

LA VALORIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN URBANA EN  
COLOMBIA, 1.991 - 2.015.  
MODELO DE VALORIZACIÓN APLICADO PARA MUNICIPIOS BÁSICOS DE LA  
REGIÓN DE LA ORINOQUÍA

AUTOR

WILLIAM MARTINEZ CORTES

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA

Bogotá D.C.

2017

LA VALORIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN URBANA EN  
COLOMBIA, 1.991 - 2.015.

MODELO DE VALORIZACIÓN APLICADO PARA MUNICIPIOS BÁSICOS DE LA  
REGIÓN DE LA ORINOQUÍA

AUTOR

WILLIAM MARTINEZ CORTES

Tesis de investigación presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Gestión Urbana

Directora

Ecn. Mg. MELBA RUBIANO BRÍÑEZ.

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA

Bogotá D.C.

2017

## **Dedicatoria**

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, en mi desarrollo profesional.

A mi esposa e hijos.

Por la paciencia, sacrificio y apoyo en cada momento que me ha permitido cumplir con este logro.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a todas las personas que me brindaron el apoyo técnico y académico, que permitieron el desarrollo de esta investigación como un instrumento de gestión urbano a municipios básicos de la región de la Orinoquia.

De igual manera agradecer, la paciencia de mi directora de tesis como el aporte del ingeniero Alan Jara y el apoyo de nuestra gobernadora Marcela Amaya.

## **Índice General**

<b>Resumen y palabras claves</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1. Formulación del Problema de Investigación</b>	<b>9</b>
1.1 Introducción al Problema	9
1.2 Formulación de la Pregunta de Investigación y Formulación de Hipótesis	11
1.3 Objetivos	12
1.3.1 Objetivo General	12
1.3.2 Objetivos Específicos	12
1.4 Justificación	13
1.5 Alcances e Impacto de la Investigación	15
<b>Capítulo 2. Marco Referencial</b>	<b>16</b>
2.1 El Déficit Urbano	16
2.2 Impuestos Como Fuentes de Financiamiento	18
2.3 La Contribución por Valorización	21
2.3.1 Antecedentes	21
2.3.2 La Contribución por Valorización en Colombia	24
2.3.3 Marco Normativo de la Contribución por Valorización en Colombia	28
2.4 Modelos de Contribución por Valorización en Colombia	31
2.5 La Orinoquía y sus Circunstancias Particulares	34
<b>Capítulo 3. Marco Metodológico</b>	<b>40</b>
3.1 La Investigación Documental	40
3.2 La Investigación Cualitativa	41
3.3. Diseño del Instrumentos Para la Recolección de Datos Cualitativos	42
3.3.1 Objetivos de la entrevista	42
3.3.2 Resultados de las entrevistas	43
<b>Capítulo 4. Resultados y discusión</b>	<b>46</b>
4.1 Modelo Bogotá	46

MODELO DE VALORIZACIÓN APLICADO PARA MUNICIPIOS BÁSICOS DE LA REGIÓN DE LA ORINOQUÍA	6
4.2 Modelo Medellín	49
4.3 Modelo Cali	52
4.4 Comparación de los Estatutos	55
4.5 Ventajas y Desventajas de los Modelos de Contribución Analizados	56
4.5.1 Ventajas	56
4.5.2 Desventajas	57
<b>Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>63</b>
5.1 Conclusiones	63
5.2 Recomendaciones	64
<b>Referencias</b>	<b>66</b>

### **Índice de Figuras**

- Figura 1** Pirámide jurídica de contribución por valorización y categorización
- Figura 2** Histórico: fuente de libre inversión de recursos de sistema general de participaciones.
- Figura 3** Flujograma del Estatuto de Valorización de Bogotá (Ordenanza 07 de 1987).
- Figura 4** Flujograma Estatuto de Valorización de Medellín (Ordenanza 58 de 2008).
- Figura 5** Flujograma Estatuto de Valorización de Cali (Ordenanza 0178 de 2006).
- Figura 6** Flujograma propuesta Estatuto de Valorización para municipios básicos de la región Orinoquía

### **Índice de Anexos**

- Anexo 1.** Tabla Retrospectiva de las finanzas territoriales desde 1991
- Anexo 2.** Tabla comparativa de participación de plusvalía y contribución por valorización
- Anexo 3.** Formatos de entrevista
- Anexo 4.** Tabla: Diferencia de los estatutos de valorización

**Anexo 5.** Estatuto de contribución de valorización para municipios básicos de la Orinoquía

**Anexo 6.** Tabla: socialización estatuto de valorización para municipios básicos

## **Resumen**

El proyecto Modelo de Valorización Aplicado Para Municipios Básicos de la Región de la Orinoquía, Desarrollado por William Martínez Cortes (2017) tiene como objetivo estudiar el instrumento de cobro mediante valorización o mejora a partir del análisis de los modelos en Bogotá, Medellín y Cali, y en Colombia con el propósito de comparar e identificar las ventajas y desventajas que ha presentado su uso. Se busca comprender estos modelos para llegar a proponer un instrumento de gestión urbana, constituido en un nuevo modelo aplicado para el desarrollo urbano de municipios básicos de la región de la Orinoquía. La investigación se orientó a conocer el marco, legal, administrativo y técnico que han utilizado las entidades territoriales para el diseño del instrumento, a través de los estatutos de valorización y el comportamiento de las variables económicas, sociales y políticas, mediante investigaciones, testimonios y revisión de actos administrativos que permitieron el desarrollo o fracaso del instrumento. El proyecto se encuentra articulado a la línea de Investigación Hábitat, Ambiente y Territorio de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, dado el interés de esta línea respecto a la problemática de déficit urbano y nuevos retos que afrontan las ciudades para el financiamiento de obras que permitan una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

Palabras clave: valorización, déficit urbano, categorización, gestión urbana y desarrollo urbano.



## **Capítulo 1. Formulación del Problema de Investigación**

### **1.1 Introducción al Problema**

La Gestión Urbana permite la planificación y el desarrollo urbano, buscando optimizar la calidad de vida de los pobladores y su sostenibilidad, como permite ver la definición aportada por Ortega (2008) quien la considera como: “El conjunto de acciones o procesos de intervención integral en un territorio urbano deliberado, regulado y administrado por el Estado, construido y habitado por grupos poblacionales (...) y su fin es mejorar la calidad de vida de las poblaciones” (Ortega, 2008, p. 15). Esta concepción permite postular que la Gestión Urbana se encuentra fundamentada en las interacciones entre los sectores público, privado y comunitario, comprendiendo las relaciones económicas, sociales y culturales relacionadas con la gestión del territorio. El abordaje disciplinar de la Gestión Urbana, propone un conjunto de herramientas metodológicas que brindan soporte teórico a los procesos de planificación, lo que permite optimizar las decisiones que deben tomarse para desarrollar estos procesos orientados a solventar el déficit urbano y mejorar la calidad de vida de la población.

Las fuentes de financiación suelen ser un problema que se enfrenta frecuentemente, cuando se trata de generar proyectos de gestión urbana, aunque existen políticas y normativas destinadas a este fin. Donald Shoup (1.994) plantea una pregunta importante al respecto: “¿Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública que aumenta el valor de la tierra servida por mucho más que el costo de la infraestructura misma?” (p. 236). El aspecto de la financiación de los proyectos es de vital importancia pues sin recursos es imposible siquiera iniciar la fase de concepción o planificación y menos aún el desarrollo de los proyectos y obras requeridos para solventar el déficit urbano.

Otro problema frecuente en el desarrollo urbano tiene que ver con el aspecto metodológico y procedimental a implementar para asegurar la gestión y consecución efectiva de los proyectos. Si bien sería deseable que en todas las administraciones territoriales existieran expertos en el campo de la Gestión Urbana, ese no es el caso y entre más pequeño sea el territorio más grande es la posibilidad del desconocimiento sobre sus métodos y procedimientos, lo que a su vez significa carecer de la ayuda que brindan. En síntesis, el desarrollo de los proyectos y las obras para el desarrollo urbano requieren contar con el conocimiento y los recursos, por lo que una manera de motivar las acciones gubernamentales sería generar un modelo de procedimientos para la financiación de los proyectos. Lo que constituye la premisa fundamental de este proyecto.

Evidentemente tal premisa ha implicado la revisión documental y normativa de las fuentes de financiación disponibles en la actualidad para las administraciones territoriales, particularmente para la Orinoquía, en donde se busca desarrollar e implementar este proyecto. La indagación a este respecto ha permitido definir como mejor opción de financiamiento al procedimiento denominado Contribución por Valorización (CV), como se mostrará en el apartado correspondiente, por lo que se detallará su funcionamiento y posibilidades de implementación en la región indicada.

El presente proyecto de investigación se encuentra articulado a la línea de Investigación Hábitat, Ambiente y Territorio de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, pues esta línea presenta particular interés en comprender la manera como se relacionan los individuos entre ellos, con diferentes grupos, con el territorio y el ambiente, lo que puede direccionar la creación de proyectos que afecten el espacio urbano. Ello también puede ser particularmente útil cuando, como en este caso, se busca la implementación de acciones gubernamentales que modifican el estilo de vida de

los sujetos, se desea minimizar el conflicto desarrollado por éstos e incluso motivarlos para adaptarse al cambio.

El documento se encuentra organizado en cinco capítulos de la siguiente forma: el primer capítulo está conformado por el planteamiento del problema de investigación, formulación pregunta investigación, objetivos e impactos de la investigación. En el segundo capítulo se presentan los marcos de referencia o estado del arte, comprendiendo: los antecedentes, marco conceptual, marco normativo, marco teórico, modelos de valorización, diferencias ventajas y desventajas. En el capítulo tres se presenta la metodología, entrevistas, alcances, método, diseño de la investigación, población, muestras y recolección de datos. En el capítulo cuarto se plantea la propuesta del instrumento de gestión urbana para municipios básicos de la región de la Orinoquía teniendo en cuenta los hallazgos realizados desde los resultados de investigación, concertación del instrumento, y el capítulo quinto presenta las conclusiones y recomendaciones.

## **1.2 Formulación de la Pregunta de Investigación y Formulación de Hipótesis**

Para responder el cuestionamiento planteado: “¿Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública que aumenta el valor de la tierra servida por mucho más que el costo de la infraestructura misma?” (Shoup, 1.994, p. 236), se plantea que el desarrollo de los municipios requiere la incorporación de una política capaz de integrar las dimensiones: social, económica, cultural y urbana a los proyectos.

Para tal fin es necesario que las políticas definan las acciones a tomar, constituidas en una herramienta o instrumento de gestión urbana, destinado específicamente para el financiamiento de obras que propicien el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades. La herramienta estaría fundamentada en la idea de aumentar el

presupuesto del gobierno territorial para optimizar su capacidad de decisión y ejecución sobre los proyectos de gestión urbana y sus resultados, es decir la construcción de las obras. Se propone, particularmente, utilizar la normativa sobre el impuesto denominado: Contribución por Valorización, para este efecto porque, respecto a los otros modelos de contribución, presenta algunas ventajas que permitirían su implementación en el territorio implicado.

Este planteamiento constituye la hipótesis de investigación del proyecto, y permite plantear la siguiente cuestión como pregunta investigativa:

**¿Cuál sería el modelo de financiación de infraestructura mediante la contribución por valorización más adecuado para los municipios básicos de la región de la Orinoquía en Colombia?**

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Formular un modelo de contribución por valorización adecuado para los municipios básicos de la región de la Orinoquía, según sus necesidades específicas.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

a) Analizar los sistemas de financiación dispuestos por la legislación colombiana y explorar la viabilidad de la contribución por valorización en Colombia como fuente de financiación a los proyectos de gestión urbana.

b) Analizar los modelos de contribución por valorización en Colombia para la ejecución de obras de infraestructura urbana.

c) Identificar las ventajas y desventajas de los modelos aplicados en Colombia, con el propósito de extraer las prácticas efectivas para el modelo propuesto como resultado de esta investigación.

d) Proponer el estatuto de valorización como modelo aplicado para el financiamiento de obras de infraestructura urbana en los municipios básicos de la región de la Orinoquía.

e) Socializar y Evaluar la propuesta del estatuto con actores de los municipios básicos de la región de la Orinoquía.

#### **1.4 Justificación**

Considerando los aspectos antes mencionados, que pueden resumirse en la necesidad de crear instrumentos de financiación para los proyectos de gestión urbana, parece adecuado iniciar por reflexionar sobre las causas que generan la necesidad de crear este tipo de proyectos para desarrollar las ciudades, lo que al mismo tiempo permitirá definir la perspectiva de ese desarrollo. A su vez, esta cuestión es fundamental para resaltar que se presenta un aumento de la demanda con respecto a los espacios construidos en las ciudades, específicamente en los territorios abordados, lo que presenta un desafío para la Gestión Urbana y alimenta la justificación teórica del proyecto.

Evidentemente esta circunstancia también afecta la dinámica económica regional de los asentamientos urbanos. Dentro de esta dinámica económica, las administraciones territoriales, a través de los ordenadores de gasto, enfrentan constantemente la situación donde los recursos son escasos para financiar el déficit de infraestructura y servicios de la ciudad. Siendo así sería pertinente desarrollar herramientas para solventar la situación y promover el desarrollo urbano, lo que constituye la justificación práctica del proyecto.

Asumiendo que los sistemas de gobierno han enfrentado frecuentemente esta situación de la asignación de recursos para el desarrollo implementando normativas para hacerlo, se hace pertinente la revisión documental de esas normativas buscando un modelo que pueda ser aplicado, en este caso el de la Contribución por Valorización, lo que implica determinar las ventajas de ese modelo sobre los otros y sus características particulares. En consecuencia, este trabajo de investigación propone la formulación de un estatuto de valorización como instrumento de gestión urbana para mitigar el déficit urbano mediante la identificación y el análisis de las prácticas efectivas, en los diferentes modelos de valorización en Colombia según las necesidades específicas de los municipios básicos de la región de la Orinoquía y marco normativo vigente, para solucionar la problemática que afrontan las entidades territoriales en el financiamiento de las obras de infraestructura.

Considerando también, la pertinencia curricular que tiene dentro del programa académico de la Maestría en Gestión Urbana (MGU) la relación entre el conocimiento y su aplicación en la solución de problemas reales, junto con la posibilidad del autor de este proyecto en cuanto a implementar su resultado en un caso particular, se propone evidenciar cómo afectan las circunstancias de la problemática, al territorio nacional pues desde esa óptica nos encontramos amparados bajo su legislación, pero en específico se hace referencia a la región de la Orinoquía.

La delimitación de un caso particular para aplicar el resultado de este proceso de investigación implica definir los aspectos particulares de este caso, que lo pueden asemejar o diferenciar de otros, y que además permitan caracterizar la propuesta. Si bien el análisis documental de la normativa colombiana permite definir los aspectos generales, se requiere encontrar un instrumento para definir las características particulares de la Orinoquía. Con este propósito se ha escogido la entrevista, que permite el acercamiento a los actores

implicados en la toma de decisiones a nivel nacional, teniendo en cuenta las practicas empleadas dentro de los procesos gubernamentales de gestión urbana, aumentando la posibilidad de dar a conocer el proyecto e implementarlo dentro de este territorio. Este planteamiento explica o da justificación metodológica al abordaje asumido.

### **1.5 Alcances e Impacto de la Investigación**

La propuesta de formulación del estatuto de valorización para municipios básicos de la región de la Orinoquía como modelo, está dirigida a las entidades territoriales; con el fin de ofrecer una herramienta para el financiamiento de obras de desarrollo urbano y aumentar los recaudos de ingresos corrientes de libre destinación para aumentar los recursos tributarios o recursos propios. Además, que busca brindar una mayor cobertura en la inversión de recursos para la construcción de infraestructura física en el desarrollo y crecimiento de las ciudades de poblaciones menores a 10.000 habitantes, según a la ley 1551 de 2012, y como es el caso de la Orinoquía y con ello desarrollar las ciudades y propiciar la calidad de vida de sus habitantes.

## **Capítulo 2. Marco Referencial**

El capítulo presenta el marco referencial del asunto de investigación, se iniciará explicando el fenómeno del déficit urbano que implica la necesidad de proyectos de gestión urbana direccionados a solventarlo y mejorar la calidad de vida de los habitantes o los usuarios de los resultados de los proyectos. En seguida se profundizará en las circunstancias del problema de las fuentes de financiación y los impuestos, para llegar a presentar el procedimiento de la contribución por valorización, y finalizar explicando cómo se aplican estas circunstancias al territorio de la Orinoquía en Colombia, ya que es el lugar donde se busca implementar el resultado de este proceso.

### **2.1 El Déficit Urbano**

En síntesis, el fenómeno del déficit urbano se presenta cuando la infraestructura urbana es insuficiente para satisfacer las necesidades de la población. Puede presentarse gracias al aumento de la densidad poblacional de los centros urbanos, debido principalmente a la natalidad y las migraciones. Es un fenómeno que afecta a Latinoamérica como indican el estudio de población, territorio y desarrollo sostenible por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012, p.31). Actualmente los indicadores publicados en la página web del Banco Interamericano de Desarrollo manifiestan que el 80% de la población de América Latina vive en el área urbana y un 20% en el área rural, presentando una situación similar a la de Europa y América del Norte, mientras que, para el caso de África y Asia el porcentaje urbano alcanza un 35%, proyectando un aumento hasta del 84% para 2030 según Naciones Unidas (2005, citado por Montaña, 2015, p.2). Estos datos permiten evidenciar que los centros urbanos de las zonas mencionadas se están viendo afectados por un aumento de la densidad poblacional, que,



para el caso de Colombia, presenta un escenario cada vez más urbano con una previsión para el año 2019 del 77% de población en el área urbana. Banco Mundial (2017).

El Banco Mundial, en su publicación sobre el resultado del desarrollo urbano (2014), explica que el financiamiento para fines de inversión se otorga para servicios básicos, vivienda, infraestructura, mejoramiento de barrios marginales, gobierno municipal, mejoras ambientales y adaptación, además del desarrollo económico local que incluye el patrimonio cultural. Al mismo tiempo, los procesos que constituyen al financiamiento se han visto afectados por el aumento de la asistencia técnica y el trabajo analítico, incluyendo el que se presta a través del Banco Mundial, donde el Programa de Urbanismo ayuda a fortalecer las capacidades de los clientes en materia de desarrollo urbano.

En el caso de Colombia, podría argumentarse desde la forma como se presenta el fenómeno del déficit urbano como lo indica Ede Ijjász Lesmes A. (16 abril de 2014). En el Séptimo Foro Urbano Mundial<sup>1</sup>, quien destacó el crecimiento en el país, pero al mismo tiempo, implicó el “enorme déficit de infraestructura a todo nivel”, destacando particularmente las áreas del saneamiento y el mejoramiento en la movilidad urbana. Áreas que presentan notables problemas en las grandes ciudades, como puede verse constantemente en las noticias, pero que se ven mucho más afectadas en las ciudades intermedias y pequeñas, donde muchas veces hay fallos hasta en la infraestructura de prestación de servicios básicos: alcantarillado, agua potable y electricidad.

Según las investigaciones realizadas por Roy W. Bahl y Johannes F. Linn (2014, p.8) los factores de aumento de los gastos públicos se deben al proceso de crecimiento poblacional, crecimiento de los ingresos per capital, la demanda de los negocios para

---

<sup>1</sup> Evento en el que participaron gremios, universidades, autoridades locales y nacionales, dedicados al estudio y la práctica de los entornos urbanos, realizado en la ciudad de Medellín en abril del 2014.

mejorar la infraestructura y los servicios públicos, contaminación, congestión (transporte), concentración de familias pobres (expansión de barrios ilegales), siendo retos que toda ciudad debe contemplar en su desarrollo y crecimiento. Las administraciones territoriales colombianas afrontan esta situación y son las encargadas de direccionar los recursos para la planeación y ejecución de los proyectos destinados a solventar el déficit urbano. Estos recursos provienen de las finanzas públicas principalmente, que a su vez se ven fundamentadas por las contribuciones voluntarias u obligatorias de los ciudadanos, o en términos más comunes en los impuestos.

Tal como lo manifiesta Claudia Molinatti (2013, p.147), es fundamental que las entidades territoriales administren estos instrumentos de tal manera que permitan la sostenibilidad financiera para el funcionamiento y desarrollo de políticas públicas en busca de reducir el déficit urbano. La autora señala que el gasto público debe cubrir dos frentes en cuanto a la noción del desarrollo urbano, en primer lugar solventar las necesidades de infraestructura de la ciudad actual, y en segundo lugar la planeación del desarrollo de esa ciudad: “Tal vez estos instrumentos puedan tener un mejor desempeño para financiar la nueva ciudad, un desafío importante, sin dudas, aunque tal vez menor frente al desafío mayor de financiar los enormes déficits de infraestructuras y servicios de la ciudad existente”. (Molinatti, 2013, p. 147).

Siendo así el siguiente apartado de este documento ofrecerá una síntesis sobre los aspectos más pertinentes de la normativa colombiana respecto a los impuestos utilizados para financiar los proyectos de gestión urbana y las obras resultado de esos proyectos.

## **2.2 Impuestos Como Fuentes de Financiamiento**

Para solventar los proyectos de desarrollo, los gobiernos han dispuesto una serie de normativas específicas que permitan generar los recursos necesarios. Para el caso de

Colombia, los impuestos más representativos para el financiamiento de las obras, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2003, p. 49) son:

- Hidrocarburos (inflamables, subsidio de Ecopetrol, actividades mineras) y vehículos (timbre y tránsito).
- Sobretasa a la gasolina motor y al acpm.
- Tasas.
- Regalías.
- Peajes.
- Transferencias del sector eléctrico.
- Estampillas.
- Impuesto de extracción arena, cascajo y piedra: es un gravamen que se impone a toda persona que desarrolle una actividad en los lechos de los cauces de los ríos y arroyos con relación a la extracción de arena, las piedras y el cascajo.
- Impuesto de degüello y ganado menor (porcino, bovino y caprino).
- Impuesto sobre servicio de alumbrado público.
- Impuesto de industria y comercio.
- Impuesto por mayor valor del predio: contribución a la valorización y desarrollo municipal.
- Impuesto de delineación urbana: es un impuesto que se cobra cuando se realizan construcciones y/o remodelaciones.
- Participación sobre la plusvalía (ley 388/97 art. 73; presunción de valorización de un inmueble; se cobran las acciones que mejoran el uso del suelo que aprovechará un tercero, ejemplo: cambiar el uso del suelo).

- Impuesto a espectáculos públicos para financiar el deporte.

Estos impuestos constituyen la fuente de los recursos para libre inversión que pueden ser utilizados para ejecutar proyectos de desarrollo urbano siempre y cuando estén contemplados en el plan de desarrollo de cada territorio. El anexo 1: Tabla Retrospectiva de las finanzas territoriales desde 1991, permite observar la evolución de las finanzas territoriales colombianas y la influencia dentro de ellas.

El Sistema General de Participaciones, se constituye como la fuente de financiación más importante y se evidencia que hay una serie de normativas vigentes destinadas a solventar el gasto público; sin embargo, el déficit actual en infraestructuras en el país, señalado anteriormente, demuestra que las administraciones territoriales tienen problemas de disponibilidad de recursos para la inversión de obra pública.

Para Molinatti (2013, p.147), el problema de la asignación de recursos radica en que, aunque los instrumentos han sido diseñados considerando la eficiencia en la asignación, el racionamiento y la distribución del gasto, pero, parecen no adecuarse del todo a la realidad de la región, principalmente por no contemplar la temporalidad o la historia de los problemas distributivos de sus ciudades. La autora señala los problemas que ha encontrado con la aplicación de estos instrumentos, en primera instancia se resalta que “Dados el atraso y el desequilibrio en la distribución de las inversiones en infraestructuras de las ciudades latinoamericanas es muy probable que la aplicación de estos instrumentos confine las inversiones entre quienes puedan pagarlas.” (Molinatti, 2013, p.147), este abordaje está propiciado bajo la idea en la que cada territorio debe ser responsable de sus gastos públicos, sin embargo, influye en el aumento de la segregación económica de los municipios más pobres o no productores de regalías, pues la administración del gasto

público da prioridad a los territorios más rentables dejando en segundo lugar aquellos con menos recursos, lo que atenta contra su sostenibilidad financiera.

Este abordaje en donde “cada quien debe ser responsable por sus propios costos” (Molinatti, 2013, p.147), parece muy similar al de “cada uno sólo debe ser recompensado por los frutos de su propio esfuerzo” (Molinatti, 2013, p.147), que podrían aplicarse al desarrollo de las ciudades sostenibles, capaces de pagar por sí mismas. Sin embargo, los otros territorios que no han alcanzado la sostenibilidad económica requieren de algún otro instrumento “más apropiado para redistribuir las plusvalías otorgadas por el poder público para revertir la desigual distribución de la riqueza urbana, para que cada vez más familias latinoamericanas logren acceso al suelo servido, adecuado, oportuno y bien localizado”. (Molinatti, 2013, p.147)

Para Samuel Jaramillo la descentralización del país ha “permitido que la contribución mediante valorización aparece como un instrumento fiscal y de gestión del suelo estratégico con el que cuentan los municipios para fortalecer la recaudación local”. (Jaramillo, 2001, p.82).

Siendo así, el siguiente apartado de este documento analiza este modelo de contribución para entender su funcionamiento y las posibilidades de aplicarlo al territorio de la Orinoquía en Colombia.

## **2.3 La Contribución por Valorización**

### **2.3.1 Antecedentes**

La contribución por valorización es un aporte de los propietarios o poseedores para el financiamiento de obras de beneficio general o local de la ciudad en contraprestación de elevar el valor de la propiedad o bien inmueble. De acuerdo con las investigaciones en

implementación de la recuperación de plusvalía en América Latina por Martim Smolka (2013), Villamil (2000) sostiene que el uso de la valorización para construir nuevas vías y mantener acueductos, ha sido documentado desde épocas tan antiguas como el Imperio Romano. Su planteamiento fundamental es que, si se obtienen beneficios, se debe pagar por ellos. (Citado por Smolka, 2014, p.14). Los argumentos en favor de la imposición de tasas a los propietarios que se benefician de algún tipo de inversión pública (vías, puentes y similares), aparecen en Portugal y España en los años 1500 y su aplicación en Latinoamérica se puede verificar ya en 1607 en México como hace notar Reyes (1980, citado por Smolka, 2013, p.14).

Smolka. (2013) muestra que la contribución por valorización, o contribución por mejoras en América Latina, se desarrolló para la construcción de carreteras y mantener acueductos. Este tipo de contribución, en América Latina, se ha desarrollado principalmente en Brasil, en las ciudades de Sao Paulo y Curitiba, con una alta influencia de los modelos desarrollados en Francia. En el caso de Colombia, particularmente las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali aplican una normatividad influida por modelos originarios de España. En Brasil se considera la valorización como una carga impuesta sobre el uso de los derechos de construcción adicionalmente que forman parte de los activos de los propietarios y recauda hasta la finalización de las obras. De acuerdo Gislene Pereira en el Simposio realizado en Bogotá en el instituto de estudios urbanos de la universidad nacional 2012, sobre Experiencia del cobro por mejoras y captura de plusvalía en Brasil, manifiesta que existen dos maneras de cobro limite general modelo alemán y limite individual modelo ingles que, a diferencia a los utilizados en Colombia del beneficio general y beneficio local, se puede concluir que no hay gran diferencia en los modelos, sin embargo, el método a utilizar es que le permiten que no sean iguales, toda vez que en Brasil

la recuperación se puede presentar en el hecho generador compuesto de dos factores conjugados: obra pública y valorización inmobiliaria.

Otros autores han investigado el mismo asunto, como señala Molinatti (2013, p. 147). Entre ellos, algunos han analizado los procedimientos empleados por diversos países con el propósito de aplicarlos en las ciudades latinoamericanas (Macon & Merino Mañón, 1976; Doebele, 1977; citados en Furtado, 1999), resaltando la efectividad de los instrumentos relacionados con la contribución por mejoras o contribuciones al desarrollo, pues argumentan que tendrían potencial para financiar los déficits de infraestructuras urbanas de las ciudades latinoamericanas, particularmente aumentando la autonomía de cada territorio por medio de la generación de recursos propios para el gasto público. A su vez, Maldonado, Pinilla, Rodríguez, & Valencia (2006), también reconocen las ventajas del modelo, pues consideran que la contribución tiene la ventaja de movilizar los recursos de inversión pública con cargo a los impuestos municipales generales, o a tributos que captan los incrementos del suelo (como la contribución de valorización o la participación en plusvalías). También presenta la facultad de movilizar su capacidad regulatoria (medidas de planeación territorial) y de orientar el mercado del suelo, para inducir una movilización eficiente de los recursos dirigidos a producir suelo urbanizado o reurbanizado. (Maldonado, Pinilla, Rodríguez, & Valencia, 2006, p. 144-145).

El análisis realizado a la contribución de valorización o mejoras en la experiencia colombiana, por Borrero (2014), permite destacarlo como “uno de los instrumentos más antiguos para financiar la inversión de proyectos es la Contribución de Valorización (CV), que en Estados Unidos se conoce como Betterment Levy o Special Assessment y en otros países se denomina Contribución de Mejoras (CM)”, (Borrero, 2014 p. 23). Este instrumento es utilizado en las principales ciudades de Colombia y Latinoamérica, y es

considerado por Borrero como la herramienta más efectiva para el financiamiento de obras urbanas, por ser más eficiente el recaudo, comparado a otros ingresos territoriales. En ese mismo sentido, la investigación de sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe realizado por Montaña (2016), donde se define a la contribución por valorización como “un tributo generado por el aumento del valor de la propiedad inmobiliaria derivado de obras públicas realizadas por el gobierno, que según la Constitución colombiana del 1991. (...), puede ser exigido por los municipios, departamentos y la nación”, da soporte a la idea de utilizar este modelo como fundamento a la propuesta del proyecto. Siendo así, se propone adentrarse en el funcionamiento del instrumento de la Contribución por valorización en Colombia en el siguiente apartado del documento.

### **2.3.2 La Contribución por Valorización en Colombia**

La contribución por valorización es un tributo generado por el aumento de la propiedad inmobiliaria derivado de obras públicas realizadas por el gobierno (Montaña, 2016, p. 103) regulada mediante la ley 25 de 1921 y fue modificada por el decreto 1604 de 1970. En la constitución política de 1991 en el artículo 317 señala que los municipios podrán gravar la propiedad del inmueble, haciendo parte de un ingreso tributario que corresponde a la fuente de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). Como indica Montaña (2015, p. 14), la contribución por valorización en Colombia ha desempeñado, por su intrínseca característica de ser un tributo de carácter extraordinario, un papel no permanente. Sin embargo, si ha sido importante en la financiación de desarrollo urbano en el país; en especial en las primeras urbes. A finales de los años 60 alcanzó a representar el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de los ingresos del municipio de Medellín, en tal medida que el 80% de la malla vial arterial se ha construido financiado por



este tributo. A principios de la década de los 80 permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 1993 el recaudo alcanzó el 24% de los ingresos de la administración central de Bogotá.

La investigación sobre políticas e instrumentos del suelo en cuanto a las experiencias del uso del tributo en la ciudades en Colombia, realizadas por Borrero (2014), Montaña (2012), Jaramillo (2001), y Maldonado (2006) <sup>2</sup>, plantea que nuestro país “ha demostrado ser uno de los países que más usa el instrumento para el recaudo de la contribución por valorización en Latinoamérica, en la financiación de proyectos de infraestructura urbana de pequeña y gran escala”, lo que da sustento a la hipótesis del proyecto en cuanto a la posibilidad de generar un modelo de implementación fundamentado en él para la región de la Orinoquía. Otra consideración de los autores permitiría afianzar esa idea, ya que relacionan la eficiencia en la implementación de este modelo con la legislación gubernamental argumentando respecto a ella: “un marco normativo vasto y autonomía administrativa por parte de las entidades territoriales para su implementación”. (Borrero, 2014, p.23.).

Borrero, hace notar que “La Contribución de Valorización (CV) en Colombia data desde 1921 y tiene una trayectoria de aplicación en todo el país –prácticamente ininterrumpida– por más de 70 años” (Borrero, 2014, p. 23). Lo que permite destacar su tradición histórica en nuestro país. El investigador resalta que los recursos captados por el instrumento de la Contribución por Valorización permiten la ejecución de todo tipo de obra pública, lo que posibilita que “en la actualidad las principales ciudades y departamentos están haciendo grandes obras viales con esta fuente de financiación”. (Borrero, 2014, p.

---

<sup>2</sup> Estas investigaciones fueron financiadas por el Instituto Líncon de Política Territorial (Lincoln Institute of Land Policy), un organismo que estudia los asuntos de distribución de la tierra y la sostenibilidad de las comunidades.

23), demostrando la importancia del instrumento en la financiación de obras públicas y también en la participación de ingresos de las ciudades, como puede verse reflejado en el siguiente extracto:

“La CV en Colombia ha jugado un papel importante en la financiación de obras públicas y una considerable participación en los ingresos de las ciudades, así, por ejemplo, a finales de los años 1960, la CV alcanzó a representar 16% del total de los ingresos de Bogotá y 45% de los ingresos del municipio de Medellín. A principios de la década de 1980 permitió recaudar 30% de los ingresos de Cali y en 1993 alcanzó a 24% de los ingresos de Bogotá. Para el año 2013 Bogotá y otras 8 ciudades estaban cobrando US\$2.400 millones para realizar obras viales utilizando el instrumento.” (Borrero, 2014, p. 24)

Borrero advierte sobre un inconveniente con el gasto de los recursos: “las ciudades colombianas han utilizado este mecanismo para financiar principalmente sus obras e infraestructuras viales y sólo en algunos casos se ha utilizado para la financiación de infraestructura matriz del servicio de acueducto y alcantarillado”, (Borrero, 2014, p. 23). Este inconveniente se relaciona con el planteamiento realizado por Molinatti, mencionado anteriormente, respecto a las prioridades del gasto público “en primer lugar solventar las necesidades de infraestructura de la ciudad actual, y en segundo lugar la planeación del desarrollo de esa ciudad”, (Molinatti, 2013, p. 147). La similitud radica en que ambos autores cuestionan las prioridades de las administraciones gubernamentales para atender la problemática del déficit urbano, lo que a su vez se ve reflejado en que se da prioridad de desarrollo a las grandes ciudades sobre los asentamientos más pequeños.

Otro inconveniente resaltado por Borrero, en el mismo texto muestra que en Colombia, la contribución por valorización se considera un tributo con aplicación extraordinaria de las normas procesales para la administración tributaria, pero:

“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, en tanto la ley 788 de 2002, no fue clara en permitir la aplicación de reglas del estatuto tributario nacional sobre tributos. De igual manera no hay procedimiento claro nacional sobre la forma de notificación de los actores de liquidación individual y del procedimiento de liquidación lo cual genera mucha confusión en los ciudadanos”. (Montaño, 2015, p.21)

Sin embargo y de acuerdo con la manifestado por Borrero (2017) “esta herramienta no ha sido utilizada en municipios pequeños o básicos a pesar del marco legal que respalda la constitución Política de 1991 donde incluye principios que exigen renovar la forma de organizar el desarrollo de los territorios en Colombia, y dentro de ellos, la función social y ecológica de la propiedad<sup>3</sup> por parte de las administraciones territoriales” (O. Borrero, comunicación personal, 21 de marzo de 2017).

Para Montaño (2015), aunque la contribución por valorización tiene esa dificultad técnica en su implementación, presenta grandes ventajas constituidas en los siguientes elementos: “facilidad para determinar los momentos de pago, antes, durante o después de ejecutada la obra, es un instrumento de financiación que puede ser usado como garantía para otorgar préstamos a las entidades públicas ejecutoras de las obras, lo cual les permite

---

<sup>3</sup> C.P. artículo 58

iniciarlas antes de empezar el cobro y con ello legitimar su recaudo ante la ciudadanía. (Montaño, 2015, p. 21-22).

Se resalta que actualmente este instrumento no ha sido utilizado en Colombia en ciudades pequeñas lo que muestra una clara diferencia con países como Brasil, Perú y México, donde utilizan este instrumento en ciudades pequeñas. Para usar el instrumento en ciudades pequeñas, es importante considerar, como dice Borrero (2017) que: “si se puede cobrar impuesto predial, se puede cobrar valorización” siempre y cuando se haga mediante un beneficio general bajo un programa de obras específicas en un máximo de 3 años. (O. Borrero, comunicación personal, 21 de marzo de 2017).

Para Samuel Jaramillo en la experiencia colombiana de la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. “la contribución de valorización es un instrumento valioso, y que bien manejado tiene potencialidades fiscales y de equidad que son importantes” (Jaramillo, 2001, p.82).

Considerando estos inconvenientes se hace pertinente analizar el marco normativo de la contribución por valorización, con el fin de solucionarlos para elaborar la propuesta del estatuto como modelo de valorización aplicado a municipios básicos de la Orinoquía. Lo que se desarrollará en el siguiente apartado.

### **2.3.3 Marco Normativo de la Contribución por Valorización en Colombia**

Como se mencionó anteriormente, la contribución por valorización en Colombia es una de las fuentes de financiación de obras más antiguo. Se encuentra reglamentado desde el año 1921, presentando una serie de actualizaciones y regulaciones procedimentales a través del tiempo, para llegar a la normativa vigente en la actualidad, constituida por del

Decreto Ley 1604 de 1966, el artículo 317, de la Constitución Política de Colombia de 1991 y ley 1819 de 2016.

Su primer planteamiento se encuentra regulado mediante la Ley 25 del 3 de noviembre de 1921, por la cual crea el impuesto de valorización. En ese momento, consistía en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficiaban con la ejecución de obras de interés público local y desarrollando otros proyectos de obras, como canalización, de protección y mitigación ambiental. Este impuesto se liquidaba de acuerdo con la tasación de catastros especiales de las propiedades.

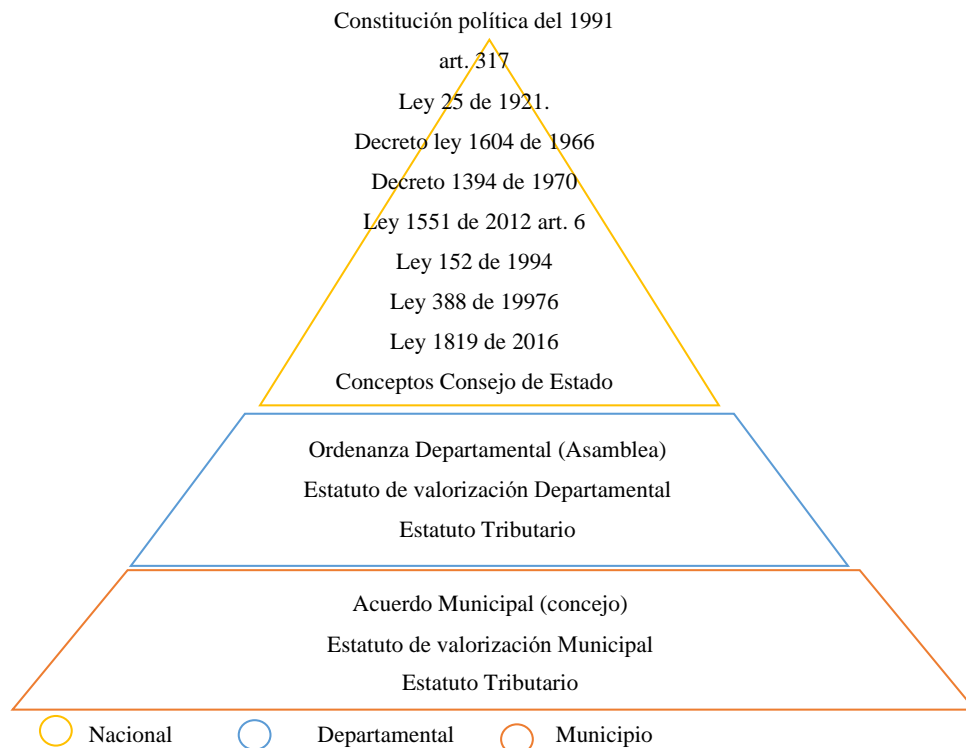
Posteriormente, la normativa colombiana evolucionó esta noción de impuesto hacia la de contribución. Bajo este abordaje, las administraciones municipales son legalmente responsables sobre la función pública del urbanismo, lo que implica una serie de deberes constitucionales y legales, para garantizar el acceso de toda la población a los servicios públicos y a la vivienda, así como al disfrute de un medio ambiente sano.

De acuerdo con los resultados de la retrospectiva de las finanzas territoriales desde 1991 elaborado por la Procuraduría General de la Nación (Mesa Días, Remolino Pulido, Pérez Rodríguez, & Igua Pérez, 2011, p. 56-57). La contribución por valorización es un instrumento de gestión que ha jugado un papel importante en la financiación de obras públicas, donde ha tenido una considerable participación en los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. Esta herramienta se encuentra enmarcada en los principios constitucionales de los artículos 317, 287, 300 y 338 y regulado a través de la ley 388 de 1997. La contribución por valorización en estos periodos no ha presentado modificaciones, sin embargo, con la expedición de la ley 1819 del 29 de diciembre de 2016, regula en los artículos 239 al 254 la contribución nacional de valorización, con el objeto de

fortalecer la financiación de las mega obras que se vienen adelantando en el territorio nacional.

A continuación, en la figura 1, se representa el marco normativo de contribución por valorización y las diferentes competencias nacionales, departamentales y municipales implicadas en el desarrollo e implementación del estatuto.

Figura 1 Pirámide jurídica de contribución por valorización y categorización



Fuente: elaboración propia (2017)

En la Figura 1 se muestra cómo desde la Constitución Política de Colombia de 1991 a través de su artículo 317 permite a las entidades de orden nacional, departamental y municipal el cobro del tributo para el financiamiento de obras urbanas. Por otra parte, la gráfica se dividió en tres órdenes que permitan la trazabilidad del marco normativa del instrumento que permita un mayor entendimiento en el momento de la formulación del instrumento de gestión urbana.

Como ocurre con otros impuestos, tanto permanentes como extraordinarios, en Colombia se han presentado varias demandas por el cobro de contribución por valorización. Ante esta situación, El Consejo de Estado ha determinado la legalidad de este tributo reiterativamente. Un ejemplo de esto puede verse en el caso de la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburra, por obras nacionales, donde se consolidaron las facultades de los municipios para percibir contribución por valorización. También la sentencia C-495/98 donde el Consejo de Estado conceptúa que la contribución por valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino a un sector de la población, que está representado por propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician. Sentencia C-45(1998) “contribución de valorización-naturaleza/contribución de valorización-destinación”.

Estas decisiones legales permiten considerar que el tributo cuenta con las garantías en el marco legal y constitucional para que las entidades territoriales hagan uso del instrumento. Se plantea proseguir con el análisis de los modelos empleados en el país para determinar su funcionamiento.

## **2.4 Modelos de Contribución por Valorización en Colombia**

Smolka (2013), hace evidente la escasez de una estructura de ingresos fiscales para mantener los servicios de una ciudad y/o financiar inversiones altamente necesarias en infraestructura urbana y servicios en Latinoamérica, lo que ha permitido que países como Colombia realicen innovaciones en las políticas empleadas para enfrentar las problemáticas sociales.

Dentro de los cambios en las políticas, son de particular interés aquellas que abordan los procedimientos de gestión y la interpretación del alcance jurídico, pues han

utilizado el mecanismo de contribución por valorización en Colombia, al punto de convertirlo en uno de los instrumentos fundamentales dentro de aquellos utilizados para financiar la inversión municipal en el desarrollo urbano. Esta perspectiva ha demostrado su efectividad en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, mediante la aplicación de modelos que han servido como referencia para otras ciudades.

Según Borrero (2014), en Colombia existen tres modelos de contribución por valorización: Bogotá, Medellín y Cali. Los modelos empleados en Bogotá y Cali se ven como un impuesto generalizado para cubrir el costo de un conjunto de obras distribuido según la cercanía a la obra y a la capacidad de pago de acuerdo con el uso del inmueble. El “modelo Medellín” por el contrario, se acerca más a la Participación en la Plusvalía por obras públicas (determinada por la Ley 388 de 1997, artículo 87). Los tres esquemas son legales dentro de la normatividad e institucionalidad colombiana, pero son diferentes en el método y enfoque del reparto de la CV. (Borrero 2014, p. 24)

- Modelo Medellín: lo realiza mediante cobro por beneficio local y las ciudades como Pereira, Manizales y Bucaramanga utilizan este modelo.
- Modelo Bogotá: lo realiza por beneficio local y lo usan ciudades como barranquilla.
- Modelo Cali: mixto a través de beneficio general.

Siendo así, se hace pertinente distinguir entre los conceptos de los diferentes instrumentos de gestión urbana como son la contribución por valorización, participación de plusvalía, impuesto predial y catastro, para lo que se ofrece la comparación entre la



contribución por valorización y la participación en plusvalía, que puede verse en el Anexo 2: Tabla comparativa de participación de plusvalía y contribución por valorización, para efectos de adoptar la decisión de cuál de los dos tributos utilizar en el caso de ejecución de obras públicas.

La contribución por valorización y participación de plusvalía presenta grandes diferencias como se puede observar en la tabla comparativa, donde la valorización es un tributo más antiguo que la plusvalía, sin embargo, según Samuel Jaramillo la “participación municipal en las plusvalías urbanas...no se plantea como sustituto del anterior sino como complementario y utilizable en casos en que la valorización no operaba convenientemente” (Jaramillo, 2001, p. 86). Por otra parte, el instrumento de valorización puede ser usado por la nación, departamento, municipios y entidades descentralizadas mientras que la plusvalía solo puede ser usada por el municipio. Finalmente, la destinación de estos recursos para el caso de valorización solo puede ser usados para la obra a financiar y se puede cobrar antes, durante y después de construida la obra y la plusvalía está dirigido a lo regulado en el artículo 85 de la Ley 388 de 1997, donde el municipio realiza el recaudo en el momento de la acción en que el contribuyente efectúa la venta del bien.

Borrero (2017) especifica que esta herramienta no ha sido utilizada en municipios pequeños o básicos, a pesar del marco legal que respalda la Constitución Política de 1991 donde incluye principios que exigen renovar la forma de organizar el desarrollo de los territorios en Colombia, y dentro de ellos, la función social y ecológica de la propiedad<sup>4</sup> por parte de las administraciones territoriales. Se aclara la posibilidad de que este fallo en la aplicación del instrumento en este tipo de municipios pueda deberse a la falta de capacidad

---

<sup>4</sup> C.P. artículo 58

organizacional y administrativa, claridad y diferencia en los conceptos de valorización y plusvalía, lo que repercute en una carencia de instrumentos de información, actualización catastral y otros procedimientos que puedan facilitar el desarrollo del recaudo. (O. Borrero, comunicación personal, 21 de marzo de 2017)

A continuación, se examinará cada uno de los tres modelos con el propósito de identificar sus ventajas y desventajas y con base en dicho análisis, se detallará el modelo propuesto para los municipios básicos de la Orinoquía:

## **2.5 La Orinoquía y sus Circunstancias Particulares**

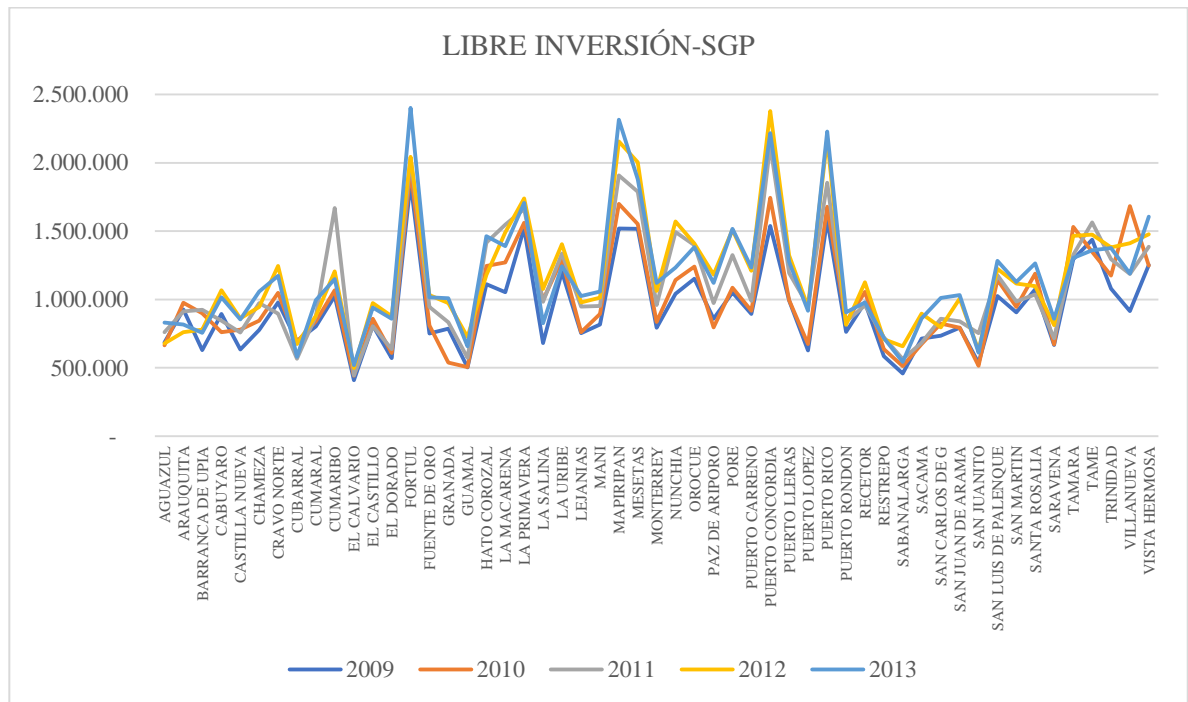
Teniendo presente que el alcance central de este estudio es proponer un estatuto de valorización para Municipios Básicos de la región de la Orinoquía, se hace apropiado abordar su definición legal. Según el artículo 7 de la ley 1551 del 6 de julio de 2012, los municipios básicos pertenecen al tercer grupo de territorios que albergan, tanto la quinta como la sexta categoría población. La quinta categoría de población es comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes, con una asignación de ingresos corrientes para libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. La sexta categoría comprende una población igual o inferior a diez mil (10.000) con una asignación de ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

La dinámica económica temporal de la región de la Orinoquía hace que las ciudades demanden servicios y presenten crecimientos acelerados desbordando las fronteras urbanas a través de poblaciones satélites. Los centros urbanos ofrecen oportunidades económicas

que atraen nuevos pobladores, lo que genera que el crecimiento muchas veces se genere sin ningún tipo de regulación urbana.

La dinámica económica de los últimos quince años en la región de la Orinoquía ha acelerado los procesos de urbanización de los 59 municipios que la comprenden, sin embargo, los ingresos corrientes de libre destinación no son suficiente frente a su extensión y situación geográfica, razón por la cual, cada día se ha disminuido la inversión en obras de desarrollo urbanas en las pequeñas ciudades, situación en la que las entidades territoriales se ven en la necesidad de contar con un instrumento que les permita gestionar políticas urbanas para la captura de otras fuentes de financiación. Actualmente, de los 59 municipios que comprende la región de la Orinoquía 49 de ellos se encuentran en sexta categoría, 4 en quinta categoría, 3 en cuarta categoría, 1 en tercera categoría y 2 en primera categoría (Yopal y Villavicencio). Es decir que el 89.83% de ellos presentan ingresos corrientes de libre destinación anuales menores a 25.000 salarios mínimos legales mensuales. Ingresos insuficientes para la inversión de obras de infraestructura urbana. De acuerdo con la ley 1551 del 6 de julio de 2012, la mayoría de los centros urbanos de la región de la Orinoquía, se encuentran clasificados en el tercer grupo correspondiente a quinta y sexta categoría (municipios básicos), con ingresos corrientes anuales de hasta 25.000 salarios mínimos legales mensuales y con población entre a 10.000 a 20.000 habitantes, recursos de inversión insuficientes frente al déficit de infraestructura urbana. Como se puede deducir, el análisis de la problemática se suma a los nuevos retos que tienen las administraciones territoriales de quinta y sexta categoría para el financiamiento de obras en pro de mitigar el déficit urbano y ofrecer una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

Figura 2 Histórico fuente de libre inversión de recursos de sistema general de participaciones.



Fuente: elaboración propia (2017)

La figura 2 presenta una relación histórica entre las fuentes de libre destinación de recursos y el sistema general de participaciones, de los municipios de la Orinoquía según el DANE, (2017). En esta imagen se puede apreciar la cantidad de recursos destinados en los últimos años, y también permite evidenciar la circunstancia planteada anteriormente donde se presenta una diferencia evidente entre los municipios productores de regalías y los que no lo son. Los municipios productores se ven beneficiados por una inversión mucho mayor.

El aumento de transferencia de la nación, por sistema general de regalías, a los municipios productores de la región de la Orinoquía, ha permitido aumentar los ingresos corrientes de libre destinación por cuanto a estos recursos se les aplican descuentos tributarios que permiten el aumento del ingreso. Sin embargo, este no es el caso para municipios no productores, clasificados en sexta categoría y de acuerdo con la resolución 679 del 28 de noviembre (2016) expedido por parte de la Contaduría General de la Nación,

(2016). Sin embargo y de acuerdo con el cambio normativo y baja de los precios del barril del crudo, los municipios productores han disminuido los ingresos teniendo en cuenta los estados de resultados publicados por el departamento nacional de planeación-DNP.

La fuente de financiación más utilizada por los municipios de la Orinoquía es el Sistema General de Participaciones, que consiste en la transferencia por mandato de los artículos 356 y 357 de la constitución política, reglamentada a través de la Ley 715 de 2001. Otra fuente muy usada por los municipios es el Sistema General de Regalías regulada mediante el Acto Legislativo número 05 del 18 de julio de 2001, modificando los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

En la Orinoquía colombiana, solo se ha podido identificar dos entidades del Estado las cuales han realizado cobro mediante valorización, el Fondo de Valorización del municipio de Villavicencio y el Instituto de Valorización Departamental (INVALMETA), en el departamento del Meta, para este caso, el instituto fue creado mediante la Ordenanza 010 de 1971.

De acuerdo a la entrevista realizada a Pilar Sánchez exfuncionaria de INVALMETA donde realizó actividades de estudios catastrales y avalúos de proyectos (2017), “se realizaron grandes obras por valorización, sin embargo por el incremento de recursos de transferencia nacional y problemas de orden público, el departamento perdió interés en la ejecución de proyectos por valorización, en consecuencia el instrumentó presento poca efectividad al punto que se cobró contribución por valorización hasta el año 2000, donde fue liquidado” (P. Sánchez, comunicación personal, 17 de Mayo de 2017).

Actualmente, y a partir del año 2008, con la expedición de la ordenanza 632, se aprueba el estatuto de valorización departamental el cual está a cargo por la Agencia para la Infraestructura del Meta (AIM), sin embargo y de acuerdo a la entrevista realizada al

gerente del AIM Juan José Casasfranco (2016), “la agencia no ha financiado proyectos por valorización, pero si se ha recaudado como fuente de recurso propio un valor considerable en la expedición de paz y salvos departamentales por concepto de valorización” (J. Casasfranco, comunicación personal, 25 de octubre de 2016) . Por las mismas circunstancias se encuentra el fondo de valorización del municipio de Villavicencio, según el concepto desde la entrevista realizada a la ingeniera Pilar Sánchez, que actualmente pertenece a la oficina de valorización municipal de Villavicencio (2017), “el municipio cuenta con estatuto de valorización aprobado mediante acuerdo 063 de 1988. Pero que actualmente la administración municipal a través de la oficina de valorización a cargo de la secretaria de infraestructura municipal se encuentra realizando el análisis jurídico, técnico y financiero para los ajustes normativos del estatuto de valorización para iniciar el cobro debido a la disminución de recursos por transferencia nacional” (P. Sánchez, comunicación personal, 17 de mayo de 2017). Por otra parte, es de rescatar lo manifestado por el ingeniero Alan Jara (2016) donde manifiesta que “como director del fondo de valorización municipal de Villavicencio en los años 1983 al 1986, se realizó la pavimentación del 70% y 80% de las vías urbanas en concreto rígido de Villavicencio” (A. Jara, comunicación personal, 3 de noviembre de 2016)

Los esquemas y planes de ordenamiento territorial de los municipios de la región de la Orinoquía formulan la ejecución de los proyectos de obras urbanas de mediano y largo plazo mediante la financiación por contribución por valorización. Sin embargo, y a pesar de garantizar la proyección financiera de los proyectos, los municipios no cuentan con la capacidad técnica, económica y poder de decisión de los gobernantes para realizar el cobro mediante contribución por valorización para mitigar el déficit urbano identificado en los diferentes instrumentos de planificación territorial. Teniendo en cuenta las consultas

realizadas a los esquemas, planes básicos de municipios de la Orinoquía Colombia y planes de ordenamiento de ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales, Barranquilla, Pereira, Armenia, Cartagena, Villavicencio y Cúcuta, y departamentos como Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca, Magdalena y Meta, que cuentan con estatutos de valorización vigente. Se evidencia que los proyectos de mediano y largo plazo se encuentran financiados a través de contribución por valorización.

La causa más probable para esa situación se relaciona con la falta de voluntad política y administrativa, asociada también al desconocimiento que pueden presentar sobre el manejo de los instrumentos de contribución. En este sentido, los mandatarios prefieren gestionar recursos por transferencia nacional, desde el sistema general de regalías y participaciones. En consecuencia, en los demás municipios y departamentos de la región de la Orinoquía, no existen estatutos de valorización. Razón por la cual la contribución por valorización no hace parte de la fuente de ingresos según los estados financieros de la contaduría general de la nación del 2016. Infortunadamente eso permite concluir que el deterioro y la falta de espacios urbanos en los municipios de la Orinoquía, se debe a la falta de decisión de los mandatarios para exigir a las entidades territoriales del cobro de valorización y participación en plusvalía, que interactúe de manera equilibrada en el desarrollo urbano de la ciudad y los intereses de los propietarios.

### **Capítulo 3. Marco Metodológico**

#### **3.1 La Investigación Documental**

El capítulo anterior sintetiza la investigación documental realizada en torno al problema planteado. Aunque pueda ser algo reiterativo mencionarlo, el fundamento de esta aproximación metodológica es “lograr la comprensión crítica sobre un fenómeno para adoptar una perspectiva teórica” (APA, 2017)<sup>5</sup>. El proceso parte por la recuperación del conocimiento acumulado sobre el objeto de estudio, de tal manera que se posibilite su revisión y análisis y concluye cuando se puede adoptar una postura crítica frente al fenómeno que permita la creación de nuevo conocimiento al respecto. Conocer los aspectos más pertinentes de una situación permite constituir un estado del arte sobre este asunto de tal manera que se constituye como un proceso que puede optimizar las decisiones respecto a un problema o situación a mejorar.

Siendo así la recopilación documental de este proyecto ha abordado el asunto de la contribución por valorización buscando ofrecer al lector un lineamiento coherente con el proyecto. De esta manera se ha iniciado por comprobar que existe un fenómeno de déficit urbano, sus causas principales y las posibilidades de solución, entre las que se encuentran los sistemas de contribución al estado, o los impuestos, como se ha denominado en el documento. Se ha buscado llamar la atención sobre la contribución por valorización, uno de los sistemas de recaudo, por lo que se ha profundizado en sus antecedentes, la manera como es manejada en el país, los modelos más importantes y sus estatutos, para finalizar proponiendo las ventajas y desventajas que puede presentar el modelo en el momento de

---

<sup>5</sup> Información recopilada en junio de 2017, del sitio web: <http://normasapa.net/que-es-el-estado-del-arte/>



aplicarlo en un territorio particular, con unas condiciones de población en las que no se ha aplicado este modelo previamente.

Este proceso ha buscado propiciar la toma de decisiones en cuanto a la formulación de un nuevo modelo fundamentado en los modelos anteriores, considerando los hallazgos realizados, sin embargo, por las características particulares del proyecto, particularmente su intención de implementación en una comunidad particular, lo que implica que no es un proyecto exclusivamente teórico, es necesario que sea dotado de los componentes que brinda un abordaje cualitativo. Procedimiento que se explicará a continuación.

### **3.2 La Investigación Cualitativa**

El abordaje cualitativo de la investigación busca comprender la circunstancia y momento en la que la ciudad requiere desarrollar un instrumento de participación para los procesos de crecimiento y transformación urbana, para brindar una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

Donald Norman, uno de los grandes expertos mundiales en usabilidad, en su libro: *El Diseño de las Cosas Cotidianas* (1988), plantea que cada vez que se quiere implementar un proyecto en una comunidad es necesario considerar las condiciones particulares de esa comunidad, algo que muchas veces escapa a lo hallado en los textos. Esas condiciones particulares son las que se quieren aprender con el abordaje cualitativo.

Para Denzin y Lincoln (2005, p. 643) la entrevista es “una conversación, es el arte de realizar preguntas y escuchar respuestas”. Como técnica de recogida de datos, está fuertemente influenciada por las características personales del entrevistador. Se ha preferido seguir el esquema de la entrevista semiestructurada porque no restringe al entrevistado por tiempo o en sus comentarios, como pasa con la entrevista estructurada,

pero tampoco es tan abierta como una conversación que es casi lo que plantea la entrevista no estructurada o abierta.

### **3.3. Diseño del Instrumentos Para la Recolección de Datos Cualitativos**

Para la entrevista semiestructurada se han diseñado unos cuestionarios acordes al grupo entrevistado, siendo un total de tres grupos, lo que implica un número igual de grupos de preguntas. Claramente los tres grupos son conformados por diferentes sectores: académicos, técnicos y políticos, relacionados con el tema de contribución por valorización en Colombia. Las entrevistas se formulan en forma de conversatorio con el fin de conocer la realidad del tributo, se exploran las experiencias con los modelos de contribución por valorización, particularmente su opinión en cuanto a las ventajas y desventajas que han encontrado al trabajar con ellos, y otros datos que puedan aportar al desarrollo de la propuesta.

#### **3.3.1 Objetivos de la entrevista**

Obtener puntos de vista especializados desde la perspectiva académica, técnica y política. Para complementar la investigación documental con las diferentes aproximaciones que diversos expertos de la región han tenido con el instrumento de la contribución por valorización.

Se busca conocer las ventajas y desventajas administrativas, técnicas y financieras, para servir como referencia en la formulación del nuevo modelo de contribución por valorización para la Orinoquía.

También se busca optimizar la posibilidad de implementación del modelo por lo que se aborda el asunto de los conflictos o problemáticas que estos expertos han tenido con el

modelo de contribución, para eliminarlos o solucionarlos en la propuesta a formular. Esto implica que se está buscando encontrar la forma de facilitar la implementación y el uso del nuevo modelo a formular para los actores involucrados.

### **3.3.2 Resultados de las entrevistas**

Las preguntas de las entrevistas pueden encontrarse en el Anexo 3 Formatos de entrevista. Una síntesis de los elementos más importantes hallados por este medio se ofrece a continuación.

Para las entrevistas realizadas a los actores que brindan un abordaje desde la técnica, se emplearon entre 15 y 40 minutos. Los entrevistados manifestaron conocer los modelos de contribución por valorización y resaltaron que éstos brindan un conjunto de herramientas particularmente útiles para el financiamiento de proyectos de desarrollo urbano, sin embargo, en algunos casos, se presentaba confusión con participación en plusvalía o impuesto predial. Un caso particular y para destacar del ejercicio de las entrevistas, fue el caso de la Gobernación del Meta, donde uno de los entrevistados manifestó que se han financiado obras con fuentes de recursos de valorización, aunque no se ha cobrado valorización por más de 20 años, si no que, estos recursos han provenido del pago de paz y salvo por valorización. Por otra parte, todos de los entrevistados incluyendo los que manifestaron confusión del instrumento, coincidieron que la falta de decisión política por parte de los administradores territoriales es la desventaja más grande.

En el caso de los actores académicos, se realizaron entrevistas entre 30 a 60 minutos, en ellas los entrevistados manifestaron varios planteamientos que vale la pena expresar que hay un acuerdo en la contribución por valorización es un instrumento antiguo,

que ha permitido el desarrollo urbano de grandes y medianas ciudades en Colombia, como es el caso en ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Pereira, Manizales y Bucaramanga, barranquilla.

En el cruce de posiciones y punto de vistas por los entrevistados se destaca lo siguiente: de las 10 entrevistas realizadas a diferentes actores directos e indirectos, consideran que la normatividad vigente de contribución por valorización es clara en cuanto al procedimiento para la elaboración y actualización de los estatutos de valorización, sin embargo, una de estas entrevistados, no está de acuerdo, que en un documento tan técnico pueda ser modificado por un legislativo (concejo o asamblea), ya que este puede alterar los resultados esperados. Otro elemento importante y en la que todos estaban de acuerdo, es que el éxito del instrumento es la capacidad de pago del propietario sin importar el estrato socioeconómico. Sin embargo, todos coincidieron que es un instrumento muy positivo en el desarrollo urbano, pero puede ser negativo cuando las obras son demoradas o cuando se improvisa en la estructuración del proyecto como en la participación de la comunidad.

Por otra parte, a la pregunta de investigación ¿por qué las entidades territoriales de la Orinoquía de Colombia no utilizan el instrumento de financiación mediante contribución por valorización para reducir el déficit urbano? Es preciso indicar, que en el ejercicio metodológico de la indagación teórica y práctica de la investigación, permite concluir que la respuesta corresponde a la toma de decisión, pues tal variable, ha llevado a que los Alcaldes y Gobernadores, hagan uso de otras fuentes e instrumentos de financiación que no le genere un desgaste administrativo y político en el ejercicio participativo de informar y presentar cuentas claras a la comunidad sobre la inversión de los recursos públicos para afrontar el déficit urbano de las ciudades. Otra variable por la que no se usa el instrumento en los municipios de la región de la Orinoquía, es el desconocimiento por parte de las

entidades territoriales para desarrollarlo. Finalmente, se ha podido concluir que una de las razones por las que se han liquidado los fondos u oficinas de valorización en Colombia, son los gastos administrativos que exigen las entidades descentralizadas, y más aún, cuando estas dejen largos plazos sin la utilización de la herramienta.

La experiencia y éxito en el desarrollo del instrumento en la ciudad de Villavicencio, aportadas por Alan Jara (2016) “en lo relacionado a la participación de la comunidad y las diferentes estrategias que se deben considerar para la aplicación y evolución del instrumento” (A. Jara, comunicación personal, 3 de noviembre de 2016). En este sentido también es pertinente considerar las prevenciones de Pilar Sánchez (2017) en cuanto a la situación política, social, y de orden público, para el buen uso y desarrollo del instrumento (P. Sánchez, comunicación personal, 17 de mayo de 2017).

Uno de los resultados más importantes ha permitido el acercamiento cualitativo, es haber corroborado las hipótesis formuladas en cuanto a las causas de la ausencia del recaudo por valorización en la Orinoquía, que pueden sintetizarse en falta de conocimiento heredada de la falta de voluntad política. Esto a su vez soporta la idea de formular un instrumento que se aplique a la región, a la que los administradores territoriales puedan tener acceso para aplicarlo.

## **Capítulo 4. Resultados y discusión**

### **4.1 Modelo Bogotá**

El modelo de contribución de valorización de Bogotá se encuentra normalizado en el Acuerdo 7 de 1987 y fue el primer modelo utilizado para la ejecución de obras de desarrollo urbano en el país, donde se destacan importantes obras como el Puente del Común, tramos de la Autopista Norte y Avenida Boyacá, sin embargo, es uno de los modelos más polémicos por presentar demoras en las obras, sobrecostos, improvisación y capacidad de pago por parte de los beneficiarios. Por otra parte, este modelo ha sido utilizado en otras ciudades del país, pero a diferencia de Bogotá, el instrumento no ha generado dificultades en la aplicación según las apreciaciones de Oscar Borrero en la entrevista realizada en Bogotá el 21 de marzo de 2017.

Según Borrero en el libro Instrumentos Notables de políticas de suelo en América Latina (2014), “Bogotá midió el efecto valorización hasta 1995 para definir el cobro de las nuevas obras. Sin embargo, a partir del Estatuto de Valorización, expedido en 1987, se definió que el impacto en los inmuebles y en los ciudadanos no solamente se debe medir a través del efecto valorización sino en todos los beneficios: movilidad, ordenamiento urbano, calidad de vida, usos del suelo”. Además, Borrero considera que existen diferentes métodos para el cobro y distribución de valorización en Bogotá.

“Hay diferentes métodos posibles para distribuir la CV generada por obra, proyecto plan o conjunto de obras que causen beneficio local o general, contemplados en la legislación local de Bogotá como son el método de los frentes, método de las áreas, método de los frentes y áreas, método de doble avalúo, método de las zonas, Método de los factores de beneficio y método de comparación. Bogotá, para la

liquidación de la CV, tradicionalmente ha usado el Método de Factores de Beneficio”. (Borrero, 2014, p. 25)

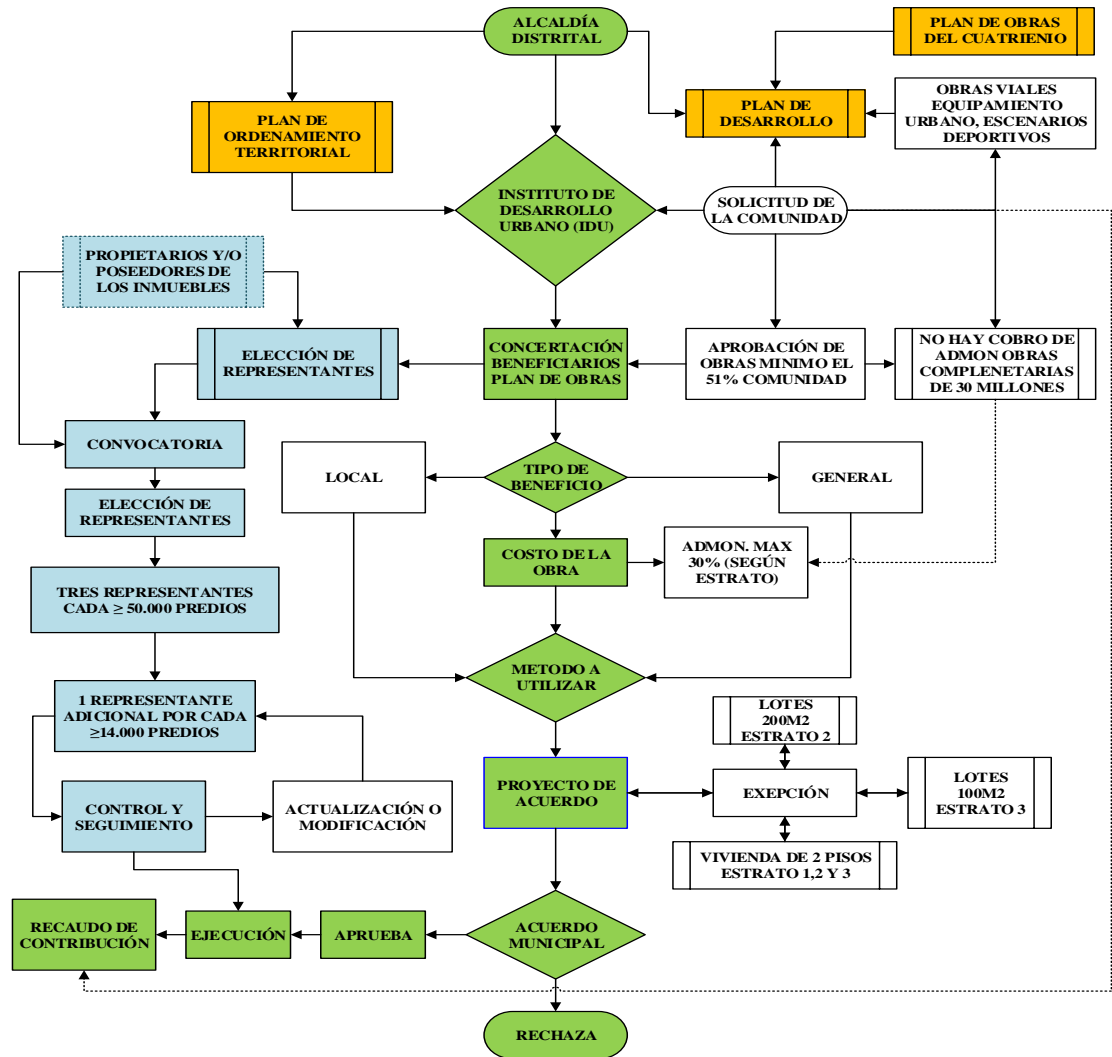
Adicionalmente y de acuerdo a la normatividad vigente por la Alcaldía Mayor de Bogotá en su portal web, el Estatuto de Valorización ha sido modificado, complementado e incluso subrogado en algunos asuntos, por normas posteriores, como la Constitución Nacional de 1991, el Estatuto Orgánico del Distrito (Decreto Ley 1421 de 1993) y los Acuerdos 16/90, 19/90, 14/92, 31/92, 25/95, 9/98, 8/00, 45/01, 48/01, 97/03, 179/05, 180/05, 398/09, 445/10, 451/10, 500/12 y 523/13.

La figura 3 presenta el flujograma del Estatuto de Valorización de Bogotá, teniendo como referencia la Ordenanza 07 (1987), que permite una mayor comprensión del Estatuto de Valorización de Bogotá. En él se abordan las diferentes actividades, desde el inicio hasta su terminación y se realiza la identificación de actores que se encuentran dentro del proceso. Se destacan, en color amarillo, los instrumentos como el plan de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo mediante la planificación de obras cuatrienales. El color azul identifica la participación de la comunidad en la toma de decisiones y los procedimientos para hacerlo. Finalmente, el color verde señala las diferentes etapas a considerar, por la entidad encargada de ejecutar el instrumento, para la estructuración, viabilidad, aprobación, ejecución y liquidación del plan de obras, en respuesta a las diferentes necesidades de la comunidad.

Este modelo presenta excepciones en el Acuerdo 7 de 1987 que permiten eliminar el cobro de tributo a los estratos 1 y 2 y ser flexible con el estrato 3. Una de las debilidades de este modelo es que no desarrolla un estudio detallado de la capacidad de pago sus beneficiarios, lo que pone en riesgo el cumplimiento en los pagos del contribuyente, toda

vez que la liquidación se realiza de manera sectorial y no independiente, como es el caso que desarrolla el modelo aplicado en Medellín y Cali.

Figura 3: flujograma del Estatuto de Valorización de Bogotá (Ordenanza 07 de 1987).



CONVENCIONES

- Institucional
- Comunidad
- Instrumento

Fuente: elaboración propia (2017)



El Acuerdo 7 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, Bogotá D.C, 29 mayo de 1987, establece cómo el estatuto de valorización de Bogotá es utilizado para el financiamiento de obras de interés público. Se determina que el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) tiene la competencia para realizar operaciones administrativas de cálculo, liquidación y distribución de la contribución de valorización, por delegación o concentración; también se expresa que le corresponde hasta un 30% de los valores recaudados, destinados a gastos administrativos.

Para el desarrollo de los proyectos de valorización, la ejecución y cobro de obras que hayan de realizarse se ordenará desde el Concejo de Bogotá. El Alcalde Mayor tendrá que presentar su plan cuatrienal de tramos viales y obras complementarias solicitadas por la comunidad por un valor hasta 30 millones de pesos, previo concepto favorable de la junta directiva del departamento de planeación distrital IDU.

Es importante destacar de este modelo, la utilización de instrumentos de planificación como son el plan de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, que interactúan de manera planificada en el desarrollo urbano de la ciudad.

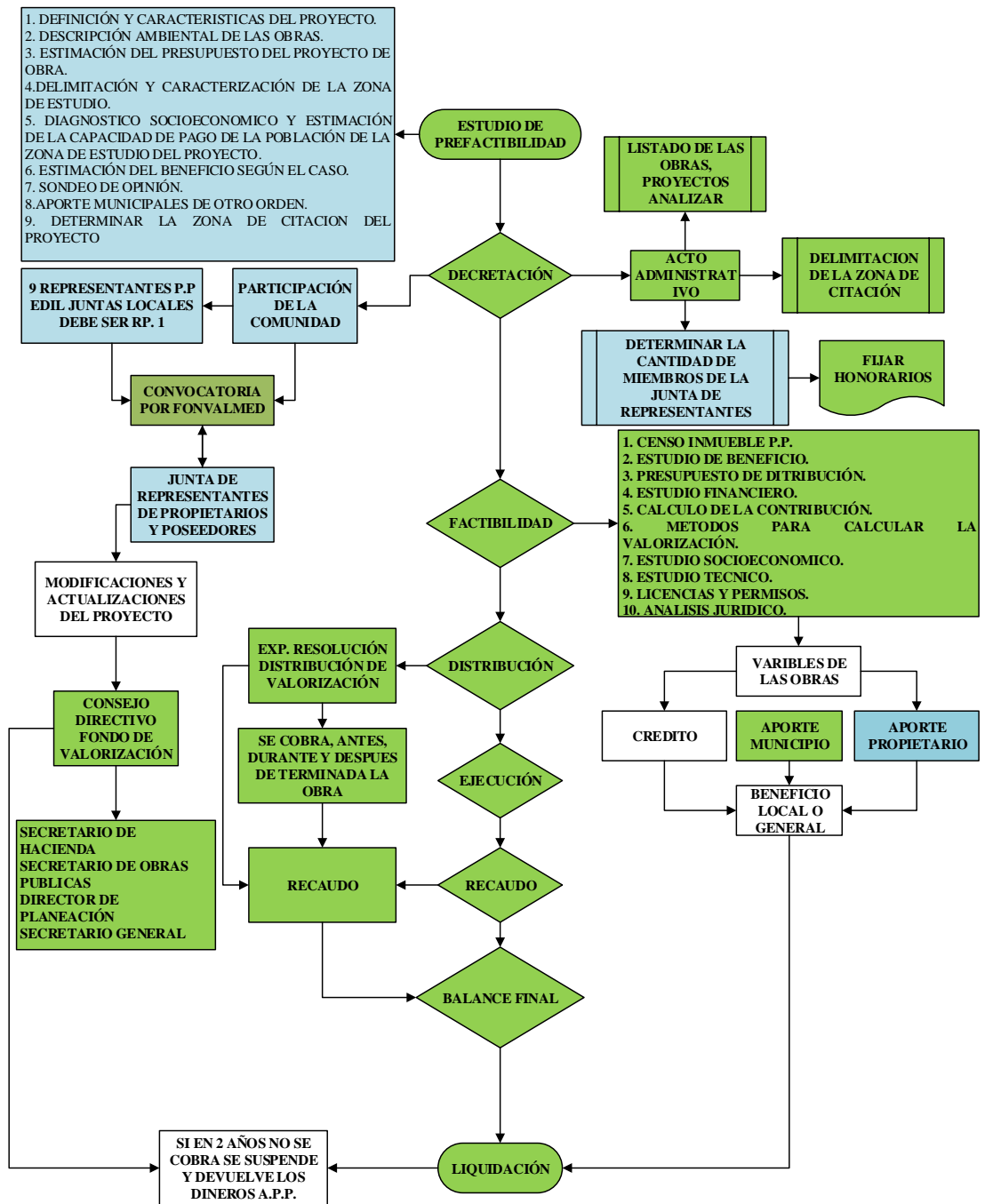
#### **4.2 Modelo Medellín**

La contribución por valorización en Medellín se encuentra regulada mediante el Acuerdo 58 de 2008, en la actualidad es administrado por el fondo de valorización del municipio de Medellín (FONVALMED). Según Borrero (2014), es el segundo modelo de valorización identificado en Colombia, y tiene la particularidad de realizar el cobro mediante la capacidad de pago de cada propietario a partir del cálculo del ingreso neto de los predios de zona de influencia, cuando la capacidad de pago resulta inferior al costo de la obra, solo se puede cobrar hasta ese valor. Al mismo tiempo, este autor argumenta que

“Medellín tiene una larga tradición, similar a la de Bogotá, en el cobro de la CV para hacer sus obras públicas. La mayor parte de las vías de la ciudad se financiaron desde 1938 por este instrumento. Tan amplia es la trayectoria de Medellín que incluso ha orientado a la implementación del modelo en otros municipios como fue el caso de Bucaramanga y Manizales”. (p. 26).

En la estructura del estatuto de valorización se puede evidenciar cómo gran parte de sus procedimientos se encuentran articulados con la participación de la ciudadanía. Ello presenta una diferencia fundamental al ser comparado con el modelo de Bogotá que se encuentra estructurado en los instrumentos de planificación. Otra diferencia importante es el procedimiento de la capacidad de pago, pues en el caso del modelo de Medellín se realizan trabajos de campo detallado en cuanto a los ingresos de cada propietario sin importar el estrato o sectores económicos de la ciudad, mientras que en el modelo de Bogotá sólo se identifican dos actores, la participación de la comunidad y las diferentes etapas del instrumento.

Figura 4 flujograma Estatuto de Valorización de Medellín (Ordenanza 58 de 2008).



CONVENCIONES

- Institucional
- Comunidad

Fuente: elaboración propia (2017)

El Estatuto de Valorización de Medellín, comparado con el modelo de Bogotá, presenta mayor diversidad de métodos para determinar la contribución, además permite hacer uso tanto del método individual como del método combinado; es decir, se pueden aplicar varios procedimientos desde el análisis de conveniencia del proyecto o las consideraciones técnicas que permitan realizar la liquidación del valor a pagar por parte del contribuyente o propietario.

### **4.3 Modelo Cali**

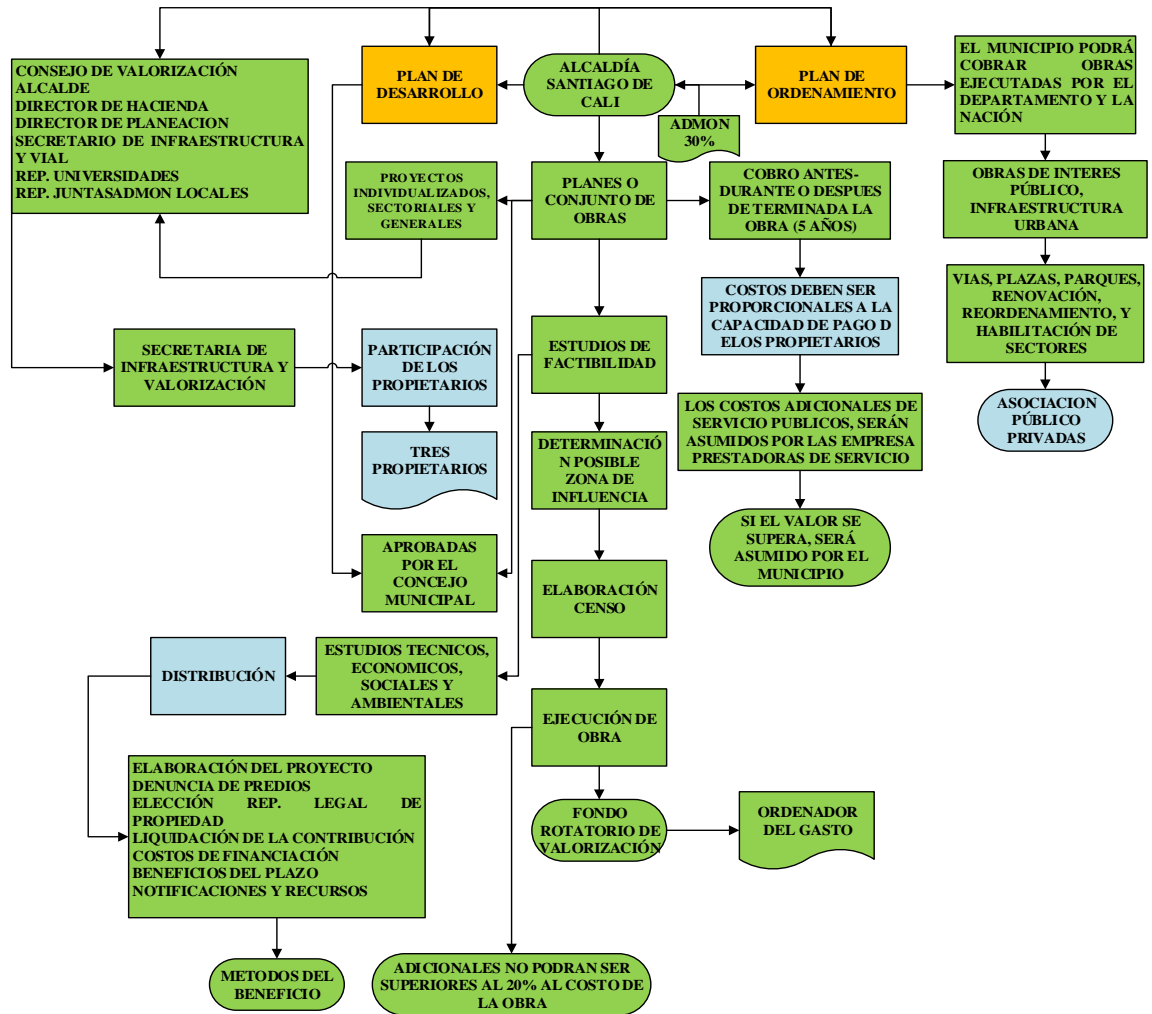
Finalmente, se ha identificado un tercer modelo de contribución por valorización en Colombia, aplicado en la ciudad de Cali, que se encuentra regulado mediante el acuerdo 0178 de 2006, actualmente administrado por la Secretaria de Infraestructura y Valorización del municipio de Cali. De acuerdo con los estudios realizados por valorización en Colombia por Oscar Borrero en el 2014, El modelo Cali se está aplicando la contribución por beneficio general, a diferencia de Bogotá y Medellín que aplican la contribución por beneficio local.

Según Oscar Borrero (2014, p. 24), “el modelo de Bogotá y el de Cali se parecen más a un impuesto generalizado para cubrir el costo de un conjunto de obras distribuido según la cercanía a la obra y a la capacidad de pago de teniendo en cuenta el uso del inmueble. El modelo de Medellín, por el contrario, se acerca más a la Participación en la Plusvalía por obras públicas, determinada por la Ley 388 de 1997, artículo 87. Ambos son legales dentro de la institucionalidad colombiana, pero son diferentes en el método y enfoque del reparto de la CV”.

El análisis propuesto por Borrero permite determinar que la estructura del estatuto de valorización está conformada por las etapas de contribución, distribución y ejecución de obras, denuncia de predios, registros de direcciones intervenciones de propietarios, imposición de la contribución, recaudo de las contribuciones, adquisición de predios declarados de utilidad pública, fondo rotatorio de valorización, consejo de valorización. La diferencia de este modelo con los modelos de Bogotá y Medellín es el conjunto de obras de interés público que se imponen a los propietarios o poseedores, donde el Municipio podrá cobrar las obras contribución por valorización ejecutadas por el Departamento o por la Nación o entidades descentralizadas. También podrán cobrar valorización cuando se desarrollen pavimentaciones de vías públicas en barrios o sectores populares o de escasos recursos, por lo tanto, en este estatuto de valorización se puede identificar elementos utilizados en los estatutos de valorización de Bogotá y Medellín, es decir es una estructura mixta de los dos modelos bajo el método de beneficio general.

Respecto al costo administrativo por parte del Municipio sólo se podrá cobrar hasta un 30%, las excepciones para el cobro son representadas por propietarios o sociedades de iglesias, usos culturales, sociales y comunales, monumentos nacionales, patrimonio, cementerios, defensa civil, cruz roja, zonas de sesión obligatorias, y por solicitud de exoneración a propietarios que tengan más de dos inmuebles, donde, solo lo podrán realizar una sola vez.

Figura 5 flujograma Estatuto de Valorización de Cali (Ordenanza 0178 de 2006).



CONVENCIONES

- Institucional
- Comunidad
- Instrumento

Fuente: elaboración propia (2017)

Es importante destacar de este modelo, la interacción de la institucionalidad y la comunidad en cuanto a la participación de la ciudadanía en la formulación de los proyectos, de igual manera, la forma de como los proyectos son priorizados de acuerdo con los diferentes instrumentos de planificación del municipio. En consecuencia, este modelo de valorización comparado a los modelos de Bogotá y Medellín, permite identificar la generalidad de las actividades en los diferentes procedimientos en cada una de las etapas del proyecto.

#### **4.4 Comparación de los Estatutos**

Para una mayor comprensión de la estructura legal de los estatutos de valorización, se procedió a realizar un comparativo, desde el punto de vista de la naturaleza jurídica, obras que causan valorización, participación del concejo municipal, presupuesto de los proyectos, distribución, métodos y la participación de la comunidad, con la finalidad de comprender e identificar la estructura necesaria para la formulación del modelo de valorización aplicado a municipios básicos. Puede encontrarse en el Anexo 4. Tabla: Diferencia de los estatutos de valorización.

Los estatutos presentan una naturaleza jurídica procedimental muy parecida a excepción del modelo de Bogotá, donde el alcalde tiene facultad de cuantías menores de 30 millones y de las cuales no requiere la autorización del concejo municipal. De igual manera los tres modelos cobran una administración hasta el 30%. La administración de los recursos mediante valorización es realizada entes descentralizados a excepto de modelo de Cali, que es ejercida por la secretaria de infraestructura y valorización municipal. El cobro de contribución de valorización de beneficio local y general es para los modelos de Bogotá y Medellín y en el caso de Cali es de beneficio general. Por otra parte, el modelo de Cali

cobra valorización a obras intervenidas en su jurisdicción, previa autorización del municipio, departamento y la nación. El modelo Medellín presenta más alternativas de método de beneficio frente al modelo de Bogotá y Cali.

Se puede concluir, que es importante para el desarrollo del modelo de valorización, la utilización de métodos de beneficio más comunes en los tres modelos, de los cuales permita de manera más simple su utilización por parte de las administraciones territoriales, como también la integración de los instrumentos de planificación y participación de los beneficiarios.

#### **4.5 Ventajas y Desventajas de los Modelos de Contribución Analizados**

Como resultado del análisis realizado a los tres modelos de valorización desarrollados en Colombia, se pueden resaltar varios elementos importantes que permitan definir los aspectos más pertinentes para la generación del instrumento de gestión urbana objeto de este proyecto.

##### **4.5.1 Ventajas**

- Es uno de los instrumentos de financiación de obras urbanas como rurales más antiguo en Colombia, como se ha podido evidenciar en obras de desarrollo urbano en diferentes ciudades del país.
- Es el único instrumento en la que los propietarios pueden solicitar y participar en el financiamiento de obras, toda vez, que permite que se prioricen obras por solicitud de la comunidad.



- Son instrumentos que se desarrollan en plazos no mayores a 5 años, toda vez que si no se cumple estos plazos se debe realizar la devolución de los dineros.
- Cuentan con el respaldo normativo y marco jurídico necesario para la implementación.
- Autonomía de las entidades territoriales para determinar el procedimiento.
- No requieren de tener todo el recurso para el inicio de las obras. Pues se puede realizar el cobro antes, durante y después de terminadas las obras.
- Se pueden apalancar las obras con créditos y otros mecanismos de participación financiera.
- Mejora la gestión y aumento de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, por pertenecer a ingresos tributarios por parte de las entidades territoriales.
- Planeación más eficiente, por ser concertada directamente por la comunidad.
- El instrumento se puede desarrollar con otros instrumentos como son asociaciones públicas privadas o concesiones según lo determine el estudio económico.
- Existe la suficiente experiencia técnica como académica para el desarrollo del instrumento.

#### **4.5.2 Desventajas**

- Falta de decisión por parte de los gobernantes, pues muchos consideran que la utilización del instrumento les afecta la popularidad.

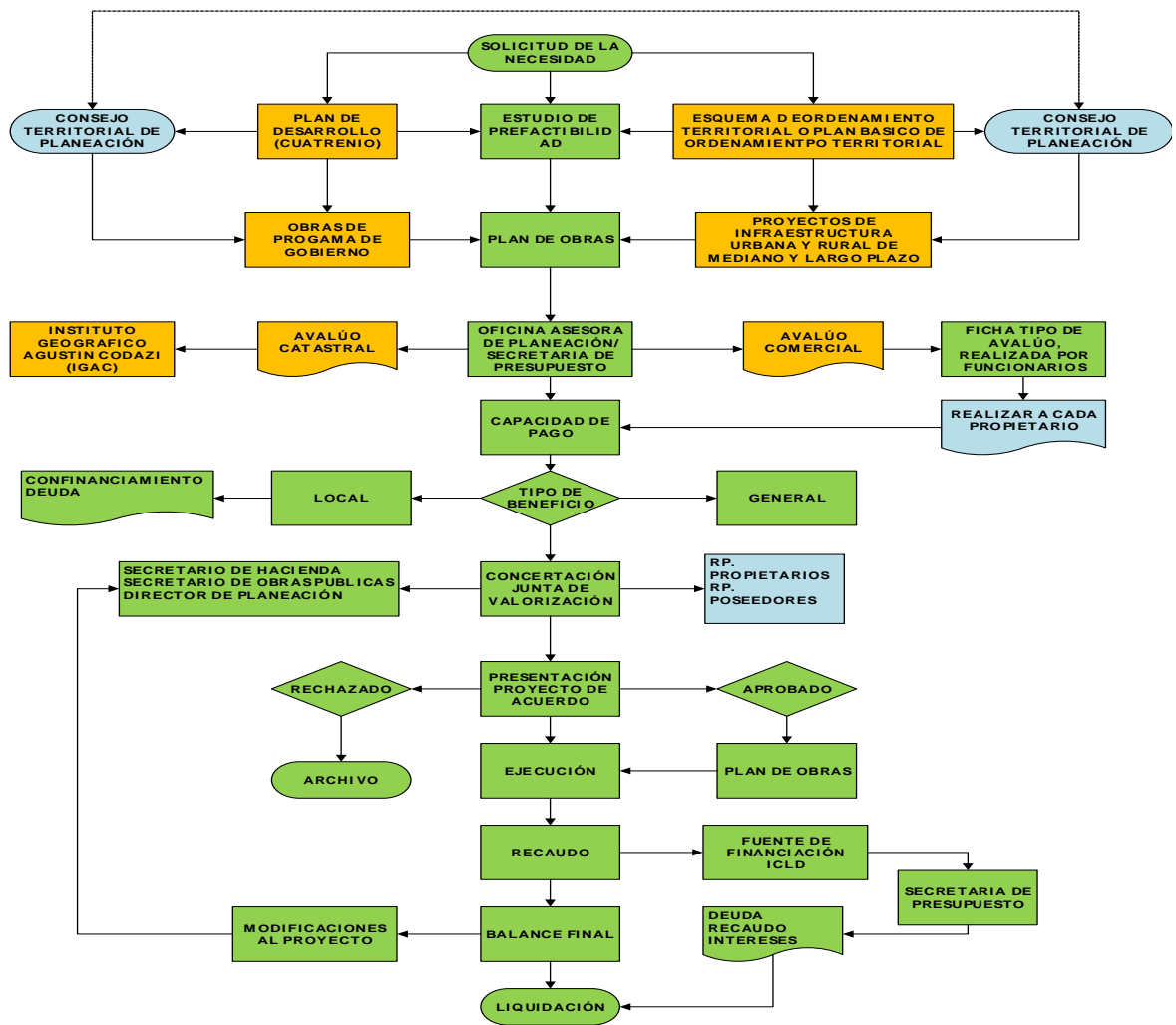
- Desconocimiento del instrumento por confusión con participación de plusvalía o impuesto predial.
- Falta de titulación de predios, por falta del saneamiento predial del municipio.
- Improvisación en el desarrollo del instrumento, violación del debido proceso y vulnerabilidad de los procedimientos regulados en los estatutos.
- Capacidad de pago por parte del beneficiario, realizar proyectos donde los propietarios no tienen la capacidad de pago.
- Demora en la ejecución de las obras, por incumplimientos del contratista o por desviación de fondos por parte de las administraciones territoriales.
- Problemas de recaudo en municipios que se encuentran en situaciones de orden público.

El resultado de la presente investigación busca que los municipios básicos o Municipios de quinta y sexta categoría de la Orinoquía, utilicen el modelo propuesto en esta investigación como una ayuda administrativa, técnica y financiera. Así se podrá implementar la contribución mediante valorización como instrumento de gestión para el financiamiento de obras de infraestructura para el desarrollo urbano y rural. La estructura del modelo recopila las experiencias y ventajas de los modelos de Bogotá, Medellín y Cali, con respecto a la normatividad vigente, y organiza procesos y procedimientos buscando que sean de fácil comprensión para los lectores, de tal manera que pueda ser utilizado por cualquier funcionario, siguiendo las apreciaciones de Oscar Borrero en cuanto a que la

estructura debe ser de fácil entendimiento y que pueda ser desarrollado por los secretarios de despachos de cada administración municipal.

Partiendo del análisis de los tres modelos mencionados, se tomó como referencia los tres aspectos identificados en la estructura de los diferentes flujogramas elaborados para comprender de manera estructural cada uno de los estatutos de valorización utilizados en Colombia, siendo ellos: Institucional, Comunidad, e Instrumento. La estructura del estatuto se organizó teniendo presente esos tres aspectos, tomando la estructura del modelo Medellín para el caso de la participación de la comunidad, el modelo Bogotá aporta en la utilización de los instrumentos de planificación como son los esquemas o planes básicos de ordenamiento territorial para la ejecución de proyectos de desarrollo urbano de corto, mediano, largo plazo, y, finalmente, la forma de como el estatuto permita el cobro del tributo a obras desarrolladas por la Nación y el Departamento como lo tiene regulado el modelo de Cali. Por último, se ha utilizado el marco legal analizado para aplicar la normativa respecto a la distribución y método, regulada por la Ley 1819 de 2016 que guarda concordancia con los tres modelos identificados en la presente investigación. La figura 6 concreta el modelo que se ha desarrollado.

Figura 6 Flujograma propuesta Estatuto de Valorización para municipios básicos de la región Orinoquía.



CONVENCIONES

- Institucional
- Comunidad
- Instrumento

Fuente: elaboración propia (2017).

Los detalles y el proceso de desarrollo del modelo propuesto pueden verse en el anexo 5. Estatuto de contribución de valorización para municipios básicos de la Orinoquía.

El estatuto propuesto se desarrolló mediante un documento de proyecto de acuerdo, donde su estructura está comprendida por una introducción, naturaleza jurídica, de los beneficios de la contribución de valorización, hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable, métodos, consejo municipal de valorización, etapas de la contribución de valorización, distribución, recaudo, informe de gestión, estado de resultados y liquidación, fondo de valorización y plan de obras.

La propuesta ha sido presentada a los actores del proceso que fueron entrevistados, con el fin de conocer diferentes apreciaciones a nivel técnico. El anexo 6. Tabla: socialización estatuto de valorización para municipios básicos, corresponde a la socialización realizada a secretarios de planeación al estatuto. En el ejercicio de la socialización, se procedió a realizar la entrega física y mediante correo electrónico a secretarios de planeación y alcaldes de municipios de los departamentos de Vichada, Meta, Casanare y Arauca. Donde en el cruce de variables destacaron que el documento es claro y entendible, y es un instrumento necesario o adecuado para obtener recursos para el financiamiento de obras urbanas, sin embargo se considera que el instrumento puede no ser muy apetecido por la comunidad, pues la comunidad está acostumbrada a que el Estado le

haga todo y, además, que existen municipios que presentan problemas de predios y que algunos presentan dificultades en el recaudo por su baja capacidad organizacional y administrativa.

## **Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones**

### **5.1 Conclusiones**

Como parte de los resultados de la investigación documental y cualitativa, se puede señalar que la contribución por valorización es uno de los instrumentos de gestión urbana más antiguos y eficientes para el financiamiento de obras urbanas en pro de reducir el déficit urbano. También es uno de los instrumentos de mayor participación de la comunidad, ya que los propietarios y poseedores de los inmuebles pueden solicitar a las entidades territoriales la financiación de obras de infraestructura a través de este instrumento. Por otra parte, los modelos de contribución mediante valorización de Bogotá, Medellín y Cali son muy eficientes y prácticos para otras ciudades en Colombia, a pesar de que, en algunos casos, ha generado polémica y controversia. De la misma manera, existen buenas experiencias en cuanto a la reducción del déficit urbano de las ciudades, debido a la confianza que ha generado a los beneficiarios, lo cual ha permitido que se siga usando esta herramienta por las entidades territoriales.

Se ha podido concluir, que el instrumento ha tenido buenas experiencias por parte de las entidades territoriales en cuanto al recaudo, toda vez que ha superado el recaudo de impuesto predial, siendo una herramienta de gestión institucional muy importante por el aumento de ingresos corrientes de libre destinación sin embargo se han presentado desventajas por la improvisación y desconocimiento del instrumento.

La falta de decisión ha sido una de las variables más representativas, por la cuales las entidades territoriales no han hecho uso de esta herramienta, en donde en muchos casos se ha llegado al estudio de prefactibilidad o hasta la aprobación del estatuto, pero ha faltado la decisión para su implementación.

De acuerdo al desarrollo de los objetivos específicos y las experiencias de los actores e insumos bibliográficos y normativo, fue posible el cumplimiento del objetivo de la investigación, toda vez que estas variables fueron necesarias para proponer el estatuto de valorización para municipios básicos de la Región de la Orinoquía, siguiendo la estructura social, económica de las buenas prácticas administrativas en cuanto a la participación de actores directos e indirectos que brindaron las herramientas necesarias para el desarrollo de la formulación del instrumento de gestión urbana.

La propuesta del modelo de valorización adecuado para los municipios básicos de la región de la Orinoquía, ha tenido buena aceptación por parte de las administraciones territoriales de la región, toda vez que brinda una alternativa de gestión financiera para el desarrollo de los municipios en pro de reducir el déficit urbano.

## **5.2 Recomendaciones**

Se recomienda a las entidades territoriales de la Orinoquía Colombiana que se encuentre en quinta y sexta categoría, hacer uso del instrumento de gestión urbana con el fin de garantizar el cumplimiento de políticas públicas en pro de reducir el déficit urbano y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

De igual manera, se recomienda que la estructuración de los proyectos como el recaudo, sea realizado directamente por los municipios y no por entes descentralizados, toda vez que esto aumentaría los costos del proyecto. Por otra parte, es necesario no improvisar en el instrumento en cuanto a la determinación del beneficio, método y capacidad de pago de los beneficiarios. Es necesario también realizar los estudios socioeconómicos teniendo en cuenta los insumos y variables necesarios, con el fin de determinar la capacidad de pago de los propietarios.



También se recomienda utilizar el instrumento, mediante el uso de alternativas de cofinanciación por parte del Municipal, Departamento y Nacional, toda vez que este tipo de proyectos refleja el esfuerzo fiscal de los beneficiarios y son prioridad frente a otros proyectos, que no reflejan el esfuerzo e interés de los beneficiarios para su financiación.

Finalmente es necesario el uso del instrumento para mejorar los tributos mediante la fuente de financiación de ingresos corrientes de libre destinación, con el fin de tener un mejor calificativo ante el Departamento Nacional de Planeación-DNP y adicionalmente que sirva como mecanismo para ascender de categoría de acuerdo con la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de La Nación para recibir mayores beneficios fiscales.

## Referencias

American Psychological Association. (2015). manual de publicaciones de la American Psychological Association, tercera edición. México, D.F.

Acuerdo 58 Concejo de Medellín. (6 de diciembre de 2008). Por medio del cual se expide el estatuto de la contribución de valorización del municipio de Medellín, se crea la subsecretaría de valorización y se dictan otras disposiciones. Medellín, Colombia. obtenido de

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/sites/subportal%20del%20ciudadano/planeaci%3bn%20municipal/secciones/publicaciones/documentos/atlas%20-%20planos%20protocolizados%20pot/acuerdo%2058%20de%202008%20-%20estatuto%20de%20valorizaci%3bn>

Acuerdo 178 Concejo de Santiago de Cali. (13 de febrero de 2006). Por el cual se establece el Estatuto de Valorización en el Municipio de Santiago de Cali. Cali, Colombia. Obtenido de

[http://www.cali.gov.co/infraestructura/publicaciones/45529/acuerdo\\_178\\_de\\_2006\\_estatuto\\_de\\_valorizacion/](http://www.cali.gov.co/infraestructura/publicaciones/45529/acuerdo_178_de_2006_estatuto_de_valorizacion/)

Acuerdo 7 Concejo del Distrito Especial de Bogotá. (29 de mayo de 1987). Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá. Bogotá, Colombia. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=900>

Borrero, O. (2014). La contribución de valorización o mejoras en la experiencia colombiana: revisitando prejuicios, En M. Smolka., y F. Furtado (Ed.), Instrumentos notables de políticas de suelo en américa latina (pp. 23-29). Obtenido de <https://www.lincolnst.edu>: [http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/smolka-et-al\\_2014\\_instrumentos-notables-de-politicas-de-suelo-en-america-latina.pdf](http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/smolka-et-al_2014_instrumentos-notables-de-politicas-de-suelo-en-america-latina.pdf)

Borrero, O., E. Durán, J. Hernández y M. Montaña (2011). Evaluación de las prácticas de contribución de mejoras en Colombia: la experiencia de Bogotá y Manizales. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land policy

Borrero, O. (21 de marzo de 2017). Valorización en pequeñas ciudades. (w. m. cortes, entrevistador) Bogotá.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 317, recuperado: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Departamento Nacional de Planeación. (2003). Manual de Financiación Para Proyectos de inversión. Bogotá.

Hernández, j. (2007) la contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá (Colombia) en el periodo 1987.2004 y prospectiva. En: M.C. vejarano (Ed.) movilización social de la valorización de tierras: casos latinoamericanos. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land policy

Jara, A. (3 de noviembre de 2016). Fondo de valorización de Villavicencio. (w. m. cortes, entrevistador) Bogotá.

Jaramillo, S. (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo, la contribución de valorización y la participación de plusvalía. En M. Smolka., y F. Furtado (Ed.), *Recuperación de plusvalías en América Latina Alternativas para el desarrollo urbano* (pp. 71-97). Obtenido <https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>

Lesmes, A. (16 de abril de 2014). En Colombia hay un enorme déficit de infraestructura. Portafolio. Recuperado de <http://www.portafolio.co/>

Ley 25 Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., (1921) (s.f.). <http://www.secretariasenado.gov.co>. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=258>

Ley 1551 Senado de la Republica de Colombia, (2012) (s.f.). <http://www.secretariasenado.gov.co>. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html)

Ley 1819 Senado de la Republica de Colombia (2016) obtenido de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1819\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html)

Maldonado, m. M., Pinilla, J. F., Rodríguez, J. F., & Valencia, N. (2006). *Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_docencia/profesores/maldonado\\_maria\\_mercedes/publicados/planes\\_parciales-maria\\_mercedes\\_maldonado.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_docencia/profesores/maldonado_maria_mercedes/publicados/planes_parciales-maria_mercedes_maldonado.pdf)

Mesa Díaz, C., Remolino Pulido, J., Pérez Rodríguez, A., & Igua Pérez, D. (Noviembre de 2011). <https://www.procuraduria.gov.co>. (iemp, editor) recuperado el noviembre de 2016, de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/cartilla%20descentralizaci%c3%b3n.pdf>

Molinatti, C. (2013). *Definición de Políticas de Suelo Urbano en América Latina Teoría y Práctica*. (v. mg, ed.) Recuperado el 11 de abril de 2017, de <https://www.lincolninst.edu>: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf>

Montaño, M. C. (2015). *La Fiscalidad de la Propiedad Inmobiliaria y el Desarrollo de las Ciudades Colombiana.*, (pág. 14).

Montaño, M. C. (2016). *Colombia, C. Cesare (Ed.), Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe*. (pp. 99-121) Obtenido de <http://www.lincolninst.edu>: <http://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-2.pdf>

Norman, D (1988) *El Diseño de las Cosas Cotidianas* (1988), Nerea.

Ortega, Ávila Cristhian (2008). Algunas consideraciones sobre la definición, importancia y complejidad de la gestión urbana: a manera de introducción. En “Gestión urbana. Debates y aplicaciones. Bogotá. Grupo de Investigaciones Gi\_MGU. Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia.

Sánchez, P. (17 de mayo de 2017). El Instituto de Valorización Departamental del Meta. (w. m. cortes, entrevistador) Villavicencio.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalía en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.