

Análisis del comportamiento de la contribución por valorización en las finanzas públicas territoriales en la ciudad de Montería, departamento de Córdoba durante el periodo 2008 – 2019.

Presentado por

César Andrés Cayón Jiménez

Rodrigo Andrés Aristizábal

Estudiantes del programa de Economía

Entregado a:

Esp. Msc (c). Jairo Andrés De León Acosta

Esp. Finanzas. Carlos Gabriel Hernández Andrade

Universidad del Magdalena

Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas

Programa de Economía

2020

Tabla de contenido

1. Resumen.....	3
2. Objetivo General.....	4
2.1. Objetivos Específicos	4
3. Motivación y Justificación	5
4. Marco conceptual.....	9
5. Revisión literaria.....	11
5.1. Conceptualización de la tierra y la tenencia de la tierra en Economía por parte de los clásicos.	11
5.2. Descentralización.....	12
5.3. Descentralización en Europa.	12
5.4. Descentralización en América Latina.	13
5.5. Descentralización en Colombia.....	14
6. Experiencias en el contexto nacional e internacional de la aplicación de contribución por valorización.....	17
6.1. Experiencia nacional	17
6.1.1. Contribución por valorización en Colombia.	18
6.2. Experiencias internacionales de contribución por valorización.	20
6.3. Legitimidad Ciudadana.....	23
7. Marco normativo.....	25
7.1. Marco normativo colombiano en materia de Contribución por Valorización.	25
7.2. Marco normativo montería.....	29
7.2.1. Contexto contribución por valorización en Montería.	29
7.2.2. Dificultades en la implementación de contribución por valorización en Montería.	30
8. Ingresos de Contribución por valorización en el Municipio de Montería	35
9. Conclusión y discusión	37
10. Referencias	39

1. Resumen

La actual forma de organización del estado consagrado en la Constitución Política de Colombia (1991), se fundamenta en un sistema de descentralización político-administrativa, pero desde el punto de vista fiscal, el sistema se basa en mecanismo de asignación de recursos automáticos, transferencias y participaciones. De acuerdo a (León et al., 2007) los entes territoriales reciben anualmente alrededor del 40% de los ingresos corrientes de la Nación, recursos que se distribuyen teniendo en cuenta los criterios de población atendida y población por atender, población urbana y rural, pobreza relativa, eficiencia, esfuerzo fiscal y equidad. La mayor parte de los recursos transferidos a través del llamado Sistema General de Participaciones, cuentan con asignación específica para atender asuntos relacionados con servicios sociales como la educación salud y propósito general, dentro del cual se contemplan los recursos para saneamiento básico (acueducto y alcantarillado).

El marco normativo actual contempla una serie de instrumentos que permiten el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales, dentro de los que se encuentra la contribución por valorización. A pesar de ello pocas ciudades han logrado la implementación de estos instrumentos que permitan fortalecer las finanzas públicas territoriales y dotar mayor autonomía al momento de financiar obras que contribuyan al desarrollo de sus territorios.

Es por ello que este proyecto busca identificar la incidencia de la implementación de la contribución por valorización en las finanzas públicas de la ciudad de Montería durante el periodo 2008 – 2019.

2. Objetivo General

Analizar el comportamiento que ha tenido la contribución por valorización en las finanzas públicas territoriales en la ciudad de Montería, departamento de Córdoba durante el periodo 2008 – 2019.

2.1. Objetivos Específicos

- Identificar las principales experiencias de utilización de la contribución por valorización a nivel internacional y nacional.
- Identificar los obstáculos que se ha presentado la ciudad de Montería durante el proceso de implementación de la Contribución por Valorización.
- Analizar la relevancia que tiene la Contribución por Valorización dentro de los ingresos generales de la ciudad de Montería.

3. Motivación y Justificación

Uno de los principales desafíos que afrontan los centros poblados a nivel mundial es el acelerado proceso de urbanización. Si bien la migración masiva del campo a la ciudad ha sido el factor demográfico que históricamente ha explica los procesos de urbanización, lo cual ha generado que para el año 2017 el 60% de la población vive en ciudades de menos de un millón de habitantes, este aumento poblacional está ocurriendo principalmente en el grupo de las ciudades entre 1 y 5 millones por lo cual estas ciudades requieren especial atención.

En el caso de América Latina como se viene registrando un incremento en la población mayor de 60 años, generado por el aumento en la esperanza de vida y una disminución en la tasa de fecundidad que es explicado en gran medida por una mayor inserción de las mujeres en el mercado laboral. Esto reduce la presión poblacional sobre el crecimiento urbano, pero repercute sobre los cambios estructurales de la composición demográfica de las ciudades y los desafíos que esto implica en la prestación y accesibilidad a los servicios de salud, transporte público, vivienda y equipamientos urbanos (Cepal, 2017).

El acceso limitado a los servicios públicos acentúa la situación de pobreza y desigualdad para la población en condiciones de vulnerabilidad en cada uno de los centros poblados en donde se concentra el mayor número de habitantes. Las desigualdades socioeconómicas tienen fuertes incidencias en el crecimiento económico, la competitividad y el bienestar social de las ciudades, agudizando la informalidad y las inequidades socio espaciales existentes.

Algunas instituciones como la Cepal y el Lincoln Institute coinciden en afirma que América Latina presenta enormes desafíos de ciudad y la informalidad de los suelos urbanos, el elevado precio de los suelos, la mala planificación asociado a la carencia de las capacidades técnicas y personal altamente calificado para tal fin. Es por ello, que se hace necesario la formulación de políticas públicas que tengan una visión holística de los territorios que permita abordar de manera adecuadas los desequilibrios económicos, sociales y ambientales.

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación – DNP con el apoyo ONU Hábitat y el Banco Mundial desarrollaron un estudio con el fin de analizar las dinámicas que se presentan entre ciudades y así poder consolidar el sistema de ciudades y fortalecer la gestión urbana amparado en el marco del proceso de descentralización político administrativo que se consolidó en la reforma constitucional de (DNP, 2014). El estudio enfatiza en el rol facilitador del gobierno nacional para promover el desarrollo endógeno de las distintas ciudades, pero que debe darse de manera articulada teniendo en cuenta las potencialidades de cada uno de los territorios con el fin de promover la conformación de un sistema estructura de ciudades en donde coexistan especialidades y complementariedades.

De igual manera, el estudio destaca el insuficiente esquema de inversión y financiación para suplir las necesidades de las ciudades, esto debido al alto nivel de dependencia de las transferencias nacionales y la baja generación de recursos propios que brinden autonomía para la inversión en infraestructura para la prestación de servicios públicos y el fomento del desarrollo local. Este planteamiento refuerza lo planteado por (Bonet, 2004), quien manifiesta que una de las principales características de la descentralización en Colombia es el alto grado de dependencia de los entes subnacionales de las transferencias provenientes del nivel central. Debido a que las transferencias nacionales cuentan con una destinación específica; el poder de decisión de los entes territoriales es extremadamente limitada, esto aunado a la deficiencia gestión para la generación de recursos propios que le brinden la autonomía para la focalización y priorización del gasto público.

A pesar de la limitada autonomía de los gobiernos sub nacionales la ley 388 de 1997 da la opción a los entes territoriales de hacer usos de nuevos mecanismos de financiación del desarrollo como lo son la participación en plusvalía, valorización, pagares y bonos de reforma urbana; quitando así la presión sobre las transferencias nacionales para adelantar proyectos de desarrollo urbanístico y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y a su vez se genera un reparto equitativo de cargas y beneficios por las intervenciones que tengan su origen en la gestión del suelo. (Carrrión Barrero, 2008).

Para nuestro caso en particular, nos centraremos en analizar de manera particular el instrumento de contribución por valorización, el cual surge en Colombia con la promulgación de la Ley 25 de 1921, que lo define como un “impuesto por valorización”, posteriormente en el Decreto 1604 de 1966 cambia su naturaleza de impuesto y lo define como “contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”, es decir que el hecho generador es la ejecución de obras públicas que generen un beneficio general y aumenten el valor de inmuebles (plusvalía urbana). La Contribución solo se implementa en el marco de la ejecución de obras públicas (para financiarlas) y su pago puede realizarse antes, durante o después de la ejecución de dichas obras.

De acuerdo a lo planteado por Borrero (2011), la Contribución por Valorización debe entenderse como “una carga impositiva generada por un gobierno a los propietarios de un grupo de inmuebles seleccionados para sufragar, totalmente o en parte, el costo de una obra o servicios públicos que generan mejoras específicas o servicios que se presumen de beneficio general para el público y de beneficio específico para los dueños de tales propiedades”. El objetivo de la Contribución es captar recursos generados por el aumento de valor o valorización de inmuebles, derivados de la realización de obras de carácter público que generen un beneficio general, con la finalidad de retribuir dichos recursos en la financiación de esas o más obras públicas.

Colombia es considerado un referente a nivel de Latino América en la implementación de los instrumentos para la gestión del suelo, en donde se destacan casos con el de Bogotá D.C, en donde la contribución por valorización y la plusvalía brinda a los gobiernos locales la posibilidad de rescatar para los ciudadanos una parte de esos incrementos de valor del suelo para redistribuirlos en la colectividad y así atender de mejor manera las necesidades de desarrollo del territorio (Acosta Restrepo, 2010).

Es en este sentido, que este trabajo busco describir las incidencias en las finanzas territoriales de la implementación de los instrumentos de gestión del suelo que se enmarcan en la Ley 388 de 1997 y particularmente el caso particular de la ciudad

de Montería como caso exitoso en la región caribe colombiana la cual servirá de referente para su implementación en el resto de ciudades de la región.

4. Marco conceptual

A nivel internacional existe diversos referentes sobre la utilización de instrumentos de captura del valor del suelo entre los que se la Contribución por Valorización o contribución por mejoras como se denomina en otros países de América Latina.

Smolka & Furtado (2001), menciona casos de éxitos como Brasil, Chile y Colombia y destaca el hecho de que a pesar de contar con los marcos normativos y regulatorios es muy escaso su implementación. El trabajo resalta el éxito de la contribución por valorización como mecanismo para el financiamiento de algunas obras públicas en países como Colombia, Chile y Argentina y el auge que ha empezado a tener la recuperación de plusvalías urbanas en el continente.

En Colombia existen diversos referentes de éxito de la implementación instrumentos de gestión del suelo, en donde se destaca la Contribución por Valorización existente desde 1921. El Decreto 1604 de 1996 la define como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local".

Algunos autores como Furtado (2000), definen el instrumento como un “mecanismo especial de tasación o valorización” para capturar “una porción de los beneficios especiales (valorización del suelo) que resulten de las inversiones públicas en infraestructura y servicios públicos, para financiar tales inversiones”. Por su parte Borrero (2011), define la Contribución por Valorización como “una carga impositiva generada por un gobierno a los propietarios de un grupo de inmuebles seleccionados para sufragar, totalmente o en parte, el costo de una obra o servicios públicos que generan mejoras específicas o servicios que se presumen de beneficio general para el público y de beneficio específico para los dueños de tales propiedades”. El objetivo de la Contribución es captar recursos generados por el aumento de valor o valorización de inmuebles, derivados de la realización de obras de carácter público que generen un beneficio general, con la finalidad de retribuir dichos recursos en la financiación de esas o más obras públicas.

Casos como el de Bogotá con el Plan de Ordenamiento Zonal del norte en Bogotá, el anillo número uno de la malla vial, el parque Guaymaral la renovación de vías como la avenida Cali. En la misma línea. Ordoñez (2012), ilustra la experiencia de la ciudad de Bucaramanga en la financiación de obras públicas por medio de la contribución por valorización, entre las cuales se destacan. La transversal de El Bosque, mejoras en la malla vial en sectores como, Campo Asís, Estación Cajasan, la creación de la calzada mixta, el Portal Guatigara y su puente peatonal, entre otras.

García (2012) describe la experiencia de la ciudad de Medellín, la cual por medio del Decreto 104 de 2007 la ciudad crea el fondo de valorización, en el acuerdo 16 de 2008 aprueba la contribución por valorización para la realización de 22 obras publicas establecidas en el plan de desarrollo de 2008-2011 de la ciudad, en el trabajo se destaca la recaudación de aproximadamente el 50% de la inversión de la malla arterial de la ciudad, en la cual se mejoraron la infraestructura de vías y carreteras como San Juan, avenida La Playa, carrera 65 y 85 y calle10, entre otras.

Manizales también ha sido una de las ciudades que con éxito ha implementado la Contribución por valorización. Schloeter (2016), destaca la experiencia de Manizales cuyos ingresos obtenidos por contribución por valorización llegaron a representar el 50% de los ingresos tributarios de propiedad del municipio, la recuperación de calles, plazas y parques han sido las obras principales, como la recuperación de la Plaza Alfonso López.

Con el acuerdo 004 de 2006, la ciudad de Barranquilla aprobó la implementación de la contribución, con la cual, se obtuvieron recursos para la financiación de obras como: la Segunda calzada circunvalar, Calle 45-51, renovación del Paseo Bolívar, Avenida del Rio.

Contando con estos referente internacionales y nacionales se busca analizar el caso de la ciudad de Montería y evaluar la incidencia de que ha tenido este instrumento en las finanzas públicas con el fin de que la ciudad cuente con los recursos para que de manera autónoma pueda liderar procesos que redunden en el desarrollo del territorio.

5. Revisión literaria

5.1. Conceptualización de la tierra y la tenencia de la tierra en Economía por parte de los clásicos.

Antes de hablar de los instrumentos de gestión del suelo, se realizará hincapié en la recuperación de plusvalías de suelo urbano la cual “se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una parte de los incrementos del valor del suelo derivados o atribuidos a los “esfuerzos de la comunidad” más que a la acción individual de los propietarios” (Furtado y Acosta,2012) antes de llegar a la definición anterior, el concepto del suelo en términos económicos pasó por un proceso teórico de transición, definidos por ciertos autores de la siguiente manera, según los autores clásicos como lo fue Adam Smith en su libro la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones “La renta, considerada como el precio que se paga por el uso de la tierra, es naturalmente la más elevada que el arrendatario puede pagar según las circunstancias efectivas de la tierra” En la obra el Capital del cual es autor Carlos Marx definió “la renta del suelo es la suma de dinero que percibe el terrateniente por poner a disposición del capitalista los recursos naturales enajenados como su propiedad territorial”

Jaramillo González (2019) enuncia que Carlos Marx:

“plantea que la tierra adquiere un precio como resultado de la existencia de la tierra, que si es un valor. La renta es parte del valor producido socialmente, el cual, en lugar de ir a alimentar el fondo de plusvalías que se reparten los capitalistas bajo la forma de ganancia”

David Ricardo, acuña el concepto de ventajas comparativas que evidencia la especialización en la producción de aquellos bienes que se fabrican relativamente más barato respecto al mundo, “La renta es igual a la diferencia entre los productos obtenidos por el empleo de dos cantidades iguales de capital y trabajo en tierras de diferente calidad” esto se debe a las características o condiciones propias de la tierra que puede que sean más productivas debido a su posición geográfica o estratégica.

5.2.Descentralización.

La descentralización es una sucesión de obligaciones, funciones y poderes. “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía los gobiernos”(Real Academia española, 2020) involucrando la reubicación del vínculo entre Estado y sociedad la cual tiene distintas aplicabilidades, pero a la cual nos referiremos es la gubernamental, donde el gobierno central resarce a los subgobiernos funciones ejecutivas, legislativas y judiciales dicho en aras de mejorar la capacidad de respuesta y responsabilidad política “en otras palabras la reforma del estado debe incorporar el criterio de la democracia territorial, con el fin de permitir un real reforma de la articulación del Estado con la sociedad civil” (Carrión, 2004).

5.3.Descentralización en Europa.

La descentralización en Europa es un proceso diferente por cómo se dio y cómo cada país se hizo cargo, “En Europa empieza a finales de la década del cuarenta, luego de la guerra mundial, bajo la influencia de los Estados Unidos. Su triunfo militar y el hecho de contar con un modelo de Estado altamente descentralizado, influyeron en el estado centralizado, característico de aquella época. Desde aquel momento y de manera escalonada, todos los países han ido entrando a esta lógica, extendiéndose la descentralización por todo el continente.” (Carrión, 2004).

Luego de la guerra Italia devastada consolida la tendencia regional fortaleciendo intermedio el gobierno con una “reforma administrativa y descentralizada política corren por tanto de forma conjunta en el panorama de cambios de escena política e institucional italiana” (Subirats, 2020), en Italia las regiones luego de la descentralización han tenido un papel determinante y los entes locales en el panorama institucional, como también reformas y una de las más importantes fue “En 2001, La Ley constitucional. °3, conocida comúnmente como Reforma del Título v, de la que tanto se habla en Italia y en el extranjero, ha implicado una serie

de cambios en la potestad estatutaria y reglamentaria de los entes locales y de sus funciones administrativas, con la introducción del principio de subsidiariedad en las finanzas locales y con la abolición del sistema de control regional sobre los actos de los entes locales” (Pavani & Gaitan, 2006).

Alemania fue otro país devastado por la guerra, posteriormente decidió descentralizarse y profundizar en la libertad de los estados, reunificando bajo un sistema federalista “Aquí es interesante mencionar el hecho de que los estados y, municipios ya funcionaban, antes de que el estado federal en su conjunto se formará. La decisión de empezar con el abastecimiento a la población, junto con la reconstrucción de las ciudades en forma descentralizada cercana a la ciudadanía, desde abajo, ha sido la raíz más profunda del desarrollo exitoso de la posguerra” (Fuchs, 2001) este proceso se dio por varios motivos pero el de mayor peso eran los abusos de poder por el gobierno centralizado, lo cual motivó este proceso el que les brindó a “los gobiernos locales, gracias a la autonomía local de que gozan, puede llevar a cabo acciones de cooperación internacional al desarrollo para los Bundes Lander, por lo que cada uno de ellos mantiene su propia política según sus competencias, coordinando para ello con los otros Lander y el gobierno nacional” (Maier, 2012)

5.4. Descentralización en América Latina.

En América latina varios países tuvieron que pasar por un proceso de descentralización el que evidentemente fue en tiempos y contextos históricos diferentes “la descentralización había sido menor en Brasil y Argentina, países que al menos administrativamente siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados” (Finot, 2001) , “en cambio, en la mayoría de los otros países la descentralización territorial representó una novedad, introducida generalmente como parte del proceso de modernización del Estado. En estos casos, la reforma

implicó que los gobiernos subnacionales -ahora electos- asumirán competencias que antes no ejercen” (Finot, 2001).

La república federal de Brasil es un país en donde es evidente la desigualdad con una pluralidad socio espacial por lo cual uno de los ejes de la descentralización en este país fue el de “se puede afirmar que, desde 1988, hay en el país una descentralización hacia los poderes locales. Sin embargo, la constitución de 1988 definió diversas acciones políticas tanto por la unión, como por los estados o los municipios” (Rolnik, n.d.) dentro de estas acciones se encontraba la distribución obligatoria de los impuestos, como también la autonomía del gasto de los sub-gobiernos dándoles mayor participación local.

El proceso de descentralización en la República de Argentina se convirtió en un estado federal por que sus Estados provinciales conservan su autonomía a pesar de estar reunidos bajo un gobierno en común “es importante destacar que en reforma constitucional de 1994 ha implicado un avance en este proceso de descentralización a partir de la incorporación de la “autonomía municipal” a nuestra Carta Magna”

5.5. Descentralización en Colombia.

Tras décadas de crisis económicas, políticas y sociales el estado colombiano decide en la constitución de 1991 consolidarse como un estado descentralizado, unitario y con autonomía de sus entidades territoriales,

“En el campo económico la situación mundial se dirige hacia la internacionalización de la economía con una menor intervención del estado en el mercado. En el campo político, se presentaba una crisis de legitimidad del estado sobre todo en las regiones, las cuales abogan por más autonomía y libertad. En el campo social, las superestructuras del gobierno central no eran capaces de suplir las demandas de la población en cuanto a servicios básicos como salud, educación y agua potable, lo cual reflejo en protestas sociales” (Philippe, 2003)

Durante el proceso de descentralización en Colombia, el gobierno establece que las entidades territoriales deben gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites y acatando la constitución y la ley. Estableciendo que podían gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales, estableciendo que son entidades territoriales, los departamentos, los distritos y los municipios. El Estado en la búsqueda del cumplimiento de la descentralización política y administrativa proveyó la distribución y asignación de funciones y responsabilidades entre los niveles de gobierno que permitieran la gestión, control y evaluación de los procesos, una asignación de recursos para permitir la educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otras.

“Posterior a este proceso permitió una importante participación a nivel nacional debido a que la centralización restringía la participación ciudadana, el desarrollo de alternativas políticas y el crecimiento de los departamentos tanto administrativa como políticamente. La administración nacional mejoraría en su funcionamiento, pues deja de lado una serie de funciones sobre las cuales no está en condiciones apropiadas para desempeñarlas. De esta forma, el gobierno nacional podrá dedicarse a asuntos más estratégicos, transfiriendo competencias a las administraciones locales.”(Pulido & Calderon, 2017)

Las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales son impuestos, esto se debe a que “Las principales fuentes de ingreso han continuado concentradas en el nivel nacional que recauda los impuestos de renta, de valor agregado y de comercio exterior, rentas que son las más dinámicas del conjunto de ingresos públicos”(DNP, 2002), las transferencias que la nación concede a las entidades territoriales, principalmente, el Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías, y se definen en el Decreto 111 de 1996. Según el artículo 34 del

Decreto 111 de 1996, las rentas propias son todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluyendo los aportes y las transferencias de la entidad territorial. Los recursos propios son generados de forma regular, sujetos al esfuerzo de recaudo, gestión tributaria y prestación de servicios por parte de cada una de las entidades territoriales. Y se encuentran conformados por ingresos corrientes que son de carácter permanente que se generan de la actividad normal de la entidad y se clasifican en tributarios (impuestos directos e indirectos) y no tributarios (tasas y tarifas, multas, transferencias, regalías y rentas contractuales).

6. Experiencias en el contexto nacional e internacional de la aplicación de contribución por valorización.

6.1. Experiencia nacional

En el contexto nacional, la contribución por valorización es uno de los instrumentos de financiamiento para el desarrollo urbano más antiguos que existe, y su implementación se ha dado en diversos lugares del país desde el año 1921 basado en la ley 25 del mismo año. Siendo de esta forma un gran impulso en materia de financiación de obras públicas e ingresos para las diferentes ciudades que han hecho uso de él. Dentro de estas ciudades, encontramos a Bogotá, la cual, a finales de los años 60 contaba con un 16% del total de sus ingresos que provenían de la Contribución por Valorización, y por otro lado la ciudad de Medellín con un 45%. Un par de décadas después se sumaría la ciudad de Cali con un valor representativo del 30% (Borrero 2013). Para el año de 1993, la ciudad de Bogotá logró recaudar por medio de la contribución por valorización un 24% de sus ingresos, Cifras que con los años siguieron en aumento, y que según información recolectada por Oscar Borrero, Economista de la Universidad nacional y Julieth Rojas, Ingeniera catastral y especialista en avalúos por la universidad Distrital Francisco de Caldas, en el periodo comprendido entre los años 2007-2012, la ciudad de Bogotá logró recaudar alrededor de US\$1.700.000.000, lo que daría un promedio de US\$340.000.000 por año. Una cantidad mucho mayor si lo comparamos con lo recaudado por países como Brasil (2000-2012) o México (2006-2009) en esa década, contando con montos de US\$622.700.000 y US\$937.000.000 respectivamente. La causa de esto es debido a que, en países como Brasil y México, la Contribución por Valorización es escasamente aplicada en las grandes ciudades, por el contrario, el uso de estos instrumentos se presenta más en municipios medianos y pequeños (Pérez 2012).

6.1.1. Contribución por valorización en Colombia.

El aspecto técnico de la Contribución por valorización es muy importante para llevar a cabo su ejecución. Se tienen en cuenta aspectos como la definición del tipo de obras, los costos de estas y la determinación de las áreas públicas que se verán influenciada por dicha mejora. Además, es importante tener clara la metodología que se utilizará para el cálculo del beneficio, la capacidad de pago y la forma en que se realizará el reparto de las contribuciones.

Dentro de esto, existen diversos modelos de contribución por valorización en Colombia. Entre ellos encontramos el “Modelo Medellín”, “Modelo Bogotá” y el “Modelo Cali”: El “Modelo Cali” y el “Modelo Bogotá” van más ligados a un impuesto generalizado con el objetivo de distribuir el costo de la obra, basándose en parámetros como la cercanía a la obra y la capacidad de pago de acuerdo con el uso del inmueble, por otro lado, el “Modelo Medellín”, se parece más a la participación en plusvalía por obras públicas. Ambos gozan de legalidad dentro de la institucionalidad colombiana, pero difieren en el método y enfoque del reparto de la contribución por valorización (Borrero 2013).

Los costos de la obra son básicamente el total de los costos directos, indirectos y administrativos que estén ligados a la ejecución de la obra. En Colombia es legal poder cobrar un 30% por encima del costo directo (Materiales, equipo, mano de obra) con el objetivo de cubrir cualquier tipo de imprevisto durante la ejecución de la obra (Borrero y Rojas 2020).

Para continuar con los demás parámetros es necesario tener claro los conceptos de beneficio en contribución por valorización que puede generar dicha obra, dado que ciudades como Bogotá, Medellín y Cali presentan una visión diferente respecto a esto. Existe el llamado beneficio local, que, en Bogotá, se refiere a la valorización de los inmuebles y tiene en cuenta las mejoras en calidad de vida de los ciudadanos, reflejándose en materia de movilidad, desplazamiento y gastos de transporte. Si se renueva la malla vial, se mejorará la fluidez de la movilidad en la ciudad, por lo tanto, se puede reducir la cantidad de tiempo que toma trasladarse de un lugar a otro, y

de esta misma forma incurrir en disminución del gasto por transporte, esto debido al tipo de metrópolis que es Bogotá. En ciudades como Medellín y Manizales, el enfoque solo se basa en el cálculo del incremento de valor de los inmuebles, causado por la ejecución de dichas obras. Por otro lado, en Cali y Barranquilla, se aplica el concepto de beneficio general, que según mencionan en un estudio realizado por la Alcaldía Distrital de Barranquilla (Barranquilla, 2011), y basado en el acuerdo 010 de 2008, es un tributo generado por la ejecución de una o varias obras de interés público y gran impacto, que generan beneficio toda la ciudad. Como ejemplo de este tipo de obras en la ciudad de barranquilla, se tiene la experiencia de la renovación de la plaza de la Concordia y el paseo Bolívar.

Un ejemplo de cobro por beneficio local ocurrido en Bogotá puede ser el que se dio en el año 1995, cuando la ciudad realizó un cobro por US\$408 millones destinados a la construcción de varias obras de tipo vial. Entre ellas se encontraba la Avenida Ciudad de Cali, que atravesaba la ciudad de sur a norte por una distancia de 40 kilómetros y ayudó en gran medida a la descongestión del occidente de la ciudad. Dicho cobro se distribuyó entre las diferentes zonas de influencia teniendo en cuenta la distancia. El límite de influencia por el costado occidental se determinó a 2000 metros, donde se topaba con la Avenida Boyacá, y por el costado occidental se tomaron 5000 metros, hasta toparse con el Río Bogotá. De esta forma se clasificaron los diferentes niveles de benéfico entre los habitantes y se completó este parámetro que conllevaba a la determinación del pago de los ciudadanos.

La capacidad de pago de los ciudadanos se determina mediante estudios de la zona o del barrio en cuestión. Se realizan encuestas en los hogares, en los que se busca conocer su nivel de ingresos, gastos y capacidad de ahorro. Precisamente sobre ese excedente es que se determinaba la contribución, que cabe resaltar es colectiva y no individual para cada inmueble (Rojas y Borrero 2020). Como ejemplo de esto, entre los años 2013 y 2015 se realizaron varias obras viales mediante beneficio local, en la ciudad de Bucaramanga. Estas obras tuvieron como resultado un costo de US\$130 millones, dejando un beneficio local de US\$180 millones y una capacidad de pago por parte de las zonas beneficiadas de US\$190 millones. Un

claro caso de éxito en la ejecución de este instrumento, que pudo darse por culminado y generó una cantidad de beneficios y aumentos en el valor del suelo. Además de eso se genera una sensación de satisfacción por parte de los ciudadanos, que facilita el apoyo para próximas obras. Por eso es clave determinar los parámetros correctamente a la hora de la implementación del instrumento y que el ciudadano pueda ver claramente la relación costo beneficio.

6.2. Experiencias internacionales de contribución por valorización.

Dicho instrumento también ha podido ser replicado en diferentes países de Latino América, teniendo sus adaptaciones. Tal es el caso de Trenque Launque, Argentina, que fue estudiado por Juan Ignacio Duarte Licenciado en Urbanismo por la Universidad Nacional de General Sarmiento y Luis Baer Licenciado y Doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires), en el que el gobierno municipal, en el año 2009, inicia con la implementación de la Contribución por Mejoras o contribución por valorización, de una manera innovadora. Lo que se planteó en ese momento fue ampliar esa obligación de tributo a otro tipo de intervención, en este caso a la administrativa, pensando en que su participación pudiera llevar a cambios en los parámetros urbanísticos y de esa de esa forma generar un mayor aprovechamiento del suelo.

Precisamente basándose en la escasa importancia que le daba argentina a la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías y a las pocos casos de referencia a los que se enfrentaban municipios medianos y pequeños en este país, con respecto a este tema, el gobierno de Trenque Launque, decide apostarle al desarrollo municipal poniendo en la mesa la necesidad de un Plan de ordenamiento territorial que trajera consigo la implementación de la recuperación de plusvalías como una política necesaria para lograr ese objetivo. Además de un enfoque a largo plazo en el que se viera impactado el resto del país, de manera positiva, tomándose como ejemplo y replicando su actuar.

Durante este periodo, la demanda del suelo y vivienda en el municipio de Trenque Launque, se mantenía en aumento debido a la escasez de suelo urbanizado y la difícil tarea de acceso a vivienda. Sumado a esto, las opciones para financiar la construcción de infraestructura y servicios públicos no eran suficientes debido a mala ejecución en materia tributaria.

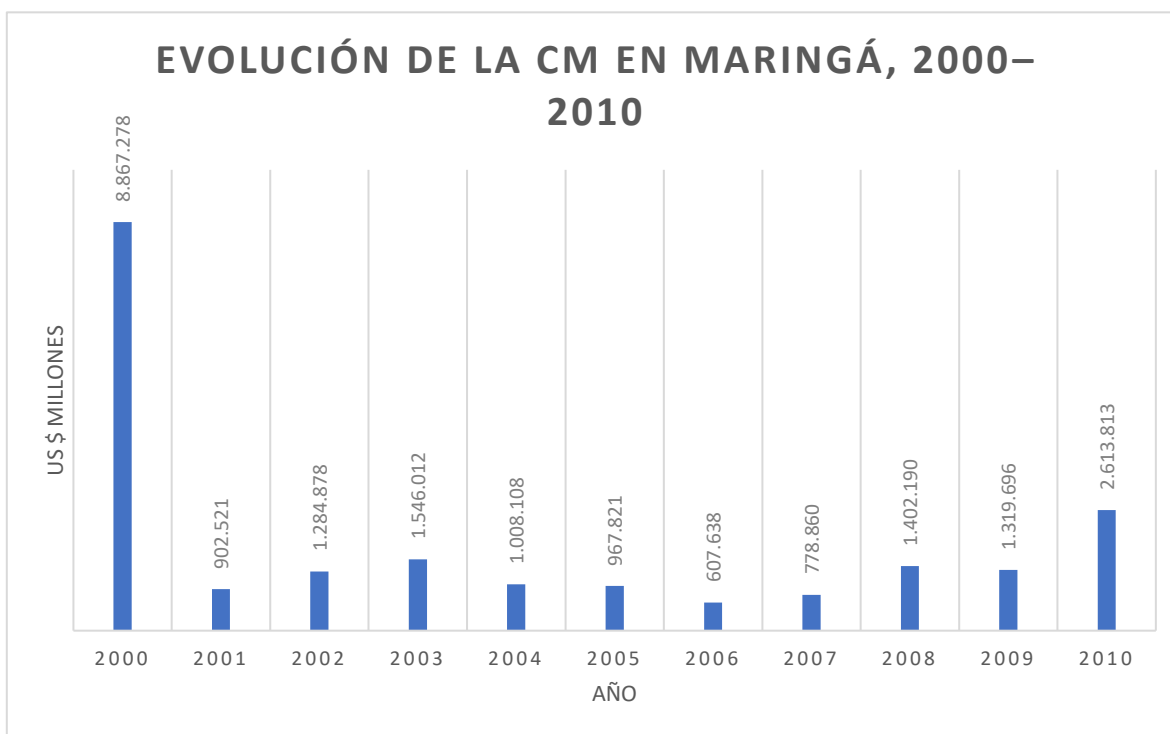
A partir del año 2010 la aplicación del instrumento estuvo basada en lo planteado en el Plan de Ampliación Urbana (PAU). Para la primera etapa estaban pronosticadas 300 hectáreas, de las cuales 88 de ellas fueron adquiridas por el municipio a precio rural y compra directa, esto durante los años 2008, 2009 y 2010, antes de los cambios presentados en las normativas para el año 2010. Otras de estas tierras fueron adquiridas mediante el trueque por viviendas, en el año 2012 y el resto se obtuvieron gracias a la aplicación de la CM y el cobro de infraestructuras con terrenos. Gracias a la exitosa implementación de la CM y el cobro efectivo del tributo por parte del municipio, la oferta de terrenos urbanizados aumentó, saciando esa demanda que durante mucho tiempo se vio afectada por la escasez. (Duarte & Baer, 2013)

Algunos de los aspectos positivos que trajo consigo este hecho, fue el gran valor con el que un municipio mediano o pequeño pudo lograr avanzar en su desarrollo desde un criterio de equidad y eficiencia, recuperando plusvalía de una manera eficaz y beneficiosa para todos. Se logró una rezonificación en la que se pasó de lo rural a lo urbano pudiendo aprovechar terrenos que antes no se utilizaban, generando importantes recursos con los que no se contaba. (Duarte & Baer, 2013).

Por otro lado, (Núñez, Brown y Smolka, 2000), plantea Cuba como un caso de investigación en el que la Habana en la búsqueda de generar recurso y desarrollo, deciden utilizar el suelo ofreciéndolo en alquiler para la construcción de diversas, oficinas, e inmuebles que promovieran la inversión en la isla. El método consistía en captar plusvalía de dichas construcciones hechas por inversores extranjeros, valiéndose de su suelo y poder redireccionar esa plusvalía al desarrollo y ejecución de obras que generaran beneficios para ellos mismos. El programa "Revitalización

de la Habana” pudo captar en su primer año cerca de US\$ 40 millones, cifra que para el año siguiente aumentaría a US\$50 millones.

Otro caso exitoso que ha traído consigo la implementación de la contribución por valorización en América Latina, es el mencionado por (Borrero & Rojas, 2020), de la ciudad de Maringá, Brasil. La cual, durante la década de 2000 – 2010, logró recaudar por concepto de Contribución por valorización, un total de cerca de e US\$21 millones, convirtiéndose de esta forma en la ciudad con mayor mayores ingresos de todo el estado de Paraná. Siguiendo lo descrito por el Decreto Ley 195 de 1967 en los artículos 2 y 3, se define el tipo de obras que pueden realizarse y se determina el cobro eligiendo el valor menor entre el costo de la obra y la valorización calculada por cada inmueble.



Fuente: Borrero, O. A., & Rojas, K. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina*.

Además de los datos anteriores, otro hecho destacado de esta experiencia en Maringá es que la ciudad logró durante esos 10 años, recaudo por Contribución por valorización, una media de US\$59,67 per cápita, superando la media nacional, siendo esta de US\$3,27 millones (Borrero & Rojas, 2020). Basándonos en esto, es innegable el éxito y la eficacia de dicho instrumento en cuanto financiamiento de obras públicas.

6.3. Legitimidad Ciudadana

Según lo planteado por (Borrero Ochoa, 2013), el instrumento de contribución por valorización goza de un alto nivel de preferencia y satisfacción por parte de los ciudadanos, siempre y cuando sea aplicado correctamente, esto debido a que lo llegan a ver como una inversión que los beneficia a ellos mismos, un beneficio global y no local como se presenta en el impuesto predial o la participación en plusvalía. Con la construcción de nuevas vías y proyectos de esta índole, se aporta al mejoramiento de la movilidad y de esto se desprenden diversos beneficios ligados a una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Un ejemplo de esto son las encuestas realizadas en ciudades como Manizales, en las que el pago total de la obra se ha alcanzado en un 80% para el primer año, siendo obras con un plazo de pago hasta de 3 años (Borrero & Rojas, 2020). Lo que genera que la mayoría de la gente se sienta tan a gusto con este instrumento es la claridad que existe entre la relación beneficio – costo y lo fácil que es para el propietario entender ese beneficio, de esto se desprende la legitimidad ciudadana o el sello de aprobación que le brindan las personas a este instrumento.

Estos y más casos exitosos, relacionados con la contribución por valorización se pueden observar en el país. En la ciudad de Manizales encontramos que, por más de 60 años, se han generado diversas obras de interés público por el sistema de contribución por valorización. Todo esto de la mano del Instituto de Valorización de Manizales (INVAMA), que es quien además de prestar el servicio de alumbrado

público, se encarga de llevar a cabo estas obras para la ciudad de Manizales. Entre las principales obras realizadas mediante el sistema de contribución por valorización en la ciudad de Manizales, se encuentran distintas avenidas, parques, pavimentaciones, renovaciones de lugares icónicos de la ciudad, puentes y vías de acceso. En su gran mayoría obras concluidas con éxito y que han cumplido su objetivo, el cual es generar desarrollo y crecimiento para la comunidad. Todo esto debido a los diversos estudios ligados a las normas y decretos con los que hay que cumplir para llevar a cabalidad estas obras de manera eficiente y que asegure en realidad un beneficio para los ciudadanos. (Borrero Ochoa, 2011) menciona una encuesta de percepción realizada en la ciudad, acerca de obras realizadas por un valor de US\$22,5 millones, donde se encuentran resultados con un 83% de los ciudadanos satisfechos con el monto de su contribución, más del 98% de esas personas cree que dichos proyectos realizados por el INVAMA si han contribuido al desarrollo de la ciudad, y el 95% cree que el instrumento de contribución por valorización es una herramienta válida y eficiente para la realización de dichas obras.

7. Marco normativo

7.1. Marco normativo colombiano en materia de Contribución por Valorización.

En el año 1921 nace el instrumento de recuperación de plusvalía llamado impuesto de valorización sujeto a la ley 25 del mismo año. El cual, lo define como una contribución sobre los inmuebles que se vean beneficiados con la realización de obras de interés público local que se relacionen con el mejoramiento de la infraestructura de los suelos. Con el establecimiento de la ley 113 de 1937 se fortaleció dicho instrumento, debido a los auxilios otorgados para la construcción de obras públicas en algunos municipios de país tales como Sincelejo, Pasto, Cúcuta, entre otros.

Cabe resaltar que, mediante la promulgación del decreto 1604 de 1966 se modifica el termino de impuestos de valorización para denotarlo como una contribución por valorización, debido a que mostraba de manera más clara su verdadero objetivo, que es mostrar el beneficio que se obtiene en un previo luego de ejecutar una obra pública. Esta restructuración del concepto fue ratificada por medio del artículo 234 decreto 1333 de 1986.

Con la implementación de dicho decreto también se estableció la ampliación de la cobertura de la contribución por valorización a todas las obras que sean de interés público que se ejecuten en el país.

Por su parte la Ley 388 de 1997 manifiesta que cada municipio debe formular y adoptar sus propios planes de ordenamiento territorial. Dicha ley está reglamentada por los Decretos Nacionales 150 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; y parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010. Desde la Ley 388 de 1997 y la mención de instrumentos como la contribución en los POT y Planes de Desarrollo de las ciudades colombianas, se empezaron a promover la recuperación de las plusvalías urbanas en las ciudades para captar recursos que permitan satisfacer las necesidades de la población urbana, como lo es la financiación del espacio público

(parques, zonas peatonales, plazas, etc.).(Martínez Suárez & Pacheco Villalba, 2016)

En el siguiente cuadro se muestra la normatividad a lo largo de los años de algunas de las principales ciudades de Colombia.

Ciudades	Normatividad histórica en el marco de la Contribución por Valorización
Medellín	-Acuerdo 85 de 1938. Establece el impuesto por Valorización en algunas zonas de Medellín. -Acuerdo 20 de 1939. Crea la Oficina de Valorización. -Resolución 1 de 1939. Se dictan las funciones de la Oficina de Valorización. -Acuerdo 29 1940. Se adicionan construcciones y reparaciones urbanas al impuesto de Valorización. -Acuerdo 64 1940. La junta de valorización podrá hacer efectivo el uso del impuesto. -Acuerdo 79 de 1940. Creación dentro del departamento de Obras Públicas, una sección de Valorización. -Resolución 2 de 1942. Modificación de Resolución 1 del mismo año. -Decreto 51 de 1942. Se dictan obligaciones y funciones de los empleados de Valorización. -Acuerdo 51 1943. Modificación Art 1° del Acuerdo 85 de 1938. -Acuerdo 15 1944. La Junta de Valorización podrá crear los empleos y asignaciones con la finalidad del buen funcionamiento de la sección administrativa.

	-Acuerdo 66 de 1945. Creación de la Junta de Valorización y Urbanismo. -Decreto 80 de 1954. La sección administrativa de valorización del municipio de Medellín se pasa a llamar Departamento de Valorización. -Acuerdo 51 de 1962. Se reglamenta la Contribución de Valorización en el municipio de Medellín. -Acuerdo 14 de 1963. Creación del Fondo Rotatorio de Remodelación Urbana. -Acuerdo 9 de 1964. Distribución de la contribución en toda el área rural y urbana. Pueden distribuirse, antes después y durante la obra. -Acuerdo 37 1964. Creación del Fondo Rotatorio de Habitación de Barrios. -Resolución 36 de 1964. Reglamentación de la Contribución por valorización en el municipio de Medellín. -Acuerdo 68 de 1975. Estructura del Departamento Administrativo de Valorización. -Acuerdo 39 de 1981. Creación del Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín INVAL. -Decreto 639 de 1981. Se expide el Estatuto de Valorización en el Municipio 45 de Medellín. -Acuerdo 20 de 1991. Por medio del cual se adopta el Estatuto de Valorización de Medellín. -Acuerdo 21 de 1994. Se Adopta el Estatuto del Sistema de la contribución de Valorización de Medellín. -Decreto 152 de 2002. Se suprime el Instituto Metropolitano de Valorización de Medellín "INVAL". -Decreto 104 de 2007. se crea el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín FONVAL. -Acuerdo 058 de 2008 Estatuto Contribución Valorización Medellín.
--	---

	-Decreto 1364 de 2012. Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal. En relación con la entidad, se cambia el nombre a Fonvalmed
Bogotá	-Decreto 536 de 1981 Alcalde Mayor de Bogotá. Expide el estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá. -Acuerdo 7 de 1987 Concejo de Bogotá D.C. Se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá. -Decreto 640 de 1991 Alcalde Mayor. -Acuerdo 24 de 1992 Concejo de Bogotá D.C. Determina que el Instituto de Desarrollo Urbano podrá realizar operaciones administrativas sobre la contribución por valorización. -Resolución 283 de 2002 Instituto de Desarrollo Urbano - IDU - Dirección General. Se fijan los procedimientos para el cobro de valorización por beneficio local. -Acuerdo 180 de 2005. Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras. -Resolución 4749 de 2009 Instituto de Desarrollo Urbano - IDU - Dirección General. Modifica la Resolución 1696 de 2009, en relación con la delegación de funciones al interior del Instituto de Desarrollo Urbano. -Concepto 113793 de 2012 Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Viabilidad de seguir incorporando predios al sistema de valorización. -Resolución 3800 de 2012 Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. -Resolución 3801 de 2012 Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Por la cual se fijan políticas de recaudo y formas de pago para la Fase II de la Contribución de Valorización establecida en el Acuerdo 180 de 2005.

	-Resolución 3312 de 2013 Instituto de Desarrollo Urbano - IDU - Dirección General. Fija las políticas de cobro y recaudo de la Contribución de Valorización
Barranquilla	-Acuerdo 10 de 2008. Se ordena la aplicación de la contribución por Valorización por beneficio general en el Distrito de Barranquilla. -Decreto 223 de 2011. Estatuto de la Contribución por Valorización en la ciudad de Barranquilla. -Decreto 1023 de 2011. Por el cual se aplica el sistema y método de distribución de la Contribución de Valorización autorizada por el Acuerdo 10 de 2008.

Tabla 1. Normatividad histórica en el marco de la Contribución por Valorización.

Fuente (Martínez Suárez & Pacheco Villalba, 2016).

7.2. Marco normativo montería

7.2.1. Contexto contribución por valorización en Montería.

(Correa orozco & Cohen Cárdenas, 2018), dividen el desarrollo Urbano en montería en 3 fases. La primera, la definen como una etapa dinamizada por el Instituto de Crédito Territorial ICT, que se dio entre los años de 1950 y 1990. (Pinedo López, 2012), menciona que, de esta manera, se fueron gestando diversos barrios, apoyados por proyectos de vivienda que desarrollaba el ICT. Dicha inversión generó además de la creación de dichos barrios, la construcción de nuevas vías y seguido de eso, la aparición del transporte público urbano. La segunda, es una etapa de descubrimiento en la que dos entidades, en conjunto, entre 1991 y 2002, crean el primer instrumento de planificación anterior a la ley 388. Dichas entidades fueron el Instituto Nacional de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y la administración municipal. La última de estas fases se generó a partir del año 2002, año en el que se adopta el plan de ordenamiento territorial como un camino para lograr objetivos a largo plazo, estos objetivos ligados al desarrollo urbano del municipio y al de todos sus habitantes.

A partir de la implementación del plan de ordenamiento territorial en 2002, se planteó una sectorización con el objetivo de que la ciudad operara de manera

diferenciada y eficiente. Dejando claro que todas estas acciones están direccionadas a la generación de un mayor provecho del río, convirtiéndolo de esa forma en un elemento estructurador de la ciudad. Para llevar a cabo lo antes mencionado, el municipio acordó realizar una serie de proyectos estratégico que generaran impacto regional y local.

Cabe resaltar que los POT han dejado las puertas abiertas al uso de instrumentos para la gestión del territorio, pero también es claro que no han logrado ser relevantes en su desarrollo urbano, tal es el caso de la aplicación de un cobro por valorización por beneficio general que no resultó como se esperaba (Correa orozco & Cohen Cárdenas, 2018).

7.2.2. Dificultades en la implementación de contribución por valorización en Montería.

En cuanto a la implementación del instrumento de contribución por valorización en el municipio de montería se han presentado dificultades que han conllevado a problemas jurídicos. Tal es el caso de la demanda impuesta por el sr Hugo Nicolás Vásquez Colón, alegando violación en diversos aspectos normativos y solicitando la nulidad de diferentes artículos ligados a la implementación de contribución en el municipio.

En un principio en Montería se contaba con el acuerdo 0032 de 2005, en cual se reglamentaban los principios de legalidad de los tributos, dicho acuerdo fue modificado por el acuerdo 007 de 2008 “por el cual se adopta el estatuto tributario del municipio de san jerónimo de montería”. Seguido de esto, se encuentra el Decreto 010 de 2008 “por medio del cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras y se dictan otras disposiciones”.

El concejo municipal de (Monteria, 2017), en ejercicio de sus facultades y basados en el acuerdo 007 de 2008, el acuerdo 010 de 2008 y demás normas que

concuerdan con este tema, decide implementar el cobro de contribución por valorización por beneficio general, con el objetico de financiar un plan de obras, determinando el costo de distribución en alrededor de \$70.000.000.000.

Precisamente el pronunciamiento acerca de este plan de obras hace que se genere dicha demanda y que en base en el acuerdo 007 de 2008, el demandante alegue que “El Concejo no precisó las facultades o atribuciones constitucionales y legales en que se fundamentó para proferir el acuerdo.” Además, plantea que dicho acuerdo, no contiene artículos, carece de un orden específico y se organizan como “artículo nuevo”. Con este nuevo acuerdo, se desordenó el estatuto tributario del municipio (Acuerdo 032 de 2005), por lo tanto, generó la adición de normas sin ningún orden técnico, que no facilitan en lo absoluto la identificación de nuevas y actuales normas.

Además de esto, el demandante, según (Montería, 2017), también alega que “La contribución de valorización por beneficio general no existe en Colombia, porque la ley no la ha creado.” Precisa que no hay ninguna disposición existente que haya creado o autorizado la contribución por valorización por “Beneficio General”, Por tanto, el Consejo De Montería estaría violando el principio de legalidad de los tributos, consagrado en el artículo 388 de la constitución política, al expedir el acuerdo 007 del 14 julio.

En los mencionados “Artículos Nuevos” se generan incoherencias en lo que plantean. Dichas incoherencias se traducen en contradicciones con la especificación del modelo de distribución del cobro de la obra. (Tercer “Artículo Nuevo” y cuarto “Artículo Nuevo”). Por otro lado, según (Montería, 2017) el 21 “artículo nuevo” Viola el artículo 59 de la ley 788 de 2002 porque el proceso de discusión contra la resolución que liquida la contribución “debe seguirse de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo y no conforme al Estatuto Tributario Nacional, como lo ordena el artículo 59 de la Ley 788 de 2002”.

Con base al acuerdo 010 de 2008, el demandante menciona que se viola la ley 44 de 1990. Y dice que se está aprovechando de las ventajas que otorga la contribución

por valorización por beneficio general, para realizar obras de cualquier tipo y revivir el antiguo impuesto de parques, el cual fue fusionado con el impuesto predial unificado. Además, alegó que el monto distribuible de la obra se determinó sin ningún criterio técnico o económico y de manera arbitraria, además ni siquiera se expuso la forma en que se determinó el monto de distribución por valor de \$70.000.000.000. De esta forma, tampoco se justificó un excedente del 20% de los gastos de administración, que rondan los \$14.000.000.000.

Por su parte, el municipio (Montería, 2017) declara que “como viene dada la evolución conceptual, normativa y práctica del tributo ha permitido sustentar las más importantes obras públicas de los últimos años en toda la nación, gracias a que no existe un criterio restringido y anacrónico como el defendido por el accionante, sino que por el contrario se ha fundado en la forma del tributo “por beneficio general”, una conciencia amplia de qué es, y cómo se determina cuando un inmueble se beneficia”. Basándose en esto, el municipio de Montería acuerda que la contribución por valorización por benéfico general se puede usar como instrumento de financiación para la construcción y recuperación de vías y demás obras públicas.

Siguiendo con su pronunciamiento respecto la demanda, el municipio de montería enseña el presupuesto realizado para la ejecución de estas obras y menciona que en su momento fue evaluado por el alcalde e hizo parte de esto en todo momento la Secretaria de Infraestructura del municipio. Contradiciendo de esta forma las acusaciones vertidas sobre que el presupuesto de distribución de la obra había sido determinado a la ligera.

En la siguiente tabla se pueden observar el plan de obras creado por el municipio de Montería con el objetivo de recuperar plusvalía por medio de contribución por valorización por beneficio genera:

No	OBRA	VALOR ESTIMADO
1	Construcción de la solución vial en la intersección de la Av. Circunvalar con las Calles 29 y 30. (Que se denominará "Puente de las Golondrinas")	\$ 7.450.000.000
2	Ampliación de la Rotonda del Sinú hacia el sur y la margen izquierda del rio Sinú	7.300.000.000
3	Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 24 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª	5.000.000.000
4	Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Calle 27 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª	6.000.000.000
5	Reconstrucción, ampliación y mejoramiento de la Carrera 2 entre Calles 41 y 24. (paseo comercial de la 2ª).	5.500.000.000
6	Reconstrucción y mejoramiento del perímetro de la zona institucional entre la Calle 26 a la Calle 29 y entre la Carrera 1ª y la Carrera 5ª	5.800.000.000
7	Adecuación, mejoramiento y recuperación de la vía, andenes y separador de la Calle 41 entre la Av. Circunvalar y la Carrera 1ª	3.400.000.000
8	barrio Mogambo (paralelo a la diagonal 2D, contiguo al canal del sur).	3.250.000.000
9	Construcción de un Parque lineal entre los barrios Cantaclaro y la Pradera.	2.400.000.000
10	Mejoramiento del Canal de Mocarí.	2.500.000.000
11	Construcción de un Parque Recreativo en el Sur	1.500.000.000
12	Construcción de un Parque Recreativo en la margen izquierda del Rio Sinú	2.000.000.000
13	Construcción de un Parque en el Norte de la ciudad (actual asilo de ancianos)	2.500.000.000
	TOTAL OBRAS	54.600.000.000
	INTERVENTORÍAS 7%	3.822.000.000

	TOTAL OBRAS + INTERVENTORÍAS	58.422.000.000
--	------------------------------	----------------

Fuente: Monteria, D. (2017). *Accion de nulidad - Contribucion por valorizacion. 11.*

Esta experiencia demuestra la importancia de la rigurosidad con la que se deben cumplir los parámetros de implementación de los instrumentos de financiación, en este caso la contribución por valorización. Es clave que exista un modelo de ejecución claro y preciso que permita llegar sin contratiempos, y en caso de que los haya, poder saltarlo sin afectar al objetivo que es generar beneficios desde una contribución. Este modelo debe estar ligado obviamente a los aspectos técnicos de la implementación de la contribución por valorización que se mostraron anteriormente en este documento. En este caso las inconsistencias se presentaron desde el inicio, cuando los aspectos técnicos y normativo no se siguieron al pie de la letra.

8. Ingresos de Contribución por valorización en el Municipio de Montería

Mediante la plataforma CHIP (Consolidador de hacienda e información pública), y el Formulario Único territorial de los ingresos del departamento (FUT_INGRESOS), se pudieron determinar los ingresos totales y los ingresos en materia de Contribución por Valorización en la ciudad de Montería, por el periodo 2008-2019. Dichos valores están basados en los ingresos efectivos que se registraron por parte del municipio y se pueden ver a continuación:

MONTERIA 2008 - 2019	2008	2009	2010
Totales	\$ 298.132.609.000	\$ 362.293.726.470	\$ 391.196.757.000
Contribucion por valorizacion	\$ 180.000	\$ -	\$ 3.188.946.000

Elaboración propia. Fuente: FUT_INGRESOS Montería 2008 - 2019

2011	2012	2013	2014
\$ 392.891.771.000	\$ 323.419.294.000	\$ 370.148.459.001	\$ 413.364.241.000
\$ 6.769.901.000	\$ 4.632.727.001	\$ 3.540.284.000	\$ 2.742.792.001

Elaboración propia. Fuente: FUT_INGRESOS Montería 2008 - 2019

2015	2016	2017	2018	2019
\$ 484.695.719.001	\$ 459.293.970.001	\$ 504.578.707.848	\$ 534.196.778.360	\$ 590.927.004.714
\$ 2.798.660.000	\$ 2.475.718.001	\$ 616.517.153	\$ 789.054.241	\$ 336.196.514

Elaboración propia. Fuente: FUT_INGRESOS Montería 2008 – 2019

Montería	2008 - 2019	TOTAL (PESOS)
	Totales	\$ 5.125.139.037.395
	Contribucion por valorizacion	\$ 27.890.975.910

Elaboración propia. Fuente: FUT_INGRESOS Montería 2008 – 2019

Observando las cifras anteriores, se puede concluir que el recaudo efectivo de Contribución por valoración en el municipio de Montería, al largo de la última década, es de 27.890.975.395, y representa cerca del 1% del total ingresos recaudados por el municipio de Montería. Se puede notar además que, si hubo una mayor presencia de recaudos en materia de contribución por valorización entre los

años 2010-2011, seguido de una disminución constante de estos ingresos hasta la actualidad, lo que refleja que por alguna razón no se ha podido afianzar o ser relevante en los ingresos totales del municipio.

Cabe resaltar que, los recaudos de contribución por valorización hacen parte de los ingresos corrientes que reciben los municipios y a su vez son clasificados como ingresos no tributarios dentro el Formulario Único territorial de los ingresos del departamento (FUT_INGRESOS).

9. Conclusión y discusión

En este documento se realizó un análisis literario del comportamiento del instrumento de recolección de plusvalías Contribución por valorización. Dicho análisis se basó en diferentes experiencias nacionales e internacionales que ha dejado la implementación de este instrumento en diferentes países de Latino América al utilizarlo para financiar obras públicas. Precisamente en este aspecto se conocieron experiencias positivas, en la que gran desarrollo de la malla vial y diferentes tipos de obras se han financiado con este instrumento de manera exitosa, generando así, un gran desarrollo tanto en ciudades chicas, como grandes, que basaron su implementación en la experiencia de otra, replicándola y adaptándola a sus necesidades.

Se hizo énfasis en la ciudad de Montería, siendo una ciudad de Colombia con poca experiencia en términos de contribución, pero que con el pasar de los años y gracias a la proyección de los POT, le han abierto la puerta a la implementación de instrumentos de este tipo, con el objetivo de aprovechar el beneficio generado por la recaudación de plusvalías del suelo.

Por otra parte, se analizó el marco normativo en Colombia en donde se encontró que la contribución por valorización es uno de los instrumentos más antiguos usado para el financiamiento de obras que contribuyen al desarrollo urbano y se encuentra en vigencia desde al año 1921 con la implementación de la ley 25 aunque, solo con la promulgación del Decreto 1604 de 1966 recibió el nombre de contribución.

Basado en las experiencias propuestas, se concluye con respecto al uso de la contribución por valorización como instrumento de obras públicas, que si es un mecanismo eficiente cuando se aplica de forma correcta, ciñéndose a los parámetros descritos. Casos como el de la ciudad de Bogotá, la cual en la última década llegó a posicionarse como la ciudad con mayor recaudo de contribución por valorización de todo latino América, con un monto que asciende a los US\$1.700.000.000.

En el caso del municipio de Montería, se encontró, la inclusión de los instrumentos de valorización con la llegada del POT en el año 2002. Según la información recolectada y planes de obras declarados por parte del municipio, se observa la intención que se ha tenido a la hora de querer implementar dicho instrumento, pero debido a fallos de procedimiento o bien desde la planificación, se han presentado problemas para captar esa plusvalía. Otra señal de la poca relevancia que ha tenido este instrumento en el municipio es lo poco que ha recaudado en la última década, teniendo como referencia que con los acuerdos 007 de 2008 y 010 de 2008, se presentó un plan de obras enfocadas en el desarrollo urbano, para financiar por medio de contribución por valorización por beneficio general, con un valor de 70.000.000.000. Si se compara ese monto con lo registrado en el formulario único territorial de ingresos del municipio (FUT_INGRESOS), se observa que solo se recaudó 27.000.000.000 en el mismo tiempo, lo que indica que la mayoría de esas obras no han sido culminadas y se concluye que se debe a que han tenido fallos de tipo normativo, de planificación o ejecución con relación al cobro de la contribución.

Finalmente, en este documento se aprende del origen normativo de la contribución por valorización, y su desarrollo hasta la actualidad. Aspectos técnicos y diferencias de implementación en diferentes países, e incluso dentro de un mismo país, siempre regidos por la normativa nacional, pero replicando experiencias positivas de otros lugares, adaptándolas a las necesidades de su territorio.

Además de eso, se pudo entender la gran importancia que tiene la legitimidad ciudadana, el apoyo que los ciudadanos o beneficiados le ofrezcan a dichos proyectos. Esta aprobación ciudadana debe ir ligada a la voluntad política y la transparencia que los entes encargados demuestren desde el momento inicial de la planificación del proyecto. En otras palabras, que el costo-beneficio de dicha contribución sea claro y hacer parte del proyecto a los ciudadanos brindándoles toda la información acerca del modelo de ejecución

10. Referencias

- Ley 25 de 1921, por la cual se crea el impuesto por valorización.
- Ley 113 de 1937. Por la cual contribuye la Nación a la construcción de varias obras públicas en algunos Municipios del país.
- Decreto 1333 de 1986. Por el cual se expide el código de régimen municipal.
- Decreto 1604 de 1966. Por el cual se dictan normas por valorización.
- Ley 388 de 1997. De ordenamiento territorial.
- Acuerdo 0032 de 2005. Reglamentación de los tributos de montería
- Acuerdo 007 de 2008. Por medio del cual se modifica el acuerdo 0032 de 2005, por el cual se adopta el estatuto tributario del municipio de san jerónimo de montería
- Acuerdo 010 de 2008. Por medio del cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio general para la construcción de un plan de obras y se dictan otras disposiciones.
- Barranquilla, A. D. (2011). *VALORIZACION POR BENEFICIO GENERAL. 010*, 1–40.
- Bonet, J. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. En *Documentos de trabajo sobre economía regional - Banco de la Republica* (Vol. 49, Número 5).
- Borrero, O. A., & Rojas, K. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina*.
- Borrero Ochoa, O. (2013). Contribucion de valorizacion o mejoras en Colombia. Analisis de la experiencia colombiana. En *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Número 9).
- Carrión Barrero, G. A. (2008). DEBILIDADES DEL NIVEL REGIONAL EN EL ORDENAMIENTO Gustavo Adolfo Carrión Barrero 1. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 145–166.

- Cepal. (2017). Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe. En *Naciones Unidas CEPAL*.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1161/STROKEAHA.114.005679>
- Correa orozco, J., & Cohen Cárdenas, E. (2018). *El río y el desarrollo urbano*. 29(2), 109–116.
- Duarte, J., & Baer, L. (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina. *Foro Latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana*, 1–31. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf
- León, R., Blandón, C., Fernando, L., & Hernández, R. (2007). Descentralización fiscal y eficiencia en los servicios sociales a nivel territorial en Colombia. *Revista Equidad y Desarrollo*, 8, 19.
- Martínez Suárez, Y. D. J., & Pacheco Villalba, D. M. (2016). *La Contribución por Valorización como mecanismo para el financiamiento del espacio público en Colombia: un análisis del Centro Histórico del Distrito de Santa Marta*. c. <http://repositorio.unimagdalena.edu.co/jspui/handle/123456789/759>
- Montería, D. (2017). *Accion de nulidad - Contribucion por valorizacion*. 11.
- Pinedo López, J. W. (2012). URBANIZACIÓN MARGINAL E IMPACTO AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE MONTERÍA. *Universidad Politécnica de Valencia*, 1(URBANIZACIÓN MARGINAL E IMPACTO AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE MONTERÍA), 600.
<https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/16468/tesisUPV3820.pdf?>
- Pulido, O., & Calderon, L. (2017). ASPECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACION EN ENTIDADES DEPORTIVAS DE LA PROVINCIA DE SABANA CENTRO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. *Вестник Росздравнадзора*, 4, 9–15.

Núñez, R. Brown, J. y Smolka, M. (2000). El suelo como recurso para promover el desarrollo en Cuba. Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, F (2000). Repensando las políticas de captura de plusvalías en América Latina. Land lines, (12)3.

Smolka, M. Furtado, F (2001). Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano. Eurelibros. Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado, M. Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia.

Smolka, M (2012). Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Land lines.

Gamarra (2001). La experiencia de contribución por mejoras en Perú. Lincoln Institute of Land Policy.

Aulestia, D & Rodríguez, V (2014). Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador. Lincoln Institute of Land Policy.

Borrero, O. (2014). Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana. Lincoln Institute of Land Policy.

Ordoñez, C. (2012). Valorización, un buen instrumento de financiación de obras públicas.

García, L. (2012). La contribución por valorización en la ciudad de Medellín

Von Thunen, J. (1826). Teoría de la localización.

Jaramillo, S. (2010). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. 2da ed. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Ediciones Uniandes, 2010.

Pérez Torres, Daniel et al. 2012. "Evaluación de experiencias en la aplicación de contribuciones de mejoras e impuestos a la plusvalía en México." Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy

Borrero, Óscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández y Magda Montaña. 2011. "Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogotá and Manizales." Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy

Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (2014). «descentralización». *Diccionario de la lengua española* (23.^a edición). Madrid: Espasa. ISBN 978-84-670-4189-7.

Furtado, F. and Acosta, C., 2012. [online] Lincolninst.edu. Available at: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf> [Accessed 10 December 2020].

Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (2014). «descentralización». *Diccionario de la lengua española* (23.^a edición). Madrid: Espasa. ISBN 978-84-670-4189-7.

Marx, C., 1990. *El Capital Crítica De La Economía Política*. [online] Marxists.org. Available at: <<https://www.marxists.org/espanol/m-e/capital/karl-marx-el-capital-tomo-i-editorial-progreso.pdf>> [Accessed 10 December 2020].

Furtado, F. and Acosta, C., 2012. [online] Lincolninst.edu. Available at: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf> [Accessed 10 December 2020].

Jaramillo, S., 2009. *Hacia Una Teoría De La Renta Del Suelo Urbano*. [online] Available at: <[http://file:///C:/Users/RODRIGO/Downloads/1388-Texto%20del%20art%C3%ADculo-5293-1-10-20110114%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/RODRIGO/Downloads/1388-Texto%20del%20art%C3%ADculo-5293-1-10-20110114%20(1).pdf)> [Accessed 10 December 2020].

- Ricardo, D., 2009. *Vista De David Ricardo* .. [online] Revistas.unal.edu.co. Available at:
<<https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/23864/24561>>
[Accessed 10 December 2020].
- Carrión, F. (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, (8), 19–33.
- Subirats., 2020. *introducción (federalismo y Subsidiariedad En Italia)*. [online] Universitat Autònoma de Barcelona Research Portal. Available at:
<<https://portalrecerca.uab.cat/en/publications/introducci%C3%B3n-federalismo-y-subsidiariedad-en-italia-2>> [Accessed 10 december 2020]
- Pavani, G., A , J. and Gaitan, D., 2006. [online] Core.ac.uk. Available at:
<<https://core.ac.uk/download/pdf/58908103.pdf>> [Accessed 10 December 2020].
- Fuchs, a., 2001. *La Experiencia Alemana De Descentralización I*. [online] study lib.es. Available at: <<https://studylib.es/doc/6369934/la-experiencia-alemana-de-descentralizaci%C3%ACn-i>> [Accessed 10 December 2020].
- Maier, k., 2012. *La Cooperación Descentralizada En Alemania*. [online] Available at: <https://documentop.com/la-cooperacion-descentralizada-en-alemania_5a10441e1723ddba76fe0b9c.html> [Accessed 10 December 2020].
- Finot, I., 2001. *Descentralización En América Latina: Teoría Y Práctica*. [online] Bivica.org. Available at: <<https://www.bivica.org/files/descentralizacion-practica.pdf>> [Accessed 10 December 2020].
- Rolnik, R., n.d. *Descentralización Y Federalismo En El Brasil*. [online] Dialnet.unirioja.es. Available at:
<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/935612.pdf>> [Accessed 10 December 2020].
- Cominelli, E., 2009. *El Proceso De Descentralización En La República Argentina El Caso De Las Autonomías Municipales*. [online] studylib.es. Available at:

<<https://studylib.es/doc/8336854/el-proceso-de-descentralizaci%C3%B3n-en-la-rep%C3%ABlica-argentina...>> [Accessed 10 December 2020].