Contribución de mejoras en América Latina

Experiencias, desafíos y oportunidades

ÓSCAR ARMANDO BORRERO OCHOA Y JULIETH KATTERINE ROJAS RUIZ

ENFOQUE EN POLÍTICAS DE SUELO LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

SERIE DE INFORMES SOBRE ENFOQUE EN POLÍTICAS DE SUELO

La serie de informes enfoque de políticas es publicada por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo con el objetivo de abordar cuestiones de políticas públicas oportunas con relación a usos y mercados de suelo, así como el impuesto a la propiedad. Cada informe está diseñado para cerrar la brecha entre la teoría y la práctica mediante la diseminación de hallazgos de investigaciones y estudios de casos, y contribuciones de académicos, profesionales, funcionarios locales y ciudadanos de diversas comunidades.

SOBRE ESTE INFORME

Uno de los problemas principales de los municipios latinoamericanos es la falta de recursos para financiar obras públicas, especialmente en cuestiones de movilidad y transporte masivo. Aquí es donde surge como una alternativa viable el cobro de la contribución de mejoras (CM), ya que vincula el beneficio de las obras con su costo. En algunos casos se puede usar, por ejemplo, el peaje y la CM al mismo tiempo, porque el mismo costo es cubierto por dos usuarios: el vehículo que usa la vía y el propietario que se beneficia con la plusvalía. Municipios que viven de fuentes tradicionales de ingreso o transferencias de niveles más altos de gobiernos suelen tener mayor dificultad para generar y desarrollar las obras públicas necesarias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Conviene entonces acudir a instrumentos que capturan la plusvalía del suelo. Este reporte resume experiencias legales y técnicas en América Latina en la gestión de la CM y sirve como guía para conocer lo que se debe hacer para utilizar la plusvalía generada por las obras públicas como fuente de financiación.

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

113 Brattle Street, Cambridge, MA
02138-3400, USA
P (617) 661-3016 or (800) 526-3873
F (617) 661-7235 or (800) 526-3944
help@lincolninst.edu
lincolninst.edu

ISBN 978-1-55844-399-0 (PDF)

Portada:
Avenida moderna en el vecindario *El Poblado*, en Medellín (Colombia), una zona en donde en el año 2014 fueron recaudados más de USD $200 millones de manera colectiva entre aproximadamente 75.000 predios. Fuente: Rudimencial/iStock Getty Images Plus.

Contraportada:
Bogotá (Colombia) es un ejemplo de ciudades de América Latina con experiencia en la gestión de la contribución de mejora como instrumento de financiación de obras públicas. Fuente: Working In Media/iStock Getty Images Plus.

Copyright © 2020 Lincoln Institute of Land Policy
Todos los derechos reservados.

Contenido

3 Resumen ejecutivo

4 El problema: obras y crecimiento urbano
4 Captura del mayor valor
4 El progreso de la ciudad
5 Contribución participativa
5 La contribución de mejoras: desafíos y oportunidades

6 Capítulo 1 La contribución de mejoras y sus diferencias con otros instrumentos de recuperación de plusvalías

8 Por qué es importante la CM en América Latina

11 Capítulo 2 Aspecto legal

12 Países en los que no existe la CM
12 Países con soporte legal para la CM pero sin aplicación
14 Países con soporte legal para la CM y aplicación
15 Países que cuentan con un instrumento equivalente

18 Capítulo 3 Aspectos técnicos

28 Determinación de la capacidad de pago de los ciudadanos
29 Establecimiento de la metodología de reparto de la CM

3

6

11

18

33 Capítulo 4 Alcances

34 Análisis de recaudaciones

37 Capítulo 5 Aspecto institucional

38 Voluntad política
41 Junta de propietarios
41 Equipo profesional
41 Atención al usuario

42 Capítulo 6 Contribución participativa

44 Participación de los propietarios: determinación de la obligación y control de la ejecución de la obra
44 Cobro voluntario de la valorización por participación ciudadana
45 Experiencias innovadoras

49 Capítulo 7 Conclusión

50 Hallazgos
51 Recomendaciones

54 Referencias
56 Sobre los autores
57 Sobre el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo
57 Información sobre pedidos

33

37

42

49

Resumen ejecutivo

Ciudad de Guadalajara, capital del Estado de Jalisco (México), región en donde la contribución de mejoras ha sido utilizada como mecanismo de financiación de obras públicas. Fuente: MattGush/ iStock Getty Images Plus.

Las ciudades crecen porque aumenta su población vegetativa y porque tienen una dinámica económica que atrae nueva migración. El crecimiento horizontal y/o vertical requiere de obras públicas: zonas verdes, cesiones viales y espacios para una mayor calidad de vida de la población; redes matrices de servicios públicos; ampliación y/o construcción de vías para la población—residente y flotante—atraída por focos generadores de empleo; parques, alamedas y costaneras, o proyectos de transporte masivo. Sin embargo, los recursos con que cuentan los municipios son usualmente escasos para atender estas necesidades de inversión.

El problema: obras y crecimiento urbano

La planificación urbana orienta el desarrollo de la ciudad o municipio, que en ocasiones es tan solo un observador pasivo de lo que genera la dinámica poblacional y económica de la ciudad.

Uno de los problemas de los municipios latinoamericanos es la falta de recursos para financiar las obras públicas, especialmente para la movilidad y el transporte masivo. Generalmente, se debe acudir al gobierno central para la obtención de recursos, ya que los tributos municipales son insuficientes. Aquí es donde surge como alternativa viable el cobro de la Contribución de Mejoras (CM) ya que vincula el beneficio con el costo.

Si los alcaldes utilizaran desde el primer año de su mandato el instrumento de la CM, los municipios podrían contar con mayores recursos para pavimentación de barrios populares, nuevas obras viales, mejora de la movilidad o ampliar las redes de servicios públicos sin solicitar apoyo al gobierno central.

Captura del mayor valor

Conviene acudir a instrumentos que capturan la plusvalía del suelo. Se entiende por plusvalía del suelo el mayor valor del suelo generado por acciones del municipio, del ciclo económico o la infraestructura invertida. Como dijo Antanas Mockus, dos veces alcalde de Bogotá y excandidato presidencial de Colombia: "El suelo es el banco emisor de los recursos del municipio. No hay municipio pobre sino mal administrado".

La contribución de mejoras (CM), en algunos países conocida como contribución de valorización (CV) contribución especial por obra pública (CEOP)—o *betterment contributions* en los Estados Unidos—es el aporte que realiza el propietario de un predio beneficiado por la construcción de una obra pública para financiarla a cambio de un mayor valor del inmueble o del suelo. No es una tasa, ya que no existe una prestación de un servicio público de manera individual para cada inmueble, y no es un impuesto, ya que no corresponde al valor del predio. En la CM se construyen obras a cambio de valorización del suelo, y los propietarios aportan a la construcción de la infraestructura en proporción al beneficio obtenido y a su capacidad de pago.

El progreso de la ciudad

Son múltiples los instrumentos de gestión que buscan la captura de plusvalía; la CM se diferencia en que responde directamente a una necesidad social; por ejemplo: pavimentar una calle, construir un sistema vial de gran impacto, ejecutar redes de servicios públicos, así como en que exige una participación directa de cada contribuyente de acuerdo a su beneficio y a su capacidad de pago. En algunos países la normativa sobre CM permite que la ciudadanía actúe como veedor en la ejecución de la obra, ya que, en caso de no iniciar en el tiempo estipulado, el dinero recaudado por CM se reintegrará al contribuyente.

El dinero proveniente de la CM es directamente invertido en la obra. De esa forma, actúa como apalancador, es decir, como nueva fuente financiera para el municipio. Gana el contribuyente al ver realizadas las obras que quizás sin la CM no se realizarían, y gana el municipio al contar con una nueva fuente de financiamiento para mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Contribución participativa

La CM prorratea el costo de una obra necesaria con un mayor monto para quienes perciben un mayor beneficio. Con la CM cada contribuyente construye su ciudad a partir de sus aportes. Por tanto, adquiere un derecho directo para dar seguimiento a la realización de la obra y a observar en la construcción de ciudad el retorno de sus aportes.

La CM es un instrumento eficaz para desarrollar las obras públicas en un municipio, ya que tiene una relación directa entre el costo y el beneficio debido a que: (i) las obras comienzan con inmediatez; (ii) el propietario paga según su capacidad; y (iii) genera recursos adicionales al municipio. Este carácter multipropósito se constituye en la verdadera oportunidad de desarrollo de la CM, utilizada en la mayor parte de los países latinoamericanos, en especial en Colombia, Brasil, Argentina, Perú, Ecuador, Guatemala y México.

La contribución de mejoras: desafíos y oportunidades

Los principales desafíos radican en la falta de preparación técnica o en la capacidad institucional (no en el marco legal), argumentos superables si se cuenta con el conocimiento detallado del instrumento, la voluntad política, el soporte institucional y el interés de la comunidad.

En este documento se presenta un resumen de las principales experiencias en América Latina; los métodos de captura de plusvalía utilizando la CM; la relación entre el costo de obra, el beneficio percibido y la capacidad de pago del contribuyente; así como los métodos para una justa distribución de la contribución y sugerencias para su aplicación en las ciudades o municipios que aún no la aplican.

CAPÍTULO 1

La contribución de mejoras y sus diferencias con otros instrumentos de recuperación de plusvalías

La ciudad de Barranquilla (Colombia) ha financiado grandes obras viales en la última década a través del cobro de contribuciones de mejora. Fuente: RodrigoBlanco/iStock Getty Images Plus.

En América Latina las ciudades crecen aceleradamente y con ellas los requerimientos de mejoramiento de calidad de vida, típicamente en forma de obras de infraestructura pública. Para desarrollar una ciudad se requieren obras viales, espacios públicos, o redes de servicios que, debido a su alto costo, son realizadas generalmente por los gobiernos nacionales o municipales, por lo cual se denominan obras públicas.

Para la realización de tales obras los municipios, al momento de su financiación, deben recurrir a múltiples fuentes adicionales, debido a que los ingresos por transferencias desde el gobierno nacional no son suficientes, como tampoco el presupuesto ordinario basado en los impuestos y tasas que pagan los ciudadanos. Cada municipalidad vela por la consecución de recursos propios para garantizar la ejecución de las obras y es allí donde ven en el propietario beneficiado por la obra su mejor aliado.

Las plusvalías generadas por la realización de obras a cargo del municipio no son ganancias que propicia el propietario de la tierra, quien aporta muy poco para obtenerlas; la plusvalía es típicamente generada por factores externos o ajenos al propietario. La recuperación de plusvalías es la captura por parte del sector público de los incrementos del valor del suelo generados por acciones públicas, tales como inversiones del gobierno en infraestructura o por cambios administrativos en las normas y en los reglamentos de uso del suelo (Smolka 2013).

Obras públicas como vías y transporte masivo mejoran la movilidad de los ciudadanos, pero también generan plusvalías en el suelo que solamente benefician a los propietarios de bienes raíces. Una carretera intermunicipal, por ejemplo, permite a los agricultores un fácil acceso a los mercados y por ello genera una importante valorización del suelo rural.

De manera similar, los terrenos urbanos se ven considerablemente beneficiados por la ampliación de las redes de servicios públicos y por las nuevas vías de la ciudad. Un barrio mejora sustancialmente el valor de sus terrenos gracias a la pavimentación de sus calles. Un parque o zonas de espacio público o programas de transporte masivo (Metro, BRT, tranvías, SITP o Sistemas Integrados de Transporte) generan gran beneficio en la calidad de vida de sus habitantes, aumentando la demanda y, consecuentemente, valorización en los inmuebles atendidos. Así, los barrios mejor atendidos por el Estado tienen un mayor valor del suelo: comercio, oficinas, zonas de estratos altos y medios, mientras que los barrios populares, poco atendidos por la administración municipal, tienen un valor bajo del suelo y por tanto de los inmuebles.

> . . . los gobiernos generan ganancias inesperadas para unos pocos afortunados, a expensas de la comunidad en general. Los propietarios de tierras en América Latina a menudo cosechan enormes incrementos de ingresos no ganados (enriquecimiento sin causa), producto de una variedad de proyectos públicos o de la relajación de la zonificación y de otras restricciones de uso de suelo.

Sin embargo, excepcionalmente, no siempre las obras públicas o viales generan plusvalías. Hay casos en que algunas obras públicas, por ejemplo, viaductos e intersecciones a desnivel, pueden generar minusvalías a los inmuebles vecinos, que puede deberse a la contaminación visual o auditiva que generan los vehículos al pasar por el tramo vial elevado. Es evidente que en tales casos no es ético

ni legalmente viable el cobro de la CM a estos predios. Para el ciudadano común es bien clara la correlación entre obras públicas y valorización de los inmuebles. Sin embargo, los recursos en los países en desarrollo no alcanzan para todos los barrios o localidades ni para todos los inmuebles. Las decisiones de inversión no siempre están de acuerdo con las prioridades, sino con las presiones de los grupos más poderosos o influencias políticas. Si el dinero no alcanza para las zonas productivas prioritarias, no habrá recursos para pavimentar barrios periféricos, extender redes de servicios ni construir parques o espacios públicos en zonas populares o densamente pobladas.

Por qué es importante la CM en América Latina

Debido a lo anteriormente expuesto, se debe acudir a un instrumento que relacione directamente el beneficio y el costo, la valorización generada y la financiación de las obras públicas. Este instrumento es la CM, que es el aporte que realiza el propietario de un predio beneficiado por la construcción de una obra pública para financiarla a cambio de mayor valor del suelo o inmueble.

La CM se utiliza en casi todos los países del mundo (América Latina no es excepción). Tiene la ventaja de que el ciudadano percibe la relación entre el pago y el beneficio, pues, a diferencia de otros tributos en los que no existe una relación directa entre lo que se paga y el retorno por parte del Estado, en la CM sí se ve un retorno inmediato. Sabe que la construcción de la obra es necesaria y que beneficiará su calidad de vida y valorizará su inmueble. Si no se paga la CM, no habrá obra ni beneficio. Cuando el ciudadano acepta el pago de la CM, verá en corto plazo las mejoras en el entorno y podrá percibir la valorización en su inmueble.

Cuando la población percibe que los beneficios se reciben sin esfuerzo, es muy difícil utilizar nuevos instrumentos tributarios. La CM se paga si se percibe el beneficio, y se cobra cuando es evidente que hay falta de recursos para alcanzar dichos beneficios. En síntesis, en los municipios pequeños y medianos, si no se paga por la obra, es posible que no se logre suplir las necesidades de infraestructura, ya que hay pocos recursos para su ejecución. Una ciudad grande tiene más fuentes de recursos para obras viales, como las asociaciones público-privadas, las concesiones a cambio de peajes, y otras fuentes; pero las ciudades pequeñas y medianas tienen menos fuentes de recursos. Sin embargo, y contrario al resto de los demás países de América Latina, en que son las pequeñas ciudades las que acuden a la CM, en Colombia son las ciudades grandes y medianas las que recurren con mayor frecuencia a este instrumento.

Lo más importante para la aplicación de la CM es la voluntad política, pues el asunto técnico-legal es relativamente fácil de solucionar. Hay que saber explicar la CM como fuente para financiar las obras en un municipio que no tiene recursos. Si se promueve el proyecto, el propietario beneficiado será un aliado para la financiación, siempre y cuando cuente con las garantías jurídicas que argumentan un aporte justo, equitativo y participativo. No se requiere de grandes modelos técnicos ni de un esquema legal específico. Lo determinante es tomar la decisión política de utilizar la CM, ya que la parte técnica puede ser estudiada analizando experiencias y los requisitos legales se adaptarán al mecanismo de cobro empleado.

Transformaciones urbanas a través de contribuciones de mejora en Bogotá, Colombia, 2015. © Katterine Rojas.

LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN

La contribución de mejoras (CM) es uno de los instrumentos más antiguos que tienen los municipios para capturar parte de la plusvalía del suelo por las obras o gestión municipal. Según Smolka (2013), la CM es uno de los ocho instrumentos de recuperación de plusvalías más usados en América Latina, de los que a continuación se enumeran cinco:

Impuesto predial: pago por parte de un inmueble por los servicios que le presta la ciudad. Usado en toda América Latina, excepto en El Salvador.

Contribución de mejoras: pago para la realización de obras en contraprestación a una valorización del predio. Usado en casi toda América Latina.

Plusvalía de normas y venta de edificabilidad (outorga onerosa, CEPAC, participación en plusvalía): El propietario participa de la ganancia en el mayor valor del suelo que genera la ciudad. Usado en Brasil y Colombia.

Obligaciones y cesiones (exacciones): cesión de suelo con intención de edificar o urbanizar. Usado en algunas ciudades colombianas y del resto de América Latina.

Reajuste del suelo o plan parcial: cargas a cambio de beneficios o aprovechamientos en el uso del suelo. Usado frecuemente en Japón, Corea, España y Colombia.

Completan la lista de ocho instrumentos citados por Smolka la transferencia de derechos de construcción, la expropiación de terrenos y el pago por derechos de construcción.

En opinión de los expertos, el impuesto predial y la contribución de mejoras (CM) son los instrumentos de captura de plusvalía del suelo más antiguos utilizados en América Latina.

LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN

Existe la idea de que no es necesario el cobro de la CM, con el argumento de que el impuesto predial es suficiente para capturar las plusvalías generadas por las obras públicas. Sin embargo, se trata de dos instrumentos diferentes, ya que:

- Se cobra una única vez por cada obra a realizar y no se constituye en un recaudo anual fijo como el impuesto predial.
- Una vez cancelada la CM por la ejecución de la obra, no se volverá a cobrar por la misma (por este motivo deben ser detallados los estudios de factibilidad de la obra).
- Si se demuestra que el predio no recibirá beneficio por las obras de infraestructura, no habrá cobro por CM.
- La CM requiere el análisis del beneficio o plusvalía generada por la obra y su reparto proporcional, mientras que el impuesto predial no considera el beneficio generado ni intenta demostrarlo, pues los recursos obtenidos se destinarán a obras o servicios para el progreso de la ciudad.
- La CM cubre el costo de la obra pública por una sola vez a cambio de la plusvalía generada a los predios, mientras que el impuesto predial se cobra generalmente en proporción al valor del inmueble y se recauda periódicamente, de forma anual.
- A manera de ejemplo, en la ciudad se paga el impuesto predial para tener derecho a la seguridad, vigilancia, administración del municipio y costo de zonas públicas o comunes, de manera similar a la cuota periódica que se hace en un condominio o propiedad horizontal por la administración. Por el contrario, la CM es similar a la cuota extraordinaria que decreta la asamblea de copropietarios para hacer mejoras comunes al edificio o a los pavimentos compartidos. La decreta el órgano legislativo municipal para hacer obras que van a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a valorizar el conjunto de predios de la ciudad.

CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS VS. PLUSVALÍA POR OBRAS PÚBLICAS

La CM es un instrumento para recuperar la plusvalía generada por las obras públicas.

En Colombia existe otro instrumento adicional, denominado *participación en plusvalías por obras públicas*, pero por ley sólo puede usarse uno de ellos y hasta el momento las ciudades han preferido utilizar la CM.

La evidencia empírica demuestra que la suma de plusvalías generada por una obra pública es superior al costo de la obra misma y que, después de descontar lo pagado por CM, al propietario le queda un buen margen de beneficio.

La participación en plusvalías por obras públicas en Colombia puede cobrar hasta el 50 por ciento del mayor valor generado en el suelo al inmueble. Sólo se hace efectivo el cobro cuando se realiza la compraventa o se expide la licencia de construcción o urbanismo, y no tiene en cuenta la capacidad de pago del propietario. Por esta razón, los municipios colombianos han preferido la CM, ya que, entre otras cosas, puede cobrarse antes o durante la construcción de las obras a la totalidad de los predios beneficiados. Además, el cobro de la participación en la plusvalía no puede usarse en la construcción de la obra, ya que tiene una destinación específica orientada a vivienda de interés social y no financia directamente la obra. Por ello, la participación en plusvalías por obras públicas suele ser útil para recuperar y redistribuir en el desarrollo de la ciudad la plusvalía generada por obras ya financiadas con otros recursos.

CAPÍTULO 2

Aspecto legal

En América Latina existen países con trayectoria en la utilización de la CM, como Colombia, Ecuador, México y Brasil, mientras que otros países no ven en este instrumento un mecanismo adicional a las fuentes tradicionales para la financiación de obra pública aun contando con el marco legal para implementarla.

Palacio de Gobierno del Estado de Jalisco (México). La contribución de mejoras posee soporte legal como mecanismo de financiación pública en las jurisdicciones del estado. Fuente: diegograndi/iStock Getty Images Plus.

De acuerdo al marco legal en relación a la CM, pueden conformarse cuatro grupos de países (tabla 1). En la figura 1 se distinguen por color los países de cada uno de estos cuatro grupos. Son diecisiete los países en los que la legislación permite la CM, pero no en todos ellos existe con la misma jerarquía jurídica, sino que hay una gran diversidad en la forma legal de percibir este instrumento. En Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela es la carta política nacional o Constitución la que contempla su existencia, mientras que en los diez países restantes son normas de menor jerarquía (resoluciones, decretos, ordenanzas y leyes) las que regulan este instrumento.

Se presenta a continuación cada uno de los grupos de manera detallada:

Países en los que no existe la CM

Cuba y Puerto Rico carecen de este instrumento, ya que el mejoramiento y/o mantenimiento de la infraestructura urbana y de las redes de servicios públicos son asumidos directamente por el Estado. En el caso de Cuba, la propiedad privada es muy limitada, de modo que instrumentos como la CM resultan inoperantes.

Países con soporte legal para la CM pero sin aplicación

Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela tienen soporte y reconocimiento jurídico para la CM, pero su aplicación como mecanismo de apalancamiento para la ejecución de obras ha sido nula, por falta de voluntad política e institucionalidad y por desconocimiento de los beneficios del instrumento. Además, son países altamente centralizados en donde los municipios dependen del gobierno central para la ejecución de obras.

El caso de Costa Rica es paradigmático, pues la CM está amparada por la Ley 74 de 1916 o Ley de Contribución para Obras de Interés Público Especial, reformada en 1949 y 1968 y actualmente vigente. En el artículo 70 se autoriza a los municipios a establecer contribuciones especiales para la ejecución de obras, pero hasta la fecha no se tiene noticia de que en los últimos 20 años haya sido utilizada. Históricamente hubo dos intentos de aplicación de la CM: el primero tuvo lugar a partir del Decreto-Ley 578 de 1949, que ordenó el cobro del costo de la pavimentación de las vías de San José, para lo cual se debía distribuir entre los predios beneficiados el costo de la obra utilizando el método de frentes; el segundo caso tuvo lugar en 1957, para la construcción de la carretera internacional. A pesar de estas dos iniciativas, el Ministerio de Hacienda afirma que el Estado no ha percibido ingreso en concepto de CM. Por otra parte, Barrantes (2015) indica que "la Municipalidad de Curridabat en el año 2013 emitió su reglamento para la ordenación de contribuciones especiales, pero no lo ha aplicado". Existen otros municipios que han emitido directrices para el cobro de contribuciones especiales, como San José, Pococí y Santa Bárbara (Valentinuzzi 2014); sin embargo, en ninguno fue posible su implementación.

En estos casos en que se reconoce jurídicamente la ley, bastaría con analizar la aplicación del instrumento en otros países, los resultados obtenidos y las metodologías utilizadas para adaptarlas a las características propias.

Tabla 1

Distribución de países según el marco legal

Tipología	Países que incluye	Observaciones
Países en los que no existe soporte legal para la CM	Cuba y Puerto Rico	La CM no se considera aún como un mecanismo apalancador de la ejecución de obras públicas.
Países en los que la CM tiene soporte legal pero no se aplica	Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Venezuela	Normativamente existe el soporte para el cobro de la CM, pero el recaudo logrado es escaso o nulo. No hay respaldo institucional que logre la efectividad del instrumento.
Países en los que la CM tiene soporte legal y aplicación	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay	Existe diferente nivel jerárquico legal.
Países que utilizan otro instrumento equivalente	Chile	Legislativamente no es explícito el término de contribución de mejoras. Existe un mecanismo relativamente comparable que corresponde al programa de pavimentos participativos.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1

Contribución de mejoras en Latinoamérica

Leyenda

- No tiene CM
- Soporte legal sin aplicación
- Soporte legal y aplicación
- Instrumento equivalente
- Información no disponible
- Países no latinos

© Óscar Borrero/Lincoln Institute of Land Policy.

Países con soporte legal para la CM y aplicación

Este grupo, compuesto por once países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay), posee un marco jurídico fundamentado en las necesidades particulares de cada nación, que describe todos los aspectos técnicos para una correcta implementación. Estos países tienen claro que la inversión en infraestructura urbana genera crecimiento económico a mediano y largo plazo. Ven en el instrumento una de las mejores opciones para generarlo, además de que la CM no sólo permite a los ciudadanos ser socios del crecimiento de la ciudad, sino que también se produce un reparto equitativo de las cargas y los beneficios del crecimiento urbano.

Un caso de reciente aplicación es Perú, cuyos dirigentes—en concreto el alcalde metropolitano de Lima—vieron la necesidad de retomar este instrumento, que había dejado de utilizarse por años después de su aplicación en algunos municipios (Gamarra, 2001). Hoy día, la llamada Contribución Especial de Obras Públicas es de obligado cumplimiento para la provincia de Lima por medio de la Ordenanza 1790, expedida en junio de 2014.

El marco o ámbito legal de la CM de cada país (como indica la consultoría en tributación latinoamericana Montaña & Consultores Asociados, de Bogotá) puede encontrarse en una o varias de las categorías siguientes:

1. **Países que incluyen la CM constitucionalmente**
   Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela se encuentran entre los países en los que la CM se instituye como un mandato popular y de política de Estado como instrumento para la financiación del desarrollo. Por tanto, si un municipio desea implementarla, cuenta con respaldo constitucional.

2. **Países que incluyen la CM en su código tributario**
   Es el caso de El Salvador y Guatemala, países en los que, a pesar de no tener la misma jerarquía y fuerza vinculante que implica una orden Constitucional, el hecho de que la CM esté instituida desde la legislación tributaria denota un marcado interés del Estado por establecer instrumentos de financiación dentro de la política fiscal.

   La condición de estar regulada desde la ley permite mayores libertades para la modificación de su estructura, ya que no requiere de cambios constitucionales que supongan un trabajo legislativo y gubernamental complejo, sino que se acoge a lo que el poder legislativo establezca. La implementación de la CM en las localidades dependerá del tipo de organización político-administrativa, que traza la línea competencial entre la nación y los entes territoriales en cada país.

3. **Países que incluyen la CM en Ley Nacional de Planificación o en Ley Orgánica**
   En Brasil, Costa Rica, Ecuador y Paraguay este tipo de legislación tiene las mismas características referidas en el acápite anterior, con la particularidad de que se vincula directamente la CM con el financiamiento del desarrollo, encontrando las virtudes extrafiscales del instrumento visto más allá de la óptica del derecho tributario.

   Adicionalmente, si se trata de leyes orgánicas, implica que el legislativo realiza el desarrollo directo de un mandato Constitucional y establece la CM mediante de una ley de mayor jerarquía, la cual se atiene a un trámite de aprobación específico y detallado en virtud de la trascendencia que da el Estado a la materia que regula. En este caso, es el gobierno en curso, con su respectivo orden legislativo, quien orienta el desarrollo del país por lo general a partir de un tema constitucional, como son los casos de Ecuador en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y Brasil. Sin embargo,

existen organizaciones político-administrativas que no requieren para su concepción del nivel constitucional y el mayor nivel jerárquico para la CM deriva de la Ley de Planificación Nacional.

4. **Países que incluyen la CM en una ley específica**
Se entiende legislativamente como una subclase del apartado 3, pero se plantea de manera independiente para resaltar la importancia que en algunos países de América Latina se da a este instrumento a través e una ley específica.

   En Colombia, Honduras y Panamá existe una ley detallada que reglamenta la CM, permite determinar el alcance y la territorialidad sobre la que puede ejercerse, y desarrolla de una manera específica la aplicación del instrumento, como en el caso de Colombia, cuya ley específica data de 1921.

5. **Países que incluyen la CM en otro nivel normativo**
En Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, la CM se instituye con nivel de decreto-ley o decreto supremo; sin embargo, es la organización político administrativa de cada país la que confiere mayor o menor potestad a este nivel.

Países que cuentan con un instrumento equivalente

Esta categoría hace referencia a Chile, cuyo programa de pavimentos participativos ha logrado mejorar las condiciones de vida de un gran número de personas. El programa, concursable, es un instrumento equivalente a la CM porque se enfoca en la ejecución de obras de interés público y permite que la comunidad esté presente en todas las etapas de ejecución, aunque se desconoce si se verifica el beneficio generado en el bien inmueble.

Este programa, que se analizará más adelante, cuenta con un recorrido importante en Chile y enriquece la gama de instrumentos de gestión territorial en América Latina. Se ha implementado en diversas partes del territorio chileno y demuestra que con voluntad política y participación ciudadana se logran avances importantes. Es un ejemplo a seguir para todos los países de la región, apliquen o no la CM, porque cuenta con un soporte legal que reglamenta todas las etapas del programa, con un buen componente técnico, y con una gran cobertura.

La tabla 2 resume el campo bajo el cual se da soporte legal de mayor jerarquía a la CM en cada país, aunque pueda existir en algún caso normatividad adicional de menor rango.

Hasta aquí se han presentado las diferentes tipologías de adecuación legal; sin embargo, no hay que olvidar que la normativa legal es el medio pero no el fin de la CM, pues además de legislación, se requiere implementación. Si el contenido legal está debidamente sustentado y es claro para el contribuyente, la CM puede aplicarse de manera efectiva. En Costa Rica y Uruguay se realizaron muy buenos esfuerzos legislativos, pero nunca llegó a realizarse el cobro. En cambio, en Argentina—o incluso en el modelo de Chile—el marco legal no es amplio, pero se aplica en los municipios que lo desean.

La legislación de la CM no está sujeta al modelo político, a que el país sea centralista o federalista (salvo el caso de Cuba y Puerto Rico), ni al tamaño de la población, ni a la existencia de técnicos especializados. Estos aspectos pueden contribuir al éxito en el cobro de la CM, pero las experiencias conocidas permiten afirmar que no se requiere de robustos marcos legales para el cobro de la CM, sino de decisión política y aceptación ciudadana.

Tabla 2

Síntesis del ámbito legal de la CM por país

País	Se incluye explícitamente la CM en la Constitución Política Nacional	Contribución Especial o CM en Código Tributario	Contribución Especial o CM en Ley Orgánica Municipal o Ley Nacional de Planificación Urbana	Ley específica de CM	Otra normativa	No marco legal/N. D
Argentina					Decreto Ley Nacional de Viabilidad Nacional n.o 505/58 art. 29 para rutas Interjurisdiccionales. Ley 23.514 de 1987; "creación del fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos". Ordenanza General 165/1973	
Bolivia	CPN, art. 298, 300, 302, 303, y 304	Ley 2492/2004, art. 12				
Brasil	CPN, art 145		Ley 10.2957 de 2001		Decreto Ley n.o 195 /1967, art.2 y 3	
Colombia	CPN, art. 317			Ley 25 de 1921		
Costa Rica			Ley de Planificación Urbana n.o 4240/1968			
Cuba						No marco legal
Chile					Decreto Supremo 114 de julio de 1994	
Ecuador	CPN, art. 264		COOTAD de 2010			
El Salvador		Decreto 230/2000				
Guyana, Guayana Francesa, Surinam						N. D
Guatemala		Decreto 6/91, Cap. III, Tributos				

Haití						N. D
Honduras				Decreto 178/87 "Ley de Contribución de Mejoras"		
México	CPN art. 115					
Nicaragua					Decreto 455/1989 Plan de Arbitrios Municipal y Decreto 10-91/1991 Plan arbitrios de Managua	
Panamá				Decreto ley 20 de 1959 Ley n.o 94 de 1973		
Paraguay			Ley Orgánica Municipal n.o 1294/1987 reemplazada por Ley Orgánica Municipal n.o 3.966/2010			
Perú					Decreto Legislativo 184 (1981 y 1985) hasta 1993 en que se modifica por Decreto Legislativo 776/1994 "Ley de Tributación Municipal" Ordenanza 1790/2014 de la Municipalidad Metropolitana de Lima	
Puerto Rico						No marco legal
Uruguay	CPN art. 297 n.o 4				Decreto n.o 29.434/2.001, art. 7 y Decreto Departamental 26.949/1995, art. 72-101	
República Dominicana					Ley N.o 1849/1948	
Venezuela	CPN Cap. V, art. 179					

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 3

Aspectos técnicos

Estudios de valorización del suelo a raíz de la construcción del Metro de Medellín (Colombia) han servido como punto de referencia para determinar esquemas de cobro de contribuciones de mejora. Fuente: R. M. Nunes/iStock Getty Images Plus.

Para una mejor instrumentación de la CM es preciso considerar elementos de carácter técnico, tales como la definición del tipo de obras, sus costos, así como la determinación de las áreas de influencia que reciben el beneficio público. Adicionalmente, debe determinarse una metodología para el cálculo del beneficio o efecto plusvalía, la capacidad de pago de los ciudadanos, y el método de reparto de las contribuciones.

Definición del tipo de obras

El alcance que la CM tiene en cada país, según la información disponible de quince de los diecisiete países que cuentan con marco legal, varía: trece países son explícitos en cuanto al destino de la CM para obras de pavimentación; de esos quince, doce pueden destinar la CM a red de alcantarillado; nueve a alumbrado público; y siete a repavimentación (en Brasil y parcialmente Uruguay sólo se permite su uso para pavimentación, al considerarse obra nueva; en cambio, la repavimentación debe financiarse con otras fuentes municipales).

La figura 2 corresponde al porcentaje de participación de los países latinoamericanos en cada tipo de obra de acuerdo a su viabilidad de aplicación (tabla 3).

Como se observa, los tipos de obra con menor participación explícita en la CM son el mantenimiento de alumbrado público, sistemas de transporte masivo BRT y las grandes obras viales, no porque sean restrictivas, sino por requerir permisos a través de la ordenanza específica del cobro, como es el caso en Brasil, Colombia y Perú.

Figura 2

Tipo de obras por CM en América Latina

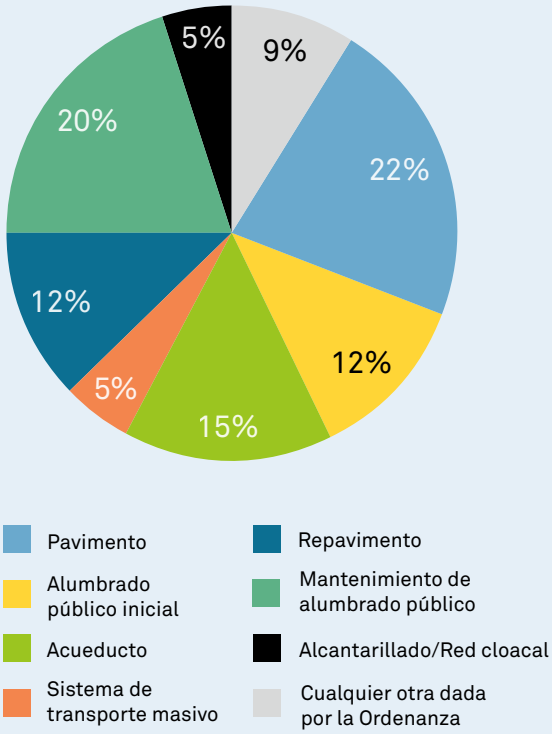


Tabla 3

Porcentajes según viabilidad de aplicación

Tipo de obra	%	Países con viabilidad de aplicación
Pavimento	22,0%	13
Repavimento	11,9%	7
Alumbrado público inicial	15,3%	9
Mantenimiento de alumbrado público	5,1%	3
Acueducto	11,9%	7
Alcantarillado / Red cloacal	20,3%	12
Sistemas de transporte masivo	5,1%	3
Cualquier otra dada por la Ordenanza	8,5%	5
Total	100,0%	

Fuente: Elaboración propia.

Definición del costo de la obra
Se entiende por costo de la obra la suma de costos directos, indirectos y administrativos necesarios para ejecutar la obra pública. Los costos directos se refieren a materiales, mano de obra y equipos; los indirectos, a los estudios, diseños, honorarios de construcción e interventoría; y los administrativos, a lo que se denomina en las obras públicas el AIU (administración, imprevistos y utilidades del contratista)

Según el país, pueden incluirse también los costos financieros del crédito puente bancario pagadero con los cobros futuros de la CM en que incurre el municipio una vez tomada la decisión de realizar una obra con recursos obtenidos de dicho instrumento. El costo de la cobranza, la administración del recaudo y los imprevistos también pueden ser incluidos en el costo de la obra.

En casi todos los países se distribuye el costo total de la obra. En muy pocas partes se limita a un porcentaje de la obra (algunas ciudades argentinas establecen entre el 33 por ciento y el 50 por ciento del costo de la obra), mientras que en Colombia se puede cobrar hasta un 30 por ciento por encima del costo directo de la obra con destino a gastos administrativos o imprevistos.

Definición del beneficio: local o general
Existen dos conceptos de beneficio en la CM: el beneficio local y el beneficio general, que difieren según la escala de las obras y su impacto en una zona o en la totalidad de la ciudad. Se presenta a continuación el caso de Colombia para explicar estos conceptos.

El concepto de beneficio local en Bogotá se refiere a la valorización de los bienes raíces y al aumento de la calidad de vida de los ciudadanos por mejoras en la movilidad, reducción del tiempo de desplazamiento y ahorro en gastos de transporte y combustible. Por ello, se analizan niveles o grados de beneficio en términos cualitativos, y no solamente cuantitativos (monto de valorización o plusvalor generado).

El concepto de beneficio local de ciudades como Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pereira o Armenia, entre otras, supone una metodología de cálculo del incremento del valor de los inmuebles (método del doble avalúo), para lo cual se efectúa antes de la obra una estimación del valor del suelo en la zona de influencia del proyecto en las condiciones que se tienen antes la obra y las que se tendrían después. La diferencia entre ambos valores fija el monto total de la valorización esperada. El modelo aplicado en Medellín, Manizales o Bucaramanga considera que el beneficio local es únicamente la valorización de los inmuebles a consecuencia de la construcción de las obras y se cuantifica previamente como factor determinante de la distribución. En otras ciudades el concepto de beneficio es más amplio.

Por su parte, el modelo aplicado en Cali y Barranquilla corresponde al beneficio general, que distribuye el costo de las obras de acuerdo con los usos de los inmuebles, determina los beneficios en función de la movilidad y examina la capacidad de pago de los hogares para aplicar la distribución mediante el método de factores. Asume que las mejoras en movilidad darán un mayor valor económico al suelo urbano y por tanto valorización. La ley colombiana exige al municipio medir el valor económico del suelo generado por las obras.

En los demás países de América Latina no se suele medir el efecto plusvalía del suelo, sino el beneficio local a la zona, como la movilidad o la calidad de vida en el barrio generada por las obras. Se asume que toda obra pública genera un beneficio o plusvalía sobre los inmuebles, ya sean obras de pavimentación o ampliaciones de redes de infraestructura (agua y alcantarillado) y, por tanto, se limitan a distribuir el costo de la obra partiendo del supuesto de que siempre valoriza los inmuebles.

En obras pequeñas de pavimentación o redes de servicios no es problema medir el impacto sobre la cuadra o calles aledañas. El problema de este cálculo

se produce cuando se trata de obras grandes (vías principales, sistemas de transporte masivo, grandes parques o espacio público), cuyo beneficio es fácilmente demostrable para las zonas inmediatas, pero no para zonas más alejadas. Por ello, al tener estas obras grandes un alto costo, es necesario definir un área de influencia mucho mayor.

En Colombia se usa la CM para grandes obras. Entre 2010–2015, diez ciudades colombianas estaban cobrando US$2.400 millones para importantes obras viales y espacio público, unas por beneficio local, otras por beneficio general a toda la ciudad. Para la construcción del Metro en Bogotá se hicieron estudios para un cobro por CM por US$1.000 millones para un costo total cercano a US$4.500 millones. La obra iniciaría en 2020 pero dependería de los próximos alcaldes la decisión de cobrar CM por este proyecto de transporte masivo. Sin embargo, hasta ahora, muy pocos proyectos de transporte masivo en Colombia han acudido al cobro de CM para ayudar a financiar la obra.

Determinación del área de influencia

Es necesario determinar el área de influencia, es decir, la parte de la ciudad que se considera beneficiada por la obra, para establecer un beneficio local y cobrar la CM a los inmuebles.

Para determinar la zona de influencia se deben verificar los siguientes aspectos: (1) el tipo de obra o conjunto de obras a ejecutar; (2) el tipo de beneficios generados por la obra; (3) condiciones socioeconómicas para medir la capacidad de pago de los ciudadanos; (4) características y usos de los predios: (5) límites físicos asociados a infraestructura; (6) límites naturales, como cerros, corrientes de agua, etc.; y (7) límites jurídicos.

El límite de influencia de una gran vía o autopista estaría hasta donde los ciudadanos pueden movilizarse en transporte masivo o en vehículo particular y sea más conveniente en comparación con otra infraestructura vial de la misma magnitud. El límite de una obra de transporte masivo (Metro, BRT) será hasta donde el peatón pueda caminar desde la estación. En grandes obras viales se han establecido límites que van hasta 5.000 metros en las grandes ciudades y hasta 3.000 metros en las medianas, lo que significa que el beneficio, y por tanto el área de influencia, podrá estar hasta 5.000 metros a lado y lado de la vía o autopista en una gran ciudad. En cambio, en los programas de transporte masivo se estima que la influencia primaria no va más allá de los 500 metros a lado y lado de la línea, porque es la distancia peatonal normal. Sin embargo, con un sistema integrado de transporte vinculado al Metro o BRT, esta distancia podría aumentar hasta cubrir los barrios atendidos por el sistema. Para el establecimiento de los límites de la zona de influencia es posible utilizar sistemas de información geográfica con análisis de transporte en distancias y velocidad que permitan detallar específicamente la reducción de tiempo y calidad de transporte en los predios que resulten beneficiados.

Como ejemplo, se presentan las áreas de influencia de dos grandes cobros realizados en Bogotá en los años 1995 y 2005. El cobro que hizo Bogotá en 1995 por US$408 millones para siete grandes obras viales se distribuyó por beneficio local en siete zonas de influencia de acuerdo con la cercanía.

La zona más extensa de influencia es el eje 5, localizado al occidente y determinado por la construcción de la Avenida Ciudad de Cali, gran vía que descongestionó el occidente y cubre cerca de 40 kilómetros de sur a norte. El límite del costado oriental lo marcó la Avenida Boyacá, situada a 2.000 metros y ya construida como otro anillo vial perimetral. Por el costado occidental el área de influencia llegó hasta 5.000 metros, marcado por el Río Bogotá, límite perimetral y político de la ciudad. Esta gran zona fue distribuida en diferentes niveles de beneficio. Las otras obras tuvieron áreas de influencia menores, según su tamaño.

La zona 1 corresponde a los primeros 1.000 metros por cada lado y tuvo un cobro mayor por el factor beneficio; la zona 2 corresponde al área entre 1.000 y 2.000 metros por cada lado; y la zona 3 es la que está entre 2.000 y 3.000 metros de distancia. Hay una zona 4 para distancia entre 3.000 y 5.000 metros. Estas distancias se miden a cada lado de la vía, a no ser que existan accidentes geográficos o traslape con el área de influencia de otra vía principal.

Cada una de las obras restantes tiene a su vez áreas de beneficio 1, 2 y 3, pero la distancia a la obra varía según su tamaño y zona geográfica, es decir, las zonas de beneficio 1 no tienen por qué ser necesariamente los primeros 1.000 metros, sino que podrían ser los primeros 300 metros en una obra pequeña. En una ciudad pequeña podrían ser 500, 1.000 y 2.000 metros los límites de las tres zonas. Aunque se presenta como un ejercicio real, no significa que pueda aplicarse de manera similar en cualquier ciudad y obra. De acuerdo con estudios realizados en Bogotá y Santiago de Chile, los efectos de un parque local no van más allá de los 300 metros, pero un parque metropolitano puede tener influjo en una gran zona de la ciudad, aproximadamente de un radio de 2.000 metros.

Las áreas de influencia y los niveles de beneficio que se cobraron en Bogotá en 2005 tuvieron un valor de US$320 millones. No cubrió una gran parte de la ciudad, ya que las obras estaban ubicadas en zonas de beneficio local. Se siguió la misma política del reparto de 1995 en cuanto a distancias y grados de beneficio.

Otro ejemplo es Costa Rica, país en el cual existen legislaciones en algunos municipios para el uso de la CM. Es interesante destacar el sistema de reparto para una zona rural intermunicipal, como es el caso de la CM cobrada en 1957 para la construcción de la carretera internacional. El Decreto 2 del 18 de enero de 1957 estipuló como método de cálculo de la contribución la determinación de una zona de beneficio o influencia demarcada por los predios ubicados a 100 metros a cada lado de la carretera en área urbana y a 500 metros en área rural. Esta zona de beneficio se dividía en cinco franjas a cada lado de la vía bajo el principio de que los fundos más cercanos a la carretera pagan más. El Decreto fijó el método del doble avalúo para el cálculo de la contribución individual, de modo que a los propietarios les correspondía contribuir en una proporción del 25 por ciento al 50 por ciento del costo de la obra, dependiendo de la cercanía a la vía y de la diferencia determinada por las dos valuaciones (Ministerio de Hacienda de Costa Rica 1977).

Metodología y cálculo del beneficio o efecto plusvalía
Una vez definidos la necesidad de las obras, el tipo de obras y el costo de las mismas, establecido el tipo de beneficio generado (general o local) y definida la zona de influencia, se requiere cuantificar el beneficio generado en dicha zona, lo cual se explica a continuación.

MEDICIÓN EFECTO PLUSVALÍA

La CM no es un tributo fácil de determinar. La idea general es la de repartir el costo de la obra; la dificultad reside en determinar el beneficio que genera sobre las propiedades cercanas para que su contribución sea proporcional al impacto positivo obtenido. La metodología para hacer este cálculo es compleja, en especial si se trata de un cobro anterior a la construcción de la obra.

En el caso de obras cobradas después de construidas (ex post) es fácil determinar el mayor valor del suelo al realizar un avalúo por muestreo antes y después de la obra. Es la denominada *plusvalía de obras públicas*, definida en Colombia por la Ley de Ordenamiento Territorial 388 de 1997, que permite cobrar hasta el 50 por cierto del mayor valor del suelo, y cuyo pago se efectúa en el momento de la venta de la propiedad o cuando se obtenga una licencia de urbanización o construcción; pero si no se vende ni se construye, el municipio no recibe este pago de plusvalía generada por la obra. Por ello, los alcaldes prefieren la CM, que implica todas las propiedades del área de influencia paguen incluso antes de construida la obra.

En opinión de expertos avaluadores, la tierra se valorizada con el tiempo mientras que la construcción se deprecia (Borrero 2008), de modo que si un inmueble construido se valoriza es porque el incremento en el valor del suelo supera la depreciación de la construcción. Esta es la razón por la cual se compran casas o construcciones industriales para demolerlas y construir un edificio con uso diferente y mayor altura, ya que es el lote el que absorbe el valor de la construcción, aunque su depreciación por edad no haya terminado. Se dice entonces que el valor económico de la construcción es cero, porque el suelo es lo que importa en ese momento.

En el caso de un edificio de apartamentos u oficinas, la valorización también corre por cuenta del lote de mayor extensión en donde está edificado. Aunque no es fácil que la edificación alcance un valor de cero, con la edad es cada vez más importante la participación del suelo que el saldo depreciado de la construcción.

En los locales comerciales el efecto del suelo tiene incluso un mayor impacto que en los usos anteriormente citados. Un local comercial es básicamente ubicación, y la ubicación es el suelo; por ello, en las zonas antiguas y deterioradas de las grandes ciudades, donde la construcción por vetusta tiene un valor cercano a cero, el valor del local es muy alto. Esta consideración es la razón por la cual la CM analiza la plusvalía del suelo y no la plusvalía de todo el inmueble, y es la explicación de porqué el reparto se hace en proporción al suelo que tenga cada inmueble, como se detalla más adelante en el *método de factores*.

VALORIZACIÓN EN ZONAS RURALES

El impacto de valorización generado en las zonas rurales por obras viales y autopistas intermunicipales también se ha estudiado con objeto de cobrar en algunas regiones parte de los costos de la obra mediante la CM.

En Colombia es usual utilizar dos instrumentos. Si una obra vial importante se financia por concesión y peajes, el contribuyente es el usuario (los vehículos); pero si la obra genera también un efecto plusvalía en los terrenos rurales o suburbanos, el contribuyente es el propietario de las fincas rurales. Con ambas fuentes se consigue el recurso para financiar la obra.

Un ejemplo de lo anterior es la construcción del túnel de Oriente, que une a Medellín con el aeropuerto de Rionegro y beneficia a doce municipios del oriente de Medellín. El túnel, en construcción desde 2015, se financia en un 80 por ciento con el peaje y en un 20 por ciento con la CM que se cobra a las zonas rurales y urbanas de estos doce municipios. En este caso, el cobro de la CM lo decreta el Departamento de Antioquia mediante una ordenanza que aprueba la asamblea departamental, órgano legislativo competente. En Colombia existen varios cobros rurales de CM por la construcción de dobles calzadas nacionales, cuya mayor parte se financia con peajes además de la CM, que aporta entre un 10 por ciento y un 30 por ciento del costo total de la obra.

Para hacer el reparto de la CM es necesario demostrar que existe valorización en los predios rurales. A continuación se resumen los datos de una investigación en 2012 para el Departamento de Cundinamarca.

Se investigaron diecinueve obras viales construidas en los últimos veinte años que permitieron concluir el siguiente efecto de valorización neto (descontada la inflación y el ciclo económico):

- La pavimentación y apertura de nuevas vías en zonas rurales que conectaron Bogotá con otros municipios generaron una plusvalía del 157 por ciento para los inmuebles rurales vecinos en los primeros tres años de terminada la vía (Borrero 2012).
- La rectificación, mejoramiento y repavimentación de las vías rurales generaron una valorización neta del 46 por ciento para el suelo rural en el área de influencia en los primeros tres años (Borrero 2012).

- La construcción de la doble calzada intermunicipal con especificaciones modernas generó una valorización del 45 por ciento en las zonas rurales y suburbanas (Borrero 2012).
- El efecto valorización que generan las vías en las zonas rurales es superior a la plusvalía que se genera en las zonas urbanas por las grandes obras viales.
- Estos parámetros están siendo utilizados en otros departamentos y municipios de Colombia para establecer un cobro de CM en las áreas beneficiadas.
- A lo largo de la década 2015–2025 se están construyendo en Colombia grandes autopistas por valor de US$25.000 millones, todas financiadas con peajes, aunque para algunas además se va a cobrar parcialmente la CM a las áreas rurales y suburbanas beneficiadas.

EL MÉTODO DEL DOBLE AVALÚO

En las ciudades de Medellín, Manizales y Bucaramanga se utiliza el método del doble avalúo, que no significa avaluar antes y después de la obra, sino avaluar el impacto en el valor del suelo con proyecto y sin proyecto. Esta metodología se basa en determinar varios puntos muestrales en la zona de beneficio local del proyecto y establecer, mediante distintas técnicas valuatorias (por ejemplo: método comparativo, método de renta o técnica residual para avaluar lotes), cuánto se espera que la obra valorice los puntos muestrales, a partir de los cuales se expande al total del área beneficiada para estimar el efecto plusvalor total en toda el área de influencia.

El cobro de CM que realizó la ciudad de Medellín en 2014 por valor de US$200 millones se aplicó a 75.000 predios en una zona de clase alta denominada El Poblado. El cálculo del beneficio local se realizó por el método del doble avalúo: se establecieron los puntos muestrales y sobre esta base se determinaron los mapas de valor del suelo sin proyecto y con proyecto. Así, se determinó que el plusvalor era superior al costo de la obra y, dado que existía capacidad de pago, se derramó un cobro similar al costo total de las obras viales que se acometieron.

VALORIZACIÓN EX ANTE Y EX POST

Cuando se han llevado a cabo obras viales importantes, algunas ciudades han realizado el estudio posterior a la obra para determinar el efecto valorización, de modo que con estos datos pueden afirmar cuánto se cobrará en obras siguientes. Para este cálculo se requiere el siguiente procedimiento:

1. Identificación de las vías importantes construidas en la ciudad durante un periodo.
2. Establecimiento de fechas de inicio y finalización.
3. Toma de los valores del suelo antes, durante y después de la obra pública.
4. Generación de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas.
5. Cálculo de tasas nominales y reales antes, durante y después de la obra pública.
6. Comparación con zonas testigo o variables de control similares para eliminar el factor cíclico.

Estudios realizados en Cali por la Lonja de Cali, en Medellín por el Instituto de Valorización, y en Bogotá por el Instituto de Desarrollo Urbano y empresas consultoras, demuestran que el efecto de la obra pública puede durar de 8 a 10 años, de los cuales los dos primeros corresponden al anuncio del proyecto; después, aproximadamente dos años, corresponden a la construcción y, por último, los restantes corresponden al impacto posterior a la construcción de la obra (ver figura 3).

Como puede apreciarse, la valorización total de una gran obra vial se divide en dos fases. En el eje vertical

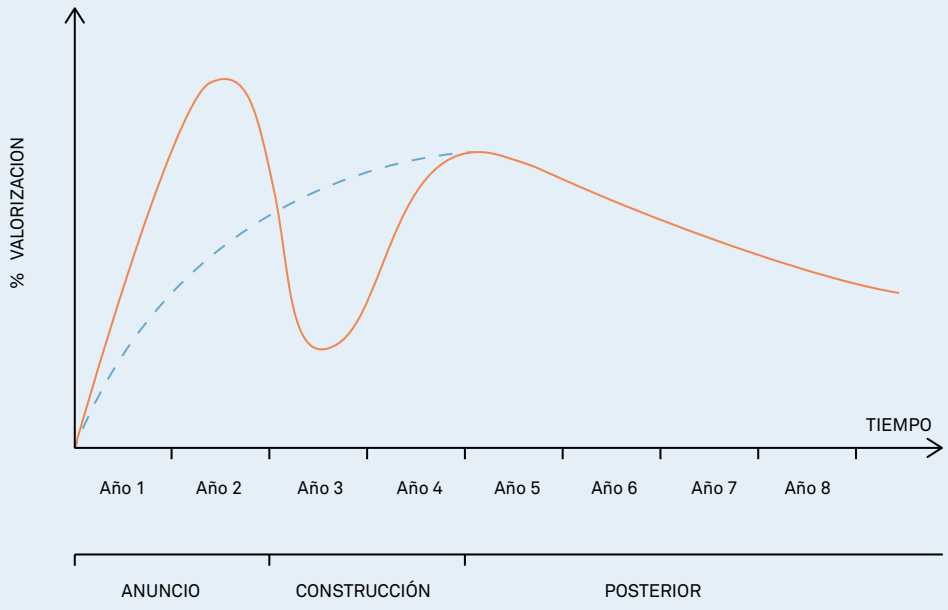
se observa la tasa porcentual de valorización y en el eje horizontal la duración en años del efecto de la obra vial.

La primera fase corresponde al anuncio de la vía u obra pública y tiene una duración de dos años anteriores a la construcción, aproximadamente. Durante estos años el alcalde o ministro de obras anuncia su proyecto, hace los diseños, consigue la financiación y adjudica la licitación pública. En esta fase se produce la más alta especulación sobre el suelo, de tal manera que el 50 por ciento de la valorización total que se produce en los ocho años de influencia del proyecto se obtiene en los primeros dos años. Durante la construcción los valores se frenan (baja la tasa de valorización, no los valores del suelo). Y una vez inaugurada la obra, la tasa se incrementa de nuevo y pierde su efecto entre los años octavo y décimo. Durante los dos primeros años se generó el 50 por ciento de toda la valorización real esperada. Cuando el municipio va a adquirir los predios, ya valen el doble o triple de lo estipulado al momento en que se tomó la decisión de realizar la obra pública. Por tanto, los sobrecostos se deben al mayor valor de los predios, no a la obra misma.

Por esta razón, en Colombia, la Ley 388/97 de Ordenamiento Territorial en su artículo 61 determina que, en el momento del anuncio del proyecto, cuando el alcalde, ministro o funcionario público emprenda una obra, pública importante que requiera adquirir predios, se deberá hacer un estudio del valor del suelo antes de la obra, de forma que estos valores queden congelados hasta el momento de su adquisición. Así, los costos de la obra y adquisición de predios son manejables y, si se define hacer un cobro de CM, es más fácil que alcance para cubrir el presupuesto inicial. Este es un importante instrumento de gestión del suelo que podrían usar otros países cuando utilicen la CM o para obras construidas con presupuesto municipal.

Figura 3

Comportamiento teórico de la valorización producida por la construcción de una vía



En la tabla 4 se presenta el resultado de estudios realizados en Bogotá y otras grandes ciudades colombianas para medir el efecto valorización según la distancia a la gran obra vial. El grado 1 o mayor beneficio se da en los primeros 1.000 metros, con un efecto plusvalía que va del 15 por ciento al 25 por ciento, aunque se sabe de casos con una valorización de entre el 50 por ciento y el 70 por ciento. Este cálculo se realiza sobre los primeros tres años después de terminada la vía. El dato se presenta en precios constantes, descontado el efecto del ciclo económico o inmobiliario de la ciudad o del país.

Esta medición se elabora comparando la zona de influencia de la vía u obra pública con zonas testigo geoeconómicamente similares alejadas de la vía u obra pública, para que pueda restarse el efecto del ciclo inmobiliario. Por ejemplo, en un país en auge inmobiliario, el efecto en valores constantes podría ser un 60 por ciento de incremento en el precio del suelo en la zona inmediata a la vía (durante los primeros tres años), pero las zonas testigo muestran que el efecto inmobiliario fue de 35 puntos, por tanto, el efecto neto de valorización causado por la vía u obra pública será de 25 puntos o 25 por ciento (60-35=25) que se ha asumido para la zona grado 1. De manera similar se calculó el efecto en las zonas 2, 3 y 4. La zona más alejada estaría entre los 3.000 y 5.000 metros para una gran ciudad (caso de Bogotá) y el efecto de valorización real obtenida, una vez descontada la inflación y el efecto del ciclo inmobiliario, será sólo del 5 por ciento.

Tabla 4

Grado de beneficio según distancia

Grado de beneficio	Distancia en metros	Valorización %
Grado 1: Máximo	1.000	15 a 25
Grado 2: Medio	2.000	10 a 15
Grado 3: Menor	3.000	5 a 10
Grado 4: Mínimo	5.000	Menor a 5

Fuente: Óscar Borrero y Magda Montaña.

Los estudios del Metro de Medellín arrojaron que, en los primeros tres años de inaugurado (1995–1998), el suelo en su área de influencia (a 500 metros de las estaciones) se valorizó entre un 20 por ciento y un 30 por ciento, después de descontar la inflación y el efecto del ciclo inmobiliario, comparado con zonas testigo o zonas de control. El efecto fue mayor en las estaciones terminales y en las estaciones de barrios populares (35 por ciento) que en las zonas de clase media o alta (10 por ciento). Igualmente fue más importante en las zonas de comercio central (25 por ciento) que en las zonas industriales (11 por ciento), según investigación realizada para el metro de Bogotá con base en datos de la Lonja de Medellín (Borrero 2013).

Este trabajo sobre el impacto de valorización del Metro de Medellín se considera ex post y es retomado por los consultores del Metro de Bogotá para determinar un cobro de CM para la primera línea de dicha ciudad. El efecto valorización se considera ex ante, porque se hace antes de la construcción de la obra.

En ciudades medianas y pequeñas la valorización ex post en la zona más cercana a la obra está entre el 15 por ciento y el 30 por ciento para los primeros tres años de terminada la obra. De esta manera, se establece un gradiente para determinar una ecuación lineal que relacione la valorización de la zona 1 con la distancia más alejada, por ejemplo, con predios a 2.000 metros de distancia. Con la ayuda de la georreferenciación catastral se mide la distancia del predio y se aplica el factor de beneficio según la ecuación calculada.

Determinación de la capacidad de pago de los ciudadanos

Pocos países en América Latina establecen por ley que para cobrar la CM se debe estudiar la capacidad de pago de las áreas beneficiadas. En general, se confunde con una decisión política; pero no se trata de una decisión política, sino de un estudio técnico que la ley colombiana exige para conocer la capacidad de pago colectiva de un barrio o una zona, no de la de cada propietario en particular. Este estudio, con base en encuestas a hogares (porque se dirige a las áreas residenciales), determina el nivel de ingresos por barrio o localidad, el gasto y la capacidad de ahorro. Sobre la capacidad de ahorro o excedente se establece el impuesto o contribución. En las clases sociales de bajos recursos esta capacidad es mínima o nula, y es probable que el municipio decida no cobrarles. En los estratos medio y alto la capacidad es mayor y es sobre este excedente familiar como se establece una cifra básica para atender los impuestos prediales y el nuevo cobro de la CM. Este valor se proyecta a tres o cinco años, según el caso. En Colombia, la CM de grandes obras se puede diferir hasta cinco años, durante los cuales el propietario pagará cinco cuotas anuales o su equivalente en cuotas mensuales.

Las estadísticas de las grandes ciudades han demostrado que la capacidad de pago está en proporción directa con el valor de la vivienda y, por supuesto, con el pago del impuesto predial. En general, el valor de la vivienda tiene una relación directa con los ingresos familiares. Estudios de los consultores Magda Montaña y Borrero Ochoa Asociados demuestran que no debe cobrarse más de tres impuestos prediales en la CM si se asume que el avalúo catastral está al 70 por ciento del valor de mercado y que la tarifa del impuesto predial oscila entre el 0,6 y el 1 por ciento anual. En otras palabras, no se debe cobrar más del 3 por ciento del valor catastral o del 2 por ciento del valor de mercado de la vivienda. Este valor se difiere a tres o cinco años para que nunca se pague un valor superior al doble del impuesto predial (el impuesto predial más la cuota anual de la CM) (Borrero y Montaña 2012).

Un pago de esta magnitud es fácilmente aceptado por los ciudadanos, pues saben que en el corto plazo verán esas obras que mejorarán la movilidad o la calidad de vida. Por el contrario, cuando el cobro supera esta proporción, genera una gran inconformidad entre los contribuyentes, pues consideran que el alcalde ha tomado decisiones arbitrarias. Debe recordarse que es una decisión técnica pero también política, ya que son los concejos municipales los que deben aprobar la ordenanza o acuerdo para el cobro de la CM.

En resumen, el monto distribuible debe ser menor a los siguientes valores:

- Menor o igual al costo integral de la obra
- Menor o igual al beneficio o plusvalía generada a los inmuebles
- Menor o igual a la capacidad de pago del área de influencia

Un ejemplo de ello puede ser el cobro realizado por la ciudad de Bucaramanga entre 2013 y 2015 por varias obras viales en la ciudad, en el que se distribuyó por beneficio local el valor de US$130 millones con pago a 3 años:

- Costo de la obra: US$130 millones
- Beneficio local o plusvalía: US$180 millones
- Capacidad de pago total del área beneficiada: US$193 millones

COBRO DE LA CM POR BENEFICIO GENERAL

En muy pocos países existe la facultad legal de cobrar a toda la ciudad varias obras por CM y si existe en la legislación no se aplica en la práctica. En Colombia sí se permite cobrar grandes obras por beneficio general a toda la ciudad. En ciudades menores, una obra grande o conjunto de obras puede tener impacto en toda la ciudad y no vale la pena restringir el cobro a unas zonas por beneficio local. La ventaja es que no requiere estudios complicados del efecto plusvalía ni de la capacidad de pago de toda la ciudad.

La ley indica que se considera como beneficio la movilidad o la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos siempre que esto se traduzca en un beneficio económico para el suelo, es decir, que tenga un efecto de plusvalía sobre los inmuebles.

Las ciudades ortodoxas no suelen cobrarlo; en cambio ciudades grandes como Cali y Barranquilla en los últimos años han hecho grandes obras viales de beneficio para toda la ciudad y lo han cobrado a todos los propietarios. En este caso se parece a un gran impuesto predial que no tiene en cuenta el avalúo catastral, sino la distancia o beneficio de las obras, el estrato social y el uso del predio.

En Cali, por ejemplo, se cobraron US$480 millones (2010–2014), y en Barranquilla se realizaron dos cobros por valor de US$500 millones (2010–2016). Como resultado de estas inversiones se mejoró la movilidad y aumentó el nivel de competitividad, generando beneficios económicos a la ciudad y a los propietarios del suelo.

En el cobro por beneficio general se define una capacidad de absorción entre los diferentes usos. Por ejemplo, en Cali la capacidad de absorción definida por el concejo municipal se indica en la tabla 5.

Establecimiento de la metodología de reparto de la CM

Los métodos de reparto o liquidación de la CM (cuantificación del tributo que se impone a cada bien inmueble) más utilizados en América Latina son muy similares. Generalmente se aplican al tamaño del lote pues, como se mencionó previamente, el efecto plusvalía del inmueble lo recibe el lote.

La CM es muy antigua en países como Colombia y Brasil, de cuando las ciudades eran básicamente casas y edificaciones de pocos pisos. Entonces era fácil calcular el efecto plusvalía para los lotes por el método de frentes o de áreas: cada casa pagaba en función

Tabla 5

Porcentaje de absorción por destino económico en Cali (2010)

Grado de beneficio	Distancia en metros	Valorización %
Residencial	20%	60%
Industrial	5%	30%
Comercial	10%	30%
Institucional	1%	10%
Lotes	15%	45%
Suburbanos y rurales	0%	10%

Fuente: Óscar Borrero y Magda Montaña.

USO DE LA CM EN CIUDADES PEQUEÑAS Y BARRIOS POPULARES

Ítems de interés para cobrar la CM en ciudades menores y barrios populares:

- La CM es ideal para pavimentación de barrios populares porque su reparto se hace fácilmente por el frente de las viviendas o el área de los lotes.
- La pavimentación es el segundo factor que más valoriza un predio, después del acueducto (estudios para POT de Bogotá y Barranquilla indican que colocar en una zona periférica un acueducto a un barrio genera una valorización de entre el 100 y 200 por cien con respecto al valor suburbano o rural, que en algunos casos puede llegar al 500 por cien). Por estudios realizados en Bogotá, Barranquilla, Cali, Lima y Ecuador, se estima que la plusvalía que genera la pavimentación en las viviendas de zonas urbanas y suburbanas es de entre el 50 por ciento y el 70 por ciento (Borrero y Montaña 2012). Este resultado lo conocen los ciudadanos y por eso solicitan al alcalde o político de la zona la pavimentación de las calles, aunque sea necesario cobrar la CM.

del frente que tenía sobre la calle que se intervenía o según el área del terreno o por una mezcla de áreas y frentes, si la obra tenía un impacto superior. Con el desarrollo de los edificios multifamiliares, el tamaño del lote resultó muy pequeño en proporción al área de apartamentos o de las oficinas. Entonces surgió el *método de factores*, muy utilizado en las ciudades colombianas, según el cual al área física del lote se añaden factores para determinar un área virtual.

Los métodos más utilizados en Latinoamérica para repartir la CM son:

- **Método de los frentes.** Consiste en la distribución del gravamen en proporción a la longitud de los frentes de los predios beneficiados directamente con la obra.

- **Método de las áreas.** Consiste en la distribución del gravamen en proporción al beneficio de acuerdo con la extensión superficiaria de los predios comprendidos dentro de la zona donde se irrigará el presupuesto o costo distribuible.

- **Método de los frentes y áreas.** De conformidad con los ítems que conforman el presupuesto o cuadro de costos de la obra, la distribución tiene en cuenta que algunos rubros, como el de adquisición de las zonas, se distribuyen en función de las áreas y otros, como el costo de las obras civiles, se irrigan en función de los frentes.

- **Método de doble avalúo.** Consiste en distribuir el presupuesto o costo en proporción a los mayores valores económicos de cada predio, deducidos mediante avalúos comerciales realizados antes de iniciar la ejecución de la obra, plan o conjunto de obras y una vez concluidas las mismas. Este método sólo será aplicable cuando la distribución se realice con posterioridad a la terminación de la obra.

- **Método de las zonas.** Mediante el trazado de una serie de líneas paralelas a la obra y la asignación de un porcentaje del presupuesto o costo distribuible a cada una de las franjas, se determinará en forma decreciente el beneficio a medida que se alejan del eje de dicha obra. La contribución será directamente proporcional al área del predio cobijado por la franja.

- **Método de triangulación.** Usado en algunas ciudades de Argentina, para la determinación del cobro se tiene en cuenta tanto al frentista como al beneficiario por la bocacalle de la obra. El cálculo para el frentista se realiza mediante la determinación de dos diagonales en cada una de las manzanas contribuyentes y se prorratea el porcentaje de participación de cada fracción de predio de acuerdo al frente y a la superficie contenida en el triángulo determinado por la línea de edificación y las diagonales opuestas respectivas (Borrero y Rojas 2014).

- **Método de los factores de beneficio.** Consiste en la distribución de la contribución con base en unos factores o coeficientes numéricos que califican las características diferenciales más sobresalientes de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, escogido su valor entre los límites del beneficio generado por ellas. El producto o sumatoria de los factores parciales genera el factor de distribución definitivo para cada predio. A un mismo predio podrán asignársele distintos coeficientes, dividiéndolo en dos o más sectores de acuerdo con sus características, con la finalidad de gravarlo en las mejores condiciones de equidad.

  El método se basa en la determinación de un *área virtual*. El *área virtual* es el resultado de multiplicar el *área física* por una serie de

MÉTODO DE FACTORES DE BENEFICIO

El área virtual es el área física modificada (ampliada o reducida) por los factores correspondientes a las características escogidas para la distribución de la valorización (estrato social, uso, beneficio y número de pisos).

$$Av = Af \bullet (Fe \bullet Fu \bullet Fb \bullet Fb)$$

Donde:
Av = Área virtual del predio
Af = Área física del terreno
Fe = Factor estrato (nivel geoeconómico o nivel social del barrio)
Fu = Factor uso (comercial, vivienda, industria)
Fb = Factor beneficio (cercanía a la obra)
Fd = Factor densidad (altura, pisos o índice de construcción)

Factor de Conversión
Es un valor constante definido de la siguiente manera:

$$Fc = Md / \sum Áreas\ virtuales$$

Donde:
Fc = Factor de conversión
Md = Monto distribuible o valor de las obras

Formulación matemática del método de los factores de beneficio:
De acuerdo a lo anterior la fórmula para el cálculo de la contribución de valorización será:

Gravamen =
$[Av = Af \bullet (Fe \bullet Fu \bullet Fb \bullet Fb)] \bullet Fc = Md/ \sum Áreas\ virtuales$

Lo cual es equivalente a expresar que:

Gravamen = $Av * Fc$

Es decir, que el gravamen equivale al área virtual del predio multiplicado por el factor de conversión.

Por ejemplo:
Md=US$400 millones (es el monto que se espera distribuir en una ciudad)

Σ Áreas virtuales=1.500 000.000 m^2 virtuales (es la suma de áreas virtuales del área de influencia; se obtiene con la información del catastro, multiplicando los factores por el área física de terrenos de todos los inmuebles del área de influencia)

Fc=400 millones/1.500 millones=US$0,267 m^2 virtuales (cada m2 virtual pagará este valor)

Así, si un inmueble tiene 100 m^2 de lote y le corresponden los siguientes factores de reparto, el total de su área virtual será como sigue:

Donde:
Av=Área virtual del predio=15.000 m^2 virtuales
Af=Área física del terreno=100 m^2
Fe=Factor estrato=20 (estrato alto)
Fu=Factor uso=1 (vivienda)
Fb=Factor beneficio=2,5 (máxima cercanía)
Fd=Factor densidad=3,0 (densidad media)
Contribución=15.000*0,267=US$4.000 (monto que puede ser pagado a 3 o 5 años)

El método parte del área física del lote, la cual se multiplica por unos factores para determinar un área virtual sobre la cual se aplicará la CM. Si todos los predios tuvieran las mismas características de estrato social, uso, beneficio y número de pisos, el monto distribuible se repartiría proporcionalmente al área física de cada predio; pero, como esto no ocurre, la contribución se asigna proporcionalmente al área virtual correspondiente.

factores. Los factores permiten ponderar las características de los predios y el grado de beneficio por el área física del suelo. Los factores más importantes son: densidad, cercanía a la obra, uso económico, estrato o nivel social de la zona y otras características que definen en los avalúos catastrales el valor del predio. Este método tiene un elemento de discusión que gira en torno a los criterios para la construcción de los factores que se seleccionan para hacer la distribución, como el de la densidad de cada predio para definir el área virtual (número de pisos, índices de construcción), y para gravar el área construida, ya que el punto de partida es el área física del lote. Algunas ciudades gravan más el suelo que otras, pero en general se tiene en cuenta el inmueble total, ya sea terreno o terreno más construcción. Deben entonces diferenciarse los métodos y factores para la determinación del beneficio de para establecer el modelo de distribución que se adoptará en el cálculo del monto individual del gravamen, teniendo presente que la contribución liquidada debe ser menor o igual al beneficio estimado.

En Colombia se utiliza mayormente porque este método de factores es útil para extensas zonas de influencia que deben pagar grandes obras cuyo costo es muy elevado. Difícilmente podrían aplicarse los métodos de frentes y de áreas, pues son para pequeñas obras por pavimentación o servicios públicos. No se tiene información sobre su uso en otros países de América Latina, salvo en Colombia, donde, por ser el más utilizado para grandes obras, se describe a continuación con mayor detalle.

En el figura 4 se presenta el modelo usado en Bogotá en los años 1995 y 2005 para los factores de beneficio según su distancia a la obra. En el cobro de 2005, los predios más cercanos pagaban 2,5 veces más que los más alejados. En el año 1995, los más cercanos pagaban 1,75 veces más. Esto depende del estudio de beneficio, que permite identificar cuánto valoriza la obra a los terrenos vecinos según distancia.

- **Método de comparación.** En la legislación colombiana se dice que en el Sistema de la Contribución de Valorización podrá emplearse cualquiera de los métodos enunciados anteriormente u otro que se ajuste a las condiciones de beneficio de la obra, proyecto, plan o conjunto de obras.

- **Método de avalúo catastral por distancia.** Estudiado en Bogotá, es un método experimental que reemplaza los factores de beneficio por el avalúo catastral actualizado, y mide el beneficio en función de la distancia a la obra o grupo de obras. Lo importante es definir la ecuación o gradiente de la línea entre la ubicación del predio y la obra misma.

Con el Acuerdo 451 de 2010 (decisión del Concejo Municipal), Bogotá repartió un cobro de valorización para el anillo vial del plan zonal del norte, por un valor cercano a US$200 millones, mediante un método diferente y nuevo para el país. Este modelo diferencia el impacto en zona rural y en zona urbana, parte del avalúo catastral y, mediante una ecuación, determina el beneficio en función de la distancia.

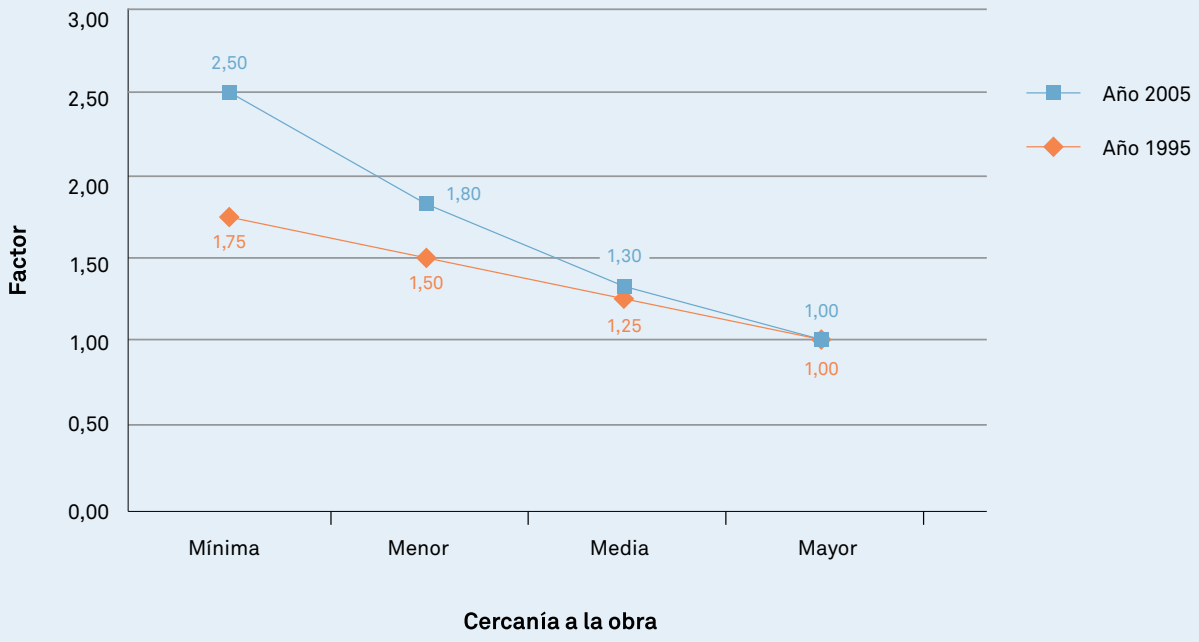
En el nuevo modelo se eliminan de manera explícita los factores de beneficio, y la CM sólo considera el avalúo catastral y la distancia a la obra.

Dentro de las ventajas de este instrumento se destaca la evitación de posibles subjetividades y la sensibilidad del modelo de factores, ya que, en este último, un cambio en la densidad del predio, estrato o incluso distancia puede traducirse en un factor de 2 a 6, 8, etc., lo cual supone mayor número de reclamaciones; el avalúo catastral, sin embargo, incluye implícitamente dichos factores.

El uso del avalúo constituye una ventaja, ya que su valor es el mismo que los propietarios conocen desde la actualización catastral y sobre el cual pagan impuestos. Si en el pago de impuesto predial no presentaron objeción, no habría lugar a una reclamación por el uso de la misma variable en la CM. Sin embargo, para poder usar este método es imprescindible la existencia de un catastro multifinalitario actualizado (Erba 2016). Este modelo se ha encontrado en pruebas por parte de la Dirección de Valorización de la ciudad de Bogotá, en concreto para evitar posibles inequidades en la forma de determinar la distancia a la obra, sea ésta caminable o en línea recta. Al respecto, Borrero y Montaña (2012) realizan observaciones y sugieren correcciones para mejorar el modelo, en el cual sería interesante profundizar, pues parece más sencillo y transparente para los contribuyentes.

Figura 4

Factores de beneficio



Fuente: Óscar Borrero y Magda Montaña.

CAPÍTULO 4

Alcances

El objeto de este capítulo es el alcance o montos de recaudo obtenidos en algunos países que han aplicado la CM como instrumento de financiación de obra pública.

Por medio de contribuciones de mejora, Curitiba (Brasil) logró recaudar USD $21,2 millones en el decenio 2000—2010, utilizados para la financiación de infraestructura y obras de pavimentación. Fuente: diegograndi/iStock Getty Images Plus.

Análisis de recaudaciones

El monto recaudado por un municipio debe analizarse en proporción a su ingreso per cápita, ya que ciudades medianas o pequeñas pueden recaudar un porcentaje significativo que en términos nominales puede no significar mucho para ciudades más importantes.

En la tabla 6 se presenta el total de recaudo por CM, cantidad de años de análisis y promedio por año en los países que fue posible el acceso a la información.

Se debe advertir que no fue posible obtener el cobro de la CM discriminado entre el costo real de las obras y el monto distribuible. Por lo general, el costo real de la obra suele incrementarse hasta en un 30 por ciento, debido a gastos financieros y administrativos.

URUGUAY

Montos de CM de US$256.904 como el recaudado por Montevideo, Uruguay, podrían considerarse bajos; sin embargo, puede ser una cifra relevante si se considera que no se han liquidado nuevos cobros por CM en la última década. Antes del año 2000, los cobros de CM para atender pavimentos y otras obras públicas fueron mayores, pero debido a la gran oposición ciudadana las alcaldías han suspendido el uso de este instrumento en Uruguay.

GUATEMALA

Por el contrario, la mayoría de departamentos o provincias de Guatemala cuentan con la CM como parte de sus ingresos, a excepción de Suchitepéquez, Totonicapán y Zacapa, cuyos ingresos por CM no

Tabla 6

Recaudo por CM en algunos países de América Latina

Descripción	Monto total del recaudo (US$)	Cantidad de años analizados	Promedio por año (US$)	Periodo contemplado
Colombia	1.700.000.000	5	340.000.000	2007–2012
México	937.000.000	3	312.333.333	2006–2009
Brasil	622.700.000	12	51.891.667	2000–2012
Ecuador	140.000.000	8	17.500.000	2004–2012
Panamá	8.893.789	1	8.893.789	2012–2013
Guatemala	1.801.425	1	1.801.425	2012
Argentina	2.427.805	10	242.781	2002–2012
Uruguay	256.904	7	36.701	2005–2012

Fuente: Elaboración propia.

fueron reportados. En el municipio de Guatemala entre 2010 y 2014 se cobraron, según la oficina de recaudación de CM, US$1.801.425. Sin embargo, la alcaldía de Ciudad de Guatemala, que comenzó a usar este instrumento en 2016, se plantea ampliarlo a vías principales. Para obras viales se utiliza también la aplicación del Impacto Vial, que en el periodo 2012–2015 capturó US$13 millones (Alcaldía 2015). El Impacto Vial cobra a las compañías constructoras por la realización de una obra pública o vial a cambio de la licencia de construcción.

ARGENTINA

En el caso de Argentina, destaca el uso de la CM en Rafaela. Si bien es el tercer municipio de la provincia de Santa Fe, con 103.699 habitantes en 2012, observa una buena cultura de pago, pues es una de las pocas ciudades argentinas donde la CM no es vista como una imposición y son los propios contribuyentes quienes solicitan las obras. Comparados con grandes ciudades de América Latina, los US$2,4 millones recaudados en Rafaela en la última década no son mucho, pero se realizan obras con continuidad, hay un mecanismo participativo amplio y se lleva a cabo el singular método de reparto de la triangulación, que se expondrá más adelante.

Posadas y Trenque Lauquen usan desde hace algunos años la CM para recuperar plusvalía de obras públicas. Se recupera parte de las inversiones para obras de saneamiento, pavimentación y redes eléctricas y posteriormente se calcula la valorización del bien inmueble.

PANAMÁ

En Panamá, entre 2012 y 2013, se recaudaron US$8.893.789 por concepto de CM, monto considerable para tan sólo dos años de cobro. Destaca la política de equidad y cobro según capacidad de pago, que aunque no es tan explícita como en Colombia, se hacen exenciones a personas de recursos limitados. La variable de capacidad de pago está implícita en las normas tributarias de todos los países latinoamericanos. Sin embargo, en el cobro de la CM son pocos los países que solicitan un estudio al respecto antes de aprobar su uso, entre los cuales están Colombia y Panamá.

ECUADOR

En Ecuador (Rodríguez y Aulestia 2012 y 2013), la CM representa menos de 0,07 por ciento del PIB, pero recaudó más de US$140 millones entre 2008–2012 en 42 municipios, de los cuales Santa Elena recaudó US$1,09 millones; Manta US$12,1 millones; Guayaquil US$44 millones; Quito US$34 millones; y Cuenca US$50 millones.

BRASIL, MÉXICO, Y COLOMBIA

Brasil, México y Colombia, con una buena cultura de cobro y recaudo en las últimas décadas, son los países con mayor tributación. En México (Pérez 2012) se usa la CM a nivel municipal y estatal, pero aunque de forma muy limitada en las grandes ciudades como Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. El país recaudó en el periodo 2006–2009 US$477 millones a nivel municipal y US$460 millones a nivel estatal. Dado que su PIB asciende a US$1,07 billones en 2014, la CM equivale sólo al 0,89 por mil, cifra baja que podría aumentarse en un país de 122,3 millones de habitantes y que cuenta con el marco normativo.

Brasil recaudó en la última década US$622,7 millones (Pereira 2012), de los cuales 167 se recaudaron en el Estado de Sao Paulo, 77 en el de Paraná y 62 en el de Santa Catarina. Tan sólo tres estados recaudan cerca de la mitad del cobro total del país; sin embargo, en comparación con otros países, el cobro de la CM está muy difundido, especialmente en el centro y sur del país.

El Estado de Paraná es uno de los que presenta mayor trayectoria en la aplicación de la CM: de sus 399 municipios se referencian 307 que usan este instrumento como una de sus formas de recuperar la inversión en obras públicas, según puede consultarse en diversos trabajos realizados por Gislene Pereira para el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Por ejemplo, el municipio de Rio Negro (Estado de Paraná) por sí solo recaudó durante 2000–2010 en concepto de CM US$1,1 millones, cantidad que, con respecto a otros impuestos como el IPTU (predial) y el ITBI (impuesto de transferencias de la propiedad), supone el 15 por ciento de los ingresos tributarios de dicho municipio. Pereira y Jussara (2013) indican que Curitiba y Maringá recaudaron en el decenio 2000-2010 alrededor de US$3,8 millones y US$21,2 millones, respectivamente, para infraestructuras de servicios, repavimentación o revestimiento y pavimento.

Es evidente que en Brasil está muy extendido el uso de la CM entre los municipios de menor población, cuyos alcaldes ven en este instrumento una forma de realizar inversiones con un costo-beneficio positivo; sin embargo, en ciudades con mayor población, que cuentan con otros instrumentos de gestión del valor del suelo, la aplicación de la CM es muy escasa.

Colombia es el país donde el cobro de CM está más generalizado, ya que el marco legal para la utilización de este instrumento existe desde 1921. La mayor parte de la malla vial de sus principales ciudades se ha construido mediante el cobro de CM. En contraposición a Brasil y México, en Colombia la CM se utiliza principalmente en las ciudades grandes, poco en las medianas y prácticamente nada en los municipios pequeños.

En el periodo 2007–2012, las ocho mayores ciudades colombianas cobraron CM por valor de US$1.700 millones, cifra sustancialmente más alta que la totalidad del cobro de Brasil y México en una década. Bogotá, Medellín y Cali, las tres mayores ciudades, han desarrollado diferentes métodos que incluyen modelos estadísticos más sofisticados, con los cuales se busca un reparto equitativo de la contribución de valorización (CM) a cada contribuyente. Cuando un municipio decide implementar la contribución de valorización, adopta algunos de los conocimientos de las ciudades mencionadas y las ajusta a su modelo de ciudad (Borrero et al. 2011, y Borrero y Montaña 2012).

CAPÍTULO 5

Aspecto institucional

En Manizales (Colombia), proyectos de infraestructura financiados a través de contribuciones de mejora han sido gestionados por el Instituto de Valorización de Manizales. Fuente: holgs/iStock Getty Images Plus.

El aspecto institucional, referido tanto al ente encargado del cobro como a la organización administrativa necesaria para lograr un cobro efectivo de la CM (preparación o estudios de factibilidad, etapa de reparto y atención de reclamaciones posteriores), requiere de un alto grado atención.

Voluntad política

La voluntad política es la decisión de la autoridad gubernamental para aplicar la ley, que en ocasiones constituye un reto en América Latina. Existen dos mecanismos para iniciar el cobro de la CM: uno participativo, en el que los propietarios solicitan la realización de la obra, caso de Rafaela, Argentina; y otro promovido por la administración municipal a través de sus órganos legislativos. La decisión administrativa y el acompañamiento político es un factor de suma importancia. Se presentan a continuación varios casos colombianos, en los que se aprecia cómo la decisión política de un alcalde puede impulsar o frenar las obras públicas de una ciudad utilizando la CM.

ARMENIA, QUINDÍO

En Armenia (provincia de Quindío), ciudad de 300.000 habitantes y un PIB provincial que no llega al 1 por ciento del país, la cultura de CM existía hasta 1999, fecha en que un fuerte terremoto destruyó gran parte de su infraestructura. La ciudad se reconstruyó gracias a transferencias de recursos del gobierno nacional, que se invirtieron en necesidades de vivienda e infraestructura. Importante ciudad del eje cafetero, durante los primeros años del siglo XXI creció rápidamente, lo que provocó la demanda de mejor movilidad y ampliación de la malla vial, entre otros aspectos. Después de utilizados los fondos para la reconstrucción, la ciudad no contaba con recursos suficientes para estas obras y los recursos tributarios apenas daban para el funcionamiento del municipio. La administración, que terminaba en el año 2015, vio en la CM un instrumento eficaz para costear las obras que de otra manera no se podrían ejecutar.

La alcaldesa del momento planteó al concejo un plan de doce obras en los siguientes tres años a financiarse por CM (2016–2018), por un monto total de US$70 millones, que se repartiría entre 85.308 predios del total de 121.948 que componen la zona urbana, es decir, el 70 por ciento de la ciudad. El reparto se hizo por el método de factores, con resultados bastante coherentes en relación al precio del suelo de la ciudad. En general, el monto de cada contribución no superó el 5 por ciento del valor comercial del suelo del inmueble, ni 4 veces el impuesto predial anual (Borrero y Rojas, 2015). Sin embargo, pese a que técnica y legalmente se contaba con todos los argumentos, la CM fue duramente criticada durante la época electoral de finales del año 2015 y se constituyó en el argumento político sobre el cual adeptos y opositores basaron gran parte de la siguiente campaña electoral. La oposición política argumentaba que no era justo el cobro y que no había capacidad de pago en la ciudad.

La acertada respuesta de la alcaldesa fue la de orientar su campaña a informar a los contribuyentes a través de reuniones de socialización, datos reales y alcances de la CM, así como mostrar los beneficios de las obras para la ciudad, argumentando que de ninguna otra manera habría sido posible la realización de las obras. Este hecho le permitió ganar la campaña electoral; es decir, ganó el candidato que aceptó defender la realización de obras por CM. Los propios contribuyentes legitimaron y defendieron la CM, conscientes de que a cambio viven en una ciudad más competitiva.

BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

La capital colombiana, con 8,5 millones habitantes y la concentración del 25 por ciento del PIB del país, afronta graves problemas de movilidad debido a su alta densidad, la falta de infraestructura vial y el deficiente sistema de transporte público (carece de un sistema Metro). Pese a que el primer cobro de obras por CM data de 1936 y la cultura de pago fue buena hasta el año 2012, periodo durante el cual se realizó gran parte de la malla vial, el alcalde que terminaba su mandato en 2015 suspendió obras autorizadas por el gobierno local anterior por valor de US$1.000 millones con cargo a la CM, y solicitó al Concejo Municipal

reducir el cobro a US$200 millones, argumentando que no deseaba cobrar esta contribución a los estratos bajos sino a los estratos medios y altos que representan el 30 por ciento de la población de la ciudad. En consecuencia, las obras no se realizaron y la movilidad en Bogotá se hizo crítica, perdiendo varios niveles de competitividad en la escala latinoamericana. El candidato a alcalde que ganó a finales de 2015 propuso grandes obras para mejorar la movilidad con el apoyo de la CM y otros instrumentos. El alcalde de la ciudad de Bogotá, Enrique Peñalosa (2016–2019), presentó al Concejo Municipal una solicitud para cobrar por CM una suma cercana a US$300 millones para destinar a obras viales, parques y otras obras públicas. Sin embargo, algunos sectores de la ciudadanía se opusieron argumentando que solamente se dirigió este cobro hacia los estratos medios y altos, y a zonas comerciales e industriales de la ciudad. Sin embargo, el Concejo Municipal aprobó la solicitud y los ciudadanos pagarían dicha cifra durante los años 2020 a 2024. Se trató de un cobro por obras locales que benefician a los estratos medios y altos, y al sector comercial. Para pagar obras públicas en los estratos bajos, se acudió a otras fuentes de financiación del municipio. La ciudadanía criticó el procedimiento porque era la primera vez que en la ciudad se utilizaba la CM para determinados usos o estratos sociales y no para cubrir necesidades viales en toda la ciudad, como se presentó en los cobros de los años 1995 y 2005.

En Bogotá y la mayoría de ciudades colombianas existe apoyo ciudadano a la CM. Por ejemplo, en el cobro de CM del 2015 en Bogotá se registró un pago sin precedentes por $6.000 millones de pesos colombianos (El Tiempo 2015), y según una encuesta (*Semana* 2014), los bogotanos prefieren pagar las obras viales con la CM en lugar de usar el endeudamiento de la ciudad que supondrá un aumento sustancial del impuesto predial en el futuro. Sin embargo, para lograr la aceptación de la CM la administración debe demostrar que existirá beneficio, que el reparto será equitativo y transparente entre los contribuyentes, y que se comprometerá con la calidad y los tiempos de ejecución de las obras. Como ejemplo, la Contraloría de Bogotá durante el mes de enero de 2016 solicitó la devolución del recaudo por CM debido al incumplimiento del tiempo de construcción de siete obras a financiarse con dicha fuente (El Tiempo 2016). El más reciente cobro de Bogotá por CM se aprobó en 2018 por un valor de US$300 millones para ser pagados en 5 años. No obstante, durante el año 2019, un porcentaje superior al 20% de la población ha decidido pagar en una sola cuota.

MANIZALES, CALDAS

En esta ciudad cafetera, la encuesta de percepción ciudadana posterior a la ejecución de dos obras de cuatro construidas en Manizales por un total de US$22,5 millones revela que alrededor del 83 por ciento de las personas encuestadas se encontraban satisfechas con el monto de su contribución (Borrero et al. 2011); más del 98 por ciento cree que los proyectos ejecutados por el Instituto de Valorización de Manizales han contribuido al desarrollo de la ciudad; y el 95 por ciento cree que el sistema de contribución por valorización es una herramienta válida para la ejecución de obras.

OTROS CASOS COLOMBIANOS

La ciudad colombiana que mejor movilidad tiene es Medellín, Antioquía. Es la ciudad con mejor experiencia en Colombia en el uso de la CM y aplicación de metodologías ortodoxas. De acuerdo con sus alcaldes y dirigentes gremiales, sin las fuentes provenientes de la CM y recursos propios, no podría decirse que es la ciudad colombiana con mejor movilidad y más alto grado de competitividad para establecer empresas, según informe del Centro Colombiano de Productividad publicado en 2018.

Cali Valle de Cauca, hizo uso de la CM hasta los años 90, y era una de las ciudades con mejores vías en el país. Pero en los 20 años que dejó de usar ese instrumento, para el año 2000 había retrocedido en calidad de vida y movilidad. Los dos últimos alcaldes (2008–2015) emprendieron una serie de obras financiadas por CM por valor cercano a US$480 millones. Inicialmente la ciudadanía protestó, no por el uso de la CM, sino por el alto cobro a las empresas, las industrias y los estratos medios. Finalmente el cobro se mantuvo con ajustes al reparto inicial. Para el año 2016 las mejoras en la movilidad eran notorias y existe la conciencia entre los ciudadanos y los nuevos dirigentes de que, para desarrollar las obras viales que necesita la ciudad, una alternativa es acudir de nuevo a la CM.

BARRANQUILLA, ATLÁNTICO

Esta ciudad llegó a una crisis en sus finanzas en el año 2008. La corrupción y las malas administraciones habían dejado a la ciudad con una malla vial deteriorada, pésimo sistema de transporte masivo y una parálisis financiera. Las alcaldías de 2008 a 2015 sanearon las finanzas, elevaron el impuesto predial y cobraron dos CM por valor superior a US$500 millones, y en 2016 era una de las ciudades más competitivas de Colombia, con menor desempleo, mejor nivel de vida y mayor valorización de los inmuebles, según estudios del documento técnico de soporte del plan de ordenamiento territorial, Lonja de Propiedad Raíz y Galería Inmobiliaria.

Se construyeron avenidas, parques, un buen sistema de transporte masivo (BRT) y se acometió un importante programa de pavimentación de barrios populares que las mismas comunidades solicitaban a través de los políticos, pagando totalmente su costo mediante CM. Barranquilla tiene en la actualidad una ciudadanía muy satisfecha con los resultados que defiende el uso eficiente de la CM.

Lo lógico que la primera reacción de la comunidad sea de rechazo a lo que considera un impuesto adicional. Son los administradores públicos los primeros que deben tener claras las ventajas de la CM en relación con la situación fiscal real del municipio, y acudir a la población si sus recursos no permiten ejecutar las obras públicas necesarias para mejorar su movilidad. Una vez que la voluntad política pone en marcha la CM, debe mantenerse firme en su convicción y ejecutarla de manera eficiente, trascendiendo los cambios de gobiernos municipales y provinciales. La CM sólo es el instrumento y debe ir respaldada por la eficiente y rápida ejecución de las obras, con lo cual se fideliza al contribuyente y se obtiene una fácil recuperación de cartera.

Junta de propietarios

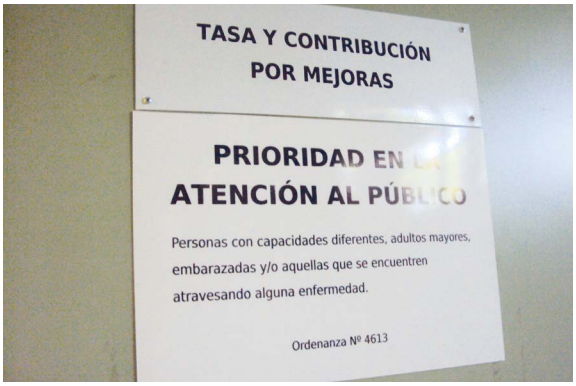
Una vez aprobado el reparto y expedidos los necesarios acuerdos y decretos reglamentarios, es prioritario constituir la junta de propietarios, que los representará ante las diferentes instancias del reparto. Un contribuyente estará dispuesto a aportar a la construcción de ciudad mediante la CM si se siente partícipe de las decisiones y no únicamente proveedor de recursos.

La junta de propietarios debe conformarse por representantes heterogéneos desde el punto de vista racial, social y geográfico, además de por actores de diferentes grupos económicos sobre los cuales se genera la CM: representantes de los sectores empresarial y educativo (universidades) y población vinculada, no sólo en la etapa consultiva, sino también en la participativa. Así, por ejemplo, los estudios de diseño de las obras pueden estar elaborados o auditados por instituciones o universidades del municipio.

Suele pensarse equivocadamente que cuantos más participantes haya en cada etapa mayor será la dificultad para la conciliación, pero esto no es así si los representantes son gestores de la comunidad. El manejo social es un eje articulador de primer orden para hacer efectiva la CM, pues los contribuyentes se consideran partícipes del mejoramiento de su ciudad al tenerse en cuenta sus aportes.

Equipo profesional

Simultáneamente a la conformación de la junta de propietarios, la entidad municipal o Estatal debe crear el equipo encargado del reparto. Es importante que la memoria técnica, el área de influencia, la pertinencia de los métodos a utilizar, la realización de pruebas piloto, y los estudios de costo de la obra, el beneficio y, si aplica, la capacidad de pago según el principio de proporcionalidad sean claros con el fin de ofrecer transparencia en documentos de consulta pública en



Oficina de atención al público en Rafaela, Argentina, 2014.
© Katterine Rojas.

las diferentes instancias, lo cual disminuirá reclamaciones futuras. Este proceso puede llevar de tres a seis meses, dependiendo de la capacidad de coordinación del municipio y la experiencia de los técnicos encargados del reparto.

Asimismo, la fiscalización y participación permanente de la junta de propietarios permite que la distribución o derrame de valorización se realice de una manera equitativa y justa, y no sea el resultado arbitrario de un grupo de asesores.

Atención al usuario

Finalmente, es importante que el municipio establezca una oficina de CM, por lo general dependiente del instituto o departamento de obras públicas del municipio, en donde se pueda atender y dar respuesta a las inquietudes de los contribuyentes, expedir la facturación mensual y realizar el seguimiento.

Los encargados de la atención al usuario deben conocer a la perfección el mecanismo del instrumento y la argumentación técnica y legal para resolver las inquietudes del contribuyente con un lenguaje sencillo, ya que el establecimiento de canales de comunicación claros y eficientes entre el municipio y los contribuyentes crea confianza, disminuye carteras en mora y previene desgastes económicos en peticiones legales.

CAPÍTULO 6

Contribución participativa

En Cuenca (Ecuador), entre otras ciudades de América Latina, han sido destacados los casos de participación de propietarios en la determinación de las obras a financiarse con contribuciones de mejora. Fuente: IRYNA KURILOVYCH/iStock Getty Images Plus.

La CM suele confundirse con una tasa o impuesto. Sin embargo, debe quedar claro que la CM es un instrumento temporal que permite el financiamiento de la obra y la gestión de ciudad, al cual se recurre cuando se hace necesaria la ejecución de una obra a solicitud de los contribuyentes o presentada a consideración por la administración pública. Por ello, en técnica tributaria no es una tasa ni un impuesto como el predial, sino una contribución destinada específicamente a obras públicas.

En América Latina son escasas las experiencias en las que los impulsores del cobro de la CM sean los contribuyentes. En los países en los cuales es la administración pública la que sugiere qué obra realizar, el proceso de inclusión de los contribuyentes suele relegarse al ámbito consultivo. Tal es el caso de Uruguay, Costa Rica, Honduras, Panamá, que hacen público el anuncio del proyecto—en el que se especifica el costo total de la obra y el área de influencia—y otorgan un periodo (de cuatro días en Uruguay, de diez días hábiles en Costa Rica, un tiempo prudencial para audiencias públicas en Honduras, y de cuarenta días calendario en Panamá) durante el cual se pueden presentar objeciones al reparto, al área de influencia o al monto de la obra. Una vez transcurrido el periodo establecido en cada caso, la administración pública respectiva está en facultad de expedir el acuerdo definitivo de la CM.

La CM no siempre recibe buena acogida. En Montevideo, Uruguay, el ensanchamiento vial liquidado por CM a inicios de los años 2000 provocó manifestaciones populares de diversa índole en contra del instrumento, llevando a la administración pública a cancelar el cobro.

Un caso similar ocurrió en la ciudad de Corrientes, Argentina, por la recuperación vial de 241 cuadras del casco céntrico de la ciudad con CM. Según Simonetti (2014), el cobro no contaba con la legitimidad correspondiente, ya que fue posterior a las obras y se había prometido que se ejecutaría con recursos de la nación. En este sentido, es pertinente aclarar que la CM puede cobrarse antes, durante y después de la obra de acuerdo a la legislación de cada territorio; sin embargo, desde el inicio de la obra debe quedar claro que se procederá con la CM y en qué momento será exigible, lo que al parecer no ocurrió en el caso de Corrientes. Por tal motivo el cobro fue suspendido desde el ámbito legal y se ordenó el no pago de la CM a casi seis mil contribuyentes (Marandú.com 2014). De tal modo, no es esperable una aprobación absoluta de la CM, toda vez que depende de las condiciones económicas del contribuyente y de su grado de satisfacción con el gobierno de turno; sin embargo, con un manejo transparente de los recursos y una ejecución puntual y de calidad de las obras, quienes se resisten a la CM podrán ver paulatinamente una nueva oportunidad de crear ciudad.

Por contra, se dieron casos interesantes y de verdadera contribución participativa en ciudades como Rafaela (Argentina), Cuenca (Ecuador), algunas ciudades de Jalisco (México), varios municipios de Guatemala y algunas ciudades colombianas.

En algunos casos son los propietarios quienes solicitan mayoritariamente la realización de las obras. En Rafaela, Argentina, desde el año 2005 la comunidad se organiza y crea una comisión vecinal para solicitar al área de Relaciones Vecinales que se realicen los estudios técnicos necesarios; posteriormente se genera una prefactura y se otorga el tiempo suficiente para que cada vecino pueda declarar conformidad o inconformidad con el cobro a realizar, asentándolo en el registro de opositores. Sólo si la mayoría de los contribuyentes acepta el cobro, se procede a la liquidación formal.

De manera similar, en la ciudad de Guatemala existe la contribución participativa por zonas o comunas: los propietarios se organizan para solicitar directamente la obra, el municipio realiza los estudios pertinentes y los anuncia a los contribuyentes, quienes en ocasiones han pedido incluir más obras y pagan de manera anticipada. Tal fue el caso de las zonas 16 y 17 de Ciudad de Guatemala en la solicitud de asfaltar el Bulevar Centro Médico Militar.

En Jalisco (México) y Cuenca (Ecuador), la cultura de pago es alta, siempre y cuando se vean realizadas las obras y se observe el beneficio directo, como en el caso de las obras de pavimentación y alumbrado público, que incluso pueden ser solicitadas por un conjunto de propietarios. En el caso de Cuenca (Ecuador),

la administración pública suele sugerir otro tipo de obras, como puentes, pasos de nivel y jardines, que se cobran por beneficio general y por las que los contribuyentes no suelen manifestar interés en solicitar.

Participación de los propietarios: determinación de la obligación y control de la ejecución de la obra

En el sistema de cobro de la CM en Colombia y otros países, la participación ciudadana ha jugado un papel importante, del cual ha dependido en gran parte la aceptación y legitimización por parte de la ciudadanía. En la contribución nacional y en algunas normas locales de los entes territoriales, se plantea la intervención de los contribuyentes en el proceso tributario de distribución del monto a pagar con el fin de validar la determinación de factores clave de su distribución. Sin embargo, la participación ciudadana no es obligatoria, y en manera alguna permite obviar la necesidad de que el concejo municipal o departamental o el órgano de representación correspondiente establezca el tributo y señale el *sistema y método* para determinar la tarifa.

En Colombia, algunas normas locales de departamentos y municipios que establecen las reglas para aprobar su CM involucran la participación ciudadana para decidir elementos de la obligación. Serían inconstitucionales si su órgano de representación no fijó *el sistema y método* ni aprobó el respectivo cobro y el monto de distribución; pero si se establecen como elementos adicionales propios para validar el método de distribución señalado por el órgano de representación antes de la liquidación individualizada, pueden ser autorizados y aplicados siguiendo las reglas propias impuestas por el acuerdo u ordenanza, según el caso. Pero no son de obligatorio uso.

Otra forma de participación ciudadana vigente en Colombia está establecida por la Ley de Veedurías Ciudadanas de 2003, para ejercer vigilancia sobre la gestión de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control encargados de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o prestación de un servicio público. En el caso de Bogotá, ciudad que adaptó su normatividad sobre participación ciudadana en la Contribución de Valorización a la Ley de Veedurías, pueden constituirse veedurías con distintos alcances: seguimiento de un plan, de un grupo de obras, de una obra específica o, incluso, de procesos específicos de una obra.

Cobro voluntario de la valorización por participación ciudadana

Existe un mecanismo excepcional previsto en el artículo 126 de la Ley 388 de 1997 de Colombia, aplicable exclusivamente en los municipios, mediante el cual se autoriza que la ciudadanía, de manera voluntaria, y siempre y cuando cuente con la aprobación del 55 por ciento de la comunidad, pueda solicitar a la administración la realización de una obra con el compromiso de aportar como mínimo el 25 por ciento de su costo. Esta opción de establecimiento de un cobro voluntario por decisión mayoritaria de una comunidad tiene aplicación para obras muy locales y ha sido utilizada particularmente en Bogotá, a través del programa denominado *Obra por tu Lugar* y en algunos municipios pequeños. Según este programa, se define la zona de influencia y, si el 55 por ciento de los predios de la zona da su aprobación, se impone la contribución al 100 por ciento de los predios, de manera que la forma de pago y los mecanismos coactivos de cobro son iguales para todos los contribuyentes, independiente de si están o no de acuerdo con la solicitud de la obra.

En Chile no está establecida la CM como una contribución obligatoria; sin embargo, algunos municipios, como Peñalolén, en Santiago, han aprobado el cobro de obras por CM por solicitud de la comunidad (en otros municipios es conocido con el nombre de *pavimentos participativos*).

LEGITIMACIÓN CIUDADANA

Si el grado de satisfacción es alto, la CM tiene el apoyo de ciudadanos y propietarios, como es el caso arrojado por la encuestas de ciudades como Manizales, en donde un 80 por ciento del pago se efectúa durante el primer año del cobro, aunque se dé un plazo de tres. La infraestructura vial beneficia a todos, sean propietarios de vehículos o usuarios del transporte público, de modo que toda la ciudadanía está dispuesta a pagar una contribución para mejorar su ciudad, y no sólo el entorno inmediato de su propiedad. Se percibe una íntima relación entre el pago y las obras.

No ocurre lo mismo con otros tributos, como el impuesto predial, la participación en la plusvalía (*outorga onerosa* en Brasil) o el impuesto de industria y comercio, que no tienen una relación directa con las aportaciones individuales de los ciudadanos, además de que carecen de la proporcionalidad que debe haber entre el cobro y la capacidad de pago. En Bogotá, por ejemplo, se canceló el 97 por ciento de las contribuciones dos años después de impuestas. Además, en los casos en que las contribuciones liquidadas superaban la capacidad de pago, se adelantaron las gestiones administrativas para corregir esta situación mediante la aprobación de un acuerdo del concejo distrital para modificación de los gravámenes en localidades pobres de la ciudad.

Experiencias innovadoras

Con objeto de poner en valor las buenas prácticas por su carácter innovador, se mencionan a continuación casos relevantes de modelos aplicados en América Latina con adaptaciones propias.

POSADAS, ARGENTINA

En esta municipalidad se aplica un sistema de reparto particular cuando la obra pública es una avenida, ya sea por pavimentación o repavimentación, consistente en la distribución del 60 por ciento del monto total entre los predios frentistas, según el método de frentes, y del 40 por ciento restante entre los predios que forman parte de la zona de influencia determinada por la medida lineal de 150 metros a cada lado de la avenida, sin contar la distancia de las calles intermedias (20 por ciento a cada lado). La zona de influencia determinada se divide en 15 franjas a cada lado de la avenida, y cada franja tendrá un peso en relación a la cercanía a la obra: la franja más cercana tendrá un peso de 15 y la más lejana, de 1. El peso asignado relaciona el mejor aprovechamiento de la avenida, dada la ubicación geográfica del predio en la zona de influencia.

La combinación del método de frentes y el de participación de los predios por franjas de la zona de influencia se puede asumir como el método de factores de beneficio, cuyo único factor tenido en cuenta es el del aprovechamiento de la obra. Este mecanismo tiene la particularidad de que al dar un mismo peso a todos los predios ubicados en una misma franja, ésta se convierte en una zona de isobeneficio, cuyo elemento diferenciador es la cantidad de área de terreno de cada propiedad, que a su vez va a diferenciar el monto de la contribución correspondiente a cada propietario en una misma zona.

TRENQUE LAUQUEN, ARGENTINA

Se trata de un caso innovador por la teoría en que se basa el cobro de la contribución: dentro de los hechos generadores del cobro del tributo se combinan aquellos relacionados a la renta diferencial o plusvalía tipo 1 (mayor valor de los predios debido a que la norma permite usos más intensivos o que generan más renta); y la renta diferencial o plusvalía tipo 2 (mayor valor de los predios debido a una mejor ubicación geográfica para un mejor aprovechamiento de las obras de infraestructura con respecto a otros). En América Latina no es común la práctica de que en concepto de CM se incluyan aspectos normativos de la municipalidad que generan un mayor valor en los predios debido al permiso de usos más intensivos que en términos económicos significa una mayor renta. Se trata de uno de los primeros casos en América Latina en que se combinan jurídicamente estos dos grupos de hechos imponibles, y es tal vez una práctica que se puede replicar en otros países.

La unificación de los dos grupos de hechos imponibles se puede asumir como un mecanismo efectivo para no asignar por separado una doble responsabilidad tributaria a los contribuyentes. La autoridad encargada puede percibir más recursos debido a una aceptación de su aplicación por parte de los ciudadanos; sin embargo, en dicho modelo se debe cuidar una distribución equitativa de cargas y beneficios.

RAFAELA, ARGENTINA

Como sistema de reparto de la CM entre los predios beneficiados, la municipalidad de Rafaela utiliza el *método de triangulación*, que combina el método de frentes, superficies y número de predios beneficiados. Así, para todas las manzanas beneficiadas por una obra, se trazan dos diagonales imaginarias que dividen cada manzana en cuatro triángulos de manera que los predios beneficiados en cada triángulo con frente a la obra tendrán una contribución individual equivalente al costo de la obra prorrateada por el frente y el área dentro del triángulo de cada predio beneficiado. Por su parte, el costo de las bocacalles, que no benefician a todos los predios de la manzana, será prorrateado entre los cuatro cuadrantes colindantes a cada bocacalle, de tal manera que a cada cuadrante le corresponde un cuarto del costo que será dividido entre el número de predios que lo conforman (Borrero y Rojas 2014).

Este método de cálculo de las contribuciones individuales de los predios beneficiados por obras de infraestructura destaca por la particularidad de su aplicación y porque representa un mecanismo diferente de los comúnmente usados en la región. El uso de este método en otros países está condicionado por la forma regular de las manzanas.

CHILE

Pese a que no cuenta con una herramienta tipo CM explícitamente establecida, en Chile sí existe un instrumento que facilita la intervención del Estado en las necesidades de mejoramiento de la calidad de vida en barrios y ciudades. Se trata del programa llamado "pavimentos participativos" que tiene como objetivo la pavimentación y repavimentación de calles, pasajes y veredas con la participación de los vecinos, el municipio y el Estado.

Es un programa con soporte jurídico en el Decreto 114 de 1994, que desde ese año ha tenido 24 concursos para la ejecución de obras. Mediante este programa, los vecinos pueden presentar una propuesta para la intervención de una vía dentro de unas fechas estipuladas anualmente. Los proyectos seleccionados deben ser ejecutados el año siguiente. Los vecinos deben aportar entre el 5 por ciento y el 30 por ciento del costo de la obra, aunque si la comunidad está catalogada como muy vulnerable quedan exenta de su aporte.
A la municipalidad le corresponde entre el 5 por ciento y el 25 por ciento del costo de la obra, pero las 50 municipalidades con mayor número de habitantes en niveles de pobreza quedan exentas de este aporte. El

porcentaje restante es asumido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Como resultado de la ejecución de la versión 23ra de este programa, se ejecutaron 2.052 proyectos que beneficiaron a 141.872 personas agrupadas en 35.468 viviendas por un monto de 95.231 millones de pesos chilenos (US$133.3 millones en 2015) para la pavimentación de 312 km de calles y pasajes y 40 km de veredas.

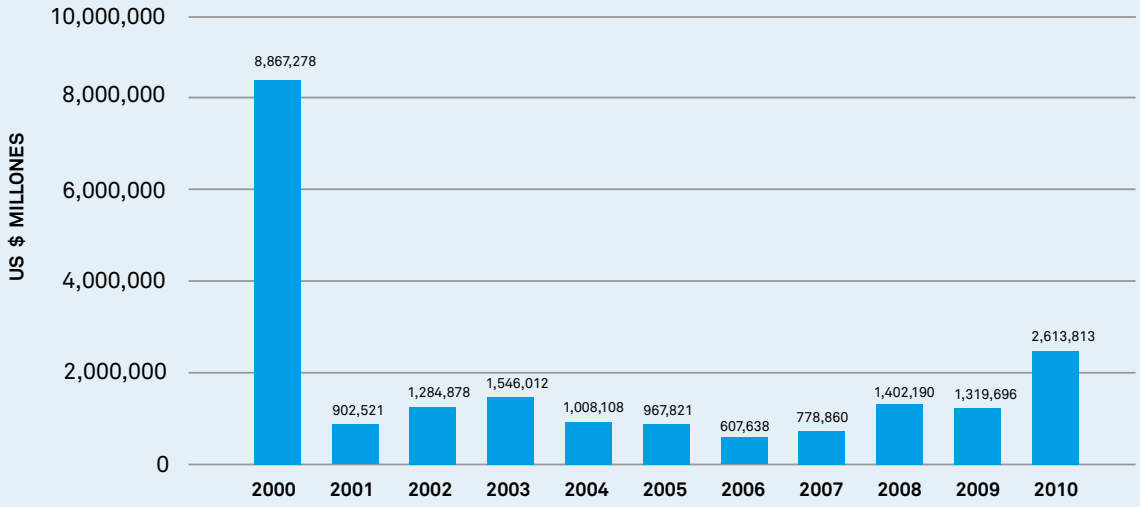
Este programa destaca por los esfuerzos mancomunados de los vecinos, la municipalidad y el Estado por mejorar las condiciones de vida de los chilenos. Representa una opción para su aplicación en países en los que la CM no ha tenido mucha acogida y se necesita un mejoramiento en la infraestructura vial. Por otra parte, la estructura propia del programa implica la interacción continua de los ciudadanos en el proceso, lo que genera un mecanismo de inclusión de las comunidades en el mejoramiento en su calidad de vida.

MARINGÁ, BRASIL

Esta ciudad del estado de Paraná representa un caso de aplicación exitosa de la CM en América Latina. Durante el decenio 2000–2010, la ciudad recaudó alrededor de US$21 millones por concepto de CM, siendo la ciudad del estado de Paraná con mayor recaudación. En esos diez años, recaudó una CM per cápita de US$59,67, superando en mucho la media nacional del mismo periodo, que fue de US$3,27 millones (ver figura 5).

Figura 5

Evolución de la CM en Maringá, 2000–2010



Fuente: Gislene Pereira y Maria Silva Jussara.

La CM en Maringá sigue todas las disposiciones de orden nacional que reglamentan el instrumento en Brasil. Los artículos 2 y 3 del Decreto Ley 195 de 1967 reglamentan respectivamente qué obras pueden realizarse y qué principios deben tenerse en cuenta para el reparto de las cargas individuales de los predios beneficiados. Dando cumplimiento a lo anterior, en Maringá se cobra el resultado menor entre la valorización calculada para cada inmueble y el costo de la obra pública correspondiente al inmueble.

La aplicación de la CM en Maringá destaca por el éxito de su utilización. Los datos mostrados y la comparación con la media nacional per cápita suponen un crecimiento en infraestructura considerable gracias a su utilización, hecho que refuerza aún más la afirmación de que la CM es el instrumento más eficaz para la financiación de obras de interés público.

BOGOTÁ, COLOMBIA

Se menciona el caso de Bogotá, porque en la actualidad investiga una forma innovadora en el método utilizado para el cálculo de la contribución individual de mejoras, en especial de los predios beneficiados por el plan de ordenamiento zonal del norte, o POZ NORTE. Mediante el Acuerdo 451 del 28 de septiembre de 2010, por el cual se adoptó una contribución de valorización por beneficio local en el marco del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del plan de ordenamiento zonal del norte, en Bogotá se determinó como método de reparto o de distribución del beneficio el método del avalúo catastral ponderado por la distancia y un factor de clasificación del suelo (Borrero y Montaña 2012).

El caso de Bogotá presenta una metodología interesante para determinar la participación individual de los predios beneficiados al relacionar el avalúo catastral con el inverso de la distancia de cada inmueble a la obra que lo beneficia, de modo que a mayor distancia menor será la contribución. Uno de los principales obstáculos para su implementación en otros municipios es que requiere de un catastro actualizado en todos sus aspectos al momento del reparto de la CM.

CAPÍTULO 7

Conclusión

Proyectos de repavimentación son típicamente realizados a través de contribuciones de mejoras en ciudades como Bogotá (Colombia). Fuente: Working In Media/iStock Getty Images Plus.

La CM es un útil mecanismo en relación costo-beneficio para la realización de obras públicas en un municipio, con oportunidades y desafíos que pueden presentarse en su implementación. Se pretende que los municipios que incursionen en la CM posean una guía básica para la adecuación de uno de los instrumentos de financiación más antiguo en América Latina que permite el recaudo de recursos adicionales a los proporcionados por mecanismos tradicionales.

Hallazgos

Desde el punto de vista técnico como del proceso institucional y legal, se detallan conclusiones y recomendaciones de utilidad para la implementación de la CM en municipios de América Latina.

1. La CM es un instrumento de larga tradición en América Latina y en el mundo. La legislación data de 1921 en Colombia, de 1967 en Brasil y de 1916 en Costa Rica, aunque en este país sólo se aplicó de manera destacable después de 1957. La mayoría de los países latinos americanos tienen facultad legal para su aplicación al menos desde 1970.

2. En unos países se denomina impuesto y en otros contribución, término tributario más correcto, ya que su propósito es que la administración pueda ejecutar obras que benefician a una parte de la ciudad; por tanto, es una contribución a cambio de un beneficio. Es un instrumento útil para capturar la plusvalía que generan las obras públicas o de infraestructura en una ciudad, pues el gravamen recae sobre las propiedades beneficiadas y no sobre el ciudadano.

3. Es importante calcular el beneficio o plusvalía que se genera, para que el ciudadano entienda la relación costo-beneficio, cuánto debe pagar y cuánto le valoriza el suelo o la propiedad inmueble. Si no hay beneficio, no debe existir cobro pues la base del instrumento es cobrar el costo porque se genera valorización en los inmuebles. Es un beneficio directo al suelo y por lo tanto a la propiedad inmueble.

4. El monto que se puede cobrar es igual al costo integral de las obras. En este costo deben incluirse los costos directos y los indirectos. La mayoría de las legislaciones permiten el cobro de todo el costo de la obra. El límite está en el beneficio y en la capacidad de pago de los propietarios o zonas beneficiadas.

5. Si bien las legislaciones de América Latina no establecen la exigencia de hacer estudios sobre capacidad de pago, la experiencia colombiana y de otros países indica que estos estudios son convenientes para que la zona beneficiada pueda pagar la CM y el proceso del cobro no se convierta en un problema político.

6. La mayoría de los impuestos y tasas aplican una alícuota o coeficiente sobre el avalúo catastral o el servicio público otorgado, como en los casos del impuesto predial o la sobretasa del alumbrado público. En el caso de la CM, el cobro se realiza en proporción al beneficio que recibe el lote y por eso el método de reparto más utilizado es el método de frentes o áreas beneficiadas. Sin embargo, este método es solo útil y fácil de aplicar en pavimentación de calles o redes de servicios públicos. Cuando la obra es más importante y beneficia a un área más extensa de la ciudad, es difícil, y es necesario acudir al método de factores de beneficio, que tiene en cuenta todos los factores que influyen en el beneficio del predio (proximidad, densidad, estrato social, uso, etc.) y se aplica sobre el área del lote.

7. Por tratarse de un tributo, la mayoría de legislaciones exigen la aprobación y legitimación ciudadana. En este caso, serían los concejos municipales o provinciales a instancias de los alcaldes o gobernadores. En algunos países y/o ciudades se exige además que las juntas de propietarios revisen el cobro y el reparto de la CM para que cuiden que haya equidad entre el cobro y el beneficio percibido.

8. El uso de la CM en América Latina se produce de forma más generalizada en Colombia, Brasil, México, Argentina y Ecuador. En Colombia, país donde más se usa, entre los años 2012 y 2016 diez ciudades estaban cobrando CM por valor de US$2.400 millones. Una ciudad grande hace obras por US$400 millones (como Bogotá, Medellín,

Cali) y puede hacer un cobro general a toda la ciudad, o a grandes zonas beneficiadas. Una ciudad pequeña cobra US$70 millones, pero su influencia se percibe en toda la ciudad (como Armenia o Popayán).

9. La experiencia indica que la aceptación de la CM es más fácil en ciudades pequeñas y medianas que en las grandes, y así ocurre en Argentina, México y Brasil. Por el contrario, en Colombia la CM es bien aceptada en las ciudades grandes y medianas y casi no se usa en las pequeñas. La pavimentación de barrios populares por CM es ampliamente aceptada, ya que es la forma como la población ve una relación directa entre lo que paga y la valorización de sus viviendas. En cambio las clases medias y altas se oponen al uso de este instrumento, porque consideran que con el pago del impuesto predial y demás tributos la ciudad está obligada a realizar las grandes obras y el mantenimiento vial. Por ello opinan que el cobro de la CM es injusto al sumarse a los demás tributos que ya se pagan. Sin embargo, en algunas ciudades medianas colombianas (Manizales, Pereira, Bucaramanga, Barranquilla, Popayán) se ha creado la conciencia entre los estratos sociales medios y altos de que, si desean una ciudad competitiva y con movilidad, es necesario pagar la CM, dado que el municipio carece de recursos para afrontar las grandes obras. En general, las clases dirigentes aceptan las grandes obras a cambio de mejorar la movilidad, mientras que las clases populares aceptan la CM a cambio de pavimentar su barrio. En Colombia hay una correlación positiva entre el cobro de la CM y las ciudades con mejor movilidad y más alto grado de competitividad.

10. El cobro de CM es una decisión política. Los ciudadanos aceptan difícilmente un aumento de tributos y de impuestos, pero desean que sus alcaldes realicen grandes obras y mejoren la movilidad y la calidad de vida en sus ciudades. Sin embargo, las obras cuestan y los recursos del municipio son limitados; es entonces cuando el dirigente político debe acudir a los ciudadanos para plantear la CM como un instrumento eficaz para desarrollar la ciudad. Después de realizados los estudios de factibilidad y ver que el cobro alcanzará para cubrir las obras, es necesario realizar un proceso de socialización para que la ciudadanía acepte este nuevo tributo a cambio de obras que valorizarán sus inmuebles y mejorarán su calidad de vida.

El cobro de la CM puede ser legal y racional y aun así no ser aceptado por los ciudadanos. Ante ello, los políticos no acuden a la racionalidad, sino a la respuesta emocional ciudadana, para lo cual el alcalde debe demostrar la necesidad de las obras, cuya realización mejorará la movilidad y la calidad de vida además del grado de competitividad para que otras empresas se ubiquen en la ciudad y generen empleo, aduciendo que no existen otras fuentes de financiación más que la CM. La teoría es válida, pero si no se informa apropiadamente y se convence a los formadores de opinión (dirigentes, prensa, TV, urbanistas) es posible que no se acepte el nuevo tributo. Pero una vez conseguida la aceptación por la ciudadanía y la aprobación por el concejo municipal, es necesario iniciar las obras cuanto antes con créditos bancarios, cuya garantía es el flujo de fondos que genera la CM. Al comienzo de las obras puede iniciarse el cobro; al término de las mismas debe darse a la ciudadanía un informe de ingresos y costos. La CM es un tributo en que el ciudadano percibe directamente la relación entre el costo y el beneficio.

Recomendaciones

Primero conocer; luego juzgar

Uno de los principales desafíos que enfrenta la CM en su expansión por América Latina es la falta de conocimiento del instrumento. Aunque en los últimos años se observa un aumento considerable del interés por ahondar en la temática, la recopilación escrita sobre este tema es escasa. Algunas de las municipalidades que cobran la CM la consideran como una cuantía menor y la suman a otros impuestos y tasas, por lo cual obtener información detallada es un proceso difícil y en ocasiones poco fructífero. Por ello, es aquí donde las municipalidades que deseen replicar el cobro por CM encuentran su primer obstáculo: el mecanismo se ha dado a conocer muy poco.

Es posible y es factible

Las municipalidades, una vez superado el desconocimiento general del instrumento de la CM, deben eliminar el pesimismo, el "no se puede", de sus criterios. El temor de legisladores a aplicar la CM, relacionando este instrumento con un impuesto o tributo más, debe desparecer, pues lo transfieren a los ciudadanos. Debe quedar claro que la CM no es un competidor del impuesto predial ni de la recuperación de plusvalías.

Tendrían que ser los municipios de pequeña o media escala los más interesados en la aplicación de la CM. La afirmación de que no se puede cobrar en un municipio pequeño debido a la baja capacidad institucional o incluso a la falta de técnicos especializados es problemático. Con que exista voluntad política y los contribuyentes sean incluidos de manera participativa, los demás aspectos deberían factibles.

Es importante tener en cuenta los casos expuestos y/o mencionados de ciudades pequeñas, como Rafaela (Argentina) o Armenia y Popayán (Colombia), en las cuales sólo bastó el interés inicial del alcalde para obtener recursos que de otra manera eran difíciles y para conseguir, además, la legitimación ciudadana que hiciera posible el cobro de la CM. El tamaño poblacional y la extensión territorial de un municipio no son impedimentos para evitar el uso de la CM como instrumento de financiación.

Maximización del instrumento

Los desafíos que se han planteado a lo largo del presente documento deben considerarse más como oportunidades que como obstáculos. Si hay municipios donde la CM permitió obtener recursos adicionales para mejorar la ciudad, capturar plusvalor generado por obras públicas y crear conciencia de una contribución incluyente y participativa, es factible replicarse en otros países y ciudades de la región. Sin embargo, debe quedar claro que el propósito de la replicabilidad no es copiar el mecanismo de experiencias positivas, sino recopilar información suficiente, superar los problemas locales e implementar la CM adaptada a la realidad de cada territorio.

Sensibilización y justificación de la CM

La CM no es la primera opción a considerar por los gobiernos locales, ya que se procura suplir las necesidades de dotación de infraestructura del territorio a través de los mecanismos tradicionales, como son el impuesto predial o las transferencias del gobierno central. Cuando tales recursos hayan sido dirigidos de manera transparente y eficiente a las obras prioritarias, la población estará mucho más dispuesta a participar como contribuyente. Esta confianza debe ganarse, y los recursos que se recauden por CM deben ser invertidos directamente en la obra y asegurar que ésta permanezca en el tiempo.

Crear confianza en los ciudadanos respecto a la CM puede ser dispendioso en la primera experiencia; sin embargo, si ésta llega a ser exitosa, se fideliza al contribuyente de forma que en el futuro serán los mismos ciudadanos quienes soliciten la obra. Por el contrario, una experiencia negativa crea resistencia a un cobro

posterior, como ocurrió en Montevideo (Uruguay) o en Ibagué (Colombia), en donde el uso de recursos para cubrir el faltante de gastos de funcionamiento del municipio (peculado) provocó que la ciudadanía rechazara el nuevo cobro de la CM, y todavía hoy la ciudad carece de fuente de financiamiento para mejorar su malla vial.

Asimismo, se debe medir la pertinencia de la utilización de la CM frente a cualquier otro instrumento de financiación y gestión, pues se busca generar recursos adicionales que sean dirigidos directamente a una obra exclusiva, no a agotar el bolsillo del contribuyente. Mecanismos como el impuesto predial, la recuperación de plusvalías y la CM, técnica y legalmente pueden cobrarse de manera simultánea en la mayoría de los países investigados, ya que sus hechos impositivos son diferentes; sin embargo, se debe consultar la capacidad de pago de la comunidad.

Actualización catastral

La CM debe incentivar la actualización permanente del catastro en la ciudad o municipio. Son varios los casos (por ejemplo, Costa Rica y varios municipios de Colombia) en los cuales no es posible el cobro de la CM debido a deficiencias catastrales. Es importante que los tomadores de decisiones en el ámbito público reconozcan la importancia de un catastro multipropósito actualizado, con el cual no sólo será posible una CM más eficiente, sino mayores ingresos por impuesto predial y participación en plusvalías.

Referencias

Aulestia, Diego y Vanessa Rodríguez. 2012. "La contribución especial de mejoras como mecanismo de financiamiento urbano en Ecuador." Presentación para el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. https://prezi.com/vntibdkiula8/la-contribucion-especial-de-mejoras-como-mecanismo-de-financiamiento-urbano-en-ecuador/.

Aulestia, Diego y Vanessa Rodríguez. 2014. "Incentivos por el cobro de contribución especial de mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública." En *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: Respuestas locales a problemas regionales*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, MA) y Banco del Estado de Ecuador (Quito, Ecuador).

Barrantes, Karla. 2015. "Lecciones aprendidas de casos latinoamericanos en la gestión del territorio y el contexto costarricense." Ponencia preparada para el Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Boletín Oficial diciembre 2010. Decreto Nº. 33188. "Obra Iluminación en calle J. B. Justo entre Ciudad de Sunchales y Lincoln; y calle J. P. López entre Ciudad de Sunchales y Lincoln." http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/BibliotecaBoletin-detalle.aspx?bol=61&index=240&txt=oficina%20de%20empleos&i=4439&v=buscar.

Borrero, Óscar. 2008. *Avalúo de inmuebles y garantías*. Bogotá: Bhandar Editores.

Borrero, Óscar y Magda Montaña. 2012. *Contribución de valorización en cinco ciudades colombianas*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

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.

Borrero, Óscar y Katterine Rojas. 2015. *Estudio de factibilidad para el reparto de la CM en Armenia, Colombia*. Armenia: Empresa de Desarrollo Urbano.

Congreso Latinoamericano de Valorización. 2009. Memorias, documentos y presentaciones de conferencistas ante el Congreso Latinoamericano de Valorización. Bogotá. Lincoln Institute of Land Policy y Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (11–12 de marzo).

Cuenya, Beatriz y Eduardo González. 2013. "Instrumento para la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. La contribución Compensatoria en la ciudad de Rosario." Seminário Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana, Ministério das Cidades e Programa para América Latina e Caribe–Lincoln Institute of Land Policy, Brasilia (21–22 de noviembre).

D´Amato, Daniel. 2011. Cálculo de plusvalía futura en proyectos de valorización. Lonja de Propiedad Raíz de Medellín.

Decreto Ley Nacional Nº 505/58. Creación de la Dirección Nacional de Vialidad. http://www.infrapublica.com/index.php/opinion/item/118-direccion-nacional-de-vialidad.

Duarte, Juan Ignacio y Luis Baer. 2014. "Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina." En *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: Respuestas locales a problemas regionales*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, MA) y Banco del Estado de Ecuador (Quito, Ecuador).

El Tiempo. 2015. "Bogotanos pagaron casi $6.000 millones de valorización en dos días." Bogotá. 28 de enero. www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15161037.

El Tiempo. 2016. "IDU deberá devolver recursos de valorización: Contraloría de Bogotá." Bogotá. 17 de enero. www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16483957.

Erba, Diego Alfonso y Mario Andrés Piumetto. 2016. *Making Land Legible.* Enfoque en políticas de suelo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

García Maldonado, Octavio y Claudia Camacho. 2009. "La contribución de mejoras como instrumento de financiamiento de las obras públicas; a la luz de los requisitos de proporcionalidad y equidad." Universidad de Guadalajara.

Gómez, Juan Guillermo. 2009. "La contribución de valorización en Medellín." Documento de trabajo. Medellín. http://www.corpoblado.org/documentos/valorizacion/Ponencia-de-Juan-Guillermo-Gomez-R-Alcaldia-Medellin.pdf.

Konrad Adenauer Stiftung. 2012. *Propuesta de ley departamental de Creación de impuestos, tasas y contribuciones especiales, su reglamentación y propuesta de creación de la Agencia Tributaria Departamental*. Bolivia: Presencia S.R.L.

Ley Provincial Nº 8896/81 modificada por Ley Nº 9101/83 y sus Decretos Reglamentarios Nº 0425/83 y 3165/84 Contribución de Mejoras. http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/7655.

Ley Provincial Nº 4908/1967 de Vialidad Provincial. http://www.saij.gob.ar/legislacion/ley-santa_fe-4908-ley_vialidad_provincial.htm.

Ley Provincial Nº 8.173/1977. Código Tributario Municipal. http://leyes-ar.com/codigo_tributario_municipal_santa_fe/download.

Macón, Jorge. 1971. "Financiación Pública por Contribución de Mejoras." En *Finanzas Públicas-Terceras Jornadas*, ed. Comité Ejecutivo. Buenos Aires: Ediciones Macchi S.A.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. 1977. *La Contribución de mejoras y su implantación en Costa Rica*. Costa Rica: Comisión Económica para América Latina-Cepal.

Momarandú.com. 2014. "Tras amparo vecinal Municipio suspende impuesto y espera resolución del Concejo." 24 de febrero. www.momarandu.com/amanoticias.php?a=1&b=0&c=135579.

Ordenanza Tributaria 4637/2014. http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/BibliotecaVirtual.aspx.

Pereira, Gislene. 2012. "Experiencia del cobro por mejoras y captura de plusvalía en el Estado de Paraná, Brasil." Simposio de valorización, Bogotá (17–18 de abril).

Pereira, Gislene. 2012. "Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhoria: O Caso do Paraná, Brasil, entre os Anos 2000 e 2010." Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Pereira, Gislene y Maria Silva Jussara. 2013. "Contribuição de Melhoria em Maringá: Processo e Resultados." Seminario Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. Brasil.

Pérez Torres, Daniel. 2012. "Experiencia de México en la contribución de mejoras." Simposio de valorización, Bogotá (17–18 de abril).

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.

Portugal, José Luiz, Rubens Dantas Alves, Lucilene Antunes Correia Marques de Sá y João Freire Prado. 2009. "Spatial Inference and Geostatistics as Instruments of Support for Calculation of Betterment Levy in Aracaju, Brazil." Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Scatolini, Luciano. 2012. "El suelo urbano como factor redistributivo (La Municipalidad de Trenque Lauquen demuestra que se puede)." Trenque Lauquen, Argentina.

Servicio Estatal de Autonomías 2012. *Régimen Tributario enmarcado en el proceso autonómico Cartilla 4*. La Paz, Bolivia: Unidad de Comunicación Servicio Estatal de Autonomías. https://es.scribd.com/document/118944123/Cartilla-CUATRO-Sistema-Tributario.

Simonetti, Jorge. 2014. "Contribución de mejoras." Marandú.com Diario Online. 23 de febrero. http://www.momarandu.com/amanoticias.php?a=6&b=0&c=135560.

Smolka, Martim O. 2013. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Enfoque en políticas de suelo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Torrealba, Adrián et al. 2014. *Visión general del sistema tributario municipal*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/foe/gob_local/tributario/vision.pdf.

Uribe, María Camila. 2009. "Lecciones de la contribución por valorización de Bogotá." Investigación presentada en el seminario "Accesando al valor de suelo urbano para financiación de infraestructura," organizado por India Urban Space Foundation (14 de septiembre).

Valentinuzzi, Silvia. 2013. *A Contribuição de Melhoria no Brasil e de Valorização na Colômbia: Lições Úteis para Outras Latitudes*. Tesis para optar por el grado de maestría en planificación urbana y regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Valentinuzzi, Silvia. 2014. Contribuciones especiales para Curridabat. Informe final de la contratación directa 2013CD-001004-01. Curridabat: Municipalidad de Curridabat.

SOBRE LOS AUTORES

Óscar Armando Borrero Ochoa
Economista por la Universidad Nacional de Colombia y licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad Javeriana de Bogotá, tiene también estudios de Sociología, Planeación Urbana y Evaluación de Proyectos y es especialista en avalúos por la Universidad Politécnica de Valencia (España). Ha sido director del Centro Nacional de la Construcción, CENAC, (1974–1981), presidente de Asociación Gremial de Inmobiliarios y Avaluadores de Colombia, FEDELONJAS, (1981–1989) y gerente y promotor de empresas constructoras y proyectos inmobiliarios desde 1980. Actualmente dirige Borrero Ochoa y Asociados, empresa dedicada a gerencia de proyectos, consultoría urbana, avalúos, arrendamientos y ventas de propiedad raíz. Ha prestado sus servicios como consultor en estudios de mercado y factibilidad económica para proyectos inmobiliarios en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Es asesor y profesor del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Julieth Katterine Rojas Ruiz
Es ingeniera catastral y geodesta especialista en avalúos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, y, actualmente, maestranda en Planificación Urbana y Regional en la Universidad de Buenos Aires. Asesora urbana en Borrero Ochoa y Asociados, Ltda., ha desarrollado diferentes proyectos urbanos y ha participado en la elaboración de artículos publicados por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo relativos a la Contribución de Valorización. Fue directora de avalúos en Borrero Ochoa y Asociados (2009–2012) y avaluadora externa (2014–2015), y entre otras responsabilidades, asesora auxiliar del análisis e identificación de potencial inmobiliario e impacto urbanístico de la Primera Línea Del Metro de Bogotá (2009, 2010, 2014, 2015).

SOBRE EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

www.lincolninst.edu

El Lincoln Institute of Land Policy (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo) busca mejorar la calidad de vida a través del uso, tributación y administración efectiva del suelo. Una fundación privada sin fines de lucro creada en 1946, el Instituto Lincoln investiga y recomienda enfoques creativos sobre el suelo como una solución a los desafíos económicos, sociales y medioambientales. Mediante la educación, capacitación, publicaciones y eventos, integramos la teoría con la práctica para contribuir a las decisiones sobre políticas públicas en todo el mundo. Con oficinas en Cambridge, Massachusetts, Washington, D.C., Phoenix y Beijing, organizamos nuestro trabajo en siete áreas clave: Planificación y Forma Urbanística, Valuación y Tributación, Iniciativas Institucionales e Internacionales, América Latina y el Caribe, República Popular de China, el Centro Babbitt para Políticas de Suelo y Agua, y el Centro para Inversión Comunitaria.

Información sobre pedidos
Para descargar una copia gratuita de este reporte o para ordenar copias físicas, visite **www.lincolninst.edu** y realice una búsqueda por nombre de autor o título de la publicación. Nuestros libros son ofrecidos a la venta por Columbia University Press y distribuidos por Ingram Publisher Services. Para cualquier pregunta adicional o mayor información sobre órdenes exentas de impuestos, por favor escriba a **ordersupport@ingramcontent.com.**

GERENTE DE PROYECTO Y EDITOR
Luis Felipe Quintanilla Tamez

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

113 Brattle Street, Cambridge, MA
02138-3400, USA
P (617) 661-3016 or (800) 526-3873
F (617) 661-7235 or (800) 526-3944
help@lincolninst.edu
lincolninst.edu

Contribución de mejoras en América Latina

Experiencias, desafíos y oportunidades

La contribución de mejoras, también conocida en algunos países como contribución de valorización, contribución especial por obras públicas, y *betterment levy o special assessment* en los Estados Unidos, es el aporte que realizan propietarios para la construcción de una obra pública en su ciudad en contraprestación a la plusvalía o mayor valor que genera en su propiedad inmueble. Los propietarios aportan a la infraestructura de la ciudad en proporción al beneficio que obtienen por la realización de la obra pública y de acuerdo con su capacidad de pago. El monto máximo por cobrar de forma colectiva es el valor de la obra pública.

El presente reporte diferencia la contribución de mejoras frente a otros instrumentos de recuperación de plusvalías o gestión del valor del suelo, tales como la venta de derechos edificabilidad, el impuesto predial, o las obligaciones o cesiones urbanísticas.

Este documento presenta un resumen de una serie de investigaciones y estudios acerca del uso de la contribución de mejora, enfocados en Colombia y otros países de América Latina. Se ilustran los principales procedimientos para: estimar la plusvalía que genera una obra pública en los inmuebles, determinar el área de influencia de los proyectos, analizar la capacidad de pago de los contribuyentes, y repartir la contribución entre los propietarios de manera pertinente. Especial atención se dedica a la experiencia colombiana en la aplicación del instrumento, la cual data de 1921, siendo el país que mayor volumen de recursos recauda anualmente, permitiéndole ejecutar grandes proyectos urbanos y desarrollar sus ciudades.

Se discuten también aspectos legales para la aplicación de la contribución de mejoras en países latinoamericanos, así como cifras de los niveles de recaudación en las principales ciudades de la región. Adicionalmente, se hace una evaluación de la eficiencia del instrumento como método de recuperación de plusvalías del suelo, y se incluyen recomendaciones generales con base a las experiencias presentadas sobre el funcionamiento del instrumento en los países de la región que más lo utilizan.

ISBN 978-1-55844-399-0 (PDF)

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY