

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LO PLANEADO

FICHAS NORMATIVAS (2023)

Presentación.

Tributación y Regulación son dos vías o mecanismos complementarios para alcanzar ciudades con condiciones sociales, económicas y ambientales adecuadas. Estos mecanismos garantizan que las infraestructuras, espacios y usos menos rentables, como la vivienda social, sean garantizados en la actividad urbanística, así como otros objetivos colectivos fundamentales tales como el uso más eficiente y adecuado del suelo desde el punto de vista colectivo, el funcionamiento disciplinado de los mercados de suelo e inmobiliarios, la protección de bienes y valores de interés colectivo como son los patrimonios arquitectónicos, históricos y ambientales. En resumen, favorecer que el suelo cumpla con su misión de servir como activo estratégico del desarrollo ya sea que se encuentre bajo la propiedad pública, privada, mixta o social.

Para alcanzar tales fines es necesario contar el apoyo del nivel nacional y el fortalecimiento constante de los niveles subnacionales, en especial los gobiernos municipales. En ese sentido, los gobiernos municipales requieren de caminos de acción e instrumentos que les permitan ampliar su capacidad de inversión en el desarrollo urbano y su fortaleza institucional para contribuir y orientar las acciones de todos (gobierno en sus diversos niveles y entidades, ciudadanía y sector emprendedor) al alcance de los objetivos planteados para la ciudad y sus habitantes y el modelo de ocupación del suelo más favorable al desarrollo social, ambiental y económico.

Este documento presenta fichas normativas relativas a los instrumentos más discutidos durante el Proyecto de cooperación interregional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana 2020-2023, tanto a nivel nacional como local.

La reglamentación es el punto de partida, no de llegada, y aunque justos, necesarios y efectivos, los instrumentos tributarios y regulatorios para el financiamiento urbano requieren, además de condiciones regulatorias adecuadas y específicas al contexto jurídico, de capacidades en gobierno, de procedimientos estructurados y eficientes, y del apoyo en sistemas de catastro y registro. Es decir, se trata de un ciclo completo de política pública para que estas herramientas permitan el mejoramiento de las condiciones en las ciudades y el cumplimiento de la función social y ecológica del suelo.

Hay que resaltar el principal aprendizaje de las experiencias en América Latina: "al andar se hace camino". Los gobiernos nacionales y subnacionales, en especial a nivel municipal de las más variadas condiciones han aprendido haciendo. La experiencia y sus desafíos

son el motor principal para el avance y perfeccionamiento continuo de estas herramientas, así como para encontrar sus bondades y beneficios para todos los ciudadanos.

INSTRUMENTO:

IMPUESTO PREDIAL

NATURALEZA

INSTRUMENTO TRIBUTARIO

DESCRIPCIÓN

El impuesto predial es un impuesto o gravamen al valor de la propiedad inmobiliaria o posesión de predios urbanos y rurales. Por su naturaleza "impuesto" no está asociado a una obra o servicio específico. Es un tributo que tiene como finalidad principal recaudar ingresos para financiar el gasto público local con la prestación de servicios urbanos (como la recolección de residuos y el alumbrado público), el mantenimiento de las infraestructuras (ejemplo, calles y parques) y, los gastos generales de la administración municipal. El cálculo del impuesto predial suele basarse en el valor catastral del inmueble, el cual es una evaluación oficial determinada por las entidades municipales. La base imponible del impuesto suele estar determinada por el valor de la propiedad, el cual se establece utilizando diversos criterios, el principal de ellos es la localización y sus atributos y servicios, los cuales se calculan en función del tamaño del terreno y en muchos casos se considera también la construcción y las particularidades de la propiedad.

FINALIDAD

Este impuesto juega un papel fundamental en la financiación de los gobiernos locales y contribuye a la provisión de servicios y al desarrollo de la comunidad. El impuesto predial (y su estructura) es fundamental en la lucha contra la desigualdad social, la pobreza y la informalidad dado que recae sobre la propiedad (y su acumulación así como los incrementos en el valor del suelo derivados del esfuerzo público y social) y permite financiar inversiones públicas sociales. Por tanto, su no implementación o implementación fragilizada o regresiva constituyen una oportunidad perdida con impactos sociales y de calidad de vida negativos.

Este impuesto es de carácter recurrente y se calcula en función del valor catastral o fiscal de la propiedad. El impuesto predial se establece y se administra a nivel municipal o local, y las tasas y regulaciones pueden variar entre diferentes jurisdicciones; de forma excepcional se comparten estas competencias entre nivel local y regional o provincial. El monto a pagar por concepto de impuesto predial se determina aplicando una tasa impositiva sobre el valor catastral o fiscal de la propiedad. La tasa puede variar dependiendo de factores como la ubicación, el tipo de propiedad y las políticas fiscales locales. Estas últimas pueden tener impactos progresivos o regresivos, por lo cual es fundamental su adecuada estructuración. En algunos casos, se pueden establecer exenciones o descuentos para propiedades de uso residencial, propiedades rurales o para ciertos grupos de contribuyentes.

Los ingresos generados a través del impuesto predial se emplean para financiar una amplia gama de servicios y obras públicas en el ámbito local, como la infraestructura

urbana, la educación, la salud, la seguridad, la recolección de residuos y el mantenimiento de espacios públicos.

El impuesto predial tiene el potencial de servir al mismo tiempo a la política fiscal y a los objetivos de política urbana, dado que su correcta aplicación tiene efectos de disciplinamiento del mercado de suelo y las decisiones de los agentes. Un ejemplo de ello es favorecer la ciudad compacta, el uso intensivo del suelo y de rellenar con usos los espacios vacíos internos en la ciudad.

ELEMENTOS TRIBUTO

SUJETO ACTIVO: Es el municipio, el que tiene la facultad de administrar, recaudar y controlar el proceso integral de implementación del impuesto predial. En la mayoría de los casos, es el municipio o la administración local quien actúa como sujeto activo y es responsable de establecer las normas y regulaciones relacionadas con el impuesto predial, así como de su recaudación.

SUJETO PASIVO: Son sujetos pasivos los propietarios, poseedores y usufructuarios de bienes ubicados dentro del municipio. Es decir, son la persona o entidad que está obligada a pagar el impuesto. A depender del país, se da tratamiento diferenciado a propietarios privados y públicos. En casos de alta presencia de bienes públicos es importante realizar una política de tributación que contemple a los propietarios públicos. En países como Colombia y Brasil, ya se observan este tipo de estrategias municipales para contemplar como contribuyentes a propietarios públicos y empresas o sociedades de economía pública y público-privada.

HECHO GENERADOR: En el caso del impuesto predial, el hecho generador se produce cuando se ostenta la propiedad o posesión de un inmueble ubicado dentro de un territorio sujeto a la imposición del impuesto. Es decir, de ser propietario o poseer una propiedad inmobiliaria puede constituir el hecho generador del impuesto predial.

BASE GRAVABLE: Es el valor sobre el cual se calcula el impuesto a pagar. Es el monto determinado que sirve de referencia para aplicar la tasa correspondiente y obtener así el importe a pagar por concepto de impuesto predial. Esta suele estar determinada por el valor catastral del inmueble, el cual se establece a partir de la ubicación, las dimensiones, las características y el uso del inmueble.

TARIFA: En general, una ley nacional establece los criterios marco tarifarios con margen para decisión municipal y los municipios por medio de sus cuerpos colegiados determinan la tarifa específica. Las tarifas pueden ser progresivas, teniendo en cuenta factores como: condición socioeconómica del contribuyente, uso del suelo, rango de área, avalúo catastral y el período de tiempo transcurrido desde la última vez que se realizó una evaluación o actualización completa de la información catastral de un área determinada.

EXPERIENCIAS

Por lo menos 16 países en América Latina utilizan de forma sistemática este mecanismo con importante diversidad institucional y de operación. En Colombia, el impuesto predial es un tributo que se cobra anualmente a los propietarios de bienes inmuebles (aunque la pandemia impulsó la práctica de parcelar o distribuir este pago en cuotas mensuales o bimensuales, como ya ocurría en Brasil). El valor del impuesto se calcula en función del

avalúo catastral del inmueble, que es determinado por la autoridad municipal a partir de estudios con actualización periódica. El impuesto predial se utiliza para financiar servicios públicos y obras de infraestructura en el municipio, así como gastos con la propia administración pública (en este país también existe y se utiliza frecuentemente la "contribución de valorización", instrumento que permite distribuir el costo de obras públicas específicas entre los propietarios de inmuebles que se benefician directamente de ellas).

Para muchos municipios de la región este impuesto al patrimonio es el más importante de todos. La recaudación del impuesto predial varía de una entidad a otra y se utiliza para determinar ciertas participaciones federales de gran incidencia en los ingresos municipales, como el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. En México, la recaudación del impuesto predial se basa en un porcentaje del valor catastral de la propiedad, que es determinado por las autoridades fiscales. El valor catastral se calcula en función de la ubicación, el tamaño y las características de la propiedad. Los propietarios deben pagar el impuesto predial anualmente y el monto a pagar depende del valor catastral de la propiedad y de la tasa de impuesto establecida por las autoridades fiscales. En Chile, caso excepcional en la región de centralización total del tributo, una parte del mismo regresa al municipio donde fue generado y otra parte se redistribuye entre municipios con peor dinámica económica.

Los datos actuales y el histórico reciente dejan claro que en la región muchos de los problemas con la implementación del impuesto obedecen a factores institucionales y de posición política, más que a condiciones socio-económicas. Así mismo, buenas iniciativas orientadas a mejorar los sistemas de tributación, su actualización, y toda la cadena de administración, hasta llegar a la rendición de cuentas y los planes de mejoramiento continuo.

DEBATES y DESAFÍOS

Desde el punto de vista institucional y de operación hay cinco desafíos comunes en América Latina para el uso del impuesto predial: *"(i) el grado de autonomía delegado para los municipios en la institución y administración del impuesto; (ii) la división de las competencias tributarias frente al elevado grado de heterogeneidad de las administraciones tributarias municipales; (iii) las intervenciones políticas, o incluso judiciales, sobre las actividades técnicas en el contexto de tributación inmobiliaria; (iv) la viabilidad del fortalecimiento de un impuesto que incida sobre el patrimonio inmobiliario en países en los cuales la cultura patrimonialista todavía es imperante; y (v) la armonización del impuesto con la agenda de política urbana"* (De Cesare, 2016 pág. 15).

La comparación entre países muestra que en América Latina no hay vínculo entre mayor recaudación e ingresos per cápita. O sea, hay países con más ingresos por persona (como México o Argentina) cuya recaudación es más baja que en países con menos ingresos por persona y mayor recaudo (como Bolivia, Colombia y Panamá). Esto muestra la discrecionalidad con que es aún es tratado este importante instrumento por las autoridades en la región.

Dependiendo de su configuración el impuesto predial puede tener efectos regresivos o progresivos. En el primer caso ocurre típicamente no se establecen tratamientos diferenciados a inmuebles con igual valor en función de la capacidad contributiva del

propietario (ejemplo, pequeñas viviendas bien localizadas). En el segundo caso, puede ocurrir cuando propietarios de inmuebles de mayor valor contribuyen conforme al precio, haciendo que estos paguen más, dejando ver que hay una equidad entre los que tienen una propiedad de mayor valor y de los que no.

Por otro lado, se ha cuestionado la precisión del sistema y técnicas de avalúos, ante lo cual hay estrategias de ajuste y ponderación manteniendo la cercanía con los movimientos que ocurren en el mercado inmobiliario. Los tratamientos diferenciados para personas o grupos sociales deben ser tratados con cuidado a fin de evitar que personas de altos ingresos puedan utilizarlas para evadir impuestos. Finalmente, se argumenta que el cobro del predial puede afectar a la economía y al desarrollo urbano desincentivando la inversión. Sin embargo, la evidencia no muestra eso, por el contrario, ciudades con mejor estructura de impuesto predial suelen presentar mejores condiciones físicas y de prestación de servicios, aspectos centrales para la competitividad local..

BIBLIOGRAFÍA

Bermedo, O. A. A., Quintanilla, A. D. P. T., & Vargas, C. F. W. (2013). El impuesto predial y su impacto en las finanzas públicas. *THEMIS Revista de Derecho*, (64), 157-172.

De Cesare, Claudia (ed). 2016. Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe. Lincoln Institute of Land Policy.

Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio, Universidad Nacional De Colombia Y Asociación Colombiana De Ciudades Capitales - ASOCAPITALES. (2019). Instrumentos para facilitar la toma de decisiones sobre la financiación del desarrollo Urbano y Territorial. Bogotá D.C. Universidad Nacional de Colombia.

Rojo, L. D., & Acosta, M. M. (2015). El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales. *Contabilidad y Negocios*, 10(19), 43-66.

INSTRUMENTO

CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS

NATURALEZA

INSTRUMENTO TRIBUTARIO

DESCRIPCIÓN

La contribución por mejoras, también conocida como contribución por obra pública o por valorización, es un tributo que se aplica a los propietarios de bienes inmuebles que se benefician directamente de mejoras realizadas por el gobierno en una determinada zona o área. Es de tipo contributivo, lo que indica que hay un beneficio o mejora de por medio en su utilización; así la persona contribuye para la provisión de un bien público del cual se beneficia. Se basa en el principio de que aquellos propietarios que se benefician directamente de las mejoras públicas deberían contribuir con una parte proporcional de los costos asociados a su provisión o generación.

En general, en su estructuración aplican dos principios de forma conjunta: el principio del beneficio y el principio del costo. Así, el monto de la contribución por mejoras se determina en función del beneficio o incremento de valor que las áreas y propiedades experimentan como resultado de las mejoras realizadas, y si el beneficio es inferior al costo, será cobrado únicamente hasta el beneficio y no el costo de la obra. Al mismo tiempo opera el principio del costo que indica que el límite de cobro está dado por el costo de la obra, de forma que si la obra genera un impacto o beneficio superior al costo, éste último opera como límite máximo de la cobranza (por ejemplo en casos de servicios o bienes muy escasos o muy necesarios como puede ser agua entubada).

En muchos países, para grandes obras o varias de obras que serán financiadas de forma conjunta se realizan evaluaciones o valoración del aumento de valor, y a partir de ahí se aplica una tasa o porcentaje establecido por la autoridad local. Esta tasa puede variar según la legislación y las políticas específicas de cada jurisdicción. En el caso de pequeñas inversiones u obras de impacto o escala barrial suelen ser establecidos sistemas más simples de co-financiación entre las comunidades beneficiarias y el gobierno local.

Es importante destacar que la contribución por mejoras se utiliza como una fuente de financiamiento para cubrir los costos de las inversiones públicas y no tiene un carácter recurrente como el impuesto predial. Además, el cobro de esta contribución está vinculado a la realización de las mejoras y el impacto benéfico en las propiedades. La recaudación de estos fondos se destina a financiar nuevas mejoras o proyectos en la misma área o zona beneficiada.

FINALIDAD

Esta contribución tiene como finalidad financiar o co-financiar el costo de las mejoras públicas y redistribuir los beneficios generados entre los propietarios que experimentan un aumento en el valor de sus propiedades como resultado de dichas mejoras. Este tributo se utiliza para recaudar fondos que se destinarán a la planificación, ejecución y financiamiento de obras de infraestructura. Estas obras contribuyen al desarrollo y

bienestar de la comunidad al mejorar la calidad de vida, la accesibilidad, la seguridad y el entorno urbano.

La Contribución por mejoras permite garantizar que aquellos que se benefician directamente de las mejoras realizadas en una determinada área contribuyan proporcionalmente a su coste, de esta manera, se busca mantener un equilibrio en la distribución de la carga tributaria y asegurar que aquellos que obtienen mayores beneficios de las obras asuman una parte justa de su financiamiento.

ELEMENTOS TRIBUTO

SUJETO ACTIVO: El recaudo por la contribución de mejoras típicamente es de responsabilidad de la entidad encargada de llevar a cabo las obras que generan el beneficio. Las reglas generales suelen estar definidas a nivel nacional, y la entidad ejecutora establecerá la regulación sobre procedimientos y aspectos particulares de la cobranza respectiva, tales como los proyectos específicos que se beneficiarán, el recaudo y administración del recurso recaudado y el uso del mismo ya sea para financiar la obra objeto de la cobranza o futuras obras (en el caso de fondos revolventes).

SUJETO PASIVO: Los propietarios, poseedores o beneficiarios de un inmueble que se ve directamente beneficiado por las obras o mejoras realizadas en una determinada área.

HECHO GENERADOR: Es la realización de obras o mejoras en una determinada área que proporcionan beneficios directos a los propietarios o beneficiarios de los inmuebles en dicha zona. Dependiendo de la reglamentación puede considerarse como hecho generador objeto de cobranza la proyección, desarrollo o realización de la obra pública. Así, en países como Colombia es posible cobrar antes, durante o después de la realización de la obra, mientras que en otros países como Brasil únicamente cuando las obras o mejoras han sido terminadas y están disponibles para su uso o disfrute.

BASE GRAVABLE: Se calcula el costo de la obra teniendo en cuenta los beneficios que proporciona a los inmuebles sujetos a gravamen. Se considera como costo a todas las inversiones necesarias para llevar a cabo la obra, con la adición de un porcentaje razonable para cubrir imprevistos así como costos administrativos (en general se establece un límite para este ítem).

TARIFA: La tasa de la contribución por mejoras se aplica a los predios gravados según la división en zonas, se determinará dividiendo el presupuesto de las obras de interés público o servicio público para uno o más años, entre el total de las áreas virtuales de las zonas gravadas.

EXPERIENCIAS

La contribución por mejoras es un instrumento muy versátil pues permite financiar tanto grandes inversiones en obras viales, de espacios públicos, redes, equipamientos públicos como financiar pequeñas mejoras en un parque o plaza pública en un barrio de la ciudad. Su correcta administración permite programar y ejecutar conjuntos de obras necesarios que incluyen inclusive medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

En América Latina son variadas las experiencias con el uso de este instrumento, siendo la más relevante por antigüedad, alcance y desarrollo técnico el de las ciudades

colombianas (con más de 100 años de uso y aprendizajes). A seguir se presentan comentarios relativos a experiencias recientes en diversos lugares de la región a partir del ciclo de conferencias "Cien años de la Contribución por Valorización en Colombia":

Argentina

En Argentina, la ley inicial para el financiamiento del transporte subterráneo fue establecida a nivel nacional en 1987. Esta ley creó el Fondo Permanente para la Apropiación de Subterráneos, bajo la responsabilidad del gobierno nacional. Diez años después, en 1997, la ciudad de Buenos Aires reglamentó la ley y realizó modificaciones, asumiendo el financiamiento total del sistema subterráneo.

En el año 2012, la ley fue actualizada para incorporar nuevas fuentes de ingresos, aunque conservando los tres elementos principales de financiamiento. El primer componente es la contribución por mejora, que implica que los propietarios de inmuebles ubicados en la zona de influencia de cada línea o tramo de línea habilitado deben contribuir al costo de expansión. Es importante destacar que una red de subterráneos beneficia a toda la ciudad, no solo a aquellos que tienen una estación cercana a su casa. Por lo tanto, el segundo componente del fondo es un incremento del 5% en el impuesto a la propiedad que la ciudad de Buenos Aires cobra. Este incremento se destina específicamente al financiamiento del subterráneo.

La ciudad de BUENOS AIRES utiliza la contribución por mejoras para financiar la expansión de la red de trenes subterráneos dado que, tiene un potencial inmenso en temas territoriales o espaciales de una ciudad. No solo beneficia la movilidad y el medio ambiente, sino que también puede impulsar el crecimiento de áreas menos desarrolladas y mejorar la accesibilidad al interior de la ciudad, lo cual tiene efectos en la productividad. En esta ciudad se cobra la contribución por mejoras a todos los propietarios de inmuebles ubicados en un radio de 400 metros de la boca de acceso o línea del subterráneo. Esta condición puede resultar subjetiva, ya que no beneficia a aquellos ubicados a una distancia ligeramente mayor, lo cual podría ser mejorado para mayor equidad.

Un problema del caso argentino es que el tributo grava al propietario y no a la propiedad, lo cual implica que la deuda es personal y no se transfiere al nuevo propietario en caso de venta. Esta particularidad es diferente de lo que ocurre generalmente pues este gravamen suele acompañar al inmueble e inscribirse en el registro de la propiedad, de suerte que se exige su pago para aceptar, por ejemplo, registro de cambio de propietarios y otras acciones sobre el inmueble.

En cuanto a los plazos de pago, la ley establece que la contribución por mejoras sólo puede dividirse en pagos por hasta cinco años, o hasta que se cubra el costo total de la obra. Además, se limita a un máximo del 15% del valor fiscal de la propiedad en un plazo de cinco años. Estas limitaciones podrían ser revisadas para adaptarse a la realidad de las propiedades y evitar una disminución en el potencial recaudatorio.

A pesar de las limitaciones mencionadas, la contribución por mejoras ha logrado financiar una gran parte de las obras de extensión de la red de subterráneos en el pasado. Sin embargo, en años más recientes, la financiación ha disminuido y se han buscado otras fuentes de ingresos, como subsidios cruzados con las autopistas.

Colombia

En Colombia, es común que no se disponga del dinero necesario para realizar obras, por lo que se recurre a la contribución de valorización como fuente de financiamiento. Como fue mencionado "En Colombia la contribución de valorización ha jugado un papel importante en el financiamiento de obras públicas y ha tenido una considerable participación en los ingresos de las ciudades. A finales de los años 1960 alcanzó a representar el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de los ingresos del municipio de Medellín. A principios de la década de 1980 permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 1993 el recaudo alcanzó el 24% de los ingresos de Bogotá. Durante la década del 2000 este instrumento ha sido muy utilizado en Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla y en general en casi todas las ciudades con más de 300.000 habitantes" (Borrero y Montaña,). Las experiencias recogen períodos de auge y decaimiento del instrumento, marcadas por buenas y malas prácticas de los gobernantes y van desde mega-paquetes de obra hasta programas barriales tan famosos como Obra por tu lugar de la alcaldía de Bogotá que permite a los habitantes de los barrios postular obras pequeñas que el gobierno ayuda a hacer realidad.

Este instrumento ha sido utilizado principalmente por los gobiernos municipales para garantizar sus infraestructuras viales y de redes, pero recientemente ha ganado también interés de las autoridades departamentales (o provinciales). La experiencia reciente del departamento de ANTIOQUIA con la contribución de valorización como obra departamental se ha implementado en aproximadamente el 50% de los municipios y ha beneficiado obras principalmente en el área rural.

Las obras en áreas urbanas son realizadas y cobradas por los gobiernos municipales. Los recursos de la contribución de valorización no ingresan a la caja general del municipio, sino que se deben manejar en una cuenta específica. Estos fondos se invierten en primera instancia en la obra que genera los beneficios, ya sea en la creación, rehabilitación o reconstrucción de infraestructuras de interés público. Si hay recursos adicionales o se recauda posteriormente a la ejecución de las obras, se pueden realizar otras inversiones municipales. Se establece un cronograma para el cobro de dicha contribución, el cual se divide en etapas que abarcan desde la solicitud del proyecto hasta su finalización. Durante este proceso, se involucra la participación de la comunidad y los propietarios, aunque es importante tener en cuenta que las decisiones de los propietarios no obligan a la administración.

Uno de los temas importantes a considerar es la asignación de la contribución de valorización. Para calcular dicha contribución, es necesario entender cómo se realizó el estudio de beneficio. Si se empleó el enfoque de beneficio local o directo, la asignación se basará en el factor de beneficio. En cambio, si se utiliza el enfoque de beneficio general, se requiere un estudio de capacidad económica de la tierra, el cual determinará la asignación mediante un factor de capacidad económica. Este cálculo de la contribución de valorización se simplifica en una regla de tres simple, en el que se considera el beneficio, la capacidad económica de la tierra, los frentes y las áreas, dependiendo del tipo de estudio.

Costa Rica

En el caso específico de la ciudad de SAN JOSÉ, se conoce un caso reciente: cobro para la reconstrucción de la calle 78. Esta calle se encuentra en el sector de la Sabana, cerca del Estadio Nacional y ha experimentado un desarrollo importante en términos de proyectos de torres y condominios residenciales.

En agosto del 2020, a finales de ese mismo año, la municipalidad comunicó la intención de realizar un cobro de contribución especial en la calle 78, ubicada en el barrio Nunciatura en la zona norte. El municipio decidió cobrar para garantizar el financiamiento de las mejoras necesarias en esta área de alta plusvalía, lo que generó controversia entre los vecinos y las personas sujetas a este cobro. El municipio exigía el pago de contribución a aquellos propietarios que colindaban directamente con el proyecto de mejora, lo cual se limitaba a unos 265 dueños. Es interesante notar que la municipalidad no pretendía cobrar el 100% del costo de la obra, sino solo el 50%, y extendió el plazo de pago a 10 años. Esto generó una fuerte oposición por parte de los vecinos, quienes incluso contrataron abogados y amenazaron con recurrir a instancias judiciales de mayor rango.

Los vecinos argumentaban que no era responsabilidad de ellos el mantenimiento de la calle. Sin embargo, existe una condición cultural en la sociedad que tiende a esperar que el Estado se encargue de resolver todos los problemas, lo cual podría estar influenciado por experiencias pasadas en las que los gobernantes buscaban recursos a través de otras fuentes de financiamiento. Por lo tanto, hay resistencia y temor por parte de la clase política para llevar adelante este tipo de procesos. Sin embargo, el municipio no tiene instrumentos para captar las plusvalías generadas por la inversión inmobiliaria y, por lo tanto, se podría percibir una desproporción en cuanto a quién debe pagar y cuándo.

La situación se vio afectada por debilidades en la municipalidad en cuanto al cálculo del costo total del proyecto, lo que generó variaciones en los montos. Esto afectó la credibilidad y legitimidad de la autoridad pública frente a la ciudadanía.

Aunque la Constitución Política establece la fortaleza del régimen municipal desde el artículo 169, en la práctica las municipalidades han sido históricamente débiles frente a un estado centralista. Así, a pesar de que el país cuenta con un marco normativo de contribuciones especiales, no se ha aplicado efectivamente el instrumento. A pesar de que el país cuenta con un marco normativo de contribuciones especiales, no se ha aplicado efectivamente el instrumento. Por otro lado, la falta de registros de precios de suelo previos al anuncio de proyectos dificulta obtener información precisa sobre la plusvalía generada por las obras públicas. Además, existe una carencia de recursos económicos para realizar las inversiones iniciales debido a la situación fiscal y la calificación de riesgo del país.

Ecuador

La contribución especial de mejoras, que se estableció en la legislación desde 1971, constituye el segundo tributo más relevante a nivel municipal en Ecuador. La contribución especial de mejoras se concibe como el beneficio real o presuntivo que reciben las propiedades inmuebles debido a la construcción de obras públicas. Sin embargo, en la práctica, se han mezclado conceptos, y el cobro se basa en el costo de la obra más que el

beneficio real, en parte por la dificultad que puede representar su medición. La discrecionalidad que permite la ley ha llevado a que en diversos lugares los cuerpos colectivos (llamados concejos municipales) hayan establecido exoneraciones por consideraciones sociales y económicas de los contribuyentes sin una técnica adecuada.

La determinación de la base para el cobro de la contribución especial de mejoras se realiza desde dos perspectivas conceptuales: el valor incrementado en la propiedad y la recuperación por el costo de la obra. Existen vacíos en la normativa y la determinación del beneficio se realiza de manera subjetiva en muchos casos.

El caso más conocido es el de la ciudad de CUENCA, municipio que se destaca internacionalmente por el uso del instrumento. El motivo de uso fue la falta de recursos públicos al final del siglo XX para financiar el desarrollo urbano. El alcalde de aquel entonces decidió utilizar el cobro de la contribución especial de mejoras como mecanismo para garantizar el repago de créditos en la banca privada. A pesar de los cambios en las administraciones locales, el programa de recuperación especial de la contribución especial de mejoras ha continuado, principalmente enfocado en la regeneración urbana y la mejora de los barrios.

El programa "Barrio Solidario" de Cuenca busca la regeneración integral de los barrios, incorporando obras subterráneas como alcantarillado y agua potable, además de pavimentaciones e infraestructura barrial, todo planificado de manera integral. Si bien, el plazo general para el pago de la contribución es de 7 años, el 90% de la ciudadanía paga antes del cuarto año.

Se destaca la fuerte participación de la sociedad y los beneficiarios, quienes realizan veedurías para establecer claramente los costos y la cantidad que deben pagar y para el éxito del cobro de la contribución especial de mejoras. La transparencia sobre las obras, sus costos, formas de pago, así como la planificación y gestión en los barrios, siempre cuenta con el apoyo de la ciudadanía.

DEBATES Y DESAFÍOS

Las experiencias de la región, en especial de Colombia y Ecuador, indican que este instrumento suele gozar de amplia aceptación por los contribuyentes, los cuales aceptan el cobro y realizan los pagos de forma general (presenta baja cartera morosa, inclusive más baja que el impuesto predial). Es un tributo legítimo desde el punto de vista ciudadano e inclusive empresarial y, contrario a lo que se piensa, es bien recibido por comunidades de bajos recursos las cuales suelen tener más urgencia por las obras e infraestructuras que otras áreas mejor provistas de la ciudad. Sin embargo es necesario cuidar la metodología de distribución (siempre imperfecta) y de proceso burocrático-técnico de cobro y atención al ciudadano.

Son debates comunes a estos instrumentos la justicia espacial. Es justo y equitativo que aquellos propietarios que se benefician directamente de las obras públicas financien su construcción y mantenimiento? Es justo que solo algunos propietarios asuman los costos, especialmente si los beneficios no son claramente proporcionales a la contribución?

Una cuestión fundamental de debate se centra en la metodología empleada para determinar el valor de los beneficios percibidos por los propietarios y calcular la contribución correspondiente. La correcta evaluación del beneficio individual de cada

propietario puede presentar un desafío, ya que diferentes enfoques pueden arrojar resultados divergentes. Esta situación plantea interrogantes acerca de la objetividad y precisión de la valoración de los beneficios. Sin embargo, el beneficio social ha superado las fragilidades técnicas del instrumento manteniéndolo vigente.

BIBLIOGRAFÍA

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

Borrero, O. (s.f). Evaluación de la contribución de valorización en Colombia. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de [Evaluación de la contribución de valorización en Colombia | Lincoln Institute of Land Policy](#)

Duarte, J., & Baer, L. (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires-Argentina. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Recuperado de https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf

Furtado, F. y Acosta C.

Hernández, J. 2007. “La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas La experiencia de Bogotá (Colombia) en el período 1987–2004 y prospectiva”. En Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos, ed. Maria Clara Vejarano. 187–219. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CDROM). <https://www.lincolnst.edu/publications/other/movilizacion-social-lavalorizacion-la-tierra>

Lincoln Land Policy. (6 de octubre de 2021). Contribución por Valorización 100 años. Sesión 3 – Nuevos desafíos [Video]. Youtube. [\(16\) CV100 Sesión 3 – Nuevos desafíos - YouTube](#)

Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio, Universidad Nacional De Colombia Y Asociación Colombiana De Ciudades Capitales - ASOCAPITALES. (2019). Instrumentos para facilitar la toma de decisiones sobre la financiación del desarrollo urbano y territorial. Bogotá D.C. Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda. (2018). La Contribución por Mejoras - Análisis General y Normativo. Aplicación prácticas en los municipios de Argentina. Argentina. Recuperado de: [Contribucion-por-mejoras-Analisis-normativo-y-casos-practicos.pdf \(mininterior.gov.ar\)](#)

INSTRUMENTO:

OBLIGACIONES URBANÍSTICAS NO TRIBUTARIAS

NATURALEZA

NO TRIBUTARIO

DESCRIPCIÓN

Las obligaciones urbanísticas no tributarias en América Latina son una herramienta clave para promover el desarrollo urbano sostenible y equilibrado entre los beneficios concedidos por el gobierno (usos y aprovechamientos urbanísticos o edificios de tales usos) y las condiciones urbanísticas y usos menos rentables que son requeridos por la ciudad. Estas obligaciones, también conocidas como exigencias, deberes o cargas urbanísticas se imponen a propietarios o promotores de proyectos a ser desarrollados en terrenos e inmuebles, ya sea en área ocupada objeto de renovación, transformación, recuperación o similares o en área vacía a ser ocupada. Las obligaciones se vinculan con las necesidades de provisión y mantenimiento o mejora de suelo y equipamientos para infraestructuras viales, espacio público, usos culturales, protección ambiental y arquitectónica y así como garantizar la oferta de usos menos rentables pero fundamentales, en especial la vivienda social en zonas con precios del suelo más alto o mejor localizadas.

En muchos países, las obligaciones urbanísticas no tributarias están reguladas por leyes y normativas específicas en el ámbito urbano y de planificación territorial. Estas normas establecen los criterios para determinar la exigencia y su cuantía, los mecanismos de cumplimiento y las consecuencias por su incumplimiento. Pueden ser cubiertas en especie, en dinero, en obra, en compromisos de mantenimiento o provisión, en usos específicos, o una mezcla de los anteriores.

Estas obligaciones suelen estar vinculadas a proyectos de construcción, expansión o transformación de áreas urbanas. Los propietarios o desarrolladores asumen la responsabilidad de financiar o ejecutar obras y servicios públicos adicionales que sean necesarios para el desarrollo de sus propios proyectos y para mitigar el impacto de sus proyectos, como la creación de redes de agua y alcantarillado, pavimentación de calles, espacios verdes, instalaciones educativas, entre otros. En algunos casos, se establecen mecanismos de compensación para aquellos propietarios o desarrolladores que no pueden cumplir con las obligaciones directamente. Estos mecanismos permiten realizar aportes económicos o ceder terrenos para que el municipio o entidad correspondiente realice las inversiones necesarias en infraestructura y equipamientos. En el caso de compensaciones en dinero es necesario establecer claramente la destinación del recurso para los fines que le dan origen y cuidar de su uso de forma redistributiva en el espacio de la ciudad, evitando la concentración en las zonas de mayor interés.

ELEMENTOS TRIBUTO

NO APLICA

FINALIDAD

La finalidad de las obligaciones urbanísticas no tributarias es asegurar el desarrollo urbano equitativo, sostenible y balanceado. Estas obligaciones imponen compromisos a propietarios y desarrolladores de terrenos e inmuebles para financiar, ejecutar o contribuir a la infraestructura y equipamientos necesarios a las condiciones urbanísticas de las ciudades. Adicionalmente, garantizar la provisión de infraestructura básica, servicios públicos y equipamientos para toda la población, sin importar su ubicación geográfica o nivel socioeconómico. Busca evitar la concentración desproporcionada de exigencias en ciertos proyectos o sectores, promoviendo la equidad y la calidad de vida en las áreas urbanas.

Estas obligaciones están vinculadas a proyectos de construcción, expansión o transformación de áreas urbanas, y su objetivo es asegurar que los propietarios o desarrolladores asuman la responsabilidad de financiar o ejecutar obras y servicios públicos necesarios para soportar sus proyectos y actividades. Las obligaciones urbanísticas aplican tanto para áreas ocupadas como para áreas de expansión. En las primeras, la existencia previa de infraestructuras, suelos dotacionales y otros elementos no exime de la obligación dado que su exigencia fue cubierta con cargo a la urbanización anterior y, para quién llega a la zona a realizar transformaciones, reciclaje de estructuras y otras acciones físicas es una obligación que debe compensarse. Son obligaciones típicas la cesión de suelo con obras o dotaciones para infraestructuras y equipamientos, las exigencias orientadas a mitigar impactos vinculados a los proyectos inmobiliarios y sus actividades, acciones de protección y conservación patrimonial y las exigencias de destinación de inmuebles a vivienda social.

Permiten promover la participación de los propietarios y desarrolladores en la inversión en provisión de infraestructura y equipamientos y su mantenimiento, contribuyendo así al desarrollo sostenible de las ciudades. Se busca evitar la sobrecarga del presupuesto municipal y fomentar la corresponsabilidad entre el sector público y el privado en la planificación y gestión urbana. Se encuentran establecidas en los instrumentos de planificación y desarrollo urbano.

DEBATES

Uno de los puntos clave de discusión es la proporcionalidad de estas obligaciones o exigencias. Tienen como base jurídica diversos principios orientados a garantizar la contribución por los ciudadanos a los requerimientos para garantizar las condiciones adecuadas de vida y habitabilidad. También es fundamento la relación entre el desarrollo de actividades inmobiliarias y el beneficio que las mismas reportan al propietario o desarrollador y la valorización inmobiliaria que justifica que asuman una parte de los costos asociados al desarrollo urbanístico. Sin embargo, es necesario regular de forma adecuada la exigencia para evitar excesos que limitan principalmente usos menos rentables.

Otro aspecto debatido es el cálculo y la cuantificación de estas obligaciones ya que puede haber falta de claridad en los criterios utilizados para determinar su monto puede resultar en situaciones de arbitrariedad o falta de transparencia. Además, se argumenta que estas exigencias pueden dificultar la viabilidad económica de los proyectos inmobiliarios.

EXPERIENCIAS

En Colombia, las obligaciones urbanísticas de naturaleza no tributaria fueron establecidas en la Ley Nacional No. 388 de 1997. Actualmente en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira y otras ciudades grandes e intermedias es corriente la regulación en el plan de ordenamiento territorial (POT) las reglas que establecen obligaciones de cesión de suelo, exigencias por mitigación de impactos, y la exigencia de vivienda social en los proyectos inmobiliarios.

De ellas, las exigencias de cesiones de suelo para infraestructura vial y espacio público ya habían sido previamente incorporadas por algunos municipios con anterioridad a la expedición de la ley. Destaca el caso de la ciudad de Bogotá con las "cesiones urbanísticas gratuitas", una exigencia que presentó importante evolución en el tiempo así como enfrentó disputas judiciales, de las cuales se retiró la palabra de "gratuita" al ser entendido por el juez que no hay gratuidad en la cesión dado que el actor propietario o desarrollador está obteniendo un beneficio o provecho derivado de los usos y aprovechamientos que le son autorizados. En esta y otras ciudades se ha establecido la obligación de financiar y ejecutar obras de infraestructura necesarias para el desarrollo urbano. En México, están contempladas las cesiones en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo, que establece que los propietarios deben asumir la responsabilidad de ceder terrenos para áreas verdes y equipamientos públicos, así como de financiar y ejecutar obras de infraestructura y servicios públicos necesarios.

La legitimidad de las obligaciones es un factor crucial que influye en su eficacia. Se observan esfuerzos crecientes de los organismos públicos en países muy diversos (como Holanda, Inglaterra, España y Colombia) para mejorar la eficacia de las obligaciones impuestas. En Holanda y en Inglaterra, los tribunales han respaldado la legitimidad de ampliar gradualmente el alcance de estas obligaciones. Por otro lado, los tribunales españoles se centran en asegurar una distribución equitativa de las exigencias entre todos los propietarios de tierras. Aunque los métodos de cálculo y tipo de obligaciones cambian en cada jurisdicción o tradición jurídica, en general no se cuestiona su fundamento por los jueces. En el caso colombiano, las disputas judiciales han favorecido su fortalecimiento pero también su uso responsable por los gobiernos municipales incrementado la regulación, transparencia y responsabilidad para con el público en general.

Inglaterra es un caso interesante pues viene migrando de las tradiciones obligaciones de planificación a la tasa para cubrir la infraestructura comunitaria (CIL, por sus siglas en inglés), hoy adoptada por el 50% de las autoridades de planificación local en Inglaterra y coexistente con la práctica más antigua de las obligaciones de planificación, evidenciando un recorrido hacia sistemas híbridos entre tributación y regulación. En España, país que presenta un modelo regulatorio muy particular, las obligaciones se estructuran dentro de sistemas de reparto para ámbitos previamente delimitados y a cargo de un conjunto de propietarios, tanto en áreas ocupadas como áreas nuevas.

Finalmente, es importante mantener la legitimidad. Jueces de diversos países se preocupan hoy con la ampliación gradual del alcance, la distribución equitativa de las obligaciones y la legalidad en general.

BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de Medellín. (2020). Respuesta definitiva PQRSD 118 - Prescripción y decaimiento del acto administrativo de las Obligaciones Urbanísticas. Recuperado de: <https://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/N/Conceptos/PQRSD%20118%20DECAIMIENTO%20DE%20OB%20URBANISTICAS.pdf#:~:text=Las%20obligaciones%20urban%C3%A Dsticas%20no%20tienen%20una%20naturaleza%20tributaria,previsto%20en%20la%20Le y%201066%20de%202006.%202>.

Ministerio de vivienda. (2015). Radicado 2017ER0134458. Cargas Urbanísticas. Recuperado de <https://www.curadoresurbanos.org/wp-content/uploads/2019/04/CONCEPTO-2017EE0109339-CARGAS-URBANISTICAS.pdf>

Muños, G., Blanc, C., James, C., & Pinilla, J. (2022). The role of jurisprudence in public value capture in urban development: A comparative analysis from Dutch, English, Spanish and Colombian courts. Land Use Policy. Volume 127. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106573>

Tobón, M. (2020). Indebido cobro de las obligaciones urbanísticas. Cuaical Ortega, O. A. (2022). La ejecución de la construcción como hecho generador del cobro de obligaciones urbanísticas en el Distrito de Medellín.

INSTRUMENTO:

APORTES SOLIDARIOS NO TRIBUTARIOS

NATURALEZA

NO TRIBUTARIO

DESCRIPCIÓN

Los aportes solidarios no tributarios son exigencias asociadas a las actuaciones que transforman el espacio o lo acondicionan para usos y aprovechamientos urbanísticos. Son muy similares a las obligaciones urbanísticas y se observan en distintos ordenamientos jurídicos, presentan como diferencia que pueden ser tanto *reglados* (establecidos de forma específica y con todos los criterios de exigencia previamente definidos) como *negociados* caso a caso. Son similares a las obligaciones en el sentido de que son exigencias, es decir no son incentivos u optativos, pero pueden obedecer a una naturaleza híbrida en su estructura jurídica (más o menos regulada) e inclusive contar con espacios de negociación en función de objetivos a ser alcanzados, situaciones específicas y envergadura/impacto del proyecto. En algunos casos la estructura de la exigencias por impactos toma la forma de aportes al desarrollo urbano. Son impactos comunes el aumento en la demanda de servicios públicos, transporte, parques, escuelas u otros servicios comunitarios, así como también impactos de pérdida de diversidad étnica o social. Se utilizan para garantizar que los nuevos desarrollos contribuyan equitativamente a la infraestructura y servicios necesarios para respaldar el crecimiento de una comunidad.

Los aportes son establecidos por los gobiernos municipales en sus instrumentos de planificación, y tienden a ser establecidos en función del tipo y tamaño del proyecto propuesto. Cuando se vinculan a impactos se calculan en función de estudios específicos o reglas que proyectan los costos que el proyecto implica para la ciudad y comunidad circundante.

ELEMENTOS TRIBUTO

NO HAY

FINALIDAD

Similar a las obligaciones, los aportes buscan financiar la inversión en infraestructuras externas, como la construcción de calles, conducciones de agua, alcantarillado, parques y estructuras escolares, necesarias para atender las necesidades urbanas. Son exigidos a cambio de la autorización que permite desarrollar el proyecto. Son de bastante utilidad en ámbitos ya ocupados en los cuales la actividad urbanística ocurre de forma dispersa y en escalas variadas pero teniendo como característica común la negociación lote a lote y, que ya disponen de infraestructuras y otras necesidades urbanísticas. Los nuevos usos y residentes deben pagar el equivalente a la provisión de estas infraestructuras y servicios. En áreas ocupadas el cumplimiento del aporte se puede establecer en dinero, obras, y otras contraprestaciones. a cabo el proyecto. Las tasas de impacto son un tipo de exacción por el uso del suelo, en virtud de la cual los nuevos residentes pagan el coste de las infraestructuras adicionales. Cuando los aportes son establecidos dentro del sistema tributario vinculados a impactos toman la forma de *tasas por impacto*, *tasas de impacto* o *tasas al desarrollo* (impact fee).



DEBATES

EXPERIENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

Furtado, F., & Acosta, C. (2013). Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: legislación, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land Policy.

INSTRUMENTO:

IMPUESTOS SOBRE LA TRANSMISIÓN DE BIENES INMUEBLES

NATURALEZA

TRIBUTARIO

DESCRIPCIÓN

Los impuestos sobre la transmisión de bienes inmuebles se aplican cuando se realiza la venta, transferencia o traspaso de un bien inmueble de un propietario a otro. Estos impuestos pueden tener diferentes nombres según el país o región, como impuesto de transferencia de bienes inmuebles, impuesto a la transferencia de propiedades, impuesto a la compraventa de inmuebles, entre otros. Estos impuestos son establecidos por las autoridades fiscales con el fin de recaudar ingresos para el Estado y son una fuente importante de financiamiento público. La base imponible suele ser el valor de mercado del inmueble en el momento de la transmisión, aunque las tasas impositivas y los métodos de cálculo pueden variar según la legislación de cada país o jurisdicción.

Estos impuestos pueden aplicarse en diferentes etapas del proceso de transferencia, como la compra de viviendas, terrenos, locales comerciales o cualquier otro tipo de propiedad inmobiliaria. Estos impuestos suelen ser responsabilidad del comprador o adquirente del inmueble, aunque en algunos casos pueden ser compartidos entre comprador y vendedor.

La recaudación de estos impuestos contribuye a financiar diversas actividades y servicios públicos, como infraestructura, educación, salud, seguridad, entre otros. Además, estos impuestos también pueden tener un papel en la regulación del mercado inmobiliario, ya que su aplicación puede influir en el comportamiento de los precios de los inmuebles y en la dinámica del sector.

Es importante destacar que pueden variar considerablemente entre diferentes países y jurisdicciones. Las tasas impositivas, los métodos de cálculo y las exenciones o reducciones fiscales pueden ser diferentes en cada caso.

ELEMENTOS TRIBUTO

SUJETO ACTIVO: Los encargados de recaudar el impuesto de transferencia de bienes inmuebles son las entidades gubernamentales encargadas de administrar y recaudar los impuestos, como el gobierno central, el gobierno regional o local, o una agencia tributaria específica. En algunos casos, el sujeto activo puede ser una entidad a nivel municipal o local que tenga la responsabilidad de gestionar y recaudar este impuesto en su jurisdicción.

SUJETO PASIVO: Son aquellas personas que adquiere o recibe la propiedad o el derecho sobre un bien inmueble. Típicamente es el comprador, receptor o beneficiario de la transferencia del bien inmueble. Además, es el responsable de cumplir con las obligaciones fiscales asociadas al impuesto de transferencia de bienes inmuebles, como declarar la transacción y pagar el impuesto correspondiente según las regulaciones fiscales de cada jurisdicción.

HECHO GENERADOR: Es la acción de la transferencia de la propiedad o el derecho sobre un bien inmueble (generalmente derecho real) de una persona a otra.

BASE GRAVABLE: Suele ser el valor de la transacción de transferencia del bien inmueble. Esto incluye el precio de venta acordado entre el vendedor y el comprador, así como cualquier otro monto o beneficio económico que esté relacionado directamente con la transferencia, como impuestos, comisiones o gastos asociados.

TARIFA: Presenta amplias oscilaciones entre regiones y países. En lugares como Argentina está alrededor de 1.5% del valor de la transacción inmobiliaria, mientras en países como España va de cerca de 10% a 2% a depender del tipo y situación del inmueble.

FINALIDAD

Este impuesto permite generar ingresos fiscales para los gobiernos. Estos ingresos se utilizan para financiar proyectos y servicios públicos, como la construcción y mantenimiento de infraestructuras, la educación, la salud y la seguridad. Además de su función recaudatoria, este impuesto también tiene como objetivo regular y controlar el mercado inmobiliario, desalentando la especulación y promoviendo una distribución más equitativa de la riqueza.

Otra finalidad importante de este impuesto es la de actualizar y mantener la base de datos catastral de los bienes inmuebles. Al registrar una transacción inmobiliaria, se actualiza la información relacionada con la propiedad y se registra el cambio de titularidad. Esta actualización permite tener un registro actualizado de la propiedad inmobiliaria en el país y facilita la gestión eficiente de otros impuestos, como el impuesto predial o el impuesto a la propiedad.

DEBATES

Algunos discuten que este instrumento puede tener un impacto desproporcionado en pequeños propietarios o propietarios con recursos limitados, lo que podría generar inequidades y dificultar la movilidad económica.

EXPERIENCIAS

En México, el Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles es un impuesto que grava la adquisición de inmuebles ubicados en el territorio nacional, así como los derechos relacionados con los mismos. Este impuesto grava la adquisición de inmuebles ubicados en el territorio nacional, así como los derechos relacionados con los mismos. El impuesto se aplica en diferentes situaciones, como la adquisición por compra-venta, herencia, legados, donación entre cónyuges, entre otros. El monto del impuesto a pagar no puede exceder de una cuota fija de 25 días de salario mínimo general diario vigente en la zona. Además, no se paga el impuesto en las adquisiciones de inmuebles que hagan los arrendatarios financieros al ejercer la opción de compra en los términos del contrato de arrendamiento financiero. Sin embargo, este impuesto ha estado bajo las críticas, debido a las altas tasas en los inmuebles, afectando a la accesibilidad a la vivienda y a la inversión de propiedades.

BIBLIOGRAFÍA

Campos Moscoso, M. (2015). La transmisión de bienes muebles por particulares a empresarios en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Rodríguez, L. B. (2015). El establecimiento del carácter constitutivo de inscripción sobre transferencia de bienes inmuebles en el registro de predios garantiza la seguridad jurídica.

López, F. L., & García, N. M. (2020). Evolución de la recaudación del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles a partir de la expansión urbana de Mazatlán, Sinaloa. *Cimexus*, 15(2), 83-105.

Moratal, G. O. (2019). La imposición sobre la transmisión de bienes de consumo usados y economía circular. *Revista Técnica Tributaria*, 3(126), 37-47.

INSTRUMENTO:

IMPUESTOS SOBRE LOS TERRENOS E INMUEBLES EN DESUSO Y MEDIDAS URBANÍSTICAS

NATURALEZA

TRIBUTARIO Y REGULATORIO

DESCRIPCIÓN

Los impuestos de los terrenos e inmuebles en ociosidad buscan promover el uso de los inmuebles vacantes de acuerdo con las normas urbanísticas ya establecidas, evitando su desuso y las consecuencias negativas del mismo para las comunidades. Es un instrumento medio que consiste en gravar con un impuesto adicional o aumentar la carga fiscal a las propiedades que se mantienen sin uso o subutilizadas durante un período prolongado. En la práctica opera como una tasa adicional en el impuesto a la propiedad inmueble (impuesto predial) que se cobra únicamente a aquellas propiedades en desuso.

FINALIDAD

El instrumento tiene varias finalidades, la principal de ella es presionar para que el suelo, activo estratégico para el desarrollo, sea utilizado y aprovechado en función de los tiempos y necesidades de la ciudad, y no únicamente conforme el interés o conveniencia de su propietario. Su establecimiento parte del reconocimiento de que el desuso y la ociosidad de propiedades inmuebles tienen consecuencias negativas para la ciudad y sus ciudadanos, generando efectos indeseados y costos sociales y económicos que superan el ámbito puramente individual de cada propietario.

Dado que su finalidad es lograr el cambio de comportamiento y uso adecuado de la propiedad, la misma se cumple cuando el inmueble pasa de estar ocioso a ser urbanizado, construido y ocupado de forma adecuada. Por este motivo la principal finalidad de este tributo no es el recaudo sino el cambio de comportamiento del propietario o poseedor del inmueble hacia un uso adecuado.

Esta medida tributaria suele estar acompañada de medidas urbanísticas que determinan plazos para el cambio de comportamiento así como finalidades o destinación adecuada del inmueble, como puede ser la vivienda social y actividades económicas compatibles con las condiciones urbanísticas y necesidades en la región. Se busca así fomentar que la propiedad contribuya al desarrollo económico local y al bienestar social. Estas medidas buscan garantizar que el suelo y sus construcciones estén disponibles y sean accesibles para satisfacer las demandas de la sociedad sin hacer distinción entre propietarios particulares, públicos o de economía mixta (público-privado).

ELEMENTOS DEL TRIBUTO

SUJETO ACTIVO: Es el municipio, el que tiene la facultad de administrar, recaudar y controlar el impuesto predial. En la mayoría de los casos, también es el municipio o la administración local quien actúa como sujeto activo y es responsable de establecer las normas y regulaciones relacionadas con el uso adecuado y deseado del suelo para las medidas urbanísticas.

SUJETO PASIVO: Son sujetos pasivos aquellos que son propietarios, poseedores y usufructuarios de bienes ubicados y que no están cumpliendo con el uso socialmente adecuado. Es decir, es la persona o entidad obligada a pagar el impuesto predial. Al igual que ocurre con el impuesto predial, en países como Colombia y Brasil, ya se observan este tipo de estrategias municipales para contemplar a propietarios públicos y empresas o sociedades de economía pública y público-privada cuando presentan comportamiento de ociosidad con sus activos patrimoniales.

HECHO GENERADOR: En el caso del impuesto, el hecho generador se produce cuando se ostenta la propiedad o posesión de un inmueble ubicado dentro de un territorio sujeto a la imposición del impuesto y en el que se determina que el uso del suelo no es el adecuado, ya sea por que se encuentre sin urbanizar, urbanizado pero sin construir o construido sin utilizar. Es decir, de ser propietario o poseer una propiedad inmobiliaria en desuso puede constituir el hecho generador de la tasa adicional en el impuesto predial.

BASE GRAVABLE: Es la misma base sobre la que se calcula el impuesto predial. Es el valor de referencia al que se aplica la tasa adicional o de castigo a la que se suma la tasa normal por concepto de impuesto predial. Esta suele estar determinada por el valor catastral del inmueble, el cual se establece a partir de la ubicación, las dimensiones, las características y el uso del inmueble.

TARIFA: La legislación nacional suele establecer parámetros o rangos para el establecimiento de la tasa adicional. Por su parte los niveles municipales reglamentan de forma específica dentro de los parámetros marco, definiendo situaciones específicas en sus regulaciones urbanísticas de planeación y gestión. La tarifa suele ser progresiva en el tiempo, implicando mayor tasa conforme el paso del tiempo sin cambio de comportamiento del propietario.

DEBATES

Uno de los debates fundamentales en torno a los instrumentos de presión a propiedades que no están teniendo uso o actividad se centra en la efectividad de estas medidas para lograr su objetivo. Algunos argumentan que la imposición de cargas o sanciones económicas puede ser insuficiente para incentivar el uso productivo de las propiedades, especialmente si los costos asociados a la puesta en uso superan los beneficios económicos esperados, sobre todo en áreas en que la ociosidad es una tendencia espacial y no solamente un comportamiento individual aislado. Por otro lado, se argumenta que estos instrumentos son necesarios para desincentivar la especulación inmobiliaria y garantizar una asignación más eficiente de los recursos urbanos. Aún así, el efecto de la medida tributaria, es decir de la tasa adicional o de castigo en el impuesto predial dependerá del buen funcionamiento de este último y de contar con una base catastral actualizada.

Además, se debate sobre la equidad de los instrumentos de presión a propiedades ociosas. Algunos discuten que estos instrumentos pueden tener un impacto desproporcionado sobre pequeños propietarios o propietarios con recursos limitados, lo que podría generar inequidades y dificultar la movilidad económica. Se plantea la necesidad de establecer exenciones o mecanismos de apoyo para aquellos propietarios que no pueden poner en uso sus propiedades debido a limitaciones financieras u otros obstáculos.

Otro aspecto a tener en cuenta es la exigente gestión pública que la implementación de estas medidas, en especial las medidas urbanísticas, suelen implicar para las administraciones locales. Por lo tanto es fundamental proyectar su reglamentación de forma tal que sea viable su implementación sin incurrir en excesivo peso para el gobierno local. Para ello es especialmente importante establecer criterios procesales y probatorios adecuados, de forma tal que corresponda al propietario demostrar el uso socialmente adecuado del inmueble. Por ello, y por cuenta de los resultados en las experiencias en la región, se explora la posibilidad de que en áreas específicas en las que el fenómeno de la ociosidad es amplio sean implementados programas mixtos en los que se establezcan incentivos y castigos para inducir el cambio de comportamiento del propietario.

EXPERIENCIAS

En Brasil y Colombia este instrumento se aplica a terrenos urbanos no edificados, subutilizados o edificado y no utilizados, y su objetivo es obligar a los propietarios a dar un uso adecuado al suelo. La identificación, calificación y determinación de los terrenos objetos de este instrumento es una acción urbanística que será adelantada por el municipio o distrito, bajo la forma de una norma complementaria, de acuerdo con sus prioridades y que deberá incorporarse en su programa de ejecución. Sin embargo, la implementación y efectividad de este instrumento presentan importantes desafíos en el contexto de la realidad latinoamericana de la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, C. (2016). Instrumentos de presión a propiedades ociosas: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsoria (PEUC - Brasil) y Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritaria (Colombia). Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.

Borges, Biderman, Acosta e Roman (2019). É o PEUC a melhor solução para o problema das sociedades ociosas? Informe de investigación. Fundação Getulio Vargas. Disponible en: <http://www.cepesp.io/publicacoes/o-peuc-e-a-melhor-solucao-para-o-problema-das-propriedades-ociosas/>

INSTRUMENTO:

COBROS ASOCIADOS AL POTENCIAL EDIFICATORIO

NATURALEZA

NO TRIBUTARIO

DESCRIPCIÓN

Los instrumentos asociados al potencial edificatorio son instrumentos que buscan al mismo tiempo recuperar parte del beneficio generado por las decisiones públicas que conceden a los terrenos aprovechamientos edificatorios y regular la ocupación en un territorio determinado. Desde el punto de vista económico, los usos y la edificabilidad son los principales atributos del suelo con vocación urbana, de allí que el precio de los terrenos incorpore tales condiciones. Los cobros por edificabilidad son cargos que se aplican a los propietarios de terrenos urbanos en función de la cantidad de potencial edificatorio que será utilizado dentro de los parámetros permitidos por las normas de planeación para aquel terreno. Así: "Al regular las condiciones de uso y aprovechamiento edilicio o edificatorio asociados a un determinado suelo, el estado en la práctica establece parámetros y delimita o configura las condiciones de aprovechamiento económico de la propiedad privada. En otras palabras, el estado estará regulando en buena medida el alcance o potencial económico del derecho de propiedad" (Acosta, 2020).

FINALIDAD

Los cobros asociados al potencial edificatorio representan al mismo (1) un instrumento para operacionalizar la intervención pública en el hacer ciudad y sobre la propiedad del suelo (presente en las normas sobre planeación y gestión de lo planeado) y (2) una alternativa ante el conflicto entre los beneficios de la urbanización y los costes del hacer ciudad. Los cobros asociados a edificabilidad condicionan el aprovechamiento edilicio a una contraprestación a favor del municipio y destinado al financiamiento urbano. Estos instrumentos pueden ser de naturaleza regulatoria (en forma de obligación urbanística), de naturaleza tributaria (como ocurre con la figura "participación en plusvalías" del sistema colombiano) o no tributaria (como la concesión u otorga onerosa del derecho de construir del sistema brasileño).

El cobro por edificabilidad es un instrumento utilizado para financiar el desarrollo urbano y la infraestructura, así como para promover un crecimiento urbano sostenible, y se contempla dentro de la estructura de planeación de la ciudad. Su base jurídica coincide en que es necesario regular el derecho de construir y someterlo al interés colectivo. Se operacionaliza su cobro en los procedimientos y permisos de licenciamiento urbanístico.

Importante resaltar que instrumentos con formato similar pueden y deben ser incorporados en los sistemas jurídico-urbanísticos asociados a otros potenciales, como son la habilitación de suelo para usos rentables, la incorporación de suelo al perímetro urbano de la ciudad, el cambio de usos para usos más rentables (ej. cambio de residencial a comercial, turístico, servicios), y otras transformaciones urbanísticas rentables. Esto es fundamental dado que los instrumentos deben acompañar los movimientos y dinámicas de cada contexto urbanístico, así como servir a los fines de la planeación. Así, por ejemplo, en diversas ciudades de la región se establecen cobros

asociados a cambios de uso o destinación del suelo, como cambio de rural a suburbano o urbano, cambio de residencial a comercial, etc.

ELEMENTOS TRIBUTO

NO APLICA (en el formato jurídico de Brasil)

DEBATES

Son debates comunes a este instrumento el eventual efecto en los precios del suelo y los inmuebles, desincentivo a la actividad inmobiliaria y otros. No hay estudios concluyentes en Brasil y, en São Paulo, ciudad referencia en su uso, la actividad inmobiliaria es bastante fuerte. Sin embargo, es necesario tener cuidado con estos aspectos en su reglamentación, así como plantearse escenarios de transición para evitar afectar proyectos en curso que iniciaron con otras reglas y expectativas.

Su potencial para el financiamiento urbano depende, entre otros aspectos, de la dinámica de la ciudad. En São Paulo es una herramienta central por la dinámica densificadora y la falta de suelo libre, pero no necesariamente se adecua a otras dinámicas urbanísticas ni en áreas de reciclaje y renovación sin incrementos relevantes de edificabilidad.

Es un instrumento importante para el financiamiento urbano pero requiere de transparencia y equidad, su potencial redistributivo y nudos jurídico-operacionales como la definición clara y previa de los índices básico homogéneo y máximo diferenciado de edificabilidad entre diversas zonas de la ciudad.

EXPERIENCIAS

La región presenta diversas experiencias vinculadas a la regulación de los aprovechamientos por edificabilidad. La experiencia pionera es la de Brasil y es actualmente el formato más adoptado en América Latina para el establecimiento de cobros asociados al potencial edificatorio. El nombre del instrumento es *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. En la secuencia apareció la experiencia de Colombia con la Participación en Plusvalías, cada vez menos utilizada por una transición hacia la propuesta de Brasil. Y la experiencia de Uruguay con el Retorno de las Valorizaciones. Recientemente han surgido experiencias siguiendo la propuesta de Brasil en contextos jurídicos tan variados como Ecuador (Quito, con problemas de implementación), y México (Zapopan y Ciudad Juárez). Inclusive, en Colombia se observa un progresivo desapego de la herramienta tributaria y una transición hacia la herramienta no tributaria inspirada por la experiencia de Brasil. Ciudades de Colombia como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla han realizado esta transición (Heno y Acosta, 2019). A continuación se profundiza en la experiencia de Brasil.

En Brasil, la experiencia con este instrumento siguió el camino iniciativa local - regulación nacional - iniciativa local. Es decir, fue a partir de las experiencias de ciudades pioneras, en especial la ciudad de Florianópolis y la famosa experiencia de la ciudad de São Paulo, que el instrumento fue moldeado y estructurado jurídica e institucionalmente. Posteriormente es reconocido y homogeneizado en la ley federal "Estatuto de la Ciudad" de 2001 en su artículo 28. Durante el presente siglo ha tenido implementación en ciudades muy diversas en el país, presentando variaciones en la comprensión, criterios, operacionalización, y finalidad del instrumento (Furtado, et al, 2010).

El cobro aplica para el potencial edificatorio existente entre el coeficiente de aprovechamiento básico (y gratuito) que debe establecerse en función de garantizar una vivienda para uso por una familia y el coeficiente de aprovechamiento máximo establecido para aquel sector o área de la ciudad. No es un tributo en la medida en que no se requiere del mismo para lograr el aprovechamiento básico de un inmueble (una vivienda) y no es impuesto, pues el interesado puede elegir no utilizar este potencial edificatorio. Es, para el sistema jurídico brasileño, una contraprestación que depende del interés de la persona de beneficiarse con este potencial.

A través de la *Outorga Onerosa do Direito de Construir* (OODC), los municipios pueden obtener recursos financieros para financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos. La OODC es un instrumento de política urbana que permite a los municipios cobrar una contrapartida financiera de los propietarios de terrenos que deseen construir más allá de los límites mínimos y hasta los límites máximos estipulados por la ley. Los recursos obtenidos a través de la OODC pueden ser utilizados para financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos, especialmente en áreas periféricas donde estos servicios son más necesarios atendiendo así a la redistribución territorial. Además, la OODC puede combinarse con otros instrumentos de política urbana, como la *Transferencia do Direito de Construir* (TDC), para lograr objetivos de desarrollo urbano sostenible.

Finalmente, la experiencia de Brasil muestra que es tan importante establecer las reglas de cobro como los criterios de destinación del recurso recaudado privilegiando objetivos sociales y de redistribución territorial, como pueden ser la vivienda social, infraestructuras generales en áreas peor servidas, espacio público, la movilidad sostenible y activa y la protección ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, C. (2020). Cobros asociados al potencial edificatorio en América Latina. Documento de trabajo.

Furtado, Fernanda, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira, Pedro Jorgensen Jr. 2006. "Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais". Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir>

Henao Gonzalez, Gloria e Claudia Acosta M. "El reparto equitativo de cargas y beneficios: ¿cuál es su evolución en los sistemas urbanísticos de Colombia?" en Rincón Córdoba, Jorge Iván e Cabezas Manosalvas, Nicolás, Eds (2020) Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos. Universidad Externado de Colombia. eISBN 9789587904499

Leite, C., Acosta, C., Herling, T., Barrozo, L. V., & Saldiva, P. H. N. (2019). Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis. *Estudos Avançados*, 33(97), 37-60. <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/164896>