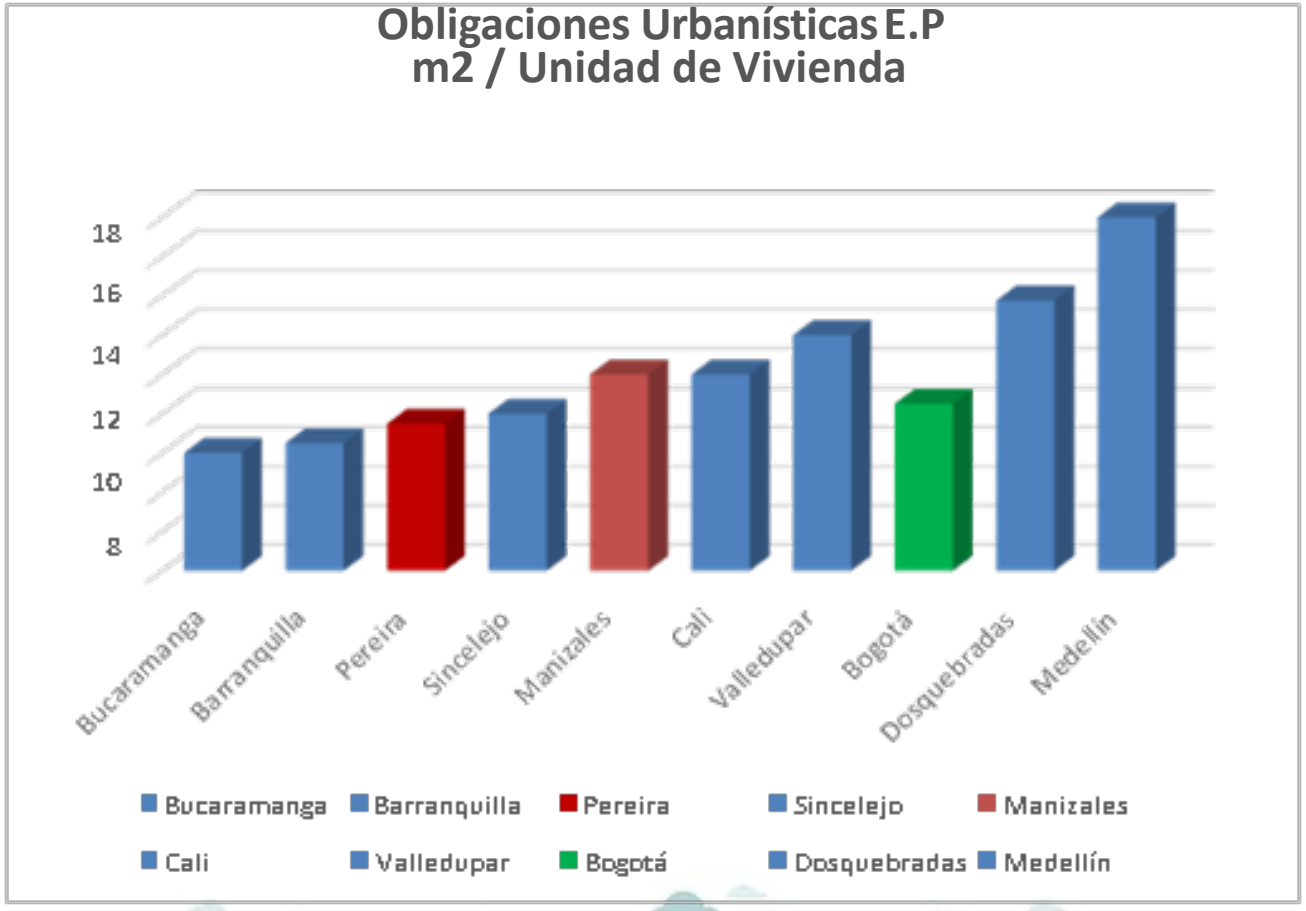
Obligaciones urbanísticas

Instrumento	Autorización Legal y reglamentaria Nacional	Casos de adopción. Análisis ejemplos	Casos de implementación.
Transferencia de derechos de construcción y desarrollo	Modalidad 1. Compensación en tratamiento de conservación. Derechos transferibles de construcción y desarrollo que permiten trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación a un predio receptor. L388/1997: 5b, 48.	- Bogotá D190/2004. Tratamiento de Conservación.	No se ha implementado.
	Modalidad 2. Derechos transferibles de construcción y desarrollo para generar espacio público en áreas desarrolladas D151/1998: 9, L388/1997: 48 y 50.	- Barranquilla POT D212/2014 definición de condiciones para redesarrollo de grandes predios urbanos.	- Barranquilla Avance en el Batallón asignación de nuevos usos y edificabilidad a cambio de una cesión de espacio público de 2/3 del área. En estructuración con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco.
Transferencia y venta de derechos de construcción adicionales y compensaciones urbanísticas por edificabilidad	Modalidad 1. Compensación general en reparto de cargas y beneficios. L388/1997: 38 y 50	- Medellín. POT A48/2014: 445, 446, 500, 504, 509. - Bogotá. D562/2014. Derogado por el D575/2015. - Bucaramanga - Pereira - Manizales	- Medellín Recaudo 210.000 mil millones - Bogotá Recaudo. $98.100 mil millones.
	Modalidad 2. Venta masiva de derechos de edificabilidad. L1755/2015: 33#5, 265. La ley del PND incluyó la referencia a venta masiva de derechos de edificabilidad inspirada en la experiencia de los CEPACS de Brasil.	- Bogotá. D088/2017, D425/2018. - Barranquilla. Referencia en POT D212/2014: 475	- Bogotá Fideicomiso para cargas generales POZN-CLdT. Contrato de fiducia 25 de enero de 2018 con 35 fideicomitentes: aportantes de suelo - Fideicomitentes. propietarios, aportantes de dinero - constructores, desarrolladores e inversionistas y en calidad de beneficiarios públicos del distrito capital.
	Modalidad 3. Distribución equitativa de cargas y beneficios para cooperación entre participes, reajuste de suelo o integración inmobiliaria en proyectos en planes parciales. L388/1997: 38 y 47.	- Barranquilla POT D212/2014 definición de dos sectores para transferencias internas. - Medellín POT A048/2014 Definición de zonas generadoras y receptoras para transferencia a escala de ciudad. - Estudios sobre planes parciales y avances	- Barranquilla Avance en proceso para la transferencia de derechos en compensación por suelo para obra pública en 1 PP y en asignación de derechos por aporte de una cesión mayor a la requerida por la norma. - Medellín .

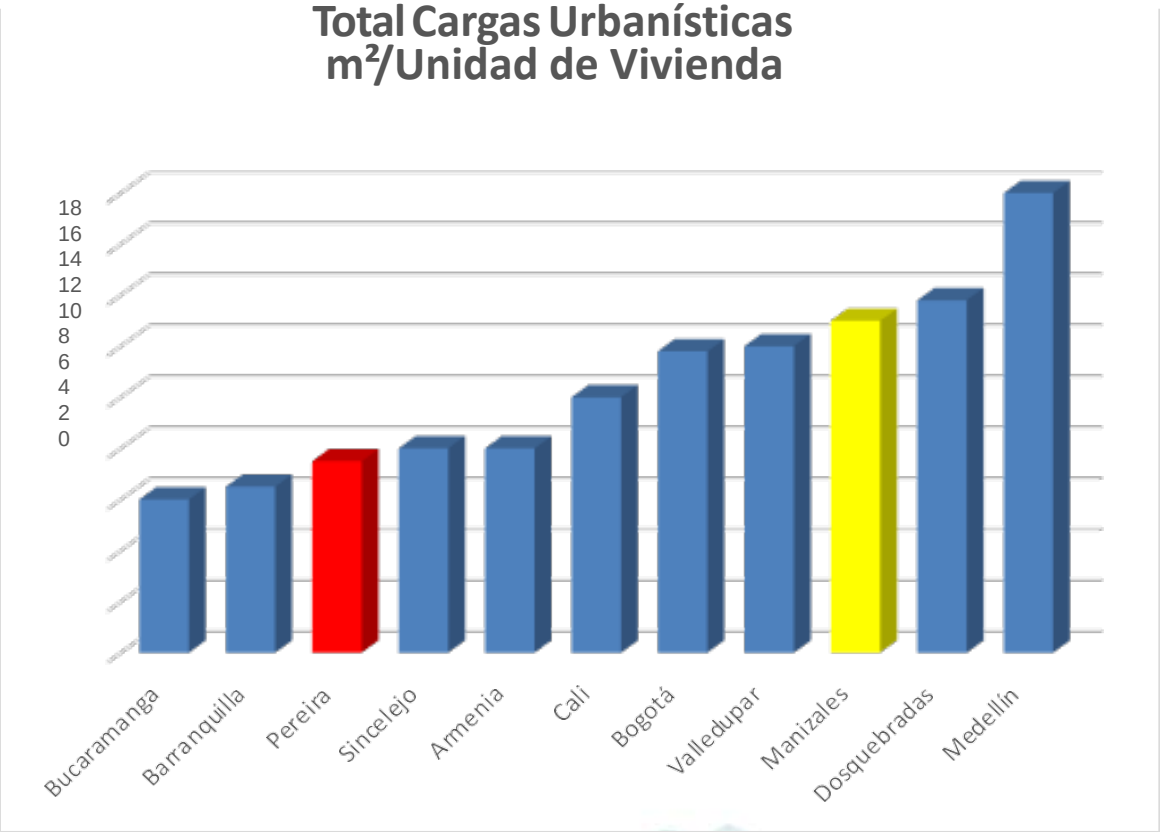
CARGAS URBANISTICAS DE 11 CIUDADES

CIUDAD	Cargas para Espacio Público m² / Unidad de Vivienda	Otras cargas	TOTAL CARGAS m²/Ud. Vivienda	Observaciones
Bucaramanga	6	NO	6	
Barranquilla	6,5	NO	6,5	8% sobre área
Pereira	7,5	AUA	7,5	AUA (IBC=2)
Sincelejo	8	NO	8	Propuesta POT
Armenia	9	NO	9	
Bogotá	8,5	AUA	11,8	Decreto 562 (IBC=2)
Valledupar	12		12	Nuevo POT
Manizales	10	AUA	13	IBC = 2 a 3
Dosquebradas	13,8		13,8	Propuesta POT
Medellín	18	VIAL	18	Impuesto Vial 20% adicional

CARGAS PARA ESPACIO PÚBLICO



CARGAS URBANISTICAS TOTALES

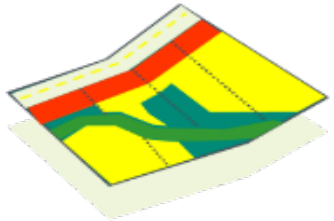


TOTAL DE CARGAS EN FUNCION DE 100 M2 CONSTRUIDOS POR VIVIENDA

CIUDAD	TOTAL POR CADA 100M2
Bucaramanga	7,5%
Barranquilla	8,1%
Sincelejo	10,0%
Armenia	11,0%
Cali	12,5%
Pereira	14,0%
Bogotá	14,0%
Valledupar	15,0%
Manizales	16,3%
Dosquebradas	17,2%
Medellín	18,0%

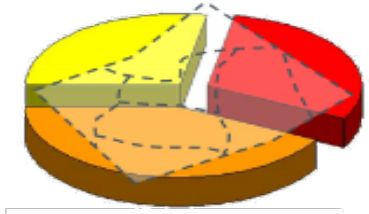
Planes Parciales. Gestión asociada con Propietarios APP. DE DESARROLLO URBANO…

el sistema de derechos y deberes, ligado al reparto equitativo de cargas y beneficios



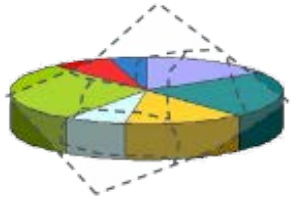
Asigna las normas urbanísticas específicas (uso y edificabilidad) una vez definida la asunción de cargas:

- Concreta la figura del derecho - deber
- Facilita la aplicación de la participación de las plusvalías.



Hace transparente las condiciones de movilización de recursos públicos y privados ligados al desarrollo de la operación o proyecto, evitando cargas excesivas sobre el presupuesto público y enriquecimientos sin causa de los propietarios.

REGULA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS LIGADOS A LOS PROCESOS DE DESARROLLO URBANO



Permite establecer "remuneraciones" equitativas para los propietarios de suelo, independientemente del uso final de cada terreno.

Vincula de manera concreta al propietario, los inversionistas o aportantes de recursos para la urbanización, los constructores y las entidades públicas – en un esquema de derechos y responsabilidades.

APP.

Gestión organizada de suelo desarrollado, con cargas para propietarios y facilidad en la gestion por desarrolladores.

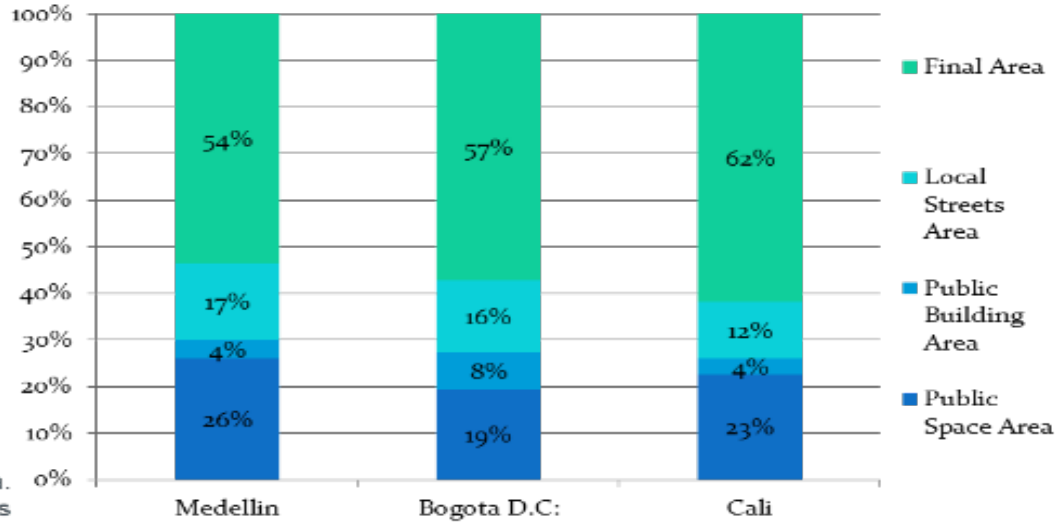
Resultados Reajuste de suelo.

Estimativos (2010) resultados de adopción de PPs.

Variable	Total aproximado
Hectáreas de suelo con PP adoptados .	780 hectáreas
M2 de espacio público generados con planes parciales.	97 hectáreas.
M2 para construcción de distintos usos con planes parciales.	6.6 millones

Fuente: Elaborado con base en Juan Carlos García Bocanegra. "Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas" en: *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, pp. 135-193, pp. 137.

Porcentajes de suelo destinados a uso público en los planes parciales aprobados



Fuente: Rodriguez, Juan Francisco. Land Readjustment in Colombia. UN- Hábitat 2012

BID Banco Interamericano de Desarrollo

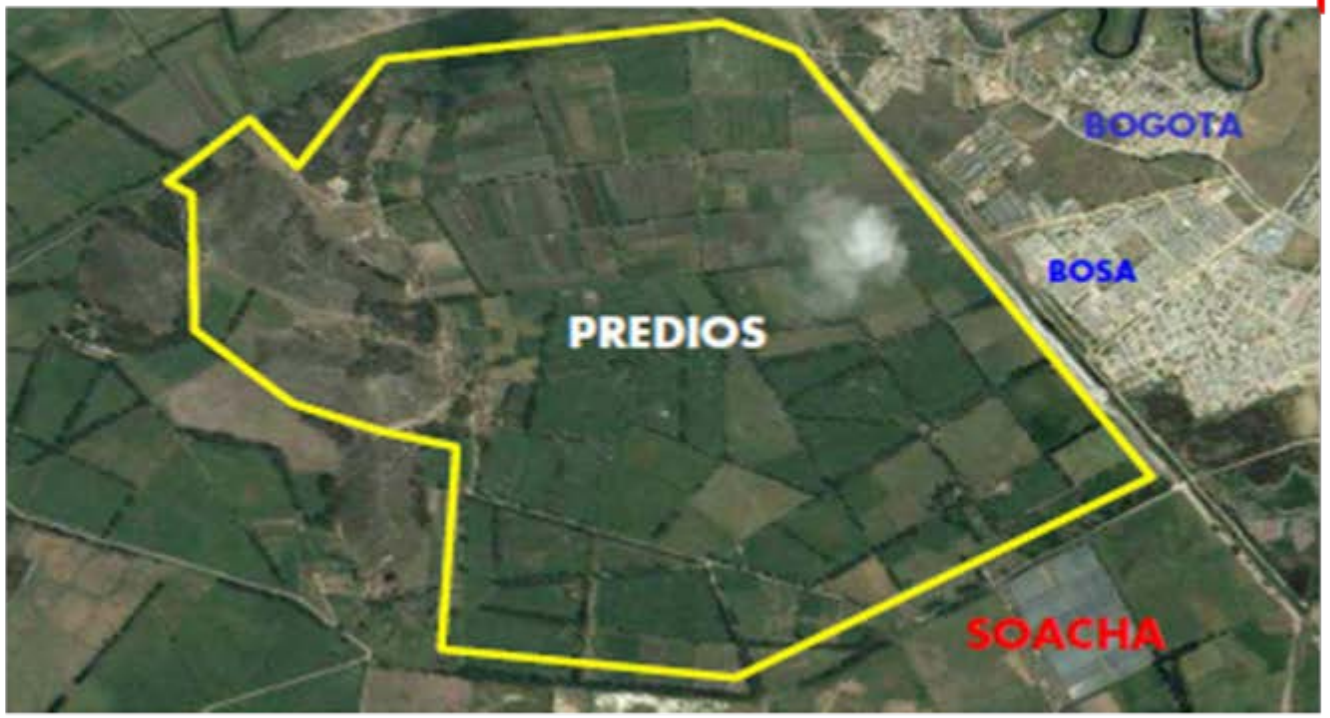
PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

MACROPROYECTO CIUDAD VERDE

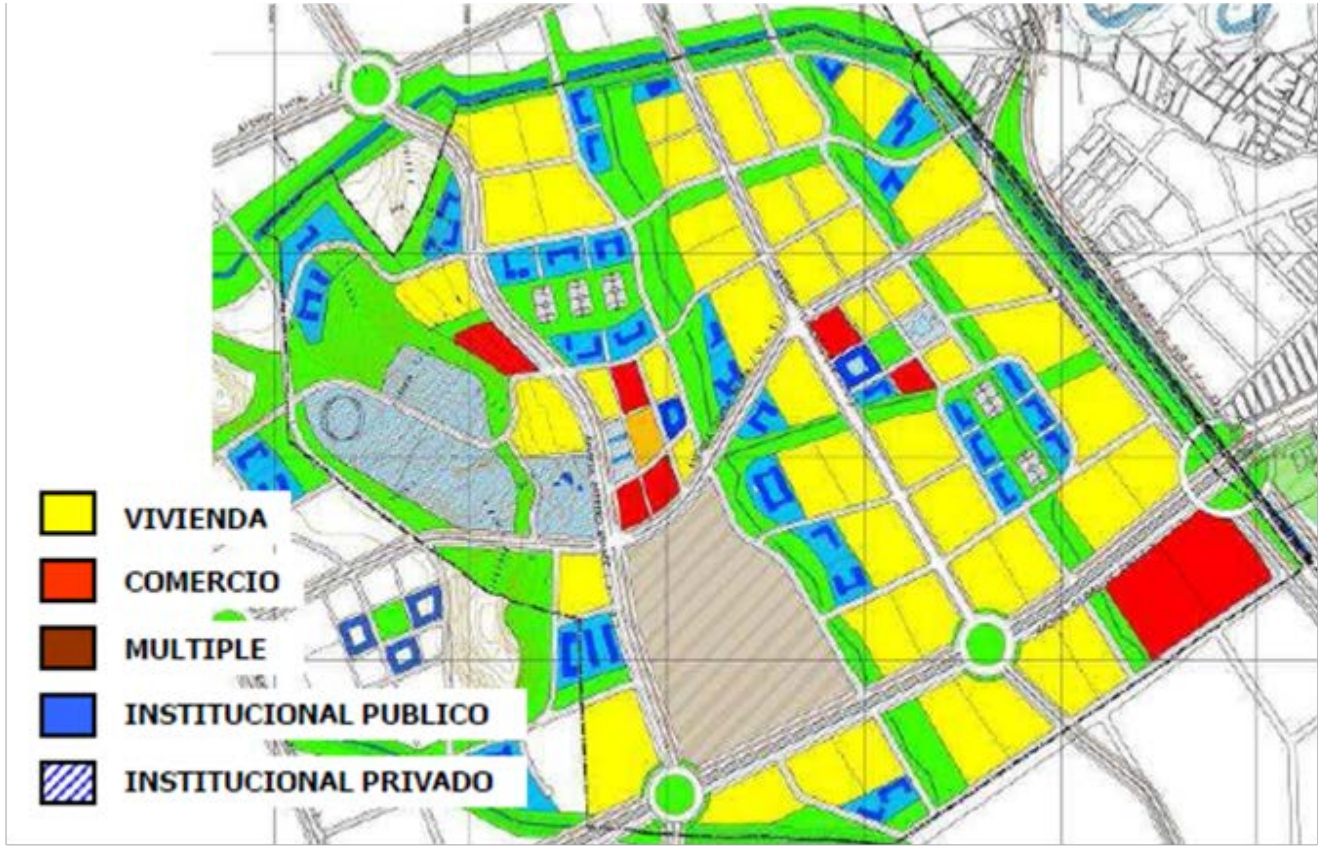
Delimitación

328 has. Brutas
160 has. útiles



Fuente: G. E. María Cristina Rojas

Montaña & Consultores Asociados S.A.S



Beneficios

$ 862' 500.000

Grafica Maria Cristina Rojas E ■

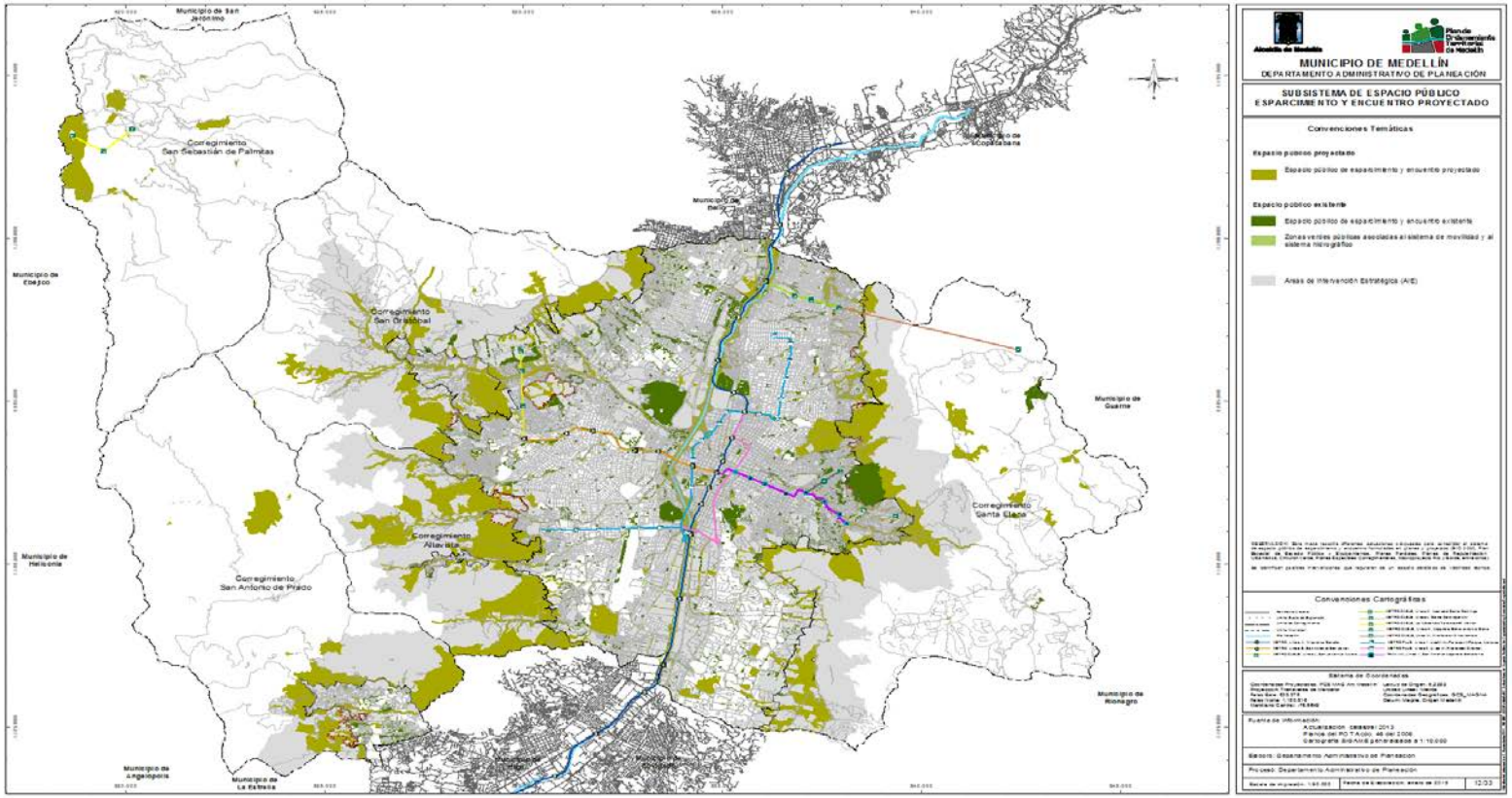
Cargas

$ 138’268.648

Grafica Maria Cristina Rojas E

TRANSFERENCIA Y VENTA DE DERECHOS DE CONSTRUCCION

ESPACIO PÚBLICO PROYECTADO



Actualmente, el marco para establecer la priorización de la inversión de los recursos en dinero proveniente del recaudo de obligaciones urbanísticas, para la generación del espacio público y equipamientos está supeditado al Mapa 12 protocolizado del POT (ver mapa), en el cual se define el espacio público proyectado, como parte del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro.

PRESUPUESTO Y EJECUCION PRESUPUESTAL

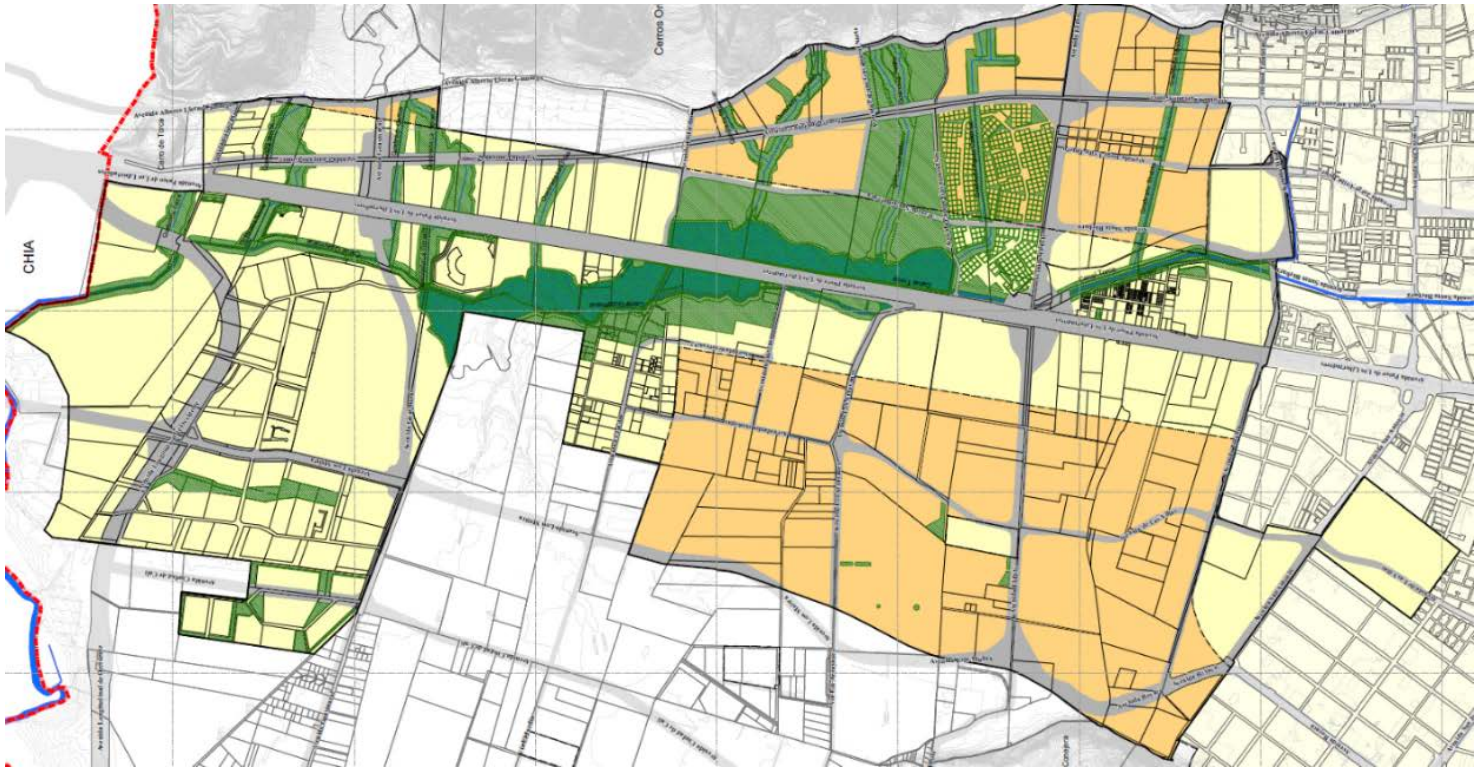
PRESUPUESTO Y EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS - OBLIGACIONES URBANÍSTICAS

SUELO ZONAS VERDES, RECREACION Y EQUIPAMENTOS CONSTRUCCIÓN DE EQUIPAMENTOS

VIGENCIA	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO EJECUTADO (RECAUDO)	% EJEC
2008	$22.879.409.687	$ 32.925.153.271	143,91%
2009	$26.511.406.887	$29.328.308.110	110,63%
2010	$26.251.086.540	$60.787.941.424	231,56%
2011	$51.244.685.314	$74.990.861.123	146,34%
2012	$57.930.178.971	$67.631.654.288	116,75%
2013	$99.774.246.580	$108.012.484.910	108,26%
2014	$142.923.127.534	$151.601.533.016	106,07%
2015	$153.583.624.296	$156.489.639.792	101,89%
2016	$54.877.741.008	$80.987.312.334	147,58%
2017	$31.555.921.210	$10.610.813.178	33,63%
TOTAL	193.993.440, 286	224.815.610,877	

Plan de Ordenamiento Zonal del Norte
LAGOS DE TORCA

Clasificación del Suelo	Área Bruta (Has)	Área Bruta (%)
Suelo de expansión Urbana	658,66 H	36,56%
Suelo Urbano	889,85 H	49,40%
Suelo de Protección	252,65 H	14,04%
Total	**1.801,15 H**	100,0%



Más de 4 billones de pesos en infraestructura de carga general pagada por el desarrollo inmobiliario en cargas y plusvalía

Financiamiento

Convertir el derecho a edificar en un activo que:

- Garantice la adecuada ejecución de la infraestructura
- Genere un modelo equitativo entre propietarios de suelo desarrollable, suelo de cargas e inversionistas
- Incentive los aportes tempranos de suelo y dinero
- Tenga mecanismos de liquidez para “aportantes no desarrolladores”

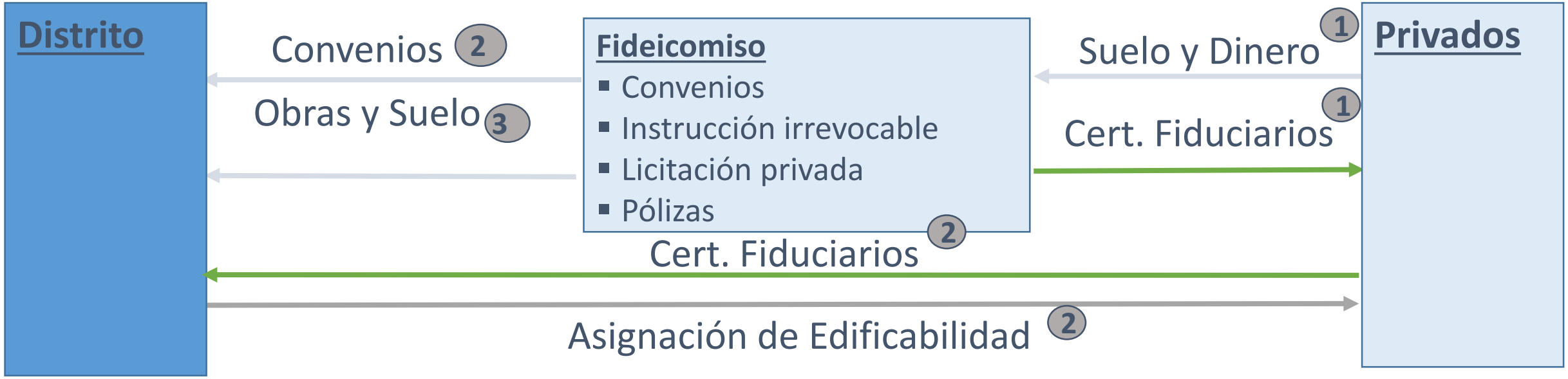
Aportes -> Unidades Representativas de Aporte (URA’s) -> Edificabilidad

BID Banco Interamericano de Desarrollo

PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Garantiza ejecución



Procesos

1 Depósitos condicionados a punto de equilibrio (infraestructura mínima)

-- Punto de equilibrio (inicio de obras)

2 Habilitación de las URAs

3 Entrega obras

Derecho y administración pública

Derecho y administración privada

Modelo equitativo

1. Valora todo el suelo (desarrollable y de cargas) para que todo valga lo mismo ($580,000 por mt2)
2. Cada mt2 de suelo = 1 URA
   1URA = $580,000
3. URA's se valorizan al IPC + 5.6% (Índice de Precios del Suelo de Bogotá de Banrep desde 1963)

Gracias…