



LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

# Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación

Working Paper WP20FF1SP

---

Fernanda Furtado

Universidade Federal Fluminense

Claudia Acosta

Fundación Getulio Vargas

**March 2020**

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

© 2020 Lincoln Institute of Land Policy

## Resumen

Este trabajo presenta el panorama general de la discusión sobre el tema de la recuperación de plusvalías en América Latina desde la producción académica. Con especial foco en los trabajos y esfuerzos apoyados directa e indirectamente por el Lincoln Institute of Land Policy, este documento organiza, sistematiza y clasifica los materiales existentes en función de su naturaleza instrumental y sus objetivos específicos. Elaborado a partir de una extensa y especializada base bibliográfica, este trabajo presenta conceptualmente instrumentos de recuperación de plusvalías junto con experiencias latinoamericanas, con el fin de apoyar el desarrollo de estudios y nuevas experiencias en el tema. Teniendo en cuenta el reconocido protagonismo de Brasil y Colombia en el desarrollo de casos y publicaciones sobre el tema, los dos países son tomados como referencia inicial para la organización de esta base de datos, aunque la misma incluye también experiencias de otros países de la región. La organización de estos materiales contempla la descripción de instrumentos y estudios de caso organizados por categorías, junto con las referencias bibliográficas producidas hasta el 2013 y un glosario de términos y expresiones específicos.

**Palabras clave:** Recuperación de plusvalías urbanas, gestión del suelo urbano, instrumentos de política de suelo urbano, América Latina.

## Acerca de las Autoras

**Fernanda Furtado.** Arquitecta y Urbanista, Doctora en Urbanismo por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la *Universidade de São Paulo*, Maestría en Planeación Urbana y Regional y Especialización en Planeación y Uso del Suelo Urbano, ambos por el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)*, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Desde 2002 se desempeña como docente permanente del Departamento de Urbanismo y del Curso de Posgrado de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la *Universidade Federal Fluminense*, en Niterói, Rio de Janeiro. Es *Faculty* del *Lincoln Institute of Land Policy* desde 1995, dedicándose al tema de la recuperación de plusvalías de suelo urbano, campo de su tesis de doctorado y de varias publicaciones posteriores. En las dos décadas de colaboración con el Instituto Lincoln, participó como coorganizadora, conferencista y dictaminadora en diversos eventos sobre el tema.

Contacto: [fer.furtado321@gmail.com](mailto:fer.furtado321@gmail.com)

**Claudia Acosta.** Abogada. Maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México y en Derecho y Desarrollo por la *Fundação Getulio Vargas*. Doctoranda en Administración Pública y Gobierno también en la *Fundação Getulio Vargas*. Profesora del Instituto Lincoln para el Programa de América Latina desde 2006 y de la Universidad del Rosario (Colombia) en derecho urbano comparado. Experta en políticas de suelo en América Latina en perspectiva comparada, incluyendo la vivienda social. Realiza actividades de investigación y consultoría en las relaciones entre derecho y urbanismo, políticas públicas urbanas, e financiamiento urbano.

Contacto: [claudiamarcelaacosta@gmail.com](mailto:claudiamarcelaacosta@gmail.com)

## Agradecimientos

Las autoras agradecen las participaciones de Isabela Bacellar, Isadora Bocayuva y Natalia Valencia como asistentes de investigación en la búsqueda y organización de materiales en las diversas fases de este proyecto.

Agradecen también a María Mercedes Maldonado Copello por su generosidad al compartir sus conocimientos y experiencias sobre el tema. Finalmente, un especial agradecimiento a Laura Mullahy por su incansable apoyo a lo largo de este proyecto y su cuidadosa revisión del documento.

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
Presentación .....	1
Descripción del documento.....	2
Capítulos e Instrumentos.....	2
Conceptualización general y clasificación de los instrumentos.....	3
¿Qué es la recuperación de plusvalías urbanas? .....	3
¿Qué instrumentos recuperan plusvalías urbanas? .....	3
¿Cómo fueron clasificados los instrumentos?.....	4
Glosario (Anexo 1) .....	5
Referencias bibliográficas.....	5
<b>Impuestos a la Propiedad Inmueble.....</b>	<b>7</b>
Conceptualización general .....	7
Experiencias nacionales .....	8
Imposto predial progressivo no tempo (Brasil) .....	8
Estudios de Caso .....	12
Referencias bibliográficas .....	14
<b>Recuperación de Costos por Obras Públicas.....</b>	<b>16</b>
Conceptualización general .....	16
Experiencias nacionales .....	18
Contribuição de melhoria (Brasil).....	18
Contribución de valorización (Colombia).....	21
Estudios de caso .....	26
Referencias bibliográficas .....	28
<b>Instrumentos y Directrices Generales de Planificación.....</b>	<b>30</b>
Conceptualización general .....	30
Experiencias nacionales .....	31
Plano diretor (Brasil).....	31
Plan de ordenamiento territorial (Colombia) .....	32
Estudios de caso .....	34
Referencias bibliográficas .....	35
<b>Recuperación de plusvalías por usos y aprovechamientos urbanísticos.....</b>	<b>36</b>
Conceptualización general .....	36
Experiencias nacionales .....	37
Outorga onerosa do direito de construir e por alteração de uso (Brasil).....	37
Participación en Plusvalías (Colombia) .....	43
Estudios de caso .....	48
Referencias bibliográficas .....	52
<b>Transferencia de Derechos de Desarrollo.....</b>	<b>55</b>
Conceptualización general .....	55
Experiencias nacionales .....	57
Transferência do direito de construir (Brasil) .....	57
Estudios de caso .....	60
Referencias bibliográficas .....	62
<b>Operación Urbanística.....</b>	<b>64</b>
Conceptualización general .....	64

Experiencias nacionales .....	64
Operación urbana en consorcio (Brasil).....	64
Estudios de caso .....	69
Referencias bibliográficas.....	70
<b>Instrumentos de Gestión del Suelo.....</b>	<b>72</b>
Conceptualización general .....	72
Experiencias nacionales .....	73
Urbanizador Social (Brasil).....	73
Experiencias de gestión asociada de terrenos (Colombia) .....	74
Estudios de caso .....	76
Referencias bibliográficas.....	77
<b>Otros Instrumentos Jurídicos, Políticos y Financieros.....</b>	<b>79</b>
Experiencias nacionales .....	79
Derecho de preferencia (Brasil y Colombia) .....	79
Certificados de potencial adicional de construcción.....	81
Parcelamento e/ou edificação compulsórios /Declaratoria de desarrollo prioritario ..	86
Anuncio del proyecto (Colombia).....	88
Consórcio imobiliário (Brasil) .....	89
Desapropriação / Expropiación .....	90
Banco de tierras o inmobiliario (Colombia)e.....	94
Referencias bibliográficas.....	94
<b>Experiencias Internacionales .....</b>	<b>96</b>
Instrumentos.....	96
<i>Business improvement district (BID)</i> .....	96
<i>Exactions</i> .....	96
<i>Impact fees</i> .....	97
<i>Inclusionary zoning</i> .....	98
<i>Plafond Légal de Densité</i> .....	98
<i>Special assessments</i> .....	99
<i>Special Districts, Authorities, Boards, Commissions</i> .....	100
<i>Tax increment financing (TIF)</i> .....	101
Referencias bibliográficas.....	102
<b>Anexo 1. Glosario .....</b>	<b>103</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>	<b>138</b>

# **Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: conceptos, instrumentos e implementación**

## **Introducción**

### **Presentación**

Desde 1997 el Lincoln Institute of Land Policy promueve el debate sobre la “recuperación de plusvalías urbanas en América Latina”, haciendo del tema una de sus principales líneas de investigación y educación en la región. Uno de los resultados principales de dicho esfuerzo es la importante cantidad de materiales producidos con apoyo directo o indirecto del Instituto y que son de gran utilidad para fines educativos, de investigación, y diseño de políticas públicas. El presente trabajo sistematiza parte del material producido entre 1997 y 2008, organizándolo bajo la forma de un apoyo de referencia para la gran demanda por informaciones sobre el tema. El material aquí producido se destina a la consulta por profesionales técnicos, servidores públicos y académicos interesados en los aspectos conceptuales y operacionales relacionados con el desarrollo del tema y de los instrumentos que le corresponden.

El documento es organizado en capítulos en función de los instrumentos e incluye también un anexo correspondiente a un glosario de términos técnicos. A seguir, esta introducción explica brevemente algunos aspectos conceptuales (bases teóricas) sobre la recuperación de plusvalías urbanas y su contexto en América Latina. Posteriormente, es explicada la propuesta de clasificación general para los diversos instrumentos desarrollados en el documento.

En el documento se presentan los instrumentos más importantes que están siendo utilizados en la región, organizados en ocho capítulos. Se parte del principio de que, entre los instrumentos de plusvalías de suelo urbano, se encuentran todas las acciones del poder público que tienen por finalidad distribuir de modo más equitativo las cargas y los beneficios del proceso de urbanización. Adicionalmente, en el capítulo nueve, son presentados algunos instrumentos relevantes de la experiencia internacional (anglosajona y francesa).

Al final del documento está el glosario (anexo 1) con vocablos seleccionados para favorecer la comprensión del tema, principalmente en contextos específicos de utilización. Las definiciones fueron tomadas de la literatura asociada disponible y referenciada también en este trabajo.

Es importante observar que este trabajo constituye un primer paso para la sistematización y la divulgación de las diversas experiencias con instrumentos de recuperación de plusvalías de suelo urbano en América Latina y las publicaciones disponibles sobre el tema.

Esta base podrá, más adelante, ser ampliada y actualizada en cada una de sus secciones, con contribuciones de otros investigadores, representando un esfuerzo más amplio de divulgación sobre el tema recuperación de plusvalías urbanas (*value capture*). Por ejemplo, en la medida en que se desarrollen nuevos trabajos, podrán ser incluidos en la planilla de referencias bibliográficas, y nuevos estudios de caso desarrollados en el ámbito del Instituto Lincoln pueden

ser divulgados en la sección que corresponda.

## **Descripción del documento**

### Capítulos e Instrumentos

Este documento contiene nueve capítulos, ocho de los cuales se refieren a categorías de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas en América Latina. Cada uno de esos ocho capítulos aborda un tipo de instrumento siguiendo la misma estructura. Primero se presenta una base conceptual general, pues las categorías de instrumentos parten del concepto y sus características, para después presentar ejemplos que pueden pertenecer a distintos contextos de implementación y países latinoamericanos. Por eso en una categoría pueden encontrarse instrumentos con denominaciones diferentes, pero próximos en su concepto, incluyendo sus finalidades de utilización o la forma de implementación. Cada capítulo incluye hasta cuatro subsecciones:

1. Conceptualización general
2. Experiencias nacionales
3. Estudios de caso
4. Referencias bibliográficas

La subsección *Conceptualización general* presenta los conceptos más generales relativos a ese tipo de instrumentos y la idea o postulados centrales. También explora sus objetivos, potencialidades y limitaciones, las principales críticas o debates sobre su utilización y un panorama general de su utilización en América Latina.

En las *Experiencias nacionales* se presentan los instrumentos específicos de cada país. El reconocido liderazgo de Colombia y Brasil en el desarrollo de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías de suelo urbano y, en consecuencia, su avance en los debates sobre el tema, permiten aproximaciones más profundas sobre los instrumentos en estos dos países, las cuales se presentan individualmente de forma detallada. Esto explica que las experiencias nacionales correspondan mayoritariamente a estos dos países.

Los *Estudios de caso* ofrecen información sobre la implementación de determinado tipo de instrumento. Presentados de forma resumida, evidencian la existencia de un volumen considerable de experiencias documentadas en el ámbito del Instituto Lincoln. En ellos aparece toda la información necesaria para que quién esté interesado pueda encontrar más detalles. Cada caso puede ser profundizado por el usuario mediante la lectura de los trabajos referenciados, los cuales cuentan con enlaces también incluidos en los textos que los resumen. Finalmente, a cada categoría de instrumento acompaña un grupo de referencias bibliográficas específicas sobre el tema.

## Conceptualización general y clasificación de los instrumentos

### ¿Qué es la recuperación de plusvalías urbanas?

La recuperación de plusvalías de suelo urbano se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una parte de los incrementos del valor del suelo derivados o atribuidos a los “esfuerzos de la comunidad” más que a la acción individual de los propietarios. La recuperación de estos incrementos inmerecidos (pues no derivan del esfuerzo individual) puede realizarse mediante su conversión en recursos públicos bajo la forma de impuestos, contribuciones, gravámenes y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para el beneficio de la comunidad (Smolka y Furtado 2001).

Lo anterior se explica en la medida en que “Aun cuando ciertas acciones realizadas directamente por los dueños privados de tierra pueden elevar el valor de la tierra, esa situación es más bien excepcional. La situación más frecuente es que esto último proviene de acciones realizadas por otros actores y no por los dueños privados de tierra, en particular por las acciones del sector público, por ejemplo, en los casos en que otorga permisos para el desarrollo de usos específicos de la tierra o densidades, o a través de inversiones en infraestructura. El incremento del valor de la tierra también puede darse a través de mecanismos de mercado, como por ejemplo un incremento de la población urbana. En cualquiera de estos casos, queda claro que los dueños de la propiedad no realizaron nada para elevar el valor de la tierra y que pueda ser socialmente deseable que el sector público capture todo o parte del incremento de valor”. (Smolka y Amborski 2000, 3).

Esta noción debe ser entendida de forma más amplia que la simple utilización de instrumentos para la recuperación de plusvalías urbanas, incluyendo un universo superior al que puede abarcar el término exacto de “recuperación”. Conceptualmente, se está considerando tanto la actuación urbanística propositiva por parte del poder público como la actividad reguladora permanente de distribución de las plusvalías urbanas generadas. Así, más que recuperar plusvalías urbanas originadas discrecionalmente, el objetivo es el de coordinar de forma integrada, como atrás se explicó, la valorización diferenciada que los terrenos experimentan en las diversas etapas del proceso de urbanización.

### ¿Qué instrumentos recuperan plusvalías urbanas?

Para transitar del concepto hacia una definición de cuales instrumentos deben ser considerados en la experiencia latinoamericana, se toma como base la noción de gestión pública de la valorización del suelo urbano (Furtado 1999). Esta aproximación permite contemplar tanto los instrumentos (en estricto sentido) de recuperación de plusvalías, como todas aquellas acciones e instrumentos que logran recuperar una parte de la valorización de la tierra urbana de forma complementaria a sus objetivos centrales (por ejemplo, el impuesto predial). Se incluyen también, aquellos instrumentos de regulación de uso del suelo por parte del poder público que se apoyen en parámetros asociados a la idea de recuperar para la colectividad parte de la valorización de la tierra promovida, ya sea por acciones públicas o privadas.

La organización de los instrumentos puede realizarse a partir de una subdivisión básica entre

instrumentos fiscales e instrumentos de tipo regulatorio. Esta categorización inicial se fundamenta en que “En una aproximación inicial los instrumentos de recuperación de plusvalías de suelo urbano son fácilmente identificables como de naturaleza tributaria, y por eso se asocian de inmediato a objetivos fiscales. Por otro lado, si estamos hablando de su potencial en una política de suelo urbano, su campo de actuación incluye objetivos relativos a la planeación urbana. Esto no significa, sin embargo, separar los instrumentos en dos tipos, en los cuales los de naturaleza tributaria serían relacionados a objetivos fiscales y los de naturaleza regulatoria utilizados para cumplir los objetivos del planeamiento urbano. Se trata, en realidad, de un espacio de actuación común entre dos campos tradicionalmente separados en lo que se refiere a las atribuciones del poder público, incluso en un mismo nivel de gobierno” (Furtado 1999, 116; traducción libre).

No obstante, esa subdivisión no significa que los objetivos de una de las categorías de instrumentos no puedan ser alcanzados por el otro grupo. Por ejemplo, un instrumento fiscal con objetivos regulatorios es el impuesto a los terrenos ociosos o cuya utilización no atiende a los fines establecidos por el planeamiento urbano. De la misma manera, algunos de los instrumentos incluidos en el grupo demarcado como regulatorio, pueden cumplir una función complementaria de recaudo. De allí el peligro de que esta clasificación se tome por establecida y fija, pues es simplemente indicativa para fines académicos.

Una forma alternativa de organización y clasificación de los instrumentos puede tomar como base sus principales objetivos. Estos últimos pueden ser considerados básicamente como de recaudo, regulación del uso del suelo, control al mercado de tierras, y redistribución (Furtado 1999). Sin embargo, estos objetivos suelen mezclarse de diversas formas en la delimitación de los instrumentos, y en muchos casos, incluso, pueden ser contradictorios. Debe, por tanto, considerarse cuidadosamente el objetivo a ser priorizado en cada caso concreto, y aunque se trate de un solo instrumento, puede muchas veces ser utilizado para priorizar diferentes objetivos.

Otra clasificación, propuesta por Smolka y Amborski (2000), también se define según los objetivos, motivaciones o justificaciones técnicas que llevan a la aplicación del principio de captura de plusvalías urbanas. En ella se proponen tres categorías: a) captura de plusvalías para fortalecer la tributación sobre el valor de la tierra, b) captura de plusvalías para financiar la infraestructura urbana, y c) captura de plusvalías para controlar el uso del suelo.

Como se observa, no existe una forma única o ideal de clasificar los instrumentos en categorías independientes. Esto se debe a que, en realidad, los instrumentos funcionan de forma interdependiente, como parte de un sistema más amplio. Sin embargo, la categorización de instrumentos facilita la identificación de las diversas posibilidades de actuación desde lo público, e inclusive permite reunir en una misma categoría instrumentos de diferentes países con objetivos o funcionamientos similares.

### ¿Cómo fueron clasificados los instrumentos?

Para los propósitos de este trabajo (después de evaluar varias opciones ofrecidas por la literatura y comprobar algunas posibilidades) se optó por una clasificación de los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas dentro de ocho categorías (capítulos), tal como aparece en la

próxima sección.

Como fue mencionado, el lector podrá observar que no todas las categorías de esta clasificación se refieren a instrumentos pensados exclusivamente para la recuperación de plusvalías en su sentido estricto. Han sido incluidas categorías que se refieren a instrumentos que no son destinados a recuperar plusvalías, y sin embargo componen la base necesaria para la aplicación de instrumentos orientados a tal fin.

Se espera que este trabajo ofrezca un apoyo a aquellos interesados en una mejor comprensión del alcance del tema, sus instrumentos y experiencias, así como a la elaboración y aplicación de instrumentos que posibiliten que el proceso de urbanización y desarrollo urbano en los países latinoamericanos pueda ocurrir con más equidad y justicia social.

### **Glosario (Anexo 1)**

El contenido del glosario incluye categorías diferenciadas de vocablos, considerando tanto términos y nomenclaturas legales y/o urbanísticas específicas (por ejemplo, reajuste de tierras, derecho de preferencia o *direito de preempção*) como definiciones más generales indispensables para la comprensión de determinados aspectos de carácter técnico (por ejemplo, índice de construcción).

Debido a que, en muchos casos, las cuestiones surgen precisamente de la forma de interpretación o utilización de los conceptos (por ejemplo, justa indemnización), el glosario ofrece algunos argumentos elaborados por especialistas en el tema. También son considerados algunos términos específicos en un determinado país, que pueden referirse a instrumentos (como, por ejemplo, *Outorga Onerosa do Direito de Construir* en el sistema brasileño) o a nociones técnicas (como las *áreas morfológicas homogéneas* de la legislación colombiana). Finalmente, se incluye una categoría de vocablos que han sido denominados en este trabajo como “diccionario”, que son aquellos términos que no son evidentes para alguien que no domina el tema o el idioma y que generalmente no se encuentran en los diccionarios comunes con el sentido específico en que se usa para cuestiones urbanas (por ejemplo, la palabra *eriazó*).

---

### **Referencias bibliográficas**

- Furtado, Fernanda. 1999. “Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação”. Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo.  
<https://bit.ly/2UOfuD>
- Smolka, Martim O. y Fernanda Furtado. 2001. “Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?” En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>
- Smolka, Martim O. y David Amborski. 2000. *Apropiación de valor para el desarrollo*

*urbano: una comparación Inter-Americana*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-para-el-desarrollo-urbano>

## 1. Impuestos a la Propiedad Inmueble

### Conceptualización general

Los impuestos a la propiedad inmueble son tributos que, en su imposición, por definición legal, desvinculan al poder público de cualquier contrapartida a favor del propietario. Adicionalmente, los recursos recaudados por su cobro no pueden tener destinación específica, sino que deben sumarse al presupuesto general destinado al mantenimiento directo e indirecto de las administraciones públicas. Estas dos razones aún dificultan el reconocimiento de estos impuestos como instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas.

Este impuesto suele ser cobrado en proporción al valor de la propiedad inmueble, de la cual, por lo menos una porción corresponde al valor del terreno, que, a su vez, se forma por la acumulación de incrementos del valor del suelo a lo largo del tiempo. Como estos incrementos de valor son exactamente lo que reconocemos como plusvalías urbanas, es claro que el impuesto a la propiedad inmueble (o para ser más exactos, la parte de ese impuesto referente a la tributación al suelo), es un instrumento que recupera plusvalías urbanas, aún y cuando no haya sido diseñado con esta finalidad específica de política urbana.

Las tres principales categorías de impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble, presentes en mayor o menor medida en los países latinoamericanos, son el llamado impuesto predial, el impuesto a la transmisión de bienes inmuebles, y el impuesto sobre la renta o ganancia inmobiliaria. Mientras los dos últimos son impuestos cobrados únicamente en la eventualidad de cambio o transferencia de dominio de la propiedad, el impuesto predial se genera por la simple propiedad o dominio de bienes inmuebles, sean estos terrenos libres o construidos, y su cobro obedece a una periodicidad que generalmente es anual.

No obstante el propósito principal del impuesto predial sea recaudatorio, algunas veces el impuesto predial incluye objetivos complementarios que lo aproximan más claramente al tema de la recuperación de plusvalías del suelo urbano, como cuando se busca controlar manifestaciones no deseadas del mercado de tierras o regular la distribución de los usos y aprovechamientos del suelo urbano. En general, para lograr estos objetivos adicionales, la definición del impuesto incluye el establecimiento de alícuotas diferenciadas según tipos de usos. Son ejemplo de ello, el establecimiento de un alícuota creciente para castigar terrenos urbanos vacíos u ociosos (véase Estudio de Caso de Porto Alegre) y la atribución de un mayor peso al componente “suelo” con relación al componente “construcción” en el cálculo de los impuestos (véase Estudios de caso de ciudades mexicanas). En ambos ejemplos, al carácter fiscal y recaudatorio del impuesto predial es adicionada una función extrafiscal con carácter sancionatorio.

Otros casos en que el impuesto predial se aproxima de forma más clara al objetivo de recuperación de plusvalías urbanas se dan por medio del aumento temporal o excepcional del impuesto para financiar ítems específicos de infraestructura urbana. Los incrementos corresponden, en general, a un pequeño porcentaje sobre el impuesto. Estos aumentos pueden ser obligatorios, como en el caso del aumento temporal del impuesto predial para contribuir al financiamiento del metro de la ciudad de Buenos Aires (Clichevsky 2001), o voluntarios, como en el caso de los aportes equivalentes al 10% adicional del impuesto predial propuesto en 2002 a

los contribuyentes por el gobierno de Bogotá (para proyectos de inversión social, que incluían desde el apoyo a la tercera edad hasta equipamientos educativos).

Sin embargo, el uso del impuesto predial para finalidades complementarias de política de suelo es aún excepcional en América Latina. Esto se explica por la propia fragilidad de la cultura fiscal, esto es, la falta de reconocimiento de que, en las ciudades, es importante cobrar y pagar los impuestos sobre la propiedad inmueble para alcanzar calidad en los servicios públicos.

Aunque en los últimos años en la región se han observado esfuerzos reales de modernización de los sistemas de catastro inmobiliario, y cobro de estos impuestos, aún son relativamente bajos. Estos fluctúan, en el mejor de los casos, alrededor del 1% del valor fiscal o catastral del inmueble, mientras que este último no suele pasar del 70% del valor real de mercado (Smolka y Amborski 2000).

Sobre el tema de impuestos a la propiedad inmobiliaria urbana en América Latina, el Instituto Lincoln ofrece información en constante actualización en la base de datos *Tributación inmobiliaria en América Latina* (<https://www.lincolninst.edu/es/investigacion-datos/datos/tributacion-inmobiliaria-en-america-latina>). Este espacio presenta los resultados del análisis comparativo sobre el impuesto predial en América Latina, a partir de encuestas. Incluye disposiciones legales, prácticas y procedimientos administrativos en 17 países de la región y 280 jurisdicciones distintas, así como enlaces a entidades de interés en el tema y bibliografía especializada.

## **Experiencias nacionales**

### Imposto predial progressivo no tempo (Brasil)

#### *Definición / Previsión legal*

El impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) se ha establecido en Brasil como un tributo de competencia municipal que se aplica a las tierras y edificaciones, de acuerdo con el artículo 156, inciso I de la constitución de la república federal de Brasil de 1988. Se prevé también la progresividad del tributo, con el propósito de inducir a los propietarios de terrenos ociosos a ocuparlos, edificarlos o utilizarlos adecuadamente. La progresividad se calcula sobre la base del valor del inmueble, por medio de alícuotas diferenciadas de acuerdo con su localización y uso.

Otras formas de progresividad aparecen de forma aislada en el panorama de la experiencia latinoamericana, tales como, la progresividad basada en el valor de las propiedades (constitución federal, artículo 156, numeral 1, II), e incluso la progresividad a partir de la cantidad de inmuebles de un mismo propietario, pero estas figuras no se han generalizado. Resulta mucho más común el cálculo de la progresividad indirecta basada en la rentabilidad potencial del inmueble, pues las alícuotas sobre inmuebles de usos más rentables, como los destinados a actividades comerciales, son en general más altas (constitución federal, artículo 156, numeral 1°, I).

Respecto de los terrenos ociosos actualmente se considera que, al no cumplir la función social de la propiedad, están sujetos a sanciones. Un primer mecanismo sancionatorio es la imposición de alcuotas más altas para los terrenos vacíos u ociosos que para aquellos que han sido edificados, estos cobros se diferencian en su denominación como impuesto territorial e impuesto predial respectivamente. Por ejemplo, en Niterói, Estado de Rio de Janeiro, el impuesto territorial urbano (para inmuebles no edificados) es tres veces más alto que el impuesto predial (para inmuebles edificados).

El impuesto a los terrenos ociosos o vacíos urbanos se distingue del impuesto predial tradicional por su carácter extrafiscal (Aguiar 1981), cuya importancia es urbanística y social. Esto significa que el propósito central de este tipo de impuesto no es recaudatorio (aumentar los ingresos públicos municipales). Es un medio para inducir al propietario de la tierra, localizada en áreas urbanas ociosas o subutilizadas, a dar a la propiedad inmueble el uso previsto (o inducir determinado uso u ocupación) por medio de la planeación urbana o por los objetivos establecidos en el plano director.

Al ser un instrumento eminentemente sancionatorio, no debe utilizarse como mecanismo orientado a incrementar los ingresos públicos municipales. El IPTU progresivo busca presionar al propietario, que retiene el suelo de forma arbitraria o caprichosa sin darle un uso socialmente adecuado, a cambiar su comportamiento. En ese sentido, tampoco es un mecanismo para la obtención de suelo para necesidades o finalidades públicas, de manera que la expropiación es la última medida utilizada en caso de que el propietario sea renuente a dar a su propiedad el uso socialmente necesario. Es “un instrumento de las políticas urbanas para promover un uso racional de la tierra que genere beneficios para toda la comunidad” (De Cesare 1998, 2).

Tal como está previsto en el artículo 182 numeral 4° de la constitución federal y el artículo 7° del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal No. 10257 de 2001 que reglamenta la política urbana en Brasil), la utilización del IPTU progresivo en el tiempo hace parte de una secuencia de procedimientos y actuaciones municipales. Dicho conjunto de herramientas está orientado a inducir el uso socialmente adecuado del suelo por medio de la ocupación de los terrenos vacíos o subutilizados, localizados en áreas urbanizadas o de urbanización u ocupación prioritarias. El IPTU progresivo debe utilizarse como castigo o penalización, para el propietario que no haya dado cumplimiento a las determinaciones emanadas por el municipio de parcelación, edificación u utilización prioritarias, dentro del plazo y condiciones establecidos mediante ley específica (Estatuto de la Ciudad, artículos 5 y 6).

Dos ideas subyacen a la utilización del IPTU progresivo en el tiempo. La primera es que existe una sumisión de los derechos de propiedad al ejercicio o cumplimiento de la función social de la misma garantizada en la legislación federal (Estatuto de la Ciudad, artículo 2), y que se traduce en la subordinación de los derechos de propiedad al uso efectivo del suelo urbano. La segunda, se refiere a la reducción del interés económico del propietario de mantener la tierra ociosa y retenida con fines especulativos (Furtado y Oliveira 2002, 17).

### *Operación / Reglamentación*

La constitución federal prevé la utilización del impuesto a la propiedad predial y territorial

urbana progresivo en el tiempo por parte del poder público municipal. El plan director deberá delimitar las áreas objeto de aplicación, así como reglamentar su aplicación directamente o por medio de ley específica. Este instrumento fue establecido como el recurso subsiguiente a la declaración de parcelación, edificación y/o utilización compulsoria para el caso de terrenos urbanos vacíos o subutilizados.

Esta previsión legal fue reglamentada en el Estatuto de la Ciudad en una sección específica que define las bases principales para la utilización del instrumento. El IPTU Progresivo en el tiempo podrá ser aplicado por el municipio a una determinada propiedad por medio del aumento de la alícuota durante un plazo de cinco años consecutivos. El porcentaje de la alícuota a ser utilizada cada año será fijado por ley municipal específica y no podrá exceder el doble del valor referente del año anterior.

La alícuota máxima del impuesto no debe exceder el 15% del valor fiscal de la propiedad inmobiliaria, manteniéndose en este nivel hasta que se cumpla la obligación de parcelar, edificar o utilizar el terreno, o el municipio decida adelantar la expropiación del inmueble con pago en títulos de deuda pública (Estatuto de la Ciudad, artículo 7). En este caso específico, la expropiación tiene una finalidad sancionatoria (castigo ante la subutilización del suelo y la falta de cumplimiento de la función social) y no es consecuencia de una necesidad específica de obtener esa propiedad para fines públicos. Por este motivo, el pago es diferente de las expropiaciones ordinarias, en las cuales la indemnización debe pagarse previamente y en dinero (Decreto-Ley No. 3.365 de 1941).

Para la utilización del impuesto predial progresivo es necesario que el propietario del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, haya ignorado el cumplimiento de las determinaciones públicas sobre parcelación, edificación o utilización obligatoria. Estas determinaciones de uso y aprovechamiento del suelo deben haber sido expedidas mediante ley municipal específica al respecto (Estatuto de la Ciudad, artículo 5), y debe existir delimitación específica de las áreas urbanas objeto de IPTU progresivo con base en análisis de existencia de infraestructura y de demanda para su utilización (Estatuto de la Ciudad, artículo 42).

### *Cuestiones de Aplicabilidad / Implementación*

El primer problema que enfrenta la utilización del IPTU progresivo se refiere a la falta de precisión de las categorías de terrenos reconocidas como vacíos urbanos. En segundo lugar, los inmuebles pueden pertenecer a varios tipos de propietarios y encontrarse vacíos por razones muy diversas, lo que hace necesario políticas diferenciadas para su efectiva inclusión en el mercado (Furtado y Oliveira 2002).

Adicionalmente, la legislación nacional no establece un criterio para definir lo que por terrenos y edificaciones vacías o subutilizadas debe entenderse, dejando esta precisión a los niveles municipales. En la práctica, esta situación lleva a muchas controversias tanto cuantitativas como cualitativas. En algunas ciudades, por ejemplo, se define como vacío urbano al terreno que está edificado o construido en menos del 10% de su área total, independiente de su función urbana. En otros lugares la reglamentación municipal privilegia la función del inmueble (por ejemplo, un estacionamiento en un área que lo necesita) relegando a un segundo plano la discusión sobre la

densidad constructiva del terreno. La cuestión se complejiza aún más cuando se trata de establecer los criterios correspondientes a la subutilización.

Un elemento importante para la efectiva implementación del IPTU progresivo en los municipios radica en contar con una base de valores catastrales o genéricos actualizada, lo más cercano posible de los precios de mercado.

Además de estos aspectos técnicos, la implementación del IPTU también está sujeta a factores políticos. El poder económico de los propietarios, entre otras variables, ha dificultado la aprobación de la legislación municipal específica requerida para utilizar este tipo de sanciones en los inmuebles que no cumplen la función social, incluso cuando el instrumento ya fue incorporado en el plan director.

La implementación del IPTU progresivo debe considerarse en armonía con otras políticas urbanas y con otros instrumentos, como, por ejemplo, el “consorcio inmobiliario” (Estatuto de la Ciudad, artículo 46). Así, ante una situación en la que el propietario no tenga condiciones de dar cumplimiento a la obligación de parcelar o edificar el terreno, puede entregarlo al poder público para que este último sea el encargado de materializar el aprovechamiento del inmueble, debiendo entregar al propietario unidades inmobiliarias equivalentes al valor inicial del terreno (antes de su aprovechamiento).

El impuesto predial progresivo ha tenido, hasta ahora, poco impacto en las políticas urbanas municipales. Además de las dificultades ya mencionadas, la gran distancia en el tiempo para visualizar resultados de su utilización es un peso contra su difusión e interés por el poder público. Debe recordarse que el IPTU progresivo es un instrumento subordinado al de la declaratoria de parcelación o edificación obligatoria y que fue concebido como un instrumento que se implementa de forma progresiva en el tiempo. No obstante estas complejidades, algunos municipios ya comenzaron el proceso que culminará con la utilización de este instrumento con mayor firmeza.

## Estudios de Caso

### ... en Mexicali, México

Perló y Zamorano, 1999	<b>La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989–1998</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/la-reforma-al-sistema-fiscal-sobre-la-propiedad-inmobiliaria-en-mexicali">https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/la-reforma-al-sistema-fiscal-sobre-la-propiedad-inmobiliaria-en-mexicali</a>
<p>El caso de Mexicali se refiere a un impuesto exclusivo sobre el valor de la tierra en el cual el impuesto predial recae completamente sobre el valor del suelo sin considerar la existencia o no de edificaciones, ni su valor. Un impuesto exclusivo sobre el suelo tiende a generar usos más eficientes del suelo urbano, principalmente en las áreas más valorizadas. Esto, por cuanto las propiedades no serán tributadas por las edificaciones que existen sino por aquellas que potencialmente podrían ser construidas allí, es decir por el aprovechamiento más adecuado para ese terreno en relación con las necesidades de la ciudad. Uno de los aspectos más interesantes e innovadores de esta experiencia fue el abandono del sistema de catastro de valores mixtos en favor de un sistema basado exclusivamente en los valores del suelo. Además, para su implementación fue desarrollado un modelo matemático para el cálculo de los valores del impuesto.</p>	

### ... en Tijuana y Ensenada, Baja California, México

Perló y Zamorano, 2000	<b>La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/la-reforma-del-impuesto-predial-base-suelo-en-tijuana-ensenada-baja">https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/la-reforma-del-impuesto-predial-base-suelo-en-tijuana-ensenada-baja</a>
<p>En este trabajo se realizó un análisis de la reforma fiscal inmobiliaria basada en tributación al suelo en dos ciudades mexicanas: Tijuana y Ensenada entre 1989 y 1999. A partir de 1989 el Estado de Baja California realizó “(...) experiencias importantes en materia de reforma fiscal inmobiliaria y parte de este cambio incluyó la utilización del suelo como la base de valor para asignar el valor fiscal de los inmuebles” (página 4) de las cuales fue precursora la ciudad de Mexicali en dónde se realizó una transformación de los sistemas de avalúo y catastro desde 1989. De la misma forma que Mexicali, la ciudad de Tijuana realizó el cambio de base mixta (suelo y construcciones) a base suelo experimentando “(...) uno de los procesos de modernización catastral más exitosos del país” (página 4). Por su parte, la ciudad de Ensenada realizó algunos cambios exitosos, pero en un proceso más lento.</p>	

### ... en Santo André-SP, Brasil

Klink, Afonso y Bagnariolli Jr, 1998	<b>Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0">https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0</a>
<p>La experiencia de Santo André, un municipio localizado en la región metropolitana de São Paulo, muestra las complejidades para la captura de plusvalías en ambientes donde “(...) los impuestos a la propiedad no funcionan bien” y las “(...) restricciones operativas y legales dificultan el reacondicionamiento del sistema de impuestos a la propiedad” (página 212). El caso se enmarca en la decisión tomada en 1993 por el gobierno municipal de otorgar “(...) un descuento del 40% en el impuesto a la propiedad” que sería válido solo por ese año, pero, en la práctica tuvo un gran impacto por cuenta de “(...) varias cláusulas de ley que determinan que el valor del impuesto en el año en curso no puede exceder el valor del año anterior” así como el hecho de que en Brasil “el valor del metro cuadrado de tierra está fijado por ley, lo cual impide la capacidad de la administración urbana de aplicar impuestos a la propiedad de bienes raíces de acuerdo con su valor en el mercado” (página 213).</p>	

### ... en Rio de Janeiro-RJ, Brasil

Furtado y Oliveira, 2002	<b>Tierra vacante en Rio de Janeiro. Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/es/publications/books/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas">https://www.lincolninst.edu/es/publications/books/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas</a>
<p>Este artículo presenta una discusión sobre cuales áreas urbanas deberían ser incluidas en la categoría de vacío urbano. Son identificados dos ejes principales en las preocupaciones concretas para el tratamiento de vacíos urbanos: la subdivisión de grandes parcelas y la ocupación de lotes ya parcelados. Cada uno de estos ejes trae cuestiones específicas cuando se vinculan con las características relativas a la propia parcela y a la región en que está localizada. Otros factores imprescindibles para la comprensión de los vacíos urbanos son sus características físicas propias y aquellas relativas al conjunto urbano, la infraestructura, y los servicios ofrecidos por el entorno. Al considerar el conjunto de estas variables, el trabajo realiza un primer esfuerzo en la identificación de posibles alternativas. Estas posibilidades requieren aún de evaluación para considerarse como pautas que orienten el diseño de políticas públicas para los vacíos urbanos en sus diferentes variaciones.</p>	

## ... en Porto Alegre-RS, Brasil

De Cesare, 1998	<b>Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil</b> <a href="https://www.lincolnst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0">https://www.lincolnst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0</a>
<p>Este trabajo relata la experiencia del municipio de Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil) en la utilización del IPTU progresivo con el propósito de combatir los vacíos urbanos, recuperar plusvalías derivadas de las obras públicas que beneficiaron estos terrenos y promover el desarrollo urbano justo y racional. El documento narra la experiencia del poder público, los resultados obtenidos y los obstáculos enfrentados en la procura de dicho objetivo. De especial interés es la descripción del comportamiento de los principales propietarios de suelo ocioso y el uso de recursos legales para su defensa. Una experiencia sin duda pionera y valiente, considerando que fue desarrollada antes de la expedición del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal No. 10257 de 2001), únicamente bajo el amparo del mandato constitucional de 1988. La promulgación posterior del Estatuto de la Ciudad saldó, en favor del instrumento, la discusión sobre la exigencia o no de ley complementaria federal para su utilización.</p>	

---

## Referencias bibliográficas

- Aguiar, Joaquim Castro. 1981. “Tributação extrafiscal no Ordenamento Urbano”. En *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*, ed. Alvaro Pessoa. 107–125. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).
- De Cesare, Claudia. 2007. “Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico em Brasil”. En *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, ed. Martim O. Smolka y Laura Mullahy. 173–176. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolnst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0>
- Clichevsky, Nora. 2001. “La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?” En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. 1–36. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolnst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>
- Furtado, Fernanda y Fabricio L. Oliveira. 2002. “Tierra vacante en Rio de Janeiro: Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política”. En Clichevsky, Nora (Ed.). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, ed. Nora Clichevsky. 13–46. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolnst.edu/es/publications/books/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas>

- Klink, J.; L.C. Afonso, y I. Bagnariolli. 2007. “Instrumentos reguladores y fiscales para la recuperación de plusvalías: el caso de Santo André”. *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, ed. Martim O. Smolka y Laura Mullahy. 205–210. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolnst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0>
- Perló Cohen, Manuel y Luis Zamorano. 2000. “La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/working-papers/la-reforma-del-impuesto-predial-base-suelo-en-tijuana-ensenada-baja>
- . 1999. “La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989–1998”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/working-papers/la-reforma-al-sistema-fiscal-sobre-la-propiedad-inmobiliaria-en-mexicali>
- Smolka, Martim O. y David Amborski. 2000. “Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-para-el-desarrollo-urbano>

## Recuperación de Costos por Obras Públicas

### Conceptualización general

Los instrumentos de recuperación de costos por obras públicas consisten, básicamente, en herramientas destinadas a recuperar una parte o la totalidad de los recursos públicos utilizados para el desarrollo de las obras. Los instrumentos pertenecientes a esta categoría son de naturaleza fiscal, y considerados como una “contribución” cuyo recaudo tiene una destinación específica, uno de los tres tipos de tributos que habitualmente se presentan en América Latina (impuestos, tasas, y contribuciones). En general, se observa su existencia tanto en los cuerpos legislativos como en los sistemas tributarios nacionales.

La legitimidad de este instrumento se soporta en el principio económico del beneficio, el cual, junto con el principio de la capacidad de pago o contributiva, constituyen los dos principales abordajes del sector de finanzas públicas, y en especial, en la subdivisión de distribución de gastos públicos.

El principio del beneficio se basa en la idea central de que si el poder público, mediante una acción positiva, otorga a ciertos individuos una ventaja particular factible de ser medida, es justo que dichos beneficiados carguen con los costos de la acción que generó tal ventaja en la proporción del beneficio recibido. Así, si una obra pública genera como beneficio un incremento específico del valor a un conjunto de inmuebles, el establecimiento de una contribución específica posibilita que los propietarios que recibieron aquel beneficio especial asuman los costos de la obra pública que dio lugar a la respectiva valorización.

En este sentido, la contribución por obras públicas se diferencia de los impuestos inmobiliarios (como el impuesto predial), en que estos últimos, en general, se basan en el principio de la capacidad de pago, según la cual, cada individuo debe contribuir para el bien común dependiendo de sus posibilidades.

A pesar de que el principio del beneficio debe ser la principal orientación para establecer la contribución, en la práctica, la proporción del beneficio efectivamente recibido no siempre es establecida de forma precisa, tanto por dificultades técnicas como por decisiones políticas. Es común la utilización de soluciones prácticas en las que la distribución de los costos se basa en criterios que buscan una aproximación al beneficio real, considerando, por ejemplo, únicamente la extensión del frente del lote con relación a la calle o el área total del terreno.

La contribución por costos de obra pública es un instrumento previsto en la mayoría de los países de América Latina, incluso con mayor frecuencia que el impuesto predial. Aparece bajo denominaciones similares y definiciones muy cercanas o incluso idénticas. Siempre se le considera un tributo específico basado en la ocurrencia (hecho generador) de la valorización generada para determinados inmuebles urbanos como consecuencia directa de obras e inversiones públicas localizadas. En Brasil, esta figura es definida legalmente en los códigos tributarios de los diversos niveles de la federación bajo el nombre de *contribuição de melhoria*. En los países de habla hispana su denominación presenta pequeñas variaciones, apareciendo como contribución de mejoras, por mejoras, o especial por mejoras, además de contribución por

obras públicas o especial de obras públicas. En Colombia se le conoce como contribución de valorización.

En algunos países el nombre del instrumento ha cambiado a lo largo del tiempo, generalmente como reflejo de cambios en los criterios de operación. En Perú fue conocida como contribución de mejoras hasta 1993 cuándo fue substituida por la denominación de contribución especial de obras públicas. En Colombia, aun cuando existe legalmente desde 1921, sufrió diversas alteraciones e incluso tuvo variadas interpretaciones locales hasta la década de 1960 cuando alcanzó una unificación a nivel nacional. En Brasil, fue conocida primero a nivel local, al aparecer por primera vez en un decreto del entonces Distrito Federal (hoy la ciudad capital de Rio de Janeiro) bajo el nombre de *contribuição por valorização imobiliária* y, posteriormente, fue incorporada a nivel constitucional federal en 1934.

En general, el prorrateo de los costos generados por la obra pública entre las propiedades beneficiadas se constituye, a un mismo tiempo, en el objetivo central y la principal limitación de este instrumento. A su vez, el cobro, habitualmente tiene como límite individual la valorización de cada propiedad. Dos aspectos delimitan el alcance del instrumento, uno de tipo conceptual y otro de tipo operacional. Conceptualmente, no existe una correspondencia directa entre el costo de una obra y su valorización; esta relación depende de diversas circunstancias, de tal manera que, la misma obra puede generar mucha, poca o ninguna valorización, dependiendo de factores como la escasez de aquel producto o servicio, su sustituibilidad, etc. Sin embargo, en América Latina, la escasez de servicios públicos hace que, en la mayoría de los casos, las obras signifiquen valorizaciones relevantes para las propiedades beneficiadas. En el plano operacional, pese a que el valor de la contribución se establece en función del costo de la obra y no de la valorización que ella genera en las propiedades, es imprescindible que exista valorización para poder exigir el cobro de la contribución. Esto significa que sin valorización no hay contribución, pero la contribución tiene como límite el prorrateo del costo de la obra y no la valorización.

La definición legal del instrumento varía de país a país. En algunos casos se observan limitaciones importantes como en el caso de la legislación de Brasil donde el cobro solo puede realizarse una vez finalizada la ejecución de la obra o el caso de Perú en que, también por disposición legal, se requiere la aprobación previa de la población para poder realizar el cobro. La definición legal y operativa del instrumento en muchos países de la región se constituye en una de sus principales limitaciones y explica, en buena parte, su escasa utilización excepto la notable experiencia de Colombia. Justifica también su poca utilización la ocurrencia de fuertes discusiones judiciales a lo largo del tiempo, referidas principalmente a los criterios establecidos para la implementación del instrumento.

En paralelo, se observa un amplio espacio para la aparición de instrumentos conceptualmente similares a la recuperación de costos de obra pública, pero simplificados y más fáciles de colocar en operación, cuya implementación se verifica en varios países desde la década de 1920 hasta el presente. Son ejemplos de estas herramientas substitutivas la llamada “Ley de pavimentación” chilena existente desde 1927, similar a la *taxa de pavimentação* vigente en São Paulo durante la década de 1920, y el *plano comunitário de melhoria* utilizado en municipios brasileños en la actualidad.

Aun cuando la utilización de estos mecanismos similares evidencia que los problemas técnicos que pueden afectar a la contribución de mejoras pueden ser superados, el instrumento sufre también críticas a nivel político, cultural e ideológico. Estos reclamos pueden resumirse en dos corrientes principales. La primera se asocia al rechazo común que el cobro de tributos genera, en especial aquellos asociados a la propiedad inmueble. Esta corriente debe ser entendida en el contexto de un panorama histórico de sociedades en las que la base patrimonial tiene gran importancia y poder político, como ocurre de manera generalizada en América Latina.

La segunda está relacionada con las dificultades que enfrentan los grupos poblacionales más pobres y que abre dos caminos. Por un lado, se alega que estas familias carecen de liquidez para asumir el costo de los atributos de la urbanización, y, aunque se vean beneficiados, aquellos que no consigan pagar por el beneficio acaban siendo expulsados hacia lugares con mayores carencias de urbanización. Un esquema que intenta superar este problema es el colombiano, donde el prorrateo se calcula en función de la valorización efectiva y al mismo tiempo se utiliza un criterio de capacidad de pago. Por otra parte, se argumenta una cuestión de justicia entre generaciones, basada en el evidente desequilibrio histórico entre aquellos que se localizaron en áreas donde toda la infraestructura urbana y servicios fue provista de forma gratuita, y aquellos que se vieron forzados a ocupar áreas desatendidas y con carencias de infraestructura urbana, es decir, en las zonas pobres de las ciudades latinoamericanas.

No obstante lo anterior, las experiencias más recientes muestran la superación de ambas críticas. Se observa una tendencia al reconocimiento de las ventajas asociadas al financiamiento de los servicios que usualmente generan beneficios ampliamente superiores a sus costos (ya sea directa o indirectamente). Estos beneficios pueden ser capitalizados directamente en el mercado a través de la negociación de las propiedades valorizadas para el caso de las poblaciones más ricas y cuyo inmueble no es su única posibilidad de habitación. La capitalización indirecta de los beneficios ocurre por medio de la internalización de la valorización en el presupuesto de las familias más pobres, quienes pueden reducir sus costos con infraestructura, equipamientos y servicios provistos por medios privados (generalmente más caros, como la provisión de agua por particulares en camiones pipa o cisternas), o los costos asociados a la propia ausencia de servicios esenciales (como la iluminación pública vinculada con la seguridad de las comunidades o la pavimentación, vinculada al transporte público).

## **Experiencias nacionales**

### Contribuição de melhoria (Brasil)

#### *Definición / Previsión legal*

La *contribuição de melhoria* se encuentra prevista en el artículo 145 inciso III de la constitución federal de Brasil de 1988 bajo la forma de un tributo que puede ser cobrado tanto por la unión, como por los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El sistema tributario de Brasil establece tres tipos posibles de tributos: impuestos, tasas y contribuciones. La *contribuição de melhoria* está categorizada como una contribución, que se

diferencia de las tasas al tener un cobro único (aunque el monto pueda ser dividido en cuotas para su pago) y una causa específica, la valorización derivada del beneficio que la obra genera. Las tasas son tributos vinculados a la prestación de un servicio público (por ejemplo, las tasas por servicios de aseo) que el ciudadano paga cuando hace uso del servicio, mientras que la *contribuição de melhoria* tiene un carácter coercitivo. A su vez, los impuestos son tributos desvinculados de cualquier tipo de obligación específica a cargo del estado, ya sea de ejecución (como sería una obra pública), o de prestación de un servicio o actividad destinada al contribuyente. Los recursos provenientes del cobro de la *contribuição de melhoria* son destinados a cubrir los costos de la obra pública realizada.

Los elementos que definen la *contribuição de melhoria* se encuentran en el código tributario federal (Ley No. 5.172 de 1966, artículo 81). Para el cobro de la contribución la ley exige que las obras públicas hayan generado valorización inmobiliaria, de manera que resulta esencial para la configuración del hecho generador de este tributo el beneficio inmobiliario derivado de la obra pública.

El hecho generador de la *Contribuição de Melhoria* definido en el artículo 1 del Decreto-Ley No. 195 del 24 de febrero de 1967 señala que “La contribución de mejoras, prevista en la Constitución Federal, tiene como hecho generador el incremento del valor del inmueble localizado en las áreas beneficiadas directa o indirectamente por obras públicas” (traducción libre). El mismo decreto enumera en el artículo segundo el tipo de obras públicas sobre las que es permitido cobrar la contribución.

#### *Contribuição de melhoria*

El código tributario federal establece dos límites al cobro de la *contribuição de melhoria*. El poder público puede cobrar del grupo de beneficiarios únicamente el costo de la obra (valor global), y el valor cobrado a cada beneficiario deberá ser definido en función de los respectivos factores individuales de valorización con un tope máximo de cobro igual al beneficio o incremento ocurrido en el precio de cada inmueble, de manera que “(...) si el incremento del valor de los inmuebles, en total, es mayor que el costo de la obra, prevalece este último como límite global” (Machado 2005, 436; traducción libre).

La *contribuição de melhoria* es reconocida no solo como instrumento tributario sino también como mecanismo que materializa y da cumplimiento a una de las directrices generales de la política urbana nacional. Así lo entiende el Estatuto de la Ciudad cuando, en el artículo 2 numeral XI establece: “la recuperación de las inversiones realizadas por el poder público cuando de ellas se haya derivado la valorización de los inmuebles urbanos”.

#### *Operación / Reglamentación*

El cobro de la *contribuição de melhoria* debe ser establecido mediante ley específica siguiendo los requisitos mínimos enumerados en el artículo 82 del código tributario federal. En consecuencia, la ley específica correspondiente a una *contribuição de melhoria* específica deberá contener:

1. Publicación previa de los siguientes elementos:
  - a) memorial descriptivo del proyecto;
  - b) presupuesto del costo de la obra;
  - c) determinación de la parcela del costo de la obra a ser financiada por la contribución;
  - d) delimitación de la zona beneficiada;
  - e) determinación del factor de absorción del beneficio de la valorización para toda la zona o para cada una de las áreas diferenciadas, en ella contempladas.
2. Establecimiento del plazo no inferior a treinta (30) días, para impugnación por los interesados, de cualquiera de los elementos referidos en el inciso anterior.
3. Reglamentación del proceso administrativo de instrucción y de juzgamiento de la impugnación a que se refiere el inciso anterior, sin perjuicio de su apreciación judicial.

### *Cuestiones de Aplicabilidad / Implementación*

El uso de la *contribuição de melhoria* por los municipios no ha tenido una importancia significativa como fuente de recursos en las grandes ciudades de Brasil. Las dificultades técnicas pueden ser superadas, tal como ha quedado demostrado por Möller (2007) en el estudio de caso del municipio de Osório (Estado de Rio Grande do Sul). Sin embargo, los inconvenientes políticos y jurídicos aún representan un obstáculo para la aplicación del instrumento de forma más generalizada en Brasil. Tal como señalan Caldas y Silva (2000), aún existen importantes discrepancias de interpretación, tales como las relativas a las necesidades de legislación específica para la utilización de este tributo.

Un argumento frecuente en las acciones judiciales se refiere a la falta de claridad con relación a los criterios establecidos por las leyes municipales sobre la valorización del bien que está directamente vinculado con la obra pública (Möller 2007, 72). Esta discusión se deriva del hecho de que una obra pública no necesariamente siempre genera valorización inmobiliaria a todos los inmuebles delimitados dentro del perímetro de impacto (Furtado 1999).

El cálculo de la *contribuição de melhoria* tiene restricciones, especialmente en los pequeños municipios, con población inferior a los 10 mil habitantes, principalmente por la falta de recursos humanos de estas administraciones municipales para “(...) atender e implementar todos los trámites legales exigidos para la emisión del boleto de cobro del tributo” (Möller 2007, 78; traducción libre).

Entre los problemas asociados a la *contribuição de melhoria* se encuentran la dificultad para establecer criterios precisos para determinar el cálculo y el área de influencia de la obra pública, así como los diferentes grados de impacto (directos e indirectos) de las obras sobre los precios de los inmuebles. Y, en consecuencia, determinar el valor de la contribución debido por cada propietario de acuerdo con la valorización generada. Adicionalmente, como es conocido, la mayoría de las ciudades presentan importantes deficiencias en los registros fiscales municipales, los cuales, en general, se encuentran desactualizados y no corresponden a los valores de mercado de los inmuebles.

Otra dificultad, radica en la exigencia para los municipios de disponer previamente de la totalidad de los recursos para el financiamiento de la obra, y solamente después de su ejecución total, poder cobrar la contribución. Una alternativa que viene siendo implementada en los últimos años en paralelo a la *contribuição de melhoria* es el llamado *plano comunitário de melhoria*, que permite el cobro por adelantado de los costos de la obra a los futuros beneficiarios. Este último instrumento es “idealizado para viabilizar la ejecución de obras y mejoras públicas de interés del municipio y de la comunidad, de la cual participan el gobierno municipal, los habitantes del municipio interesados en la mejora, la constructora responsable por la obra y el banco como agencia financiera” (Caldas y Silva 2000; s/p; traducción libre).

Una diferencia fundamental entre la *contribuição de melhoria* y el *plano comunitário de melhoria* está en la naturaleza privada de este último instrumento. Bajo la forma de un contrato de derecho privado, contratante y contratado realizan un acuerdo en el cual la municipalidad se hace responsable por definir los patrones técnicos deseables en esa localidad y, en seguida, realiza una licitación para que las empresas compitan por el derecho a ejecutar una obra determinada (Caldas y Silva 2000).

### Contribución de valorización (Colombia)

#### *Definición / Previsión legal*

La contribución de valorización es una institución de amplia trayectoria histórica en Colombia como instrumento de financiamiento de obras públicas adelantadas por las entidades públicas de diferentes niveles de gobierno. A nivel urbano, la contribución de valorización es al mismo tiempo un mecanismo de tipo tributario y de gestión de suelo. Además de su evidente finalidad recaudatoria es uno de los sistemas señalados para garantizar el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios en los procesos de producción y transformación de la ciudad (Ley No. 388 de 1997, artículo 39), uno de los pilares fundamentales del ordenamiento territorial en Colombia (Ley No. 388 de 1997, artículo 2).

Este gravamen especial es categorizado como una imposición fiscal de finalidad. Por ello, los recursos recaudados por contribución de valorización tienen por ley una destinación específica. Esa destinación generalmente se refiere a los costos de obras a ser construidas, pues en Colombia la tradición es que la contribución se cobra *a priori*, permitiendo el financiamiento de la misma o de parte de ella. Excepcionalmente se refiere a una obra ya construida, caso en el que será para recuperar *a posteriori* los costos de tal inversión.

Como su nombre sugiere, desde 1966 (con sucesivas ratificaciones a nivel jurisprudencial) hasta la actualidad, se le considera tributariamente como una “contribución especial.” Se diferencia de los impuestos (categoría en la que estuvo incluida esta figura hasta 1966) y las tasas por ser una carga o gravamen específico de carácter impositivo que se justifica en la medida en que la obra pública da lugar a un beneficio o reflejo económico para un grupo de inmuebles, que se expresa bajo la forma de una valorización o incremento de valor de estos últimos. El hecho generado de este tributo no es otro que la construcción de una obra de interés público por una entidad del Estado que reporta un beneficio a la propiedad inmueble.

La evolución normativa y conceptual de la contribución de valorización comienza con dos antecedentes, uno a finales del siglo XIX (Ley No. 23 de 1887) y otro a inicios del siglo XX (Ley No. 25 de 1921) en un escenario eminentemente rural y desde la óptica nacional. Sin embargo, el primer impulso legislativo importante para su aplicación en el ámbito urbano aparece con la Ley No. 195 de 1936 expedida para viabilizar su utilización en la ciudad de Bogotá y que incorporó al Concejo Municipal (nivel legislativo local) como órgano encargado de aprobar o no el tributo propuesto por el gobierno (Jaramillo 2001). La Ley No. 63 de 1938 extendió el instrumento a otras ciudades importantes del país (Furtado 2000).

La debilidad de la época del gobierno central para el financiamiento de grandes obras requeridas a nivel urbano, junto con la expedición de la Ley No.1 de 1943 (que amplió la facultad de cobro a todos los niveles de gobierno, el tipo de obras que podían ser cobradas, y autorizó el cobro del tributo antes de la ejecución de la obra favoreciendo la viabilidad financiera de las mismas), abrieron definitivamente el camino para su utilización por los municipios (Jaramillo 2001). A nivel conceptual esta norma “independizó el monto que podía ser cobrado del costo de la obra, y se fijó como referencia el mayor valor que en las propiedades inducía la acción estatal. De ser un mecanismo de simple financiación de obras colectivas, pasó a ser una herramienta de recuperación de plusvalías y en su justificación aparecieron consideraciones de tipo redistributivo” (Jaramillo 2001, 75).

Entre 1943 y 1966 fueron expedidos los Decretos legislativos No. 1957 de 1951 y 868 de 1956 y las leyes No. 25 y 29 de 1959. El Decreto legislativo No. 1604 de 1966 (convertido en Ley No. 48 de 1968) es un importante parámetro para su aplicación hasta hoy, pues mejoró la precisión de los conceptos necesarios para su utilización. Tal regulación también restringió la capacidad del instrumento para recuperar plusvalías (entre 1943 y 1966 atado al mayor valor o beneficio) al fijar el límite de cobro y recaudo al “monto del costo de la obra, adicionado en un 10% para imprevistos y un 30% adicional para gastos de administración y limitado al beneficio previsto a las propiedades” (Jaramillo 2001, 75). Ese cambio normativo redefinió de nuevo en Colombia que el criterio que determina el monto a cobrar es el costo de la obra y no el beneficio.

Posteriormente, el Decreto-Ley No. 1.333 de 1986 artículo 236 adicionó dos parámetros más al señalar que “Los municipios, teniendo en cuenta el costo de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, podrán disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que solo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra”. Se establecieron así dos criterios para determinar el cobro de la obra: el beneficio recibido y la capacidad de pago o contributiva.

Lo anterior significa que, si bien el monto a recuperar no puede ser otro que el costo de la obra (más imprevistos y costos administrativos en 10% y 30% respectivamente), ha sido claramente establecido en la ley y reiterado en la jurisprudencia que no es posible cobrar si la obra no produjo un beneficio medible para el inmueble sujeto al tributo. Algunas de las jurisprudencias centrales sobre el tema son las sentencias C-495 de 1998, C-155 de 2003 y C- 525 de 2003 de la Corte Constitucional (incluyendo su carácter de contribución especial).

La constitución política vigente (expedida en 1991), realizó una armonización normativa con la

figura de contribución de valorización. El artículo 317 establece que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización” dejando claro que cuando una obra haya sido adelantada por otros niveles (como el departamento y la nación) o entidades descentralizadas específicas, también puedan cobrar la contribución. A su vez, el artículo 338 señala las competencias en materia impositiva, por lo que las contribuciones de valorización por obras a ser realizadas por las alcaldías deberán ser aprobadas por los concejos municipales por medio de acuerdos que deben reunir tales requisitos.

En la implementación del instrumento se han perfilado dos tipos de beneficios dependiendo del tamaño e impacto de la obra en la ciudad: beneficio general y beneficio local. Cuando se considera que un grupo de obras tendrá un impacto positivo generalizado en la ciudad, se distribuye su costo entre la ciudad entera, y cuando la(s) obra(s) tiene(n) beneficio local, la distribución se hace entre los beneficiarios del ó los sectores del área de influencia identificado. No obstante, en ambos casos se debe presentar proyecto al concejo municipal y obtener su aprobación para proceder al cobro.

Adicionalmente, obras cuyo impacto tiene un ámbito eminentemente barrial o vecinal (generalmente identificadas y solicitadas por los propios vecinos), como son la mejora de la calzada y áreas comunes públicas, pueden ser financiadas mediante la contribución de valorización sin la aprobación del concejo municipal siempre que se cuente con la aprobación previa por el 55% de los propietarios beneficiarios. Este último esquema tiene origen en la Ley No. 388 de 1997, artículo 126. En Bogotá, por ejemplo, fue utilizado para ejecutar diez obras específicas del programa “Obra por tu lugar” (Hernández 2007).

Aunque el uso del instrumento a nivel municipal ha vivido períodos de auge y decaimiento, la contribución de valorización se ha constituido en uno de los principales sistemas de los municipios colombianos para el financiamiento urbano (Furtado 2000). En Bogotá, por ejemplo, este mecanismo viabilizó siete obras de infraestructura vial entre 1950 y 1959, ocho vialidades y cinco canales entre 1960 y 1968, y 18 obras de importancia para la ciudad incluyendo vías, puentes y áreas públicas entre 1968 y 1986 (Proyecto de Acuerdo No. 119 de 2003 de Bogotá). A partir de la década de 1990 el esquema de valorización se ha enfocado en proyectos de gran porte para la ciudad, que tienen también grandes complejidades de aprobación, administración y de tipo tributario. De este tipo se han aprobado tres planes en la ciudad: plan de valorización por beneficio general en 1993, plan de valorización por beneficio local en 1995 (para un sector de la ciudad conocido como ciudad Salitre), y el plan de valorización por beneficio local en 2005. Este último plan, aprobado mediante el Acuerdo No. 180 de 2005, fue de un tamaño y envergadura gigante para financiar el sistema de movilidad y espacio público de la ciudad. Fue estimado un lapso de doce años (es decir tres periodos de gobierno) con cuatro fases de cobro y ejecución de obras, el cual ha suscitado controversias políticas, tributarias y ciudadanas.

Sin embargo, la tradición en el uso de la contribución de valorización no ha sido exclusiva de las grandes ciudades como Bogotá y Medellín. Los cobros en ciudades capital como Pereira (2006), Manizales (2006-2007), Pasto (2004), Cúcuta (2007), Barranquilla (2008) e Ibagué (2008), e incluso ciudades pequeñas como Anapoima (2006) y Chía (2006), son ejemplos recientes de su utilización.

### *Operación / Reglamentación*

Si bien desde el punto de vista conceptual y, en el caso colombiano, también jurídico (existe, por mandato constitucional, el derecho colectivo a participar de las plusvalías generadas por el propio Estado), cada vez que se construye una obra pública que derive en beneficios tangibles se puede cobrar por ella, su operación tiene un cierto grado de complejidad.

Un proyecto de obras a ser financiadas mediante valorización requiere de, al menos, seis elementos o pasos para su ejecución: 1) Un plan de obras a ser ejecutado que derive beneficio para los inmuebles de su área de influencia, 2) El monto a distribuir determinado por el costo de la obra propiamente dicho y los costos administrativos, 3) La zona o área de influencia positiva de la obra pública, 4) El sistema y método de distribución, 5) El cobro estimado para cada predio beneficiado, y 6) Un proceso establecido para el cobro de la valorización (Hernández 2007).

La construcción de obras de interés público puede realizarse por los diferentes niveles de gobierno (nación, departamentos, municipios, distritos) o por cualquier otra entidad de derecho público y es posible liquidar el tributo antes, durante o incluso después de ejecutada la obra. No obstante, el ejecutivo (por ejemplo, el municipio) no es autónomo para decidir la imposición tributaria. El proyecto de contribución de valorización por una obra o grupo de obras a ser ejecutada por la alcaldía municipal (caso más frecuente) deberá presentarse al Concejo Municipal (poder legislativo a nivel municipal) para que este último decida su imposición o no a los ciudadanos beneficiarios. La propuesta de contribución debe contener como mínimo el sistema y método para definir los costos y los beneficios, el criterio de reparto que determina el monto para cada beneficiario, y si se cobrará la totalidad de la obra o solo parte de ella (así como otros aspectos propios del principio de equidad y de capacidad contributiva).

La base impositiva de la contribución de valorización —esto es, el costo de la obra— cuenta con algunos parámetros normativos para su definición, lo que facilita su cálculo. Pero, la ley ha establecido un límite para el cobro: el beneficio que la obra produzca a los inmuebles beneficiados. Sí el costo supera el beneficio obtenido, el cobro sólo podrá realizarse hasta el valor estimado como beneficio. De allí que sea de gran importancia los criterios y métodos de cálculo tanto del costo (y su distribución), como del beneficio.

Sin embargo, en Colombia existe un vacío normativo sobre los criterios y métodos tanto para cálculo del beneficio como para la distribución del costo, un espacio propicio para grandes discrecionalidades en las administraciones públicas y no pocos debates que afectan la legitimidad del instrumento. Para su reducción tanto concejos municipales como asambleas departamentales deben regular esta ausencia y garantizar el principio de legalidad tributaria. La existencia de regulaciones municipales que establezcan pautas mínimas conocidos como estatutos de valorización (por ejemplo, el Acuerdo No. 7 de 1987 de Bogotá), son fundamentales para el adecuado uso de este tributo y la reducción de conflictos alrededor de su aplicación.

### *Cuestiones de aplicabilidad / Implementación*

Un primer aspecto asociado al uso del instrumento son las condiciones macroeconómicas del país y su relación con las finanzas municipales. De la misma manera que la debilidad económica

del nivel nacional al inicio del siglo XX impulsó el uso del instrumento, la inflación y recesión económica vividas durante la década de 1980 dificultaron tanto el cierre financiero de las obras públicas como la capacidad de los contribuyentes y, por ende, su uso.

El rol histórico del instrumento como soporte financiero para el desarrollo de obras ha favorecido claramente su cobro antes de la ejecución de las obras. Esta posibilidad de cobro ex ante, de gran importancia para la utilización de este tipo de instrumentos, exige al mismo tiempo cálculos adecuados de costos como programación temporal de la ejecución de la obra. Errores, improvisaciones y otro tipo de situaciones, como la subestimación de los costos de obras para facilitar su aprobación en el Concejo y reducir el impacto político de su implementación, han significado la pérdida de la confianza del contribuyente en el instrumento y su rechazo social y político (Jaramillo 2001). Sin duda, esas situaciones, tienen un costo social demasiado alto para un instrumento central en el financiamiento urbano en Colombia.

Sistemas y criterios adecuados para el cálculo del beneficio y la distribución de los costos son fundamentales para la definición y justificación de la obligación tributaria a cargo del beneficiario. Los gobiernos requieren de equipos técnicos para estimar el beneficio derivado de la intervención pública en forma de mayor valor. Si no se produce incremento patrimonial para los inmuebles no se puede cobrar la contribución.

Se debe contar con un sistema eficiente de atención ciudadana para reclamaciones puntuales y devoluciones en caso de errores y de perjuicios (que también pueden generarse por una obra pública), ya sean en la previsión del beneficio o de la distribución del costo de la obra. Incluso, existe una importante discusión relativa a la complejidad técnica real de medir un beneficio que desde el punto de vista económico es indirecto (Jaramillo 2001). Para avanzar se propone mayor investigación, así como la participación del sector académico para la mejora de técnicas y análisis ex post que permitan medir realmente el impacto de las obras en la estructura urbana de la ciudad (Hernández 2007).

Gravar las propiedades con la contribución, si bien es una iniciativa de los gobiernos, no es autónoma, requiere de la participación y aprobación del proyecto por parte de los cuerpos legislativos (como los concejos municipales) lo que incorpora un importante componente político. El alcalde deberá realizar un ejercicio político para contar con la aprobación por el concejo municipal. Esta situación puede aplazar el desarrollo de obras prioritarias para una ciudad que requieren de este soporte financiero por cuenta de oposición entre gobierno y concejales, como ocurrió en Bogotá en 2003. Asimismo, antecedentes negativos de utilización del instrumento sin la debida responsabilidad política para la ejecución y cumplimiento adecuado de las obras, generan dificultades políticas y sociales para la aprobación y pago de nuevos proyectos. De esta forma, a la complejidad técnica del tributo se puede sumar la presión política por la ejecución adecuada y satisfacción de los usuarios, por lo que no se recomienda proponer a la ciudadanía nuevos financiamientos sin concluir las obras anteriores, y hacer una rendición pública de cuentas correspondiente a cada proyecto financiado por este medio.

La base catastral actualizada es fundamental para el cobro de la contribución de valorización en Colombia. En 1990 por ejemplo, fue aprobado por el Concejo Municipal de Bogotá un plan de obras que dependía del tributo para poder ser financiado, pero nunca fue cobrado a los usuarios

por la desactualización que presentaba la base catastral al momento en que debió realizarse la facturación. Como las obras ya habían sido contratadas y fueron realizadas sin contar con el aporte de los ciudadanos, su ejecución derivó en una importante coyuntura de déficit en las finanzas públicas para la ciudad (Proyecto de Acuerdo No. 119 de 2003 de Bogotá).

Por último, la participación social, establecida en la actualidad bajo la forma de veedurías ciudadanas no parece formar parte activa en la utilización de este instrumento. Inclusive en ciudades como Bogotá, reconocida por su desarrollada cultura tributaria, la participación social en vigilancia y control a las obras financiadas por esta vía es muy reducida, siendo más frecuente el control político.

## Estudios de caso

### ... en Osório-RS, Brasil

Möller, 2007	<b>Contribución de mejoras. Un caso real en Brasil</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>Se presenta el caso de utilización de la <i>contribuição de melhoria</i> en el municipio de Osório-RS, en donde la administración municipal enfrentó problemas derivados de la dificultad para calcular la valorización inmobiliaria posterior a la ejecución de la obra de pavimentación. En este caso: “(...) se trataba de una gran obra, que permitió la pavimentación de 40 tramos de calles pertenecientes a varios barrios de la ciudad, de diferentes grupos socioeconómicos. La inversión comprometió un monte importante de recursos, superior al 20% del presupuesto municipal” (página 74). En el documento se presenta la solución adoptada por el municipio, implementada a través de la actualización de la planta de valores municipales.</p>	

### ... en Belo Horizonte-MG, Brasil

Moura Jr., 2000	<b>Mecanismos de Recuperación de plusvalía urbana derivada de acciones públicas</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/mecanismos-recuperacao-mais-valia-urbana-decorrente-acoas-publicas">https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/mecanismos-recuperacao-mais-valia-urbana-decorrente-acoas-publicas</a>
<p>Este trabajo, resultado de una investigación desarrollada durante los años de 1999 y 2000, presenta un enfoque más tributario/fiscal que de planeación urbana. Se focaliza en los aspectos jurídicos de la contribución de mejoras y algunas cuestiones de aplicación del tributo, como puede ser, la implementación del IPTU con posterioridad al cobro de contribución de mejoras. En la parte final son presentados algunos instrumentos norteamericanos que mantienen alguna relación con el modelo de la <i>contribuição de melhoria</i> de Brasil.</p>	

### ... en Lima, Perú

Gamarra, 2001	<b>Experiencia de contribución de mejoras en el Perú</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/experiencia-contribucion-mejoras-en-el-peru">https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/experiencia-contribucion-mejoras-en-el-peru</a>
<p>Este documento relata la experiencia pionera de implementación de cobro de contribución de mejoras en la municipalidad de Lima Metropolitana durante el período de 1990 a 1993, tiempo durante el cual se adelantaron un aproximado de 500 obras públicas y se implementó el tributo para 31 de ellas. Además de las condiciones técnicas, administrativas y jurídicas de la experiencia, se relata un aspecto de gran relevancia en el estudio de este instrumento. Aun cuando fue difundida en todos los distritos de Lima Metropolitana, fue acogida “mayoritariamente por los pobladores de asentamientos humanos (pobres), para el financiamiento de sus servicios básicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica),” en tanto que “los vecinos de los estratos económicos medios y altos, beneficiados por la ejecución de la obra, adoptaron una actitud negativa apoyados por los políticos de turno, motivando que las autoridades municipales anularan el cobro del tributo sin sustento legal” (página 1). A consecuencia de esta situación, el tributo fue retirado y posteriormente modificado a nivel nacional incluyendo la aprobación previa de los beneficiados para su utilización, perdiendo su valioso carácter impositivo.</p>	

## ... en Bogotá, Colombia

Hernández, 2007	<b>La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá (Colombia) en el período 1987–2004 y prospectiva</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>El artículo informa sobre la utilización de la contribución de valorización en Bogotá. Se resalta la validez histórica del instrumento como herramienta financiera y de recuperación de plusvalías urbanas, motivo por el cual se enfatiza en la experiencia reciente de la ciudad (1987–2005), basada en la reglamentación establecida por el Acuerdo No. 7 de 1987, el Estatuto de valorización de Bogotá. En este documento son abordados los siguientes aspectos: síntesis de los fundamentos conceptuales de la herramienta; sinopsis de su evolución histórica; descripción de los cobros realizados, y estado actual de recaudo y ejecución de las obras. Se destaca la descripción del último cobro aprobado, mediante el Acuerdo No.180 de 2005, en el cual se define la ejecución de un plan de obras en cuatro fases que se extienden desde 2006 hasta 2017.</p>	

---

## Referencias bibliográficas

- Caldas, Eduardo de Lima y Guilherme Henrique Silva. 2000. *Contribuição de Melhoria*. São Paulo: Instituto Pólis. <http://polis.org.br/publicacoes/contribuicao-de-melhoria/>
- Furtado, Fernanda. 1999. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. <https://bit.ly/2UOmFuD>
- . 2000. “Colombia: economic aspects of the country’s land use”. *American Journal of Economics and Sociology* 59(5): 97–110.
- Gamarra Huayapa, Margarita. 2001. “Experiencia de Contribución de Mejoras en el Perú”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/experiencia-contribucion-mejoras-en-el-peru>
- Hernández, Jorge. 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. (CD-ROM). <https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Jaramillo, Samuel. 2001. “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La contribución de valorización y la participación en plusvalías”. En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el*

*desarrollo urbano*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. 71–98. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; y Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

<https://www.lincolnst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>

Machado, Hugo de Brito. 2005. *Curso de Direito Tributário*. 26 ed. São Paulo: Malheiros.

Möller, Luiz Fernando Chulipa. 2007. “Contribución de mejoras. Un caso real en Brasil”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 71–94. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM).

<https://www.lincolnst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>

Moura Jr., Leopoldo. 2000. “Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

<https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/mecanismos-recuperacao-mais-valia-urbana-decorrente-aco-es-publicas>

## **Instrumentos y Directrices Generales de Planificación**

### **Conceptualización general**

Para la definición y delimitación de las políticas e instrumentos de desarrollo urbano municipal en la actualidad son implementados instrumentos generales de planificación. Estos instrumentos son considerados herramientas básicas orientadoras, cuyo objetivo es definir y coordinar el conjunto de instrumentos a ser adoptados en cada municipio con el fin de atender sus necesidades específicas.

Gracias a su capacidad de definir y coordinar, los instrumentos de planificación general tienen gran importancia dentro del conjunto de mecanismos de recuperación de plusvalías urbanas. De esta forma, los aspectos que se abordan en adelante se limitan a dar un panorama actual y un foco hacia la temática de este trabajo, sin considerar aspectos más amplios de este tipo de instrumentos tales como su evolución histórica, su naturaleza jurídica, o incluso el papel que desempeñan en el proceso de planeación municipal.

Los instrumentos de planificación general juegan un importante papel como instrumentos “sombrija” dentro de los cuales se contemplan los instrumentos más directamente orientados a la recuperación de plusvalías de suelo urbano y, según el caso, también se detallan o se delimitan territorialmente. Esta finalidad explica que esta sección no siga estrictamente la estructura general del documento, y se limite a una definición de los instrumentos de planeación solamente en los aspectos que son relevantes para su vínculo con los restantes instrumentos de recuperación de plusvalías.

Dentro de los objetivos antes señalados, y tomando como referencia principal los casos de Brasil y Colombia que concentran las experiencias reseñadas en las demás categorías de este trabajo, los instrumentos de planeación son definidos por la legislación nacional de política urbana con el nombre de planes.

En el caso de Brasil, los planes directores municipales (por sus siglas PD), son contemplados en el artículo 182 de la constitución federal de 1988. Sus bases y contenido fueron posteriormente especificados en el Estatuto de la Ciudad (Ley federal No. 10.257 de 2001) artículos 39 a 42. Por su parte, en Colombia, estos instrumentos se denominan planes de ordenamiento territorial (por sus siglas POT), están definidos tanto en alcance como contenido por la ley de ordenamiento territorial (Ley No. 388 de 1997) en los artículos 9 a 29.

Una importante diferencia se presenta entre estos dos países. En Colombia, este instrumento básico de planificación municipal tiene un enfoque específicamente territorial, con el que se busca incorporar la perspectiva espacial del desarrollo a la planeación socioeconómica. En tanto que, en Brasil, existe aún un debate abierto sobre el alcance de los planes directores que se refleja en las diferentes prácticas municipales, de allí que se observen muchos planes que incluyen otros aspectos de la planificación municipal, como pueden ser los temas de salud o trabajo. La propia denominación de los planes municipales en Brasil ofrece variaciones, tal como lo ilustran el Plan director de desarrollo urbano y ambiental (Porto Alegre), el Plan director participativo (Santo André) y el Plan director de uso y ocupación del suelo (Florianópolis).

Otra diferencia importante se observa en el nivel de detalle que se exige al plan a nivel normativo. La ley colombiana prevé una estructura detallada y jerarquizada de normas y acciones para la ejecución del POT, mientras que la legislación brasileña define apenas el contenido mínimo del PD, a semejanza de los denominados planes maestros en otros países latinoamericanos. En consecuencia, en Brasil se observa una amplia tipología de plan director, que va desde planes directores más genéricos y orientados exclusivamente a la definición de directrices y objetivos hasta aquellos que contemplan detalles técnicos para la implementación de los instrumentos.

## **Experiencias nacionales**

### Plano diretor (Brasil)

De acuerdo con la constitución federal (artículo 182) y el Estatuto de la Ciudad (artículo 40), el plan director es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana municipal, y debe ser aprobado mediante ley municipal.

El plan director es el instrumento de que dispone el municipio para orientar el ordenamiento de la ciudad. Al mismo tiempo, es la garantía de atención a las necesidades ciudadanas de calidad de vida, justicia social y desarrollo de actividades económicas, a fin de dar cumplimiento a la función social de la propiedad en los términos señalados por la constitución federal (artículo 39).

Este instrumento es obligatorio para las ciudades con más de 20 mil habitantes, las ciudades integrantes de regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, aquellas ubicadas en áreas de especial interés turístico, y las ciudades en las que el poder público municipal pretenda utilizar los instrumentos de parcelación, edificación y utilización forzosos. También es obligatorio para aquellas ciudades localizadas en áreas de influencia de proyectos o actividades que impliquen significativo impacto ambiental a nivel regional o nacional. En este último caso, los recursos técnicos y financieros para la elaboración del plan director son contemplados como parte de las medidas compensatorias a ser realizadas para la instalación de la actividad o proyecto. Vale la pena resaltar que, en el caso de ciudades con más de quinientos mil habitantes, es obligatoria la elaboración de un plan de transportes integrado al plan director o compatible con él.

El Estatuto de la Ciudad establece la revisión del plan director, por lo menos una vez a cada diez años, y define que su alcance debe englobar todo el territorio municipal.

En Brasil, se identifican dos posiciones básicas con relación al contenido de un plan director:

(i) planes que, además de establecer directrices generales para el desarrollo urbano, reglamentan ampliamente los instrumentos específicos de planeación y política pública, y (ii) planes que se restringen a expedir tales directrices y solamente mencionan los instrumentos concretos de planeación y política urbana, previendo una futura reglamentación mediante decretos o leyes específicas para su implementación efectiva.

En todo plan director, las directrices generales para el desarrollo urbano constituyen las normas básicas que disciplinan todas las demás acciones. Los instrumentos específicos son los medios para materializar las directrices y garantizar la implementación del plan director en el territorio.

En todo caso, resulta imprescindible definir en el plan director la forma como los instrumentos serán utilizados en cada área de la ciudad. Limitar el plan director a simples directrices puede acarrear la no implementación de sus preceptos e instrumentos específicos por falta de reglamentación específica posterior, tal como está siendo verificado en diversos municipios de Brasil.

En todo caso, el Estatuto de la Ciudad define el contenido mínimo del plan director. El artículo 42 obliga a la delimitación de las áreas urbanas donde podrán ser implementados los instrumentos de parcelación, edificación o utilización compulsoria, y el establecimiento de requisitos para la utilización de los instrumentos de derecho de preferencia, la concesión onerosa del derecho de construir o por alteración de uso, las operaciones urbanas consorciadas y la transferencia del derecho de construir, en caso de que se prevea la utilización de estos últimos.

El Estatuto de la Ciudad también establece el carácter de transparencia de las informaciones y el desarrollo de un proceso de participación social. Así, el plan director es, o debería ser, un pacto socioterritorial, que debe vincular a todos los agentes — población, técnicos, gobierno, órganos gremiales, empresarios, etc. La participación e interacción de estos agentes es importante por cuanto estos estarán más comprometidos con los pactos firmados en el proceso de construcción del plan. En este sentido, el Estatuto de la Ciudad establece que los poderes legislativo y ejecutivo del nivel municipal deben garantizar la promoción de audiencias públicas y debates, la publicidad y también el acceso a los documentos e informaciones producidos. En caso de incumplimiento por parte del alcalde, éste será sujeto a sanciones administrativas (artículo 52).

En las grandes ciudades, y en ocasiones también en las ciudades de tamaño medio, el contenido de los planes directores es detallado a través de planos urbanísticos regionales o zonales, los cuáles complementan aspectos más específicos correspondientes a las diversas áreas de planeación de la ciudad. Adicionalmente, para completar un sistema jerarquizado de instrumentos de planeación, pueden ser utilizados los planes de estructuración urbana de alcance local.

De todos modos, las orientaciones y prioridades incluidas en el plan director deben ser incorporadas por las directrices presupuestales, el presupuesto municipal anual y el plan financiero plurianual de cada municipio.

### Plan de ordenamiento territorial (Colombia)

El Plan de Ordenamiento Territorial (por sus siglas POT) es el instrumento básico de ordenamiento territorial a nivel municipal en Colombia. Su antecedente normativo más cercano fue el plan urbano, un instrumento de carácter indicativo que para la década de 1990 ya se encontraba deslegitimado y desvirtuado. Inclusive, algunas ciudades ya lo habían reemplazado por el código urbano que tenía una visión puntual a nivel de cada lote, por la flexibilización y por la desregulación normativa (Ministerio de desarrollo económico et al. 1995). De esta manera, el POT significó una clara señal de un cambio de paradigma profundo hacia una política urbana de retoma de control del territorio que urgía ante una realidad urbana con serios problemas y déficits acumulados de demandas sociales y destrucción de los componentes ambientales.

Establecido en el artículo 9 de la Ley No. 388 de 1997, este instrumento tiene desde su concepción el objetivo central de introducir y concretizar la dimensión espacial del desarrollo a nivel urbano y en el contexto regional donde se localiza el municipio. También busca recuperar la centralidad de la planificación urbana en la construcción de la ciudad, en la gobernabilidad del territorio y mejorar las condiciones de vida urbanas para la población.

El plan de ordenamiento territorial hace parte de un modelo de gestión integral de la ciudad, con fuerte énfasis en alcanzar la distribución equitativa de los costos y los beneficios del desarrollo urbano. Fue expedido con posterioridad a la constitución política de 1991 con el claro mandato de garantizar que se cumpla el derecho colectivo de rango constitucional a que la sociedad (a través de las entidades públicas) participe de las plusvalías derivadas de las propias actuaciones urbanísticas.

El POT se define como “(...) el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (artículo 9, Ley No. 388 de 1997). Aunque de forma genérica se les conoce como planes de ordenamiento territorial, dicha denominación corresponde únicamente a los instrumentos adoptados por ciudades de más de 100.000 habitantes. Para municipios con población entre 30.000 y 100.000 el instrumento recibe el nombre de plan básico de ordenamiento territorial, y para aquellos con población inferior a 30.000 habitantes se le denomina esquema de ordenamiento territorial. Para su implementación, la ley estableció una serie de plazos que fue necesario extender. En este proceso se dio la primera interacción de la autoridad urbana con la autoridad ambiental (en Colombia son las denominadas corporaciones autónomas regionales CAR). El consejo municipal es el órgano legislativo municipal encargada de adoptar el POT; de no hacerlo en el plazo previsto de 90 días, puede ser adoptado directamente por el alcalde bajo la forma de decreto municipal.

Una serie de determinantes, jurídicamente de mayor jerarquía, deben ser observadas en la elaboración y adopción de los POT. Estas determinantes, contempladas en el artículo 10 de la Ley No. 388 de 1997, siguen cuatro pilares: 1. La estructura ambiental (conservación y protección del medio ambiente, recursos naturales y prevención de amenazas y riesgos naturales), 2. La protección del patrimonio cultural (histórico, ambiental, artístico y arquitectónico), 3. Las infraestructuras básicas (vial, de agua y energía), y 4. El fenómeno metropolitano (cuando esté presente). Asimismo, en los artículos 11 y subsiguientes la misma ley señala los componentes del plan (general, urbano y rural) y los especifica. Esta estructura se complementa con el programa de ejecución, el cual debe definir “(...) con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el Plan de Desarrollo, señalando sus prioridades (...) y se integrará al Plan de inversiones” (artículo 18, Ley No. 388 de 1997).

Con un papel central, el POT debe materializar dos principios centrales del sistema urbanístico colombiano, el ejercicio de la función pública del urbanismo y el principio de la función social y ecológica de la propiedad. Esta última, por medio de responsabilidades derivadas de los usos y categorías asignados al suelo, la calificación de suelo para vivienda social, la definición de las responsabilidades urbanísticas y los derechos o aprovechamientos, la gestión asociada del suelo, y el derecho colectivo a la participación de las plusvalías generadas por las propias actuaciones

urbanísticas del Estado (Maldonado et al. 2006). Al mismo tiempo, el POT es visto como “(...) la expresión física o dimensión física del plan de desarrollo socioeconómico del municipio” (Ministerio de Desarrollo Económico 2005, 108).

Un aspecto muy importante para los fines de recuperación de plusvalías es que la Ley No. 388 de 1997 obliga a la “(...) articulación expresa entre los instrumentos de planeación e instrumentos de gestión del suelo” (Maldonado et al. 2006, 63) para garantizar que los municipios tengan mecanismos reales para financiar y materializar las decisiones de ordenamiento territorial. Esto significa que es necesario que los instrumentos de gestión de suelo se incluyan y regulen dentro de los instrumentos de planificación. Adicionalmente, establece las normas urbanísticas estructurales (como aquellas que clasifican y delimitan el suelo) y las normas urbanísticas generales (que establecen los usos e intensidades de usos del suelo), que dan lugar a los incrementos o plusvalías urbanas derivadas de la decisión y actuación urbanística realizada por el municipio.

En su implementación, de más de una década, los POT han pasado por varios momentos, incluyendo revisiones y modificaciones. Entre las controversias identificadas se encuentran: i) las relacionadas con el ejercicio de regular los usos del suelo —prerrogativa municipal— frente a decisiones del nivel nacional (tal es el caso de los llamados macroproyectos, la regulación de las áreas suburbanas, y el establecimiento de tamaños mínimos de vivienda social y sus equipamientos), ii) las tensiones con las corporaciones autónomas regionales con relación a los componentes ambientales, y iii) las dificultades asociadas a los instrumentos de gestión y financiamiento urbano.

## Estudios de caso

### ... en Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga, Colombia

Vejarano, 2003	<b>Gestión del suelo en los planes de ordenamiento territorial de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/reforma-urbana-desarrollo-territorial">https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/reforma-urbana-desarrollo-territorial</a>
El artículo comienza por una introducción histórica y revisa los planes de ordenamiento territorial (POT) de cuatro ciudades intermedias, desarrollados siguiendo la recién aprobada Ley No. 388 de 1997. En cada uno de estos POT es revisado si se encuentran presentes o no los siguientes elementos sustanciales de la ley: el componente general, urbano y rural del plan (i), la clasificación del suelo (ii), los planes parciales (iii), las unidades de actuación urbanística (iv), el instrumento de participación en plusvalías (v), y otros instrumentos de gestión del suelo (vi). Con una visión propositiva, la autora sugiere mayor reflexión en el proceso (para evitar la inercia) y capacitación técnica, a fin de que el principio del urbanismo como función pública se imponga al pragmatismo.	

## ... en Montevideo, Uruguay

Pastro, 2007	<b>Régimen específico en el plan de ordenamiento territorial. Plan Montevideo</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>El estudio de caso presenta el plan de ordenamiento territorial de Montevideo, abordando los fundamentos y principios del ordenamiento territorial para dicho ejercicio. Se señala como una de las principales innovaciones, la estrecha vinculación entre el ordenamiento y la gestión del territorio, así como las nuevas formas de articulación público- privadas como una estrategia que permitiría orientar las inversiones del sector privado.</p>	

---

## Referencias bibliográficas

- Maldonado Copello, María Mercedes, Juan Felipe Pinilla Pineda, Juan Francisco Rodríguez Vitta, y Natalia Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/planes-parciales-gestion-asociada-mecanismos-distribucion-equitativa-cargas>
- Ministerio de Desarrollo Económico. 1995. “Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social”. Santa Fé de Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2808.pdf>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, United Nations Development Programme, ONU-Habitat, Metrovivienda, Fedevivienda, y Escuela Superior de Administración Pública. 2005. “Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia — una práctica colectiva hecha realidad”. Serie Políticas urbanas y legislación facilitadora.
- Pastro, Cristina. 2007. “Régimen específico en El Plan de Ordenamiento Territorial Plan Montevideo”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 283–307. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM). <https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Vejarano, Maria Clara. 2003. “Gestión del suelo en los Planes de Ordenamiento Territorial de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga”. En *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, ed. María Mercedes Maldonado Copello. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá; Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy; y Universidad de los Andes: Fedevivienda. <https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/reforma-urbana-desarrollo-territorial>

## Recuperación de plusvalías por usos y aprovechamientos urbanísticos

### Conceptualización general

Las decisiones y acciones públicas en el proceso de urbanización generan valorizaciones diferenciadas para los terrenos, que justifican la utilización de instrumentos orientados a la recuperación por el propio sector público de la totalidad o parte de estos incrementos de valor. Junto con la recuperación de aquellas valorizaciones derivadas de decisiones e inversiones de obra pública, existen también mecanismos direccionados a la recuperación de la plusvalía derivada de decisiones urbanísticas vinculadas a la planeación y ordenamiento urbano.

La noción central de la recuperación por el sector público de valorizaciones del suelo originadas por usos y aprovechamientos urbanísticos tiene como fundamento la idea de que atribuir aprovechamientos diferenciados a los terrenos urbanos les confiere valorizaciones diferenciadas. Por lo tanto, las decisiones administrativas vinculadas a la concesión de esos beneficios deben ser objeto específico de la política urbana.

La observación detallada de la idea anterior ayuda a comprender su lógica interna. Se parte de la idea de que la definición de índices urbanísticos o de parámetros de zonificación, referentes a la intensidad de aprovechamiento del suelo o a los usos permitidos, tiene consecuencias para el precio de la tierra urbana. De modo general, usos más rentables y mayor aprovechamiento del suelo están asociados a precios relativamente más altos del suelo. Es necesario considerar, entonces, que los índices y parámetros urbanísticos definidos por cada municipio no son atribuidos aleatoriamente, desvinculados de las características urbanas de cada localidad. Por el contrario, estos índices en general reflejan un determinado grado de urbanización y disponibilidad de infraestructura, la cual en la realidad latinoamericana por costumbre se considera una responsabilidad pública.

De esta manera, se constata que la valorización del suelo, en el proceso de urbanización, deriva, directa o indirectamente, de la actuación pública urbanística, ya sea a través de inversiones públicas directas o de decisiones administrativas asociadas a inversiones públicas ya realizadas. Sin embargo, las contribuciones por mejoras y demás instrumentos para la recuperación de costos de obra pública no alcanzan a recuperar la parte de la valorización del suelo que no está directamente asociada a la inversión de recursos. Existe así un espacio para la introducción de instrumentos que permitan recuperar las valorizaciones originadas por acciones urbanísticas que definen y aumentan los usos y aprovechamientos del suelo urbano.

Esta idea, que viene siendo adoptada progresivamente en varios países latinoamericanos, tiene como referencia experiencias europeas desarrolladas principalmente a partir del inicio de la década de 1970. Aun cuando las iniciativas ocurren en contextos variados y con objetivos diversos, tienen en común la concepción de que es necesario regular el derecho de construir y someterlo al interés colectivo. También adoptan la noción de que derechos adicionales de uso y aprovechamiento deben ser objeto de licencias o autorizaciones administrativas específicas, las cuales deben ser concedidas como contrapartida de un beneficio en favor del sector público.

En esta categoría pueden ser agrupados, además de la *outorga onerosa do direito de construir e por alteração de uso* (Brasil) y la participación en plusvalías (Colombia), instrumentos utilizados

en otros países latinoamericanos como la contribución especial por plusvalía (Venezuela), y el retorno de las valorizaciones (Uruguay).

Resulta interesante observar, tanto en las experiencias nacionales como en los estudios de caso documentados, que existen varias distinciones tanto en el diseño como en la aplicación de estos instrumentos. Tal vez el aspecto más relevante, en una lectura comparada, sea la porción o proporción de la valorización del suelo generada que el instrumento se propone recuperar, lo que define su importancia relativa en la estructuración de un sistema de instrumentos de recuperación de plusvalías de suelo urbano.

Finalmente, vale la pena resaltar que la *outorga onerosa do direito de construir* (por sus siglas en portugués OODC), a diferencia de otros instrumentos como la participación en plusvalías de Colombia, no es definida como un tributo. Es decir, no es considerada jurídicamente como obligación impositiva (impuesto, tasa o contribución), sino como una contrapartida derivada de un beneficio concedido al propietario del terreno. Este último tiene siempre el derecho de acogerse al beneficio y pagar por el o no, conforme la definición del Supremo tribunal federal de Brasil (Recurso extraordinario No. 387.047-5, Ministro relator Eros Grau, 2008).

## **Experiencias nacionales**

### Outorga onerosa do direito de construir e por alteração de uso (Brasil)

#### *Definición / Previsión legal*

La OODC aparece en la legislación de Brasil como un instrumento de política urbana en 2001, en el Estatuto de la Ciudad (Ley federal No. 10.257). Sin embargo, con anterioridad en muchas ciudades ya se utilizaba instrumentos similares, cuyos fundamentos se remontan a la década de 1970 y se basan en las ideas del “suelo creado”. Existen casos, inclusive, en que el término “suelo creado” fue directamente utilizado para denominar el instrumento municipal, como por ejemplo en Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul).

Ejemplos de figuras con otra denominación legal, aunque conceptualmente seguidores del formato básico de la OODC, fueron la *alteração de índice e alteração de uso e outorga onerosa de construção* (ciudad de Campo Grande en el estado de Mato Grosso do Sul), la *licença onerosa* (ciudad de Goiânia, Estado de Goiás), y la *contraprestação* (ciudad de Salvador, Estado de Bahia) (Furtado et al. 2006). Sin embargo, con la revisión de los planos directores para su ajuste a los preceptos del Estatuto de la Ciudad, poco a poco, se va consolidando el modelo de instrumento de OODC definido a nivel federal. En las ciudades mencionadas, los nuevos planos directores municipales incorporaron, en 2006, 2007 y 2008 respectivamente, el instrumento utilizando la denominación del estatuto de *outorga onerosa*.

El Estatuto de la Ciudad contiene, en el artículo 28 numeral 1, la previsión legal de la *outorga onerosa do direito de construir*. Determina que “*El plan director podrá señalar áreas en las cuales el derecho de construir podrá ser ejercido por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, por medio de contrapartida que deberá ser prestada por el beneficiario*” (traducción libre), y define el coeficiente de aprovechamiento como la relación entre el área

edificable y el área del terreno. La innovación más importante es la referencia a la adopción de un coeficiente de aprovechamiento básico para las áreas consideradas en el plan director.

De esta forma, el coeficiente de aprovechamiento básico corresponde a la edificación que el propietario puede realizar sin necesidad de pagar la contrapartida. Cabe resaltar que el numeral 3 del mismo artículo faculta a los municipios para fijar, a través de sus planes directores, el coeficiente básico único para toda la zona urbana o coeficientes diferenciados para áreas específicas al interior de la propia zona urbana.

En el mismo artículo se define que el plan director deberá fijar también los coeficientes máximos de aprovechamiento para las mismas áreas. Los coeficientes máximos deben responder a la capacidad de la infraestructura y el aumento de densidad esperado en cada área, de manera que los coeficientes máximos definan los límites hasta los cuales podrá ser ejercido el derecho de construir, mediante el pago de una contrapartida. Por lo tanto, los coeficientes máximos de aprovechamiento son los que están vinculados a criterios urbanísticos.

Un aspecto de gran importancia de la OODC en el sistema jurídico urbanístico de Brasil es su carácter no tributario, es decir, no es impositivo, sino facultativo para el particular interesado en hacer uso de aprovechamientos urbanísticos adicionales o usos más rentables. Por esta razón, la obligación de pagar por OODC solamente surge en el caso en que el particular decide materializar la intención de cambio prevista en la legislación municipal, esto es, al momento de solicitar una licencia de urbanización o construcción. Así, la OODC no es ni una tasa, ni un impuesto ni una contribución, es fundamentalmente una contrapartida exigida por el poder público al particular interesado en beneficiarse de usos y aprovechamientos superiores a los básicos definidos por el plan director.

La destinación de los recursos recaudados por cuenta del instrumento de OODC se orienta hacia actividades de interés público y social. Por definición legal, estos recursos deben ser utilizados en programas de regularización jurídica y mejoramiento físico de asentamientos precarios, la ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social, la constitución de reservas territoriales, el ordenamiento y direccionamiento de la expansión urbana, la implementación de equipamientos urbanos y comunitarios, la creación de espacios públicos de recreación, áreas verdes, unidades de conservación o para la protección de áreas de interés ambiental, histórico, cultural o de paisajismo (Estatuto de la Ciudad, artículos 26 y 31).

En complemento con lo anterior, el Estatuto de la Ciudad también prevé, en el artículo 29, que el plan director podrá demarcar las áreas en las cuales será permitida la alteración de uso del suelo, también mediante contrapartida a ser prestada por el beneficiario. La *outorga onerosa por alteração de uso* se cobra, ya sea en dinero o en especie equivalente, como consecuencia de la modificación o la extensión de los usos y de los diferentes tipos de actividades que los componen, previstos en la legislación de uso y ocupación del suelo.

### *Operación / Reglamentación*

Para la puesta en marcha de la OODC, el Estatuto de la Ciudad deja a cargo de los municipios, ya sea a través del Plan Director (artículo 28) o de leyes municipales específicas (artículo 30), la

definición de los parámetros urbanísticos, el establecimiento de los coeficientes máximo y básico de aprovechamiento, las fórmulas de cálculo de la contrapartida a cargo del beneficiado interesado en el mayor aprovechamiento, y los posibles casos de exención de pago.

El coeficiente básico corresponde a la parte de la edificación sobre la cual no cabe el cobro de la contrapartida, mientras que el coeficiente máximo establece el límite para la construcción y el pago de la concesión onerosa corresponde a la fracción o parte de la edificación que supere el coeficiente básico hasta el tope establecido por el coeficiente máximo. Las áreas correspondientes a los coeficientes adoptados deben ser delimitadas en el plan director municipal (artículo 42).

El valor de la contrapartida debida es, en general, definido a partir de fórmulas de cálculo para el cobro, que permiten mayor transparencia y previsibilidad tanto del monto como de las condiciones de pago de la concesión onerosa del derecho de edificar. En las experiencias concretas de implementación (Furtado et al. 2006), las fórmulas de cálculo se basan en valores tan variados como el valor catastral o fiscal del terreno establecido en la planta genérica de valores (como ocurre en Niterói, Estado de Rio de Janeiro), un valor de mercado especialmente calculado para tal fin (caso de Porto Alegre, Estado de Rio Grande do Sul), e inclusive, de forma equivocada, en el valor del costo nacional de un metro cuadrado de construcción civil (denominado como *custo unitario básico*). En general, las fórmulas también consideran factores que podrían ser definidos como de corrección (incluidos en la propia fórmula de cálculo), de ajuste (según usos, tipos de concesión o contrapartida), o de reducción (en general objeto de negociación política) (Furtado et al. 2006).

Así como el valor de la concesión de derechos de construir es definido por medio de una fórmula de cálculo, el tipo de contrapartida también es establecida por el municipio, ya sea en dinero o en especie (terrenos, obras o incluso servicios). Sin embargo, aun cuando no se realice el pago en dinero sino en especie, la contrapartida siempre deberá destinarse a los fines obligatorios y expresamente establecidos por el Estatuto de la Ciudad.

La gestión y control de los recursos puede realizarse a través de fondos municipales creados para tal efecto (Fondos de desarrollo urbano municipales), sobre la responsabilidad de un consejo gestor. Estas figuras facilitan que la destinación final de los recursos se cumpla, contribuyendo, adicionalmente, a una mayor transparencia de todo el proceso y de cumplimiento del interés público. Dado que el alcalde incurre en una causal de actuación ilegal (denominada en el sistema jurídico brasileño como *improbidade administrativa*) en caso de que los recaudos no sean destinados a los objetivos legalmente previstos (artículo 52 del Estatuto de la Ciudad), un fondo específico es el mejor esquema de control y gestión de los recursos recaudados por el cobro de la OODC.

### *Cuestiones de aplicabilidad / Implementación*

Un aspecto importante para la definición de los coeficientes de edificabilidad se refiere a la determinación del coeficiente de aprovechamiento básico. La adopción de un coeficiente básico unitario para toda la ciudad se explica en la medida en que si se establecen coeficientes básicos diferenciados según la zona de la ciudad, se estaría beneficiando a algunos propietarios en

detrimento de otros. Adicionalmente, establecer un coeficiente básico unitario ayuda en el proceso de aceptación social y política del instrumento, pues permite un tratamiento igual a todos los terrenos y propietarios.

Sin embargo, las experiencias reales de implementación ameritan una observación importante: el universo analizado no es homogéneo, ni existe un modelo que fije los coeficientes de aprovechamiento. La mayoría de las ciudades establece coeficientes tanto básicos como máximos variados para diferentes áreas de la ciudad, y en general estos son mayores en las áreas centrales.

Han existido casos en que los antiguos coeficientes máximos, que en general ya existían en la normativa urbanística municipal, en escenarios de reforma legal, son adoptados como coeficientes básicos. Este cambio termina por incorporar de forma automática coeficientes de aprovechamiento mayores dentro del coeficiente básico aun cuando los mismos no hayan sido efectivamente materializados en los terrenos al momento del ajuste normativo. Lo anterior, lleva a un escenario de desequilibrio a favor de los propietarios y en detrimento de la colectividad, toda vez que impide el cobro de dichos aprovechamientos que de forma legítima pertenecen al Estado y refuerza una cultura de apropiación privada e individual de los beneficios derivados de la urbanización. En este sentido “(...) no se puede ignorar la referencia al peso político de alterar índices previamente atribuidos a los terrenos urbanos, que se reflejan en el hecho de que en varias ciudades los índices definidos por la zonificación anterior fueron adoptados como básicos” (Furtado et al. 2006, 36; traducción libre).

Aun cuando el principio de implementación del instrumento tenga un carácter eminentemente fiscal, algunos de los parámetros e índices presentes en la delimitación de los instrumentos pueden contribuir a la adopción de la concesión onerosa del derecho de construir con un sentido urbanístico. Lo anterior por cuanto el instrumento puede incidir en las tendencias de densificación y verticalización de las diferentes áreas de la ciudad. Esta intención urbanística se evidencia también cuando se establece la progresividad en el cálculo de la contrapartida, se definen factores de ajuste diferenciado o cuando se utiliza el instrumento únicamente en determinadas áreas de la ciudad.

Un aspecto importante para considerar es la relación y articulación del instrumento de concesión onerosa del derecho a construir con los demás instrumentos previstos en el plan director, en especial con el instrumento de transferencia de derechos de construir. Este último instrumento, complementario a la OODC, se utiliza para compensar a propietarios que, por razones de protección o preservación en áreas urbanas, no puedan materializar los usos y aprovechamientos básicos que la ley les otorga. La compensación mediante transferencia debe considerar únicamente la diferencia entre el uso y aprovechamiento actual—ya materializado— y los coeficientes básicos que de forma gratuita la ley ya le permite u otorga de forma gratuita al propietario. Aquellos usos y aprovechamientos superiores al coeficiente básico le pertenecen a la colectividad —representada por el Estado— lo que justifica la exigencia de una contrapartida por el Estado al particular.

De acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, el único parámetro de gratuidad en edificabilidad para el particular es el coeficiente de aprovechamiento básico y por ello es el criterio que fundamenta

ambos instrumentos (tanto la OODC como la Transferencia de Derechos de Construir). Sin embargo, este precepto no está debidamente internalizado y clarificado en las propias políticas urbanas municipales, como se observó en una investigación realizada en doce municipios brasileños, de los cuales once habían previsto ambos instrumentos (Furtado et al. 2006).

Por último, cabe mencionar que la mayoría de las experiencias aún se encuentran en período de implantación o consolidación, siendo pocos los trabajos existentes de evaluación de resultados, ya sea en la obtención de recursos, en la implementación propiamente dicha, o en sus consecuencias sobre la actividad inmobiliaria o sobre los precios del suelo urbano.

#### *Outorga onerosa por alteração de uso / Concesión onerosa por alteración de uso*

La modalidad del instrumento denominada como *outorga onerosa por alteração de uso* (por sus siglas en portugués OOAU) ha tenido una reducida previsión y utilización en las legislaciones municipales de Brasil. A modo de ilustración se citan los casos de Salvador (Estado de Bahía), Brasilia (Distrito Federal) y Campo Grande (Estado de Mato Grosso do Sul).

En el plan director de desarrollo urbano del Municipio de Salvador de 2008, el instrumento de *outorga onerosa de alteração de uso* es definido como “El instrumento por medio del cual el poder público municipal, mediante el pago de contrapartida financiera a ser prestada por el beneficiario, podrá autorizar usos o el ejercicio de parámetros urbanísticos más permisivos, en las situaciones y mediante los criterios establecidos en esta ley” (Plan Director, artículo 258; traducción libre). Los numerales 1º y 2º del mismo artículo incluyen una restricción importante para su uso, el instrumento queda limitado al ámbito de las operaciones urbanas consorciadas, las cuales requieren de ley específica en la que se debe definir las situaciones y criterios específicos para la implementación del instrumento de *outorga onerosa de alteração de uso*.

En Brasilia, Distrito Federal, la *outorga onerosa por alteração de uso* ha sido incluida en la Ley complementaria No. 294 del 27 de junio de 2000. Según esta normativa “La concesión onerosa de alteración de uso debe cobrarse, mediante pago en moneda, por la modificación o extensión de los usos y de los diversos tipos de actividades que los componen, previstos en la legislación de uso y ocupación del suelo para el edificio o cualquiera de sus niveles (pisos), que se beneficien de la valorización de dicha edificación” (traducción libre, artículo 2). Dicha ley prevé la utilización del instrumento tanto para las situaciones de cambio de uso o tipo de actividad con relación a los previstos por la ley municipal (artículo segundo, numeral primero), como para la inclusión de un nuevo uso o tipo de actividad. Incluso, en casos limítrofes entre áreas con parámetros normativos diferenciados, se prevé la OOAU para la extensión de la norma de uso, edificación y altura vigentes en un área a vecinos contiguos pero pertenecientes a otro segmento de zonificación (artículo 2, numeral 2).

En Campo Grande, el instrumento fue previsto desde el año 2000 en la Ley de urbanización negociada No. 3.228, posteriormente substituida por el Plan Director aprobado en 2006. Sin embargo, entre 2000 y 2006 nunca fue realizada ninguna solicitud de un particular de alterar los índices o usos a través de la urbanización negociada (Furtado, et al., 2006). La reglamentación municipal del instrumento es necesaria pero no suficiente para su efectiva utilización y puede incluso generar condiciones que hagan innecesarios a estos instrumentos.

### *Operação interligada (antecedente) / Operación interligada (antecedente de la OODC)*

Durante las décadas de 1980 y 1990, algunas ciudades brasileñas adoptaron un instrumento semejante en algunos aspectos al suelo creado, aunque sin considerar algunos de sus principios básicos. Esos instrumentos, denominados operaciones interligadas, eran una forma de flexibilización de los índices urbanísticos, para casos puntuales, a cambio de contrapartidas por parte del propietario beneficiado con tal alteración. Es decir, se trataba de excepciones negociadas de la norma urbanística vigente. Este instrumento puede considerarse como una especie de decisión negociada puntual entre el beneficiario y el poder ejecutivo municipal, que no hacía parte del contexto más general del planeamiento urbano municipal.

En general, el municipio aprobaba una ley genérica sobre las operaciones interligadas, quedando facultado a partir de entonces para utilizar el instrumento en forma individual y particular, por medio de la derogación a la legislación de zonificación en proyectos propuestos por los desarrolladores inmobiliarios (Wilderode 1994).

Las justificaciones de la adopción de tal instrumento incluían argumentos como el desuso y complejidad de las normas urbanísticas, las nuevas tendencias de uso y ocupación de la ciudad, y la necesidad de densificación o verticalización para mejorar el aprovechamiento de la infraestructura disponible en algunas áreas de la ciudad. Sin embargo, en la práctica el uso de este instrumento significaba principalmente posibilidades de mayor aprovechamiento y, como consecuencia, mayor valorización de los terrenos urbanos.

En São Paulo, donde el instrumento apareció por primera vez a mitad de la década de 1980, fue derivado de la llamada “ley de desfavelamento,” en la cual el propietario de un área ocupada por *favelas* podría solicitar alteraciones de los índices y características de uso y ocupación del suelo, siempre que se obligara a donar a la municipalidad habitaciones de interés social para la población en condición de *favela* (Bonduki 1996). Posteriormente, la contrapartida en habitaciones sociales fue transformada en contrapartida financiera.

Con la diseminación de dichas experiencias, comenzaron también a multiplicarse las controversias sobre la utilización de las operaciones interligadas. En general, el instrumento se limitaba a contribuir para la verticalización y densificación de los barrios en los cuales el mercado tenía sus mayores intereses, como, por ejemplo, fue el caso de Niterói, Estado de Rio de Janeiro (Valverde, 2007). Otras críticas señalaban que “El principio que viabiliza las Operaciones Interligadas, esto es, la posibilidad de superar los límites fijados por la Ley de Zonificación de forma puntual puede dar lugar a muchos abusos y viabilizar decisiones casuísticas que beneficien a algunos sectores en detrimento de otros” (Sandroni 2001, 61).

A partir de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, algunos analistas consideran que las operaciones interligadas han dejado de ser permitidas por la legislación brasileña, pues la nueva legislación no reconoce la flexibilización casuística de los índices urbanísticos. El artículo 28 numeral 3 deja claro que el plan director definirá los límites máximos a ser alcanzados por los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de densidad esperado en cada área. Además de lo anterior, el derecho de sobrepasar los límites básicos es definido para una zona de la ciudad, y no concedido caso a caso,

como ocurría con las operaciones interligadas.

### Participación en Plusvalías (Colombia)

#### *Definición / Previsión legal*

La definición legal de la contribución denominada participación en plusvalías comprende un antecedente legislativo y dos momentos de producción normativa. En 1989 fue expedida la Ley No. 9 de reforma urbana en la cual se incluyó la figura de la contribución de desarrollo municipal. Esa figura, desarrollada al final de este segmento, si bien no fue implementada, se consolidó como el antecedente normativo más claro del actual instrumento. En 1991, fue expedida en Colombia una nueva constitución política, vigente actualmente, que abrió un importante espacio al tema de la reforma urbana. El nuevo texto constitucional incorporó explícitamente la función social y ecológica de la propiedad, principio fundamental para el desarrollo de instrumentos que materializaran la noción de equilibrio en las cargas y beneficios para el ejercicio de la propiedad privada. En el artículo 82 de la constitución se incluyó de forma explícita como uno de los deberes del estado el de cobrar la plusvalía generada por la acción urbanística. La participación pública en las plusvalías se transformó así de un propósito a un instrumento de aplicación obligada por los servidores públicos en ejercicio de la función pública del urbanismo. Esta categoría jurídica ha permitido la defensa del instrumento en no pocas discusiones judiciales.

Este importante avance se vio ampliamente reforzado con la expedición de la Ley No. 388 de 1997, o ley de desarrollo territorial. Esta ley es considerada como un esfuerzo de adecuación de los contenidos de la Ley No. 9 de 1989 a los nuevos parámetros constitucionales, tanto en materia urbanística como en su intento descentralizador y de fortalecimiento municipal. La nueva ley derogó la llamada contribución de desarrollo municipal, así como estableció y dio una primera reglamentación al tributo de participación en plusvalías (artículo 73 y subsiguientes) a fin de abrir el camino para su puesta en marcha por los gobiernos locales. Con este tributo se buscaba que los propietarios del suelo dejaran de ser los socios silenciosos del Estado para convertirse en contribuyentes de la producción de la ciudad. De esta forma se materializaría el cumplimiento de “(...) una de las principales obligaciones impuestas a la propiedad en Colombia (...) la de ‘transferir’ o hacer partícipe a la colectividad de una proporción de los incrementos en el precio de la tierra derivados de la acción del Estado” (Maldonado 2006, 54).

Desde el punto de vista teórico, la noción de recuperación en plusvalías ocupa un lugar central en la actuación pública, por lo que, en Colombia la participación en plusvalías, además de mecanismo de sostenibilidad fiscal para financiar el desarrollo urbano, se proyecta como un instrumento de regulación del mercado de suelo urbano, y un instrumento de gestión. Sin embargo, en la práctica es difícil alcanzar estos múltiples y ambiciosos objetivos con un único instrumento que, además, presenta importantes complejidades de implementación.

Un aspecto interesante reside en que la participación en plusvalías es un derecho colectivo por mandato constitucional. Esta categoría permite la interposición de acciones públicas y de interés general o colectivo para exigir a los gobiernos municipales a cumplir con la obligación de cobrarla. Lo anterior abre un espacio importante a la participación y control social de las

decisiones gubernamentales y a la superación de posiciones políticas de no cobro del tributo.

El fundamento legal y conceptual del instrumento está en el reconocimiento de que “(...) las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones” (artículo 73, Ley No. 388 de 1997). La naturaleza jurídica del tributo fue ya discutida y decidida en las altas cortes. Se le considera como una contribución o tributo vinculante que recae sobre una porción específica de ciudadanos, aquellos que obtienen un beneficio económico derivado o fundamentado en las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas en interés general (es el llamado ejercicio de la función pública del urbanismo). Estas acciones pueden ser tanto decisiones y actuaciones (asociadas a los usos y aprovechamientos posibles del suelo) como acciones propiamente dichas de obra e inversión pública.

Sin embargo, es importante recordar que en Colombia existe una amplia tradición con el uso de la contribución de mejoras para cobros por obras públicas, aunque basado en el costo de obra y no en el beneficio. Por ese motivo, en general las experiencias de participación en plusvalías se han orientado mucho más a recuperar los beneficios generados por decisiones y actuaciones urbanísticas derivadas de la regulación de los usos del suelo que aquellos generados por obras públicas.

Para que la participación en plusvalías se haga exigible como tributo se requiere la configuración del llamado hecho generador. Se configura el hecho generador cuando una autorización específica permite un cambio de la situación actual de aprovechamiento a una situación de mayor beneficio ya sea por un uso más rentable (como podría ser el cambio de uso residencial a comercial) o una mayor edificabilidad. Sin embargo, como el beneficio se deriva de decisiones públicas de urbanismo: “De una interpretación integral se deduce, con total claridad, que el hecho generador de la obligación tributaria de participación en plusvalías está constituido por: (1) las decisiones administrativas que (2) configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, y que (3) autorizan específicamente a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor área edificada. Se requiere la concurrencia de estos tres elementos; en modo alguno es suficiente uno de los tres. Hay un cuarto elemento, que hace parte de las normas relativas al cálculo de la base gravable y es que las autorizaciones en cuestión produzcan efectivamente un incremento en los precios del suelo” (Maldonado et al. 2006, 252; **negrita dentro del texto**).

Los hechos generadores del beneficio específico y de la obligación están establecidos en la propia Ley No. 388, artículo 74, así: 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, ya sea por el incremento del índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos al mismo tiempo, y 4. La ejecución de obras públicas que hayan dado lugar a valorización.

Sin embargo, en este instrumento se observa una importante diferencia en el tiempo entre el momento en que ocurre el efecto plusvalía desde el punto de vista normativo y la materialización

de la obligación de pagar cierta y clara en cabeza de un beneficiario específico. Los municipios toman las decisiones de uso y aprovechamiento del suelo que generan plusvalías en los planes de ordenamiento territorial (desarrollados en el capítulo anterior), que son actos de carácter general, y es allí cuando la ley ordena liquidar el efecto plusvalía. Pero “la obligación de pagar la participación solo se concreta cuando se autoriza de manera específica los mayores aprovechamientos del suelo” (Maldonado 2006, 56).

Esto significa que la obligación se concreta y hace exigible para el beneficiado en el momento en que solicita una autorización específica, esto es, pide una licencia (de urbanización o construcción), realiza el cambio efectivo de uso del inmueble, celebra actos de transferencia de dominio, o con la adquisición de títulos representativos de certificados de derechos de construcción. Para obtener la autorización el beneficiario deberá primero pagar el gravamen al municipio. La forma de pago es establecida también a nivel municipal dentro de las opciones en dinero, terreno, participación en proyectos inmobiliarios, obras, y títulos valores que la ley ofrece (artículo 84, Ley No. 388 de 1997).

Es importante resaltar que este es un tributo del orden municipal a cargo de los gobiernos locales, quienes pueden participar con un tope: entre el 30% y el 50% del mayor valor generado por sus propias actuaciones públicas, la tasa exacta de participación es definida por los Concejos Municipales (artículo 78, Ley No. 388 de 1997).

Finalmente, este tributo tiene destinación específica señalada a nivel conceptual en el artículo 73 de la misma ley: “(...) defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital”. Esta destinación también es especificada en el artículo 85 donde se da prioridad a la vivienda social, el mejoramiento de asentamientos precarios, el espacio público, el transporte masivo, las unidades de actuación urbanística, expropiaciones en áreas de renovación urbana y el patrimonio cultural. Cada municipio decide las prioridades de inversión dentro de estas alternativas de destinación específica.

### *Operación / Reglamentación*

La ley nacional hizo un esfuerzo por dejar sentadas las bases para la operacionalización del tributo al detenerse en detalles correspondientes al efecto plusvalía, el área sobre la que se realiza el cálculo, el procedimiento de cálculo, la liquidación e incluso su revisión (artículos 74 a 82, Ley No. 388 de 1997). Sin embargo, para su puesta en marcha han sido necesarios no solo la expedición de decretos reglamentarios desde el nivel nacional, como lineamientos de la autoridad nacional oficial de avalúos (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), conceptos y reglamentaciones a nivel municipal, de los que resaltan los expedidos por Bogotá, ciudad pionera en su implementación que venció buena parte de los obstáculos técnicos, normativos y desde las propias administraciones municipales, existentes desde la expedición de la ley hasta 2004.

La operación del tributo comienza por la actuación de los concejos municipales (órganos legislativos municipales de elección popular), los cuales deben expedir Acuerdos de carácter general con las normas que regirán la implementación de la Participación en Plusvalías en su

respectiva ciudad. Esta reglamentación debe establecer tanto los sujetos del tributo como las entidades encargadas de su cobro, criterios y reglas específicos para la determinación del efecto plusvalía, entidades responsables y de nuevo las reglas para la liquidación, etc. Entre las ciudades que han aprobado Acuerdo para el cobro de la Participación en Plusvalías se encuentran: Cali, Bogotá, Barranquilla, Medellín, Pereira, Montería, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Sopó, Tocancipá, Cartagena, Cúcuta, Armenia, Tunja y Yopal, ciudades con tamaños muy diversos además de diferente condición técnica, económica, social y territorial.

Un aspecto muy discutido y que es central para la aplicabilidad es la determinación efectiva del incremento o plusvalía en el precio del suelo, llamada base gravable. Se ha establecido la metodología de avalúo de zonas geoeconómicas homogéneas, y se requieren dos avalúos: uno anterior a la decisión o acción urbanística y otro con posterioridad.

A partir de no pocas discusiones y estudios a nivel técnico y de condiciones municipales, el método de avalúo elegido para este cálculo es el llamado residual, en el que por residuo se busca “(...) establecer la incidencia sobre el precio del suelo de la edificabilidad adicional o el nuevo uso autorizado” (Maldonado 2006, 56). Con base en dicho método, y una vez se han expedido los instrumentos de ordenamiento que generan el beneficio, por solicitud del Alcalde, peritos públicos o privados realizan el cálculo del incremento o plusvalía “(...) por metro cuadrado y por zonas geoeconómicas homogéneas, se liquida la participación y se publica en prensa de amplia circulación y se inscribe en el registro inmobiliario, con el fin de informar a terceros y que la participación no sea pagada al propietario sino que el comprador de terrenos objeto de la participación, urbanizador o constructor, la reserva para pagar a la administración municipal” (Maldonado 2006, 56).

### *Cuestiones de aplicabilidad / Implementación*

Como ocurre con cualquier ejercicio de implementación de un instrumento, fueron muchas las cuestiones de aplicabilidad que surgieron al inicio de las experiencias. Algunas de ellas dieron origen a profundas discusiones ante los jueces, otras han encontrado salidas técnicas y políticas y algunas otras continúan siendo motivo de conflicto.

Un primer aspecto se basa en el desajuste entre el momento en que se expidieron los primeros planes de ordenamiento territorial y el inicio de las experiencias pioneras. En general, los primeros planes de ordenamiento territorial fueron expedidos con posterioridad a 1997 (alrededor del año 2000), y la experiencia pionera de Bogotá fue posterior. Se discutía que los propietarios del suelo ya de facto se habían beneficiado con los nuevos aprovechamientos y usos bajo la forma de derechos adquiridos por lo que no se podría aplicar el tributo para ese cambio normativo. Este problema se resolvió aclarando que los planes de ordenamiento territorial contienen directrices de carácter general que después derivan en normas y acciones urbanísticas que particularizan los beneficios. En consecuencia, es posible calcular la plusvalía o mayor valor del suelo, en el momento en que se concrete ese mayor valor bajo la forma de un aprovechamiento específico.

Otro aspecto de trámite importante tiene que ver con el plazo concedido por la ley para calcular el efecto plusvalía. El artículo 80 de la ley estableció un plazo de cinco (5) días hábiles siguientes

a la expedición del POT o del instrumento que lo desarrolle para liquidar el efecto. En muchos casos, la expedición del POT no estuvo acompañada de dicho trámite, pero se aclaró que sin la existencia del acuerdo municipal no es posible entrar a realizar ninguna liquidación, primero debe aprobarse y reglamentarse el instrumento por el concejo municipal y luego sí a nivel de POT, cuando comienza a contar el plazo.

Una cuestión difícil de resolver es el análisis del cambio normativo que da lugar a la plusvalía. De una forma simple, el análisis debía basarse en las diferencias encontradas entre las condiciones de uso y aprovechamiento de la norma anterior y las nuevas. No obstante, en muchas ciudades del país la norma anterior a los primeros POT era muy alta y en estricto sentido el POT las redujo o, en casos peores, las incorporó como base.

Finalmente, debe señalarse que la experiencia de Bogotá fue fundamental para sacar el tributo adelante. Gracias al apoyo político y técnico, el instrumento logró implementarse de manera directa con base en lo establecido por la ley 388 de 1997 y el desarrollo municipal legislativo, superando obstáculos que, hasta entonces, se consideraban insuperables sin una reforma legal (que significaba someter el instrumento a nueva discusión en el congreso nacional). Obstáculos como un error de redacción en la ley para el cobro de mayor edificabilidad, los “derechos adquiridos” arriba mencionados (Furtado 1999), doble tributación con relación a los impuestos de renta y predial, mayores costos para conseguir cobrar el tributo que lo que se recaudaría e, imposibilidad del cobro por el extenso tiempo que tomaría liquidar y cobrar, fueron superados por el equipo bogotano y permitieron llevar a la realidad el instrumento (Salgado et al. 2007).

#### *Contribución de desarrollo municipal (antecedente legislativo de la participación en plusvalías)*

La Ley No. 9 de 1989, o de reforma urbana, antecedente legislativo más importante de la actual ley de desarrollo territorial (Ley No. 388 de 1997), contemplaba como uno de los instrumentos financieros para la reforma urbana, la denominada Contribución de Desarrollo Municipal. Establecida en los artículos 106 a 109, esta figura presenta gran similitud con la vigente Participación en Plusvalías tanto en la naturaleza y origen del instrumento como en su finalidad e, incluso, su concepción como mecanismo de financiamiento municipal. Esta norma creaba la obligación para propietarios o poseedores de pagar esta contribución cuando “(...) su terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal” (artículo 106). Asimismo, establecía en el artículo 107 los hechos generadores que daban lugar a su cobro: a) el cambio de destinación del inmueble, b) el cambio de uso del suelo, c) el aumento de densidad habitacional, área construida o porción ocupada del predio, d) la inclusión dentro del perímetro urbano o el de los servicios públicos, y e) las obras públicas de beneficio general cuando así lo determinasen los concejos municipales.

En este instrumento ya se observaba el interés del legislador en establecer el momento de exigibilidad del tributo y de materialización del beneficio económico, al señalar que “La Contribución de Desarrollo Municipal se liquidará y cobrará en la oportunidad en que el propietario o poseedor capte el beneficio de un mayor valor real de inmueble, bien sea por transferencia del dominio, gravamen hipotecario, mutación física o los demás susceptibles de inscripción en el registro de instrumentos públicos y por la celebración de nuevos contratos de

arrendamiento” (artículo 108, Ley No. 9 de 1989). Sobre su origen puede decirse que “(...) al parecer estuvo inspirado en la Constitución Alemana de 1919, pero es al mismo tiempo una elaboración surgida en el contexto colombiano, donde existe una temprana y sólida tradición de aplicación de la contribución de valorización o contribución de mejoras” (Maldonado 2006, 28). Se le considera únicamente como antecedente legislativo que no tuvo implementación efectiva, la misma fue derogada por los artículos 73 y siguientes de la Ley No. 388 de 1997 en los que se estableció la contribución por participación en plusvalías.

## Estudios de caso

### ... en Niterói-RJ, Brasil

Valverde, 2007	<p><b>Recuperación de plusvalías urbanas a través de operaciones interligadas y del cobro de suelo creado: la experiencia de la ciudad de Niterói, RJ, Brasil</b></p> <p><a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a></p>
<p>El artículo describe los mecanismos y trayectoria de aplicación del instrumento operaciones interligadas en Niterói entre 1999 y 2002, así como las razones que llevaron a revocar la ley que las reglamentaba con la aprobación del Estatuto de la Ciudad. Este instrumento fue utilizado para la concesión de aumento de edificabilidad para terrenos, llegando a ser posible, a través de las operaciones interligadas, duplicar el número de pisos permitidos para un terreno. Presenta también la implementación del suelo creado, incorporado por los planos urbanísticos regionales y por el plan director de 1992, así como las diferencias básicas entre los dos instrumentos.</p>	

### ... en Porto Alegre-RS, Brasil

De Cesare y Damasio, 2007	<p><b>Otorgamiento oneroso del derecho de construir. La experiencia del suelo creado en Porto Alegre</b></p> <p><a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a></p>
<p>Este trabajo ofrece la importancia de la implementación del instrumento suelo creado en el municipio de Porto Alegre, resaltando algunos aspectos relacionados con la forma como fue reglamentado. Se da especial énfasis a: i) su relación con otro tipo de instrumentos que implican el uso de coeficientes de aprovechamiento en el municipio, ii) el impacto que el uso del instrumento produce en el paisaje urbano, y iii) su eficacia como instrumento urbanístico y de redistribución de la renta urbana.</p>	

### ... en São Paulo-SP, Brasil

Sandroni, 2001	<b>Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina">https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina</a>
<p>El proyecto denominado West Plaza fue uno de los primeros proyectos de operación interligada aprobados en la ciudad de São Paulo y uno de los que significaron más recaudo en contrapartidas económicas. El proyecto consistió, en una primera etapa, en el siguiente esquema: un emprendedor inmobiliario deseaba construir un shopping center ocupando tres cuerdas de la región oeste de la ciudad con un área total de cerca de 18.000m<sup>2</sup>. Esta área representaba un coeficiente de aprovechamiento igual a 1.0. Por medio de la operación interligada, se obtuvo un derecho de construir tres veces mayor, es decir de 54.000 m<sup>2</sup>. Como contrapartida por el beneficio, fueron entregados inicialmente los valores correspondientes a 475 viviendas de interés social (HIS por sus siglas en portugués). En la segunda etapa, fue negociada una contrapartida para el municipio a cambio de la autorización para la construcción de un pasaje interior que uniría los dos edificios, del mismo shopping center, que se encontraban separados por una calle.</p>	

### ... en Alvorada (RS), Blumenau (SC), Campo Grande (MS), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Natal (RN), Niterói (RJ), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Santo André (SP) e São Luís (MA), Brasil

Furtado, et al., 2006	<b>Otorgamiento o concesión onerosa del derecho de construir: panorama y evaluación de experiencias municipales</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir">https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/outorga-onerosa-do-direito-construir</a>
<p>Este documento ofrece los resultados finales de la investigación adelantada en 2006 sobre el instrumento de <i>outorga onerosa do direito de construir</i> y su penetración como instrumento de la política urbana municipal en las ciudades brasileñas. El desarrollo de la investigación partió de una revisión bibliográfica detallada enfocando los conceptos fundadores del instrumento. El trabajo incluyó el levantamiento, análisis, sistematización y evaluación comparativa de doce casos de aplicación de la OODC, en los municipios de Alvorada (RS), Blumenau (SC), Campo Grande (MS), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Natal (RN), Niterói (RJ), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Santo André (SP), y São Luís (MA). El levantamiento y profundización de los casos fueron realizados por medio de entrevistas dirigidas por los investigadores responsables. El carácter de la investigación es eminentemente cualitativo con relación a la implementación de la OODC.</p>	

### ... en Montevideo, Uruguay

Rodríguez, 2007	<b>El precio compensatorio por mayor aprovechamiento como instrumento de recuperación de plusvalías: un caso en la ciudad de Montevideo, Uruguay</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>La experiencia descrita se encontraba aún en proceso de desarrollo en la ciudad de Montevideo y se caracteriza precisamente por la generación de plusvalías a partir de un cambio en la zonificación impulsada por el sector privado en superficies previamente delimitadas a tales efectos. Tal cambio de zonificación, que pasaría a calificar como urbano un suelo rural, significa no sólo una modificación a los usos asignados, también implica mudanzas en todos los parámetros de edificabilidad permitidos. El contexto en el que se desarrolla el caso se caracteriza por una serie de definiciones y normativas generadas a partir de la aprobación del ‘Plan Montevideo’ (plan de ordenamiento territorial).</p>	

### ... en Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina

Ganem, 2007	<b>Ordenanza municipal en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe, Rep. Argentina) tendiente a utilizar algunos de los mecanismos de recuperación de plusvalías</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>El objetivo del proyecto descrito en el trabajo fue el de eliminar el índice libre de construcción e incorporar en la misma área objeto de regulación algún mecanismo de cobro para no permitir la construcción de forma ‘gratuita’. Para el autor la zona de aplicación corresponde a “un sector privilegiado de la ciudad, por su entorno urbano, su fabulosa vista al río y su ubicación dentro de un parque nacional. La composición social de la zona es de clase media alta, por lo que se consideró factible obtener fondos, a fin de promover otras zonas de la ciudad o para la preservación del patrimonio histórico. Es decir, no se trató de una operación urbanística destinada expresamente a recuperar plusvalías por la realización de una obra pública determinada en la zona, sino de una modificación normativa con la cual se intentó distribuir en forma más equitativa las cargas con relación a la construcción, considerando la infraestructura de cada zona” (página 58).</p>	

### ... en Cali, Colombia

Bonilla y Galeano, 2000	<b>La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso Desepaz — Cali</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/la-aplicacion-los-nuevos-instrumentos-captura-plusvalia?pubid=733">https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/la-aplicacion-los-nuevos-instrumentos-captura-plusvalia?pubid=733</a>
<p>En el contexto legislativo y político previo y de reciente aprobación de la Ley No. 388 de 1997, en el documento “(...) se analizan los factores tanto políticos como sociales que pueden incidir en el incremento del precio del suelo, cuando no existen mecanismos de gestión urbana lo suficientemente fuertes para controlar los procesos especulativos (...) se realiza una breve descripción de antecedentes del desarrollo del Macroproyecto Urbano ‘Desepaz’, en el municipio de Cali, el transitar político local y los factores que inciden en los procesos valorativos de la tierra durante su puesta en marcha y se analizan los instrumentos de captura de plusvalía vigentes en 1993, cuando se inicia el desarrollo de Desepaz, y su aplicabilidad. Finalmente, se hace el ejercicio de aplicación de los nuevos mecanismos de captura de Plusvalía implementados por la Ley 388 de 1997, con el fin de calcular la renta fiscal que se habría generado en el proceso y que el municipio de Cali dejó de percibir en el desarrollo del macroproyecto Desepaz, por no haber existido mecanismos eficientes para la captura de la plusvalía dentro de la legislación vigente” (página 3).</p>	

### ... en Bogotá, Colombia

Salgado, et al., 2007	<b>Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>El artículo documenta “la experiencia reciente de la ciudad de Bogotá en la aplicación de un instrumento diferenciado, pero complementario de la contribución de valorización, denominado participación en la plusvalía” (página 220). En el trabajo se analizan dos períodos de tiempo “el primero entre 2000 y 2002 y el segundo entre mediados de 2003 y el primer semestre de 2004, en los que la Administración Distrital inició y dio continuidad a la discusión sobre la adopción de la participación en la plusvalía” (página 221). Se describe la forma como, a partir de varias circunstancias favorables, fueron superados los aparentes obstáculos y desarrollados argumentos y capacidades técnicas, conceptuales y jurídicas para su implementación. Con esta base, en un tiempo récord de tres meses se logró por primera vez en el país “calcular, liquidar, aplicar la tarifa y notificar la obligación de pagar la plusvalía a los propietarios de aproximadamente 5.575 inmuebles” (página 221). El documento incluye detalles sobre la medición de los hechos generadores de la plusvalía, el cálculo del efecto plusvalía, la reglamentación del tributo, y las actuaciones de las entidades involucradas, entre otros.</p>	

## ... en Baruta, Venezuela

Vilaboy y Ornés, 2007	<b>La contribución especial por plusvalía en materia de urbanismo. Caso de estudio: Municipio Baruta, Caracas-Venezuela</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
El estudio se enfoca en documentar la aplicación del instrumento en el municipio de Baruta, caso pionero en Venezuela en el establecimiento y cobro de la llamada contribución especial por plusvalía. La experiencia ocurre durante los años de 1997 y 1998, con cobro en los sectores de la ciudad de La Naya-Las Manitas y la urbanización Las Mercedes.	

---

## Referencias bibliográficas

- Bonduki, Nabil. 1996. “Avaliação das Operações Interligadas como Instrumento de Captação de Recursos para a Habitação Social em São Paulo (1987–1992)”. En *Finanças Locais e Regionais*, ed. Milton Santos Filho. 81-102. São Paulo/Salvador: HUCITEC.
- Bonilla, Liliana y Juber Galeano. 2000. “La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso Desepaz-Cali”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/la-aplicacion-los-nuevos-instrumentos-captura-plusvalia?pubid=733>
- De Cesare, Claudia y Claudia Damasio. 2007. “Otorgamiento oneroso del derecho de construir. La experiencia del suelo creado en Porto Alegre, Brasil.” En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 95–107. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM). <https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Furtado, Fernanda. 1999. “Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação”. Tesis de Doctorado. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. <https://bit.ly/2UOmFuD>
- Furtado, Fernanda, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira, y 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>
- Ganem, Angel Enrique. 2007. “Ordenanza municipal en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe, Rep. Argentina) tendiente a utilizar algunos de los mecanismos de recuperación de plusvalías”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land

- Policy. (CD-ROM). <https://www.lincolnst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Maldonado, María Mercedes. 2006. “El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial”. En *Direito Urbanístico, Estudos Brasileiros e Internacionais*, ed. Edésio Fernandes y Betânia Alfonsin. 25–58. Belo Horizonte: Ed. Del Rey; y Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2006. “Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías”. En *Ciudades urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido*, ed. Rodrigo Rubio Vollert. 77–94. Bogota: Universidad de los Andes, Departamento de Arquitectura.  
[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Publicados/Operacion\\_Urbanistica\\_Usme-Maldonado\\_Mercedes-2006.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Operacion_Urbanistica_Usme-Maldonado_Mercedes-2006.pdf)
- Maldonado Copello, María Mercedes, Juan Felipe Pinilla Pineda, Juan Francisco Rodríguez Vitta, y Natalia Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/es/publicaciones/otro/planes-parciales-gestion-asociada-mecanismos-distribucion-equitativa-cargas>
- Rodríguez, Eloy E. 2007. El precio compensatorio por mayor aprovechamiento como instrumento de recuperación de plusvalías: un caso en la ciudad de Montevideo, Uruguay. En Vejarano, Maria Clara (Ed.). *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. (CD-ROM). <https://www.lincolnst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Salgado, Sandra V., Alexander Sierra, Magda Montaña, y María Clara Vejarano. 2007. “Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM). <https://www.lincolnst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Sandroni, Paulo. 2001. “Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo”. En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. 37–70. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; y Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>
- Valverde S., Luis Fernando. 2007. “Recuperación de plusvalías urbanas a través de operaciones interligadas y del cobro de suelo creado: la experiencia de la ciudad de Niterói, RJ, Brasil”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 165–185. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM). <https://www.lincolnst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Vilaboy, Patricia y Sandra Ornés V. 2007. “La contribución especial por plusvalía en materia

de urbanismo. Caso de estudio: Municipio Baruta, Caracas-Venezuela”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 323-352. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM).

<https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>

Van Wilderode, Daniel J. 1994. “Desregulamentação Urbana —as Operações Interligadas”. Disertación de Maestría. São Paulo: FAUUSP.

## Transferencia de Derechos de Desarrollo

### Conceptualización general

La idea central de la transferencia de derechos de desarrollo, edificabilidad, o construcción (en adelante TDC) consiste en la autorización que el poder público da al propietario de un terreno que, por alguna limitación administrativa, urbanística o ambiental, no puede ejercer los derechos constructivos reglamentados para aquel terreno, para transferir esos derechos de edificación, o parte de ellos, para otro terreno que pueda recibir este adicional constructivo.

El instrumento TDC está íntimamente asociado al tema de la recuperación de plusvalías, una vez que trata de los derechos constructivos de los terrenos urbanos. Así, tal como en el caso de las expropiaciones (ver capítulo 8), es un instrumento a través del cual la administración pública puede recuperar, o más ampliamente movilizar, plusvalías derivadas de las decisiones urbanísticas de uso y aprovechamiento del suelo.

La apropiación de este concepto ha sido bastante diversa no solo entre países sino también al interior de estos, observándose diferencias importantes en la previsión legal del instrumento aun entre municipios. En general, el instrumento cumple un papel auxiliar en la preservación ambiental o en la conservación de bienes inmuebles de valor histórico, artístico o cultural. Se le utiliza en procedimientos de regularización (de la tenencia de la tierra y/o de las construcciones), e incluso como alternativa para la indemnización por la expropiación parcial o total de inmuebles urbanos.

En los Estados Unidos, el instrumento se conoce generalmente como *transferable development rights* (TDR). El principio de la transferencia de derechos de desarrollo ofrece precedentes análogos en este país en, por lo menos, tres áreas: transferencia de derechos aéreos, venta de derechos sobre el agua, y reglamentaciones sobre petróleo y gas (Schnidman 1978).

En la década de 1970 se identificaban en los Estados Unidos tres variaciones básicas para el uso de la TDC: la preservación de edificaciones históricas, de las tierras cultivables, o de los espacios libres. Para la preservación de tierras cultivables y áreas libres, se definían las áreas objeto de preservación y los lugares que tendrían capacidad de recibir mayor densidad. Los propietarios de aquellas áreas con derechos de desarrollo limitados (por cuenta de la preservación) podían entonces vender la “densidad” adicional a los dueños de los terrenos de áreas posibles de densificación. El mismo concepto fue creado en Francia, principalmente para la preservación de áreas ambientales. En ambos casos, se desarrolló la noción de áreas emisoras y áreas receptoras, a fin de cuantificar el potencial a ser transferido a partir de la normatividad urbanística y de los valores atribuidos a cada una de las áreas (Renard 2001).

Con relación a la preservación de inmuebles con valor histórico, las primeras propuestas en los Estados Unidos de transferencia de densidades de inmuebles sujetos a preservación incluían la transferencia del derecho de construir para las propiedades contiguas. Esta solución significaba un incremento del área constructiva para las edificaciones vecinas, pero manteniendo la densidad promedio del área. Esta idea evolucionó hacia la posibilidad de utilizar el potencial constructivo en inmuebles no adyacentes o contiguos a la propiedad preservada, siendo delegado a un plan municipal o local (un instrumento de planificación) la identificación de los edificios históricos

objeto de preservación y las áreas que recibirían el potencial constructivo transferido (Bacellar 2006).

En los países latinoamericanos aún es incipiente la experiencia con el uso de la transferencia de derechos de edificabilidad. En Brasil, algunos municipios han implementado el instrumento. Se conoce también la experiencia de Ciudad de México para la preservación del centro histórico. En Colombia, de forma genérica se ha establecido la transferencia de derechos de construcción y desarrollo como una de las alternativas para garantizar el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano. Se propone su utilización tanto para el caso de compensaciones (en tratamientos de conservación) como para la distribución de cargas y beneficios dentro de unidades de actuación urbanística cuando participen varios propietarios.

El instrumento específico para realizar la transferencia de derechos de edificabilidad en Colombia fue definido en la ley bajo el nombre de *certificados de derechos de construcción y desarrollo* (Ley No. 388 de desarrollo territorial, artículos 88 a 90). Como ya se señaló, puede utilizarse como mecanismo de compensación para la protección de patrimonios ya sean históricos, ambientales, etc. Sin embargo, su implementación está sujeta al desarrollo normativo y técnico de títulos valores, y al establecimiento de sistemas de compensación estructurados para evitar efectos negativos o contrarios a la intencionalidad del instrumento, aspectos que aún no han sido positivamente superados. La trasposición de las bases del instrumento de la experiencia norteamericana al contexto latinoamericano no es directa, depende de principios básicos, como por ejemplo el contenido del derecho de propiedad, de los relativos a la regulación de usos y aprovechamiento del suelo, o de la noción de desigualdad frente a las cargas públicas para los ciudadanos.

En los debates sobre la aplicación de la transferencia de derechos de edificabilidad en América Latina, una serie de cuestiones de naturaleza jurídica suelen ser levantadas. La principal se refiere a la consideración de los derechos involucrados ya sea en la delimitación de áreas ambientales como en la regulación de áreas urbanas, es decir, depende del contenido atribuido al derecho de propiedad del suelo. Otro aspecto cuestionable se refiere a si el instrumento se constituye en un derecho o en una forma de compensación a propietarios de inmuebles definidos como de interés de preservación. Otro factor que genera controversia se refiere a si la transferencia de potencial constructivo podrá ser realizada una sola vez o si será permitida su transacción, libre y desvinculada de un terreno específico, entre particulares (Bacellar 2006).

Así, el formato específico que el instrumento asume en cada país depende en primer lugar de la conceptualización de los derechos de construcción o edificabilidad y su alcance en relación al derecho de propiedad. En consecuencia, depende también del marco jurídico urbanístico existente, así como de la legislación y los criterios para la preservación de inmuebles y de áreas con valor ambiental.

## Experiencias nacionales

### Transferência do direito de construir (Brasil)

#### *Antecedentes*

Desde la década de 1950, fue utilizado informalmente en algunas ciudades brasileñas un instrumento con las características básicas de la TDC para la ejecución de proyectos de alineación urbana que establecían retrocesos sobre parte de los terrenos urbanos para la ampliación de vías y otras finalidades de interés público. No obstante, el principio de la transferencia de derechos de construcción se consolida en la ciudad de Porto Alegre (Rio Grande do Sul) a través del decreto municipal No. 5162 de 1975. Esta experiencia introdujo la posibilidad, en los casos de expropiación parcial de inmuebles, de utilizar el potencial constructivo de la parte de terreno expropiada en la parte restante del propio terreno. De esta forma, se reglamentó la figura de la expropiación de inmuebles por transferencia del potencial constructivo. En 1979, con la aprobación del primer plan director de desarrollo urbano —I PDDU— (mediante Ley complementaria No. 43 de 1979) y también, en su posterior reforma de 1987, es incorporado el instrumento. Denominado como permuta por índices, era permitida también entre terceros, mediante la donación al municipio del área objeto de la transferencia (Uzon 2007).

El instrumento fue también previsto en el Municipio de São Paulo, en 1984 mediante la Ley No. 9725, como herramienta auxiliar para la preservación de inmuebles con valor histórico en la ciudad, pero sin experiencias de utilización (Somekh et al. 1999). Otras ciudades también comenzaron a experimentar con versiones de la transferencia de derechos de edificabilidad antes de su homogenización normativa por el Estatuto de la Ciudad, tales fueron los casos de Curitiba, Salvador y Goiânia y dieron lugar a diversas formas de apropiación local del instrumento (Bacellar 2006).

#### *Definición / Previsión legal*

El Estatuto de la Ciudad define la *transferência do direito de construir* como la autorización, por ley municipal y con base en el plan director, para el propietario de un inmueble urbano, privado o público, de ejercer en otro lugar, enajenar o transferir, mediante escritura pública, el derecho de construir previsto en el plan director o en la legislación urbanística de él derivada.

El instrumento fue previsto en la legislación brasileña para contribuir a la preservación de inmuebles o áreas de importante valor histórico, cultural, arqueológico o ambiental, además de la posibilidad de realizar transferencia para casos de regularización de la tenencia del suelo, programas de habitación de interés social e implantación de infraestructura urbana y equipamientos comunitarios (Artículo 35, Estatuto de la Ciudad).

La ley hace explícito, además, que al propietario que haga una donación al municipio, ya sea de la totalidad o de parte del inmueble, para los fines arriba señalados, le será concedido el mismo beneficio o derecho. La ley federal les otorga autonomía a los municipios en la decisión de utilizar o no el instrumento, al tiempo que le traspassa la responsabilidad de definir las

condiciones para su implementación, que también deberán establecerse mediante ley municipal con base en el Plan Director.

### *Operación / Reglamentación*

La primera condición en el caso brasileño para que un municipio pueda utilizar la TDC es que el instrumento debe ser previsto en el plan director, de acuerdo con el artículo 42 del Estatuto de la Ciudad. La ley municipal, con fundamento en el plan director, deberá establecer las reglas específicas para la utilización del instrumento, según las necesidades locales. Adicionalmente, el municipio debe definir, entre otras cosas, los inmuebles en los que la TDC podrá ser utilizada, los mecanismos de transacción entre particulares (cuando esta sea permitida), las áreas para la localización del potencial transferido (áreas receptoras), las condiciones y los límites para su utilización.

Para la implementación de la TDC, deben identificarse los objetivos específicos que el municipio espera alcanzar mediante el uso del instrumento. Íntimamente relacionados con tales objetivos, son el avalúo y la delimitación de las áreas o inmuebles tanto emisores como receptores. Debe definirse los inmuebles a ser preservados, o las áreas donde la densificación será restringida y realizarse el diagnóstico de las áreas donde se desea densificar. Esto debe realizarse siguiendo las directrices establecidas por los planes directores municipales, y considerando la capacidad de soporte de la infraestructura existente o proyectada, del sistema vial y de transporte público, y la disponibilidad de equipamientos urbanos.

Las áreas receptoras deben ser aquellas donde exista la intención de densificar y cuenten con la capacidad para ello, mientras que las áreas emisoras, por el contrario, se refieren a aquellas donde la densificación debe ser restringida. Con base en esta definición, para la implementación de la TDC, serán o podrán ser delimitadas las denominadas áreas o zonas emisoras de derechos constructivos y las áreas o zonas receptoras de derechos constructivos adicionales transferidos de otros lugares.

La TDC es un mecanismo que tiene como efecto la transacción de índices constructivos entre distintos terrenos. Toda vez que el Estatuto de la Ciudad guarda silencio respecto a la relación entre la TDC y los coeficientes de aprovechamiento básico y máximo, que son, respectivamente, el techo de derechos legales gratuitos y el potencial de derechos urbanísticos onerosos, cabe a la ley municipal establecer la forma como el instrumento será utilizado con relación a esos coeficientes.

### *Cuestiones de Aplicabilidad / Implementación*

La ausencia de una definición sobre los coeficientes de edificación básicos y máximos, que aún existe en muchas ciudades, es fuente de muchas de las dificultades de implementación de la *transferencia del derecho de construir* en Brasil. En muchos casos, se estima como transferible todo el potencial permitido por los índices legalmente definidos, en general correspondientes al coeficiente máximo, transformando el instrumento. Esto conlleva, en la práctica, a una transferencia total de potenciales, que comprende desde los potenciales básicos relacionados a los derechos del propietario hasta los máximos relacionados al potencial según la infraestructura

disponible, siendo que estos últimos, según todo el sistema de recuperación de plusvalías, pertenecerían a la colectividad. Solamente cuando el municipio adopta coeficientes básicos con el objetivo de cobrar contrapartidas por derechos adicionales de construcción, la transferencia, que queda restringida al techo establecido por el coeficiente de aprovechamiento básico, se armoniza con la base del sistema de instrumentos de recuperación de plusvalías.

Dependiendo de la experiencia de cada municipio brasileño, el propietario de una determinada porción del potencial constructivo podrá enajenarla para otra propiedad directamente o para otras personas interesadas. En este sentido pueden ser identificadas dos situaciones diferentes de uso de la TDC. En la primera situación, el propietario del inmueble urbano, en las condiciones establecidas por la ley municipal, ejerce en otro inmueble también de su propiedad el derecho de construir que no pudo materializar en el inmueble original preservado. La segunda situación ocurre cuando el potencial constructivo previsto en el plan director, o en legislación urbanística derivada de este, es enajenado, en las mismas condiciones, para otro propietario, mediante escritura pública. José Afonso da Silva (2006) denomina estas situaciones, respectivamente, como transferencia interinmueble y transferencia interpersonal (adaptación de lenguaje libre).

Los terrenos involucrados en las operaciones de TDC casi siempre tienen valores de mercado diferenciados, principalmente cuando se localizan en áreas diferentes de la ciudad. Esta diferencia hace que el potencial constructivo cobre valor diferente según el lugar donde se localice. Para equilibrar esta situación es necesario establecer algún mecanismo para compatibilizar tales diferencias de manera que se logre una relación entre los valores del terreno emisor y del terreno receptor, cuando se derive de la TDC, es decir, una equivalencia entre cantidades y valores tanto a ser recibidos como emitidos.

En la TDC entre particulares, la administración pública, proporciona —directa o indirectamente— algún parámetro que haga posible la equivalencia de terrenos de valores diferenciados al momento de la realización de la transferencia de derechos de construcción. Esto significa que el municipio cumple su papel al orientar la equivalencia, pero solamente puede controlar los precios de las transacciones si participa directamente del mercado. Esto ocurre, por ejemplo, si el municipio pone a disposición terrenos para la venta exactamente donde el comprador requiere, o si la concesión onerosa del derecho de construir está prevista —y disponible— para el área donde el comprador potencial pretende obtener esos derechos adicionales.

El municipio puede participar de forma directa de la TDC cuando se vale de este instrumento para obtener áreas o inmuebles necesarios para proyectos públicos urbanos, en el caso de la necesidad de expropiación de extensas áreas para la construcción de una vía periférica (Uzon 2007). En lugar de iniciar procesos de expropiación que pueden ser complejos y engorrosos para ambas partes, el municipio podrá ofrecer a los propietarios, como actualmente está previsto en el Estatuto de la Ciudad, el trueque entre el inmueble entregado al municipio por certificados de derechos constructivos, los que el propietario podrá entonces comercializar con otros particulares en regiones previamente definidas de la ciudad, donde esté prevista una densificación. Este fue el caso, por ejemplo, en la realización de la 3ra. Avenida Perimetral, en Porto Alegre (Uzon 2007). Queda claro en este último caso, el papel indirecto de la TDC para recuperar de forma anticipada plusvalías y con ello financiar el desarrollo urbano.

A partir de la entrega de los certificados derechos constructivos a los propietarios de los inmuebles necesarios a la intervención pública, el municipio pasa a ser participante indirecto de una transacción entre dos particulares, él que detenta los derechos adquiridos y él o los que están interesados en la adquisición de esos derechos. Si el objetivo es el de preservar inmuebles privados, el poder público participa solo indirectamente, autorizando la transferencia entre los particulares. En realidad, el interés del municipio sobre las transacciones derivadas de la autorización o realizadas con posterioridad a ella, estaría principalmente vinculado a la posibilidad de cobrar un tributo sobre tales transacciones o transferencias secundarias del título que contiene el derecho de construir, como en el caso de la Ciudad de México (Morales Schechinger 2004).

Un problema asociado a la aplicación de la TDC es la coordinación con otros instrumentos urbanísticos. Ante esta situación, es fundamental que la reglamentación municipal sea pensada con el fin de establecer la forma como deberá operar la transferencia del derecho de construir frente a la implementación de otros instrumentos, en especial de la outorga o concesión onerosa del derecho de construir (OODC).

De hecho, en un área objeto de densificación en la que esté prevista la OODC, el particular en general podrá, si la TDC está disponible en el mercado, optar por la compra de la OODC al municipio o de la TDC a otro particular, para poder alcanzar tal densificación. Por este motivo, es importante que el funcionamiento de ambos instrumentos sea regulado por el poder público de forma conjunta. En una evaluación de la OODC en doce municipios brasileños, se encontró que la TDC estaba prevista en once de los casos, y que la superposición de los dos instrumentos estaba sujeta a diversos problemas no anticipados por las administraciones públicas, los cuales tuvieron, posteriormente, que ser enfrentados por medio de alteraciones normativas (Furtado et al. 2006).

## Estudios de caso

### ... en São Paulo-SP, Brasil

Somekh, 1999	<p><b>Experiências Urbanísticas no Brasil: Caso das Rosas</b></p> <p><a href="https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/experiencias-urbanisticas-no-brasil-manual-didatico">https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/experiencias-urbanisticas-no-brasil-manual-didatico</a></p>
<p>Este trabajo documenta el primer caso de negociación público-privada para la preservación de un edificio con valor histórico en la ciudad de São Paulo. Llama la atención en este caso la existencia previa de una legislación de transferencia de potencial constructivo, Ley Municipal No. 9725 de 1984, que no fue utilizada. La legislación del nivel estatal define que cualquier inmueble en proceso de protección o ya declarado como de protección, debe tener un radio de protección de 300 metros en su entorno, y que cualquier nueva edificación debe ser aprobada por el Condephaat (Consejo de Defensa del Patrimonio Histórico, Artístico y Arquitectónico) del Estado de São Paulo, hasta que un plan de reglamentación del área circundante sustituya el círculo de protección.</p>	

... en Porto Alegre-RS, Brasil

Uzon, 2007	<b>Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>Se describe aquí la experiencia de utilización del instrumento <i>transferencia de potencial constructivo</i> para la adquisición de los inmuebles necesarios para la construcción de un importante eje vial en el municipio —la 3ra avenida perimetral— de Porto Alegre. La operación consistió en “(...) pagar la expropiación de un lote de terreno, o parte de él, solamente con el ‘permiso de llevar su potencial constructivo para otro lugar’ basado en la premisa de que el valor del bien está dado principalmente por su capacidad de recibir construcción, además de su localización en la ciudad” (página 109).</p>	

... en Porto Alegre-RS, Curitiba-PR, Goiânia-GO, Salvador-BA, Brasil

Bacellar, 2006	<b>Transferencia del Derecho de Construir: cuestiones y conflictos en la aplicación del instrumento del Estatuto de la Ciudad</b> <a href="https://www.academia.edu/36929751/GUIMARAES_I_B_B_2007_Transferencia_do_Direito_de_Construir_Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf">https://www.academia.edu/36929751/GUIMARAES_I_B_B_2007_Transferencia_do_Direito_de_Construir_Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf</a>
<p>El tema de la transferencia del derecho de construir, que a primera vista parece simple, se desdobra en facetas complejas, ya sea a nivel regulatorio, de aplicación, de gestión y control del instrumento, o en sus bases conceptuales. El principal propósito del presente trabajo es verificar cuales son las implicaciones de las diversas formas de aplicación, de gestión y reglamentación de la transferencia del derecho de construir en las prácticas de algunas administraciones municipales brasileñas: Porto Alegre, Curitiba, Goiânia y Salvador. Se busca analizar los conflictos provenientes de la interacción y la reglamentación no coordinada de la TDC con otros instrumentos urbanísticos, en especial la concesión onerosa del derecho de construir y la relación entre los fines establecidos para la TDC en el Estatuto de la Ciudad y los aspectos jurídicos propios del planeamiento urbano, tales como la protección o preservación, la expropiación y la usucapión.</p>	

## ... en Ciudad de México, México

Morales Schechinger, 2004	<b>Transferencia de Potencialidad de Desarrollo, el caso de la Ciudad de México</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/transferencia-potencialidad-desarrollo">https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/transferencia-potencialidad-desarrollo</a>
<p>En México, la transferencia de potencialidad de desarrollo fue introducida por el gobierno del Distrito Federal al final de la década de 1980, con el propósito de financiar el rescate del centro histórico de la Ciudad de México. Básicamente, la versión mexicana de la TDC consiste en la venta de privilegios de construcción de propietarios de una zona definida como “emisora,” quienes no pueden ejercer la totalidad del potencial de construcción, en virtud de su incompatibilidad con la infraestructura instalada y los servicios existentes, así como la limitación al ejercicio del derecho de construir en función de la decisión de preservación de los inmuebles. Propietarios de inmuebles en zonas definidas como “receptoras” adquieren tales privilegios para ejercer el derecho de construir con una mayor densidad, en áreas donde existe demanda del mercado inmobiliario para tal densificación, siendo necesaria la autorización por parte del poder público. Las principales críticas presentadas a esta figura mexicana residen en la inexistencia de un marco jurídico claro y en el hecho de que la fuerza en su uso estaba basada en presiones para construir edificios más altos en zonas de menor densidad donde existía gran interés por parte del mercado inmobiliario. Así como en las experiencias brasileñas, en México, la falta de coordinación entre la transferencia de potencialidad de desarrollo y otros instrumentos urbanísticos generó problemas administrativos.</p>	

---

## Referencias bibliográficas

- Bacellar, Isabela. 2007. “Transferência do direito de construir: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade”. Disertación de Maestría, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Federal Fluminense, Niterói.  
[https://www.academia.edu/36929751/GUIMARAES\\_I\\_B\\_B\\_2007\\_Transferencia\\_do\\_Direito\\_de\\_Construir\\_Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.academia.edu/36929751/GUIMARAES_I_B_B_2007_Transferencia_do_Direito_de_Construir_Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf)
- Furtado, Fernanda, Vera F. Rezende, Maria Teresa C. Oliveira, y 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>
- Morales Schechinger, Carlos. 2004. “Transferencia de potencialidad de desarrollo, el caso de la Ciudad de México”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/transferencia-potencialidad-desarrollo>

- Renard, Vincent. 2001. “Aplicação de direitos negociáveis à gestão do uso do solo urbano: as experiências nos Estados Unidos, França e Nova Zelândia”. En *Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado — experiências internacionais de gestão do solo urbano*, ed. Pedro Abramo. 75–109. Río de Janeiro: el Autor.
- Schnidman, Frank. 1978. “Transferable development rights (TDR)”. En *Windfalls for Wipeouts*, ed. Donald G. Hagman y Dean J. Misczynski. 532–552. Chicago: Planners Press.
- Silva, José Afonso da. 2006. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- Somekh, Nadia. 1999. “Experiências Urbanísticas no Brasil: Caso das Rosas”. Reporte de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolnst.edu/es/publicaciones/otro/experiencias-urbanisticas-no-brasil-manual-didatico>
- Uzon, Néia. 2007. “Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 108–130. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM).  
<https://www.lincolnst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>

## Operación Urbanística

### Conceptualización general

Son incluidos en esta categoría los instrumentos que, en un sentido más amplio, consisten en una intervención urbanística compleja que envuelve diversos procedimientos y la implementación de un conjunto de mecanismos orientados a la transformación estructural de un sector de la ciudad. Estas diversas operaciones tienen también en común la consecución de proyectos estratégicos, que pueden incorporar desde nuevas áreas a ser urbanizadas hasta la reestructuración de sectores que han perdido su anterior función económica.

La operación urbanística se caracteriza, en términos generales, por tener un área de actuación definida y reglas propias. En los casos más complejos, o en algunos casos, en función de su definición legal, obedece a un programa aprobado mediante ley municipal específica. Incluye, usualmente, una o más asociaciones público-privadas, cuya coordinación está a cargo del sector público.

El fundamento principal de la operación urbanística es la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del propio proyecto urbano. Son varios los instrumentos que pueden ser utilizados dependiendo del tipo de operación urbanística. En una enumeración genérica, la lista de instrumentos incluye mecanismos de planeación, de financiamiento y recuperación de las valorizaciones derivadas de los usos y aprovechamientos urbanísticos, y de gestión (como la redefinición predial, el derecho de preferencia y la expropiación). Otros instrumentos pueden ser incluidos, tales como la transferencia de derechos de edificabilidad o los certificados de potencial adicional de construcción (por sus siglas CEPAC). Los CEPAC son títulos de libre circulación en el mercado representativos de derechos de construcción que se otorgan de forma onerosa por el municipio en subastas públicas. Son utilizados para el financiamiento de las grandes intervenciones urbanas (véase instrumento específico en el capítulo 8).

En el sistema urbanístico colombiano, otros instrumentos con intencionalidad similar a la de una operación urbana se observan en las figuras de macroyectos, los planes parciales y las llamadas actuaciones urbanas integrales. Estas figuras, desde ámbitos de iniciativa y escalas diferentes, buscan la transformación de áreas de gran tamaño con la definición de reglas específicas y la asociación público-privada.

### Experiencias nacionales

#### Operación urbana en consorcio (Brasil)

##### *Definición / Previsión legal*

En Brasil, el antecedente más claro del actual instrumento *operação urbana consorciada* se observa en el instrumento *operação urbana*, contemplado en el proyecto de ley del plan director de São Paulo en 1985. Sin embargo, de la revisión normativa urbanística de diversos municipios, así como de las prácticas locales observadas para la instalación de equipamientos de gran envergadura, se observó la presencia, en diferentes municipalidades, de proyectos que

denominaban las áreas adyacentes a los equipamientos como operaciones urbanas. De allí que la expresión “transformaciones urbanas estructurales” fuera adoptada por el Estatuto de la Ciudad (Ley federal No. 10.257 de 2001) con la intención de marcar una clara diferencia conceptual entre esta figura y las prácticas municipales mencionadas con las cuales comparte el nombre históricamente.

La primera operación urbana (OU) reglamentada en São Paulo fue la OU Anhangabaú (Ley No. 11.090 de 1991), para un área central de la ciudad en la que esta figura estuvo vigente por cuatro años. Posteriormente, dicha área fue incorporada en una segunda OU que incluía un perímetro más amplio, denominada como OU Centro (Ley No. 12.349 de 1997). Las demás operaciones urbanas propuestas en São Paulo siguieron la idea general de ser proyectos con madurez de más largo plazo, estimado entre quince y veinte años.

Las restantes OU iniciadas con anterioridad a la expedición del Estatuto de la Ciudad, en São Paulo, fueron la OU Faria Lima y la OU Água Branca, ambas reglamentadas en 1995 (Ley No. 11.732 y Ley No. 11.774 respectivamente). En 2001, fue aprobada la OU Água Espraiada (Ley No. 13.260), y con el nuevo Plan Director de São Paulo promulgado en 2002 (Ley No. 13.430) nuevas OUC fueron propuestas y delimitadas, las cuales deberían ser posteriormente reglamentadas por leyes específicas. Las antiguas OU fueron objeto de revisión normativa, a fin de adecuarse al nuevo concepto de operación urbana en consorcio del Estatuto de la Ciudad.

El artículo 1º de la ley municipal de la OU Água Branca puede ser tomado como ejemplo del alcance y finalidades de este instrumento. Antes de la existencia de la legislación federal el artículo señalaba que “*Queda aprobada la Operación Urbana Água Branca, que comprende el conjunto integrado de intervenciones, coordinadas por el Ejecutivo a través de la Empresa Municipal de Urbanización (EMURB), con la participación de los propietarios, moradores e inversionistas privados, con el objetivo de alcanzar transformaciones urbanísticas con reducida participación de los recursos públicos*” (São Paulo, Ley Municipal No. 11.774 de 1995, traducción libre). La experiencia acumulada de la ciudad de São Paulo, antes y después del Estatuto de la Ciudad, constituye un referente para el aprendizaje de los elementos positivos a ser alcanzados, y también de los elementos negativos a ser evitados, todos ellos debiendo ser considerados en el desarrollo de una OUC.

Claramente inspirada en los principios de las experiencias pioneras de São Paulo, la operación urbana en consorcio fue incluida como instrumento específico de política urbana municipal en los artículos 32 a 34 del Estatuto de la Ciudad. Según esta ley se “considera como operación urbana en consorcio al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversionistas privados, con el objetivo de alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental” (artículo 32, numeral 1, traducción libre).

La OUC debe ser entendida como un instrumento para la implementación de un proyecto urbano, y no solamente como una acción de regulación urbanística (Rolnik, et al., 2002). Este proyecto incluye el conjunto de infraestructuras, obras, servicios públicos y equipamientos que sean necesarios para dotar el área de cualidades urbanas y ambientales deseadas. Tales intervenciones

permitirán un nuevo patrón de ocupación del área, incorporando nuevos diseños urbanos, mayor densidad, verticalización, nuevos usos, etc., dependiendo del contenido del proyecto urbano diseñado.

Para financiar este conjunto de intervenciones, son definidas las contrapartidas, a cargo de aquellos beneficiados por los nuevos parámetros de uso y ocupación del suelo. Es importante resaltar que, conforme lo establecido en el Estatuto de la Ciudad, los recursos y contrapartidas obtenidos por el poder público solamente pueden ser utilizados en la propia operación urbana en consorcio (Art. 33, numeral 1), es decir, dentro del perímetro previamente establecido. Las autorizaciones y licencias expedidas en desacuerdo con el plan de la OUC son consideradas nulas (Art. 33 numeral 2).

Según el artículo 34 del Estatuto de la Ciudad, el municipio podrá prever, en la misma ley específica que aprueba la operación urbana en consorcio, la emisión de una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción (véase en capítulo 8). Los CEPAC deberán ser enajenados por el poder público mediante subastas y podrán ser adquiridos por los interesados para el pago de las contrapartidas exigidas por las medidas normativas especiales adoptadas por la OUC. Los CEPAC son de libre circulación, aunque solamente convertibles en derechos de construcción dentro del perímetro de la OUC. El uso de los CEPAC está relacionado a la cantidad o calidad del aprovechamiento que los propietarios de los terrenos decidan, es decir, están vinculados a los derechos adicionales de uso y aprovechamiento proyectados para los terrenos dentro del área de la OUC. Los CEPAC también podrán servir para que el poder público financie las obras necesarias para el desarrollo de la operación.

El Estatuto de la Ciudad autoriza a los municipios a delimitar áreas, a través del plan director (artículo 42), para la implementación del instrumento. Cada OUC debe ser objeto de una ley específica municipal (Art. 32) que contenga como mínimo el plan de la operación, el cual pasa a conducir tanto las normas de uso y ocupación del suelo como los proyectos y las intervenciones realizadas en el área.

El plan de la OUC deberá contener, por lo menos (Art. 33), la definición del área y su programa básico de ocupación, el programa de atención económico y social de la población directamente afectada, las finalidades de la operación, un estudio previo de impacto en el vecindario, las contrapartidas a ser exigidas a los beneficiarios previstos, y las formas de control social de la operación.

Las contrapartidas deben ser previstas y vinculadas a medidas que permitan, entre otras alteraciones, la modificación de índices y características de parcelación, uso y ocupación del suelo y subsuelo; cambios en las normas de edificación, incluyendo la consideración del impacto ambiental derivado de tales mudanzas. También debe contener la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones que fueron realizadas en desacuerdo con la legislación vigente (Art. 32, numeral 2, Estatuto de la Ciudad).

En la práctica, la operación urbana en consorcio se desarrolla a partir de estos pasos básicos: en primer lugar, se delimita el perímetro que será objeto de las transformaciones urbanísticas y ambientales, con la premisa de que exista el interés público para realizar la recalificación del área

bajo estudio. Como segundo paso se elabora un proyecto para el área. Este proyecto debe incluir los usos y densidades adecuados a la incorporación del área en la ciudad y los parámetros urbanísticos necesarios para tal objetivo. También debe contener las mejoras requeridas, tanto desde el punto de vista de la infraestructura y equipamientos urbanos, como de las necesidades sociales y de adecuación ambiental. Este conjunto de obras e intervenciones identificadas es conciliado entonces con un plan de financiamiento, el cual será implementado a través de contrapartidas que irán siendo recibidas por las autoridades conforme son expedidas las autorizaciones de nuevos usos y aprovechamientos para el área, los cuales deben también detallarse en el plan de la OUC.

Uno de los factores más importantes para la obtención de contrapartidas es, sin lugar a duda, el nuevo stock constructivo definido para el área. Esta reserva adicional de construcción, a partir del mismo principio de la concesión onerosa de derecho de construir, deberá ser comprada al poder público por los particulares interesados, generando contrapartidas que luego son utilizadas en las obras e intervenciones necesarias para que el área pueda recibir este potencial constructivo adicional. Esta reserva adicional podrá ser ofrecida a través de los certificados de potencial adicional de construcción o podrá constituir un banco de reserva de potencial constructivo que la municipalidad irá liberando para ser adquirida por los interesados a medida que las obras sean ejecutadas. Las obras, por su parte, deben obedecer a un plan de prioridades para que el área pueda ser progresivamente transformada y densificada. Otros instrumentos pueden ser incluidos en el plan de la OUC, como por ejemplo las zonas especiales de interés social (*zonas especiais de interesse social — ZEIS*), subáreas en las que se define la ocupación restringida o prioritaria para habitación de interés social.

Vale resaltar que en las áreas de la ciudad donde no estén previstas OUC, o donde estas aún no estén reglamentadas por ley específica, los criterios de la concesión onerosa del derecho de construir (*outorga onerosa do direito de construir — OODC*, véase capítulo 4) deben ser implementados. Lo anterior con el fin de garantizar la igualdad frente a los parámetros de derechos de uso y aprovechamiento del suelo urbano establecidos por la política urbana.

### *Cuestiones de aplicabilidad / Implementación*

Las operaciones urbanas propuestas antes de la vigencia del Estatuto de la Ciudad fueron objeto de amplias críticas. Se argumentaba que “(...) la experiencia de grandes operaciones urbanas que fueron adelante ocurrió en áreas donde ya existía un gran interés del mercado inmobiliario confrontado con limitaciones significativas impuestas por la zonificación” (Rolnik, et al., 2002: 81). También se señalaba que las iniciativas eran excluyentes y que no tenían el necesario carácter redistributivo, que se trataba simplemente de superar la antigua legislación urbanística sin mayor preocupación con un proyecto urbano. Todas esas críticas eran pertinentes, pues se dirigían a las primeras operaciones desarrolladas en São Paulo y a operaciones puntuales realizadas en otros municipios.

El aprendizaje generado por esas experiencias permitió que las OUC proyectadas o reorientadas a partir de la promulgación del Estatuto de la Ciudad buscaran la superación de algunos de los problemas antes detectados. También fue posible comprender mejor que las OUC son complementarias a la concesión onerosa del derecho de construir (OODC). Mientras que la

OODC busca recuperar valorizaciones ya incorporadas en áreas servidas con infraestructuras, y por esto destina los recursos a las áreas de urbanización incompleta, las OUC restringen el uso de los recursos al interior de su propio perímetro para enfrentar las necesidades de financiamiento de las intervenciones urbanas previstas dentro de su área. En ambos casos, por lo tanto, se trata de financiar el desarrollo urbano a través de las valorizaciones originadas por decisiones públicas de carácter urbanístico.

Al enumerar algunos principios que deben ser obedecidos para que las operaciones urbanas en consorcio (OUC) sean exitosas, Sandroni (2001) aborda algunas de las principales cuestiones de aplicabilidad e implementación del instrumento. Un primer aspecto se refiere a que las áreas escogidas, si por un lado deben ser áreas que necesitan mejorar su infraestructura, por otro lado, deben poseer una localización que las convierta en lugares potencialmente interesantes para el mercado inmobiliario, pues esta es una condición para que la enajenación de derechos de construcción y de nuevos usos prospere. Otra cuestión importante es que la infraestructura necesaria pueda ser financiada mediante la valorización que la propia mejora traerá para el área, evitando que la administración pública tenga que recurrir al presupuesto público municipal para financiarla, ya sea anticipadamente o incluso al final del proceso. Un principio de importancia señalado por Sandroni (2001, 69) es el de que las OUC propuestas por el poder ejecutivo sean ampliamente discutidas en audiencias públicas antes de ser aprobadas por el poder legislativo, pues esto permitirá conciliar los intereses involucrados —propietarios, habitantes, usuarios permanentes e inversionistas privados—, tal como lo establece el artículo 32 del Estatuto de la Ciudad. Además, estas sesiones permiten discutir de forma más profunda la necesidad de incluir, dentro del perímetro de la operación, áreas de urbanización incompleta y asentamientos precarios, dando un carácter redistributivo más claro a la OUC propuesta. Finalmente, la concertación de objetivos de la operación deberá llevar hacia una mejora en el orden de prioridades de la lista de intervenciones propuestas. Esto último lleva a calibrar los intereses de la valorización del área —importantes para atraer capital privado y recursos para el financiamiento de las intervenciones— y las necesidades sociales asociadas a la provisión de infraestructura en áreas de urbanización incompleta y la inclusión de áreas para vivienda social.

La transparencia en la concesión de los beneficios y en el recaudo de las contrapartidas correspondientes es también un requisito para el éxito de una OUC. En el caso de la ciudad de São Paulo, todos los elementos y el acompañamiento del desarrollo de las operaciones son puestos a disposición del público en la página electrónica de la municipalidad. Finalmente, debe considerarse el nivel de desarrollo que el mercado inmobiliario tiene en cada ciudad. En épocas de descenso de la producción inmobiliaria, una nueva OUC puede llegar a comprometer el desarrollo de otra operación ya existente, llevando a la competencia entre ambas por los capitales disponibles para inversión inmobiliaria. Esta situación refuerza el principio de que las OUC, además de ser definidas como un proyecto urbano consistente, deben ser consideradas dentro de un proyecto más amplio que contemple toda la ciudad.

## Estudios de caso

### ... en Santo André-SP, Brasil

Santoro, Paula, 2007	<b>Relación entre políticas territoriales y reestructuración económica: la operación urbana del eje Tamanduatehy, Santo André, São Paulo</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>Se presenta aquí la implementación, por el Municipio de Santo André (área metropolitana de la Grande São Paulo), de una variante del instrumento urbanístico operación urbana. Esta operación, vinculada a un gran proyecto de intervención, el eje de comunicación Tamanduatehy, con el objetivo de transformar un área de uso anteriormente industrial, hacia otros usos, con la función estratégica de mantener el dinamismo económico que se estaba perdiendo con la salida de las industrias. La excepcionalidad de esta operación urbana, iniciada en 1997, está dada por la realización de estudios caso a caso, y la relación de la contrapartida entregada como pago con la posibilidad constructiva adicional. Sin embargo, el municipio no realizó un plan urbano para el perímetro como un todo.</p>	

### ... en São Paulo-SP, Brasil

Sandroni, 2001	<b>Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina">https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina</a>
<p>Presenta el recuento histórico de surgimiento de la figura de operación urbana, su definición, origen, evolución e intentos de perfeccionamiento. Primero se refiere al caso del Shopping West Plaza (para la época llamadas operaciones interligadas) y sus dos fases o momentos políticos de negociación. Esta operación significó una contrapartida para la ciudad de 810 unidades de vivienda social o casi diez millones de dólares, con un resultado positivo aún con aspectos desfavorables también mencionados. Posteriormente se abordan las operaciones urbanas consorciadas, sobre las cuales “son intervenciones que implican un período de tiempo relativamente largo para obtener madurez y consolidación” (página 63). Son destacadas las tres operaciones urbanas vigentes en la ciudad de São Paulo: OU Anhangabaú-Centro, OU Agua Branca y OU Faria Lima.</p>	

### ... en Santiago, Chile

Saavedra y Contreras, 2007	<b>Recuperación de plusvalías... una intención pendiente: Evaluación de la propuesta de desarrollo para la Avenida Santa Isabel, área centro- sur de la Comuna de Santiago en la ciudad de Santiago, Región Metropolitana (1995)</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>En este caso se evalúa a posteriori “un intento fallido de recuperar parcialmente las plusvalías generadas por inversiones públicas” (página 262) dentro de una “Dinámica neoliberal de hacer ciudad” (página 263). Liderada por el Municipio de Santiago y el Ministerio de vivienda y urbanismo “La gestión del proyecto fue encargada a una asociación público-privada” (página 263). La operación urbanística impulsaba la construcción de la segunda calzada de la Avenida Santa Isabel, una vía de comunicación estructural entre comunas de la que se esperaba detonaría un importante proceso de desarrollo inmobiliario. Se intentó recuperar las plusvalías mediante: “i) la compra anticipada del suelo adyacente a la vía; ii) el impulso a través de acciones de asociación público-privada al desarrollo de proyectos en estos terrenos; iii) la venta de los terrenos una vez valorizados por la expectativa de desarrollo de los proyectos con la colocación de subsidios a la demanda para garantizar el éxito de la operación inmobiliaria y, de esta manera, recuperar el costo de la construcción de la vía” (página 263). Sin embargo, la propuesta no prosperó, como se detalla en el estudio de caso.</p>	

### ... en San Fernando, Argentina

Esteban, 2007	<b>Consorcio Parque Náutico San Fernando: Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra">https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra</a>
<p>El caso se describe así “El Consorcio Parque Náutico San Fernando Sociedad Anónima (PNSFA) es una empresa creada por la Municipalidad de San Fernando para actuar en el sector Este costero de la ciudad, definido como Área Parque Náutico, con el objetivo de administrar tierras del dominio municipal en dicho sector, ejecutar acciones de recuperación urbana y ser un instrumento de promoción de la actividad productiva y de servicios del sector náutico, utilizando para tal fin los recursos que genera la operación de la empresa” (página 33).</p>	

## Referencias bibliográficas

- Esteban, Ramón Alberto. 2007. “Consortio Parque Náutico San Fernando: Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM).  
<https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Rolnik, Raquel y Nelson Saule Júnior. 2002. *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Saavedra Sáenz, Miguel y Cláudio Contreras Carvajal. 2007. “Recuperación de plusvalías... una intención pendiente: Evaluación de la propuesta de desarrollo para la Avenida Santa Isabela, área centro-sur de la Comuna de Santiago en la ciudad de Santiago, Región Metropolitana (1995)”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 261–281. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM).  
<https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Sandroni, Paulo. 2001. “Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo”. En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, ed. Martim O. Smolka y Fernanda Furtado. 37–70. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; y Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>
- Santoro, Paula. 2007. “Relación entre políticas territoriales y reestructuración económica: la operación urbana del eje Tamanduatehy, Santo André, São Paulo”. En *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 131–164. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD-ROM).  
<https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Somekh, Nadia. 1999. “Operação Urbana Faria Lima”. Reporte de investigación. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/experiencias-urbanisticas-no-brasil-manual-didatico-0>

## Instrumentos de Gestión del Suelo

### Conceptualización general

A nivel conceptual, se puede definir la gestión del suelo como “(...) el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio” (Maldonado et al. 2006, 77). En términos generales, los objetivos éticos y políticos asumidos por las sociedades se encuentran en sus marcos normativos, tanto en forma positiva como en forma negativa (como por ejemplo en los vacíos y omisiones normativas con relación a problemas centrales de la urbanización y la ciudad). En Colombia, estos objetivos han sido definidos de manera específica en la ley de desarrollo territorial (Ley No. 388 de 1997) y en Brasil en el Estatuto de la Ciudad (Ley No. 10.257 de 2001) y, de manera similar, en las legislaciones de planeación y ordenamiento de otros países. Para alcanzar estos objetivos, en cada país los sistemas urbanísticos se auxilian de diferentes instrumentos que recaen sobre la propiedad del suelo estableciendo reglas de juego tanto para el ejercicio de la propiedad en el ámbito urbano como para el comportamiento del mercado de suelo urbano.

Desde el punto de vista práctico, la gestión del suelo hace la diferencia entre un simple pronóstico (como suelen ser los procesos y documentos de planeación, ordenamiento y zonificación) y la realización efectiva de una intervención. De allí que a los instrumentos que permiten, facilitan, e incluso hacen forzosa la gestión del suelo, se les denomine con frecuencia como instrumentos de intervención del suelo y que naturalmente estos instrumentos estén directamente orientados a intervenir en el uso y destino que se da a la propiedad urbana.

Los instrumentos y el sistema que los integra son efectivos si con ellos se supera de forma exitosa la llamada lotería de la urbanización, es decir el desequilibrio inevitable que envuelve la asignación de normas y obligaciones a los suelos objeto de la actividad de planeación. Y de su existencia y adecuada implementación depende, en gran medida, que se logren los objetivos de toda la actividad regulatoria de ordenamiento territorial, es decir, que la planeación pase de ser un enunciado formal a un ejercicio real de mejora de las condiciones de vida en las ciudades.

De manera general, la mayoría de los instrumentos implícitamente buscan la gestión del suelo, pero dependiendo de su naturaleza y objetivo, algunos tienen mayores impactos o capacidad de incidir en el mercado del suelo y en la utilización de los terrenos. Dentro de las múltiples categorías de instrumentos del ordenamiento territorial, se retoma a Maldonado (2006) con la agrupación en función de su finalidad u objetivos en: 1. Instrumentos que facilitan la provisión de suelo para fines públicos, 2. Instrumentos que permiten el financiamiento de los soportes de infraestructura y sociales que la ciudad requiere con cargo a los beneficios que el propio proceso genera, 3. Instrumentos que buscan un trato equilibrado para los propietarios en relación a las cargas y beneficios asociados al proceso de urbanización, y 4. Instrumentos orientados a la provisión de suelo en los tiempos y para las necesidades de la ciudad y contra la retención especulativa.

En Brasil, el Estatuto de la Ciudad propone en su artículo 4 diferentes instrumentos de planeación municipal (por ejemplo, los planes directores), tributación y financieros (como el

impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana y la contribución de mejoras), y muchos otros denominados bajo la categoría de institutos jurídicos y políticos (incluyendo desde la *outorga onerosa do direito de construir*, y la *transferência do direito de construir* hasta las *zonas especiais de interesse social* e inclusive la expropiación). Estos instrumentos, en algunos casos con mayor prevalencia que en otros, pero en general de forma integrada, se proponen para lograr la debida gestión o intervención del suelo y con ello alcanzar los fines de la política urbana.

En Colombia, la Ley No. 388 de 1997 propone también un paquete de instrumentos para alcanzar los fines y objetivos del ordenamiento territorial. Bajo un esquema más jerárquico y, en algunos aspectos, más articulado por disposición legal, los mecanismos de planeación, financiamiento y gestión del suelo propiamente dichos se proponen de forma integrada. El sistema colombiano establece una premisa central para que se logre la gestión adecuada del suelo. Los terrenos deben considerarse de forma integrada y vinculada jurídicamente —más allá de las divisiones prediales de propiedad— tanto en la planificación (por ejemplo, en los planes parciales y las unidades de actuación urbanística) como en el financiamiento (cobro de participación en plusvalías, cesiones obligatorias de suelo y otros) y en la gestión propiamente dicha (reajuste de terrenos, cooperación entre partícipes).

## **Experiencias nacionales**

### Urbanizador Social (Brasil)

El “urbanizador social” fue un programa de gestión pública para la producción de lotes urbanizados, desarrollado por el gobierno municipal de Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul). El programa fue previsto y reglamentado por la Ley No. 9.162 de 2003 y el Decreto municipal No. 14.428 de 2004, que disponen sobre la asociación del gobierno municipal con los emprendedores considerados como urbanizadores sociales. El objetivo es coordinar la producción de lotes urbanizados a precios accesibles para la población de bajos ingresos.

En este municipio se denomina como “urbanizador social” al “desarrollador inmobiliario privado catastrado en el municipio y que tiene interés en realizar inversiones en áreas identificadas por el poder público como adecuadas para habitaciones de interés social” (Smolka y Damásio 2006: 23). La premisa de que las áreas adecuadas deben ser elegidas por el municipio cambia la práctica usual en la que los desarrolladores son quienes escogen las áreas a desarrollar. Los urbanizadores sociales pueden ser loteadores que actúan tanto en el mercado formal como en el informal, propietarios de suelo o inclusive cooperativas de autogestión.

La administración municipal actúa con el fin de reducir los costos de producción de los loteos, mediante la revaluación de estándares elitistas contenidos en las normas municipales sobre uso y ocupación del suelo, y también en la reducción de los aspectos burocráticos de los procesos de aprobación y obtención de licencias de los proyectos. El poder público actúa también como facilitador del proceso, articulando a los agentes involucrados e induciendo la utilización de áreas adecuadas para la actuación del urbanizador social.

Otros mecanismos fueron también previstos para hacer el programa más atractivo para los desarrolladores, como la transferencia de derechos de construcción y la posibilidad de urbanización parcial o progresiva. También fueron creadas líneas de financiamiento adecuadas

en asocio con la Caixa Econômica Federal (el banco brasileño asociado a la caja de ahorros nacional), que es el órgano federal responsable por financiar acciones de desarrollo urbano.

Los desarrolladores calificados como “urbanizadores sociales”, por su parte, asumen obligaciones derivadas de esta asociación, tales como la presentación de planillas de costos y planillas socioeconómicas, además de contrapartidas vinculadas a las prerrogativas o beneficios recibidos, que pueden tomar la forma de entrega al poder público de parte de los lotes producidos, u otras formas definidas en la ley. Las responsabilidades del desarrollador y del municipio son firmadas en un término de compromiso, que también tiene la función jurídica de sustituir las tradicionales garantías reales (Alfonsin 2006).

La idea del “urbanizador social” ha sido considerada en otras ciudades, como, por ejemplo, en Niterói (Estado de Rio de Janeiro), que ya dispone de previsión legal para el instrumento. A nivel nacional, el instrumento recibió el apoyo del ministerio de las ciudades por ser considerado como instrumento que integra los principios del Estatuto de la Ciudad, e hizo parte del debate en curso en el congreso sobre una nueva legislación federal de parcelación del suelo urbano.

#### Experiencias de gestión asociada de terrenos (Colombia)

En Colombia se observan diversas experiencias orientadas a lograr la implementación o materialización de las decisiones y propósitos establecidos en los ejercicios de planeación y ordenamiento territorial. Estas experiencias tienen diferentes orígenes y perfiles, desde aquellas con mayor componente político hasta las que son de iniciativa y desarrollo técnico. Sin embargo, todas tienen en común la finalidad, o por lo menos el desafío, de alcanzar de forma exitosa una distribución equilibrada de las cargas y los beneficios derivados del propio proceso urbanístico, lo que no es posible lograr bajo el esquema clásico de América Latina de planificación lote a lote, haciendo forzosa la búsqueda de fórmulas que permitan la gestión asociada de terrenos.

Estas iniciativas pueden ser públicas, como es el caso de la operación estratégica Nuevo Usme, de iniciativa privada o mixta como ocurre con muchos planes parciales y los instrumentos que lo desarrollan, como las unidades de actuación urbanística (por sus siglas UAU, presentadas más adelante). A todas ellas son comunes a nivel normativo los instrumentos de gestión del suelo propiamente dichos como el reajuste de terrenos, la integración inmobiliaria, la cooperación entre partícipes, o inclusive, los instrumentos de obtención de suelo como la expropiación. No debe olvidarse que estos instrumentos son las herramientas con que cuenta el sector público para lograr el vínculo efectivo del suelo (mayoritariamente de propiedad privada) con las decisiones y proyectos estratégicos de ordenamiento del territorio.

#### *Proyecto Nuevo Usme*

El proyecto Nuevo Usme es una operación urbanística de carácter estratégico planteada por el gobierno de la ciudad de Bogotá, con el fin de cambiar la dinámica de ocupación informal y precaria del suelo en uno de los bordes urbanos del municipio y facilitar la oferta de suelo en condiciones adecuadas y con equipamientos de calidad para la población de bajos ingresos de la ciudad, así como proteger importantes componentes ambientales para la ciudad y capitalizar para el beneficio colectivo inversiones públicas ya realizadas y proyectadas en el área. Esta iniciativa

fue planteada inicialmente en el plan de ordenamiento territorial en el año 2000, establecida formalmente en 2004 (Decreto No. 190), adoptada y reglamentada a través del Decreto No. 037 de 2007 y enmarcada dentro de un instrumento de planeación de mayor jerarquía denominado plan de ordenamiento zonal (Decreto No. 252 de 2007). Este ambicioso proyecto busca —a partir de la planificación de una gran área— mejorar la escala de reparto de las cargas y beneficios de la urbanización, reducir la carga pública en adquisición de suelo para fines colectivos, frenar la tradición en transferencia de recursos públicos a los propietarios de suelo vía inversiones públicas, y anticiparse a la informalidad y sus enormes costos sociales, ambientales y económicos para la ciudad.

En su fase de desarrollo, este proyecto se ha enfrentado con múltiples desafíos de los que se destacan precisamente aquellos vinculados a la planificación y gestión asociada: la enorme fragmentación predial, el amplio abanico de intereses de los propietarios, la propia dificultad e inexactitud de los sistemas de catastro y registro de la propiedad, entre otros. Dado el tamaño del área —938 hectáreas, de las cuales 137 están en suelo urbano y los 800 restantes en suelo de expansión urbana— el proyecto se divide en cuatro grandes planes parciales. De estos, el denominado “Tres Quebradas”, con un área de 310 hectáreas, se seleccionó como la primera grande área del proyecto a ser desarrollada, dada su localización en el borde urbano, a fin de contener la expansión de los asentamientos precarios y generar suelo para vivienda social. A pesar de que el proyecto, por principio, se basa en la gestión asociada de terrenos, y por extensión, de sus propietarios, es grande la oposición de buena parte de ellos a esta vinculación forzosa y sus reglas de reparto de cargas y beneficios, por ser incompatible con la finalidad rentista y de “engorde” prevista por ellos para sus terrenos. Para aquellos propietarios renuentes, se ha previsto la utilización de la expropiación. El desarrollo de este proyecto se encuentra documentado hasta el año de 2007.

#### *Planes parciales, unidades de actuación urbanística (UAU) y mecanismos de gestión asociada de terrenos*

Los planes parciales son, principalmente, instrumentos de planificación del suelo. Dentro del esquema de cascada del sistema urbanístico colombiano, los planes parciales son instrumentos de planificación derivados de los planes de ordenamiento territorial —POT— para áreas de desarrollo o renovación de la ciudad, con los que se busca realizar el ejercicio de planificación en un ámbito más lógico que la división predial individual. Los planes parciales a su vez, dependiendo de su tamaño y condiciones, se dividen para la ejecución del planeamiento y sistema de reparto, en unidades de actuación urbanística —UAU— estas últimas dependen del plan parcial que conforman. Los planes parciales establecen una asociación forzosa de los propietarios de los terrenos incluidos dentro del perímetro definido por la autoridad de planeación, aspecto fundamental para poder desarrollar el sistema de reparto al interior del plan parcial, y que a la vez facilita la proyección adecuada de infraestructuras, equipamientos y vías, incluyendo su conectividad.

A una UAU corresponde el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan parcial. La UAU debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a

sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (artículo 39 de la Ley No. 388 de 1997). Por ser la unidad de planeación de menor tamaño, fue concebida como el escenario natural para la gestión asociada de terrenos y el reparto y compensaciones entre propietarios en su interior. Por ello, explícitamente, se considera a las UAU como instrumentos fundamentales de intervención específica para los perímetros del plan parcial que incluyen varios propietarios.

Con base en dicho entendido, la propia Ley No. 388 de 1997 estableció instrumentos específicos para que las UAU alcanzaran sus objetivos. El reajuste de terrenos (en áreas de desarrollo) y la integración inmobiliaria (en áreas de renovación y redesarrollo) fueron establecidos en la ley como instrumentos para lograr la reagrupación parcelaria o predial en los casos en que el reajuste de terrenos sea imprescindible (artículo 45 de la Ley No. 388 de 1997 y artículo 77 de la Ley No. 9 de 1989 respectivamente). Para los casos en que no sea necesaria la reagrupación o reajuste físico y jurídico de los terrenos aplica la cooperación entre partícipes (artículo 41 de la Ley No. 388 de 1997). Sin embargo, la práctica de ejecución de los Planes Parciales y las propias UAU han seguido un camino diferente del previsto jurídicamente. Las llamadas unidades de gestión, así como otro tipo de asociaciones privadas —como la constitución de patrimonios autónomos— más flexibles y ágiles desde el punto de vista privado, han prevalecido sobre los instrumentos de gestión asociada previstos.

## Estudios de caso

### ... en Porto Alegre, Brasil

<p>Smolka y Damasio, 2005</p>	<p><b>El Urbanizador Social: un experimento en políticas de suelo en Porto Alegre</b></p> <p><a href="https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0">https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0</a></p>
<p>En 2003 la ciudad de Porto Alegre promulgó la ley del urbanizador social, una política pública con la que el municipio busca que promotores inmobiliarios interesados en construir vivienda social formen una asociación público-privada. El municipio “se compromete a aumentar la flexibilidad de ciertas normas y reglamentos urbanos, agilizar el proceso de obtención de licencias, reducir los requisitos jurídicos y reconocer la urbanización progresiva en etapas” (página 138). Junto con otros incentivos, se busca atraer promotores inmobiliarios, pero también aquellos que ya están trabajando en el mercado informal, propietarios y cooperativas de autogestión. Propuesto como una tercera vía, el urbanizador social constituye un intento de cambiar la manera tradicional de responder a las necesidades de vivienda del sector de bajos ingresos. El municipio hizo su apuesta con cinco proyectos piloto.</p>	

## ... en Bogotá, Colombia

Maldonado y Smolka, 2007	<b>Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme, en Bogotá, Colombia</b> <a href="https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0">https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0</a>
<p>La operación urbanística Nuevo Usme, un proyecto estratégico promovido por la alcaldía de Bogotá, fue planteada como mecanismo para resolver el problema de las ocupaciones urbanas ilegales. Usme es una de las áreas de expansión de la ciudad más vulnerables a la presión de la urbanización ilegal, fenómeno que tiene como una de sus consecuencias negativas el precio del suelo relativamente alto y patrones desiguales de ocupación territorial. El proyecto involucra la utilización de diversos mecanismos de recuperación de plusvalías de suelo urbano, tales como: el anuncio de proyecto, el plan parcial, la participación en plusvalías y el reajuste de terrenos.</p>	

---

## Referencias bibliográficas

- Alfonsin, Betânia. 2006. “Urbanizador Social: emergência de um novo paradigma para a democratização do acesso à terra em Porto Alegre”. En *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*, ed. Cláudia Damasio. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto.
- Maldonado Copello, María Mercedes. 2006. “Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías”. En *Ciudades urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido*, ed. Rodrigo Rubio Vollert. 77–94. Universidad de los Andes, Departamento de Arquitectura, Bogotá.  
[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Publicados/Operacion\\_Urbanistica\\_Usme-Maldonado\\_Mercedes-2006.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Operacion_Urbanistica_Usme-Maldonado_Mercedes-2006.pdf)
- Maldonado Copello, María Mercedes, Juan Felipe Pinilla Pineda, Juan Francisco Rodríguez Vitta, y Natalia Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/planes-parciales-gestion-asociada-mecanismos-distribucion-equitativa-cargas>
- Maldonado Copello, María Mercedes y Martim O. Smolka. 2007. “Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia”. En *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, ed. Martim O. Smolka y Laura Mullahy. 250–254. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0>
- Smolka, Martim O. y Cláudia Damasio. 2007. “El urbanizador social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre”. En *Perspectivas urbanas: Temas críticos en*

*políticas de suelo en América Latina*, ed. Martim O. Smolka y Laura Mullahy. 250–254.  
Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.  
<https://www.lincolnst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0>

## Otros Instrumentos Jurídicos, Políticos y Financieros

### Experiencias nacionales

#### Derecho de preferencia (Brasil y Colombia)

##### *Direito de preempção (Brasil) / Derecho de preferencia (Colombia)*

El Derecho de Preferencia es un instrumento que otorga al poder público municipal la prioridad para comprar inmuebles urbanos que sean objeto de enajenación o venta onerosa entre particulares, en virtud de la necesidad pública de adquirir determinadas áreas o inmuebles para viabilizar programas y proyectos de política urbana.

En Brasil, el instrumento es regulado en los artículos 25 a 27 del Estatuto de la Ciudad (Ley No. 10.257 de 2001), con el objetivo de adquirir áreas para los fines definidos en el artículo 26: regularización urbana, programas y proyectos habitacionales de interés social, constitución de reservas de suelo, ordenamiento y dirección de la expansión urbana, implantación de equipamientos urbanos y comunitarios, creación de espacios públicos de recreación y áreas verdes, creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental, y protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

Toda vez que el Estatuto de la Ciudad también define que los recursos provenientes de la adopción de la concesión onerosa del derecho de construir y por alteración de uso (véase capítulo 4), deberán ser aplicados en los mismos casos establecidos en el artículo 26, puede entenderse que el Derecho de Preferencia funciona como un instrumento complementario, que favorece la utilización de recursos en áreas o inmuebles que sean de dominio privado. Así, mientras el derecho de preferencia da la prioridad para la adquisición de esos inmuebles, la concesión onerosa del derecho de construir permite al municipio recolectar los fondos necesarios para realizar estas adquisiciones.

De conformidad con el artículo 25 del Estatuto de la Ciudad, las áreas sujetas al derecho de preferencia deben ser delimitadas por legislación municipal, con base en el plan director municipal. Este último, siguiendo al artículo 26 parágrafo único del Estatuto de la Ciudad, deberá delimitar cada área donde se proyecte la utilización del instrumento, de acuerdo con una o más de las finalidades allí establecidas. La propia regulación debe definir la vigencia del instrumento, con un máximo de cinco años. Transcurrido este plazo sin haber utilizado el instrumento, el municipio deberá esperar un año, que una vez finalizado, libera al poder público para renovar el instrumento en el área. El plazo establecido es válido con independencia de la cantidad de ventas o enajenaciones realizadas para el mismo inmueble.

El artículo 27 del Estatuto de la Ciudad contempla los pasos necesarios para la implementación del instrumento. En la práctica, en las áreas sujetas a derecho de preferencia, el propietario que tenga la intención de vender su inmueble deberá dar a conocer esta intención al municipio junto con una propuesta de compra por un tercero en la que se establezcan precio y condiciones del negocio. El municipio, dentro de un plazo máximo de 30 días, podrá o no ejercer el derecho preferencial. De tener interés en adquirir, el municipio está sujeto a las condiciones de precio de la oferta del tercero. En caso de no ejercer el derecho, el particular queda liberado para realizar la

venta a un tercero, pero, de nuevo las condiciones de la oferta le son también obligatorias. En caso de que el propietario venda en condiciones inferiores a las notificadas al municipio, este último podrá anular la transacción y, si lo desea, adquirir el inmueble por el valor presentado o por la base de cálculo del impuesto predial y territorial urbano.

El derecho de preferencia en la venta de inmuebles urbanos aún no tiene experiencias de implementación documentadas en el país. Numerosos municipios ya incorporaron el instrumento a nivel normativo, ya sea en la expedición o renovación de los planes directores recientes. De esta forma se han ido absorbiendo las reglas y posibilidades que ofrece el Estatuto de la Ciudad, pero, la implementación del instrumento aún depende de su reglamentación por los municipios y de las propias prácticas administrativas.

En el sistema colombiano, de forma semejante, el derecho de preferencia fue establecido por la Ley No. 9 de 1989 artículo 73 y siguientes. Es entendido como una facultad a favor de los bancos de tierras e inmobiliarios (creados para el efecto por los municipios y distritos del país), para adquirir tierras que previamente hayan sido identificadas como preferenciales para alcanzar los fines de los bancos inmobiliarios y constituir oferta de suelo adecuado para los soportes urbanos (incluyendo a la vivienda social y los componentes ambientales). En caso de inexistencia de tales entidades, la facultad recae directamente en los municipios y áreas metropolitanas.

Con el ejercicio del derecho de preferencia, municipios y áreas metropolitanas pueden tener mayor intervención en el mercado del suelo, así como decidir localizaciones futuras de especial interés para proveer vivienda social incluyendo la reubicación de población en situación de riesgo ambiental o de extrema precariedad (como los inquilinatos), espacios públicos, constituir reservas territoriales en áreas de expansión, y proteger el medio ambiente y los recursos hídricos. Pero, además, es de resaltar su vinculación como facilitador de otros dos instrumentos de gestión de suelo, en especial el desarrollo y construcción prioritaria y el reajuste de terrenos e integración inmobiliaria.

A diferencia del sistema brasileño, en Colombia la ley no establece las fuentes de financiamiento para la adquisición de los inmuebles y tampoco exige que la oferta de venta por parte del propietario incluya la propuesta de compra de un tercero. Este último aspecto imprime mayor seriedad a la oferta, sobre todo en la intención de venta.

Precio y condiciones de pago están sujetos a las reglas establecidas también por ley para la venta voluntaria, siendo el precio base de negociación el establecido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o entidad competente. Este último deberá basarse en las regulaciones urbanísticas municipales vigentes y condiciones económicas del bien, su destinación, provisión actual de servicios y soportes urbanos, así como descontar la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio de proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública. Esta es una importante diferencia con el sistema brasileño, pues el precio se establece por el estado siguiendo una serie de criterios técnicos y jurídicos establecidos y no deviene de la oferta de compra de un tercero.

De acuerdo con los artículos 74 y 76 de la Ley No. 9 de 1989, el representante legal de la entidad, o el alcalde, en caso de no existir banco de tierra o inmobiliario, deberá, mediante resolución motivada, determinar específicamente los inmuebles sobre los que recae la

preferencia pública de compra, la cual se inscribirá en los folios de matrícula inmobiliaria. Esta anotación impide la inscripción de nuevas transferencias de dominio hasta tanto el propietario no demuestre haber cumplido con la obligación de ofrecer preferentemente el inmueble al estado. Para ello, el propietario debe realizar una oferta al poder público, quién dispone de tres meses para ejercer o no este derecho y, en caso afirmativo, otros seis meses para perfeccionar la venta. Esta obligación que recae en el propietario, si bien no constituye propiamente dicha una limitación a su derecho de disposición del bien, sí condiciona su ejercicio a favor del estado, a quién da un lugar preferente que podría llevar a un mayor control de los precios del suelo en sectores específicos de la ciudad en los que el poder público tenga especial interés de intervención.

El instrumento ofrece un importante poder de intervención en el mercado de suelo para las entidades públicas a fin de crear condiciones favorables de adquisición para el estado, y le otorga privilegios de selección de compra futura en sectores que le son de gran interés para alcanzar los fines y objetivos establecidos en el ordenamiento territorial. Podría ser utilizado para garantizar suelo para futuras obras ya proyectadas y para conocer y monitorear transacciones inmobiliarias en un sector específico de la ciudad. Sin embargo, hasta ahora no se observan experiencias documentadas de implementación.

Tanto en Brasil como en Colombia, si el estado decide ejercer la preferencia ante una oferta por parte del propietario, debe contar con la voluntad o acuerdo final del propietario respecto del precio y condiciones de pago para que el derecho de preferencia se concrete su favor. El derecho de preferencia no incluye la imposición a favor del estado, de lo contrario no se hablaría de venta sino de otros instrumentos compulsorios de adquisición como la expropiación o la venta forzosa. La obligación para el propietario es la de ofrecer el inmueble de forma preferente, no está obligado a vender si no está de acuerdo.

#### Certificados de potencial adicional de construcción

##### *Certificados de potencial adicional de construcción —CEPAC (Brasil)*

Un CEPAC es un título emitido por el poder público municipal que otorga o confiere a quién lo posee derechos urbanísticos de uso y construcción o aprovechamiento por encima de los derechos básicos previstos en la legislación urbanística para un área definida de la ciudad. Normalmente, el CEPAC está vinculado a una operación urbana en consorcio (véase capítulo 6), lo que explica la previsión legal conjunta de ambos instrumentos en el Estatuto de la Ciudad. Definidos y delimitados por el artículo 34, los CEPAC pueden ser previstos dentro de la misma ley específica que aprueba una determinada operación urbana en consorcio. La ley debe determinar la cantidad de CEPAC que serán emitidos, los cuales se calculan a partir de la diferencia entre los nuevos patrones de uso y ocupación del suelo establecidos para la operación urbana en consorcio (OUC) y los patrones vigentes con anterioridad.

Un CEPAC representa una determinada cantidad de metros cuadrados constructivos, los cuales serán utilizados como área adicional de construcción propiamente dicha, para modificar usos y parámetros de ocupación del suelo de un terreno o proyecto, o para ambos. Como una OUC puede englobar diferentes áreas o sectores y estos pueden estar más o menos valorizados, la

cantidad de CEPAC necesarios para cada situación puede variar. En general, se construye una tabla de equivalencia de un CEPAC para cada sector de la OUC, según se trate de potencial adicional de construcción o de alteración de uso y parámetros de ocupación del suelo. Por ejemplo, un CEPAC puede ser equivalente a un metro cuadrado adicional de construcción en un sector más valorizado y a dos metros cuadrados adicionales de construcción en otro sector menos valorizado de una misma OUC.

El CEPAC es un título valor de libre circulación en el mercado, que se otorga de forma onerosa por el municipio, utilizado para el financiamiento de las grandes intervenciones urbanas — es decir, las operaciones urbanas en consorcio. A pesar de ser emitidos por el poder público municipal, no se constituyen en títulos de deuda pública, y los recursos provenientes de los CEPAC no ingresan al presupuesto público general.

Creado en 1995, el CEPAC fue inicialmente previsto para financiar la ampliación de la Avenida Faria Lima, dentro de la operación urbana del mismo nombre, en el Municipio de São Paulo. Por medio de la adquisición de estos certificados, los emprendedores inmobiliarios privados podrían obtener derechos de construcción adicionales a los permitidos por la ley de zonificación vigente para esa área con anterioridad al establecimiento de la operación urbana. De acuerdo con Sandroni (2001), aquellos CEPAC no fueron exitosos, en el sentido de que no fueron utilizados para alcanzar el equilibrio financiero de la OU Faria Lima. Posteriormente, los CEPAC fueron incorporados en aquella operación para el pago de los compromisos financieros generados por las intervenciones realizadas.

Cada CEPAC puede ser utilizado: (i) como equivalente del área de construcción que supere los parámetros establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite establecido por la ley específica que aprueba la respectiva operación urbana en consorcio; (ii) como equivalente al uso no previsto por la legislación ordinaria de uso y ocupación del suelo, respetando las determinaciones previstas en la ley específica de la operación urbana en consorcio; (iii) como parámetro urbanístico que supere las restricciones impuestas a cada zona por la ley de uso y ocupación del suelo.

Una característica de este instrumento es la imposibilidad de ser transferido nuevamente al estado, pues solo puede convertirse en potencial adicional, por encima de los parámetros establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite de edificabilidad permitido en la respectiva operación urbana en consorcio. El CEPAC está vinculado al área de intervención, es decir, su utilización se restringe al área de la operación urbana en consorcio que los ha emitido. Los CEPAC pueden ser vendidos en pública subasta o utilizados directamente para el pago de las obras y expropiaciones necesarias dentro de la propia operación. Con posterioridad a su primera venta, los CEPAC tienen libre circulación en el mercado secundario, hasta cuando se les vincule a un terreno específico dentro de la OUC en que han sido emitidos.

Siguiendo a Afonso (2006), algunas de las principales características de los CEPAC, de acuerdo con su previsión legal en el Municipio de São Paulo, para aquellos títulos que han sido aprobados por la *Comissão de valores mobiliarios* de acuerdo con la Instrucción N°. 401, son:

### *Distribución*

La distribución de los CEPAC emitidos será realizada mediante una o más subastas públicas para el financiamiento de las intervenciones a las que se destinan. Los CEPAC pueden también ser distribuidos directamente por el estado para el pago de obras y expropiaciones previstas en las intervenciones a las que se destinan, así como forma de garantía de financiamientos obtenidos de instituciones financieras para costear tales intervenciones.

### *Emisión*

Cada intervención o grupo de intervenciones será objeto de una emisión de CEPAC. La cantidad máxima de títulos a ofertarse será igual al resultado obtenido de dividir el costo total de la intervención entre el valor mínimo del CEPAC para esa emisión. La operación urbana en consorcio tendrá, por lo tanto, varias emisiones de CEPAC, cada una de las cuales podrá ser objeto de una o más subastas públicas.

### *Nuevas emisiones*

Una nueva emisión de CEPAC solamente podrá efectuarse por el Municipio de São Paulo para financiar una o un grupo de intervenciones si: (i) fue concluida la intervención o grupo de intervenciones anteriores, (ii) si hubiera sido efectivamente distribuida, de forma privada o pública, la totalidad de los CEPAC emitidos para costear la intervención o grupo de intervenciones anteriores, ó (iii) fueron asegurados por medio de depósito en cuenta vinculada los recursos necesarios para la finalización de la intervención o grupo de intervenciones anteriores.

Otras definiciones pueden inferirse de las delimitaciones establecidas para la operación urbana en consorcio Faria Lima, tales como:

### *Cantidad limitada de CEPAC*

La operación urbana en consorcio Faria Lima fue dividida en cuatro (4) sectores, cada uno con un límite de metros cuadrados adicionales que podrán ser utilizados como derechos urbanísticos adicionales. Por lo tanto, todos los CEPAC de una emisión son iguales y pueden ser utilizados en cualquiera de los cuatro (4) sectores dentro del perímetro de la operación (siguiendo la tabla de conversión entre CEPAC y beneficios para cada sector). Sin embargo, cada sector tiene un límite de recepción de CEPAC, lo que determina que, alcanzado el límite en un sector, los restantes CEPAC en circulación solo podrán ser utilizados en inmuebles localizados en los sectores que aún tengan capacidad de recepción de CEPAC.

### *Utilización de CEPAC*

El interesado podrá utilizar los CEPAC para pagar la contrapartida exigida por el Municipio de São Paulo en un proyecto de construcción que se presente ante el municipio para modificar el uso de un inmueble, o simplemente para vincular los derechos de construcción representados por el CEPAC a un lote. En este último caso, se garantiza a futuro para el inmueble beneficiado los derechos urbanísticos adicionales. De esta forma, el interesado asegura el ejercicio futuro de esos

derechos en un terreno específico antes de que se agote el stock (en metros cuadrados) del respectivo sector de la operación urbana en consorcio, inclusive si no tiene la intención de iniciar su proyecto inmediatamente.

Otras operaciones urbanas en consorcio activas en São Paulo, y de forma sobresaliente, la OUC Água Espraiada, han logrado financiar sus intervenciones por medio de los CEPAC.

### *Certificados de derechos de construcción y desarrollo (Colombia)*

Los certificados de derechos de construcción y desarrollo aparecen de forma explícita en la legislación colombiana desde 1989, cuando se les mencionó brevemente en el artículo 68 de la Ley No. 9. Fueron definidos allí como un mecanismo que permitiría la compensación entre los propietarios sujetos a restricciones urbanísticas y aquellos que tuviesen interés en incrementar su altura o densidad, por medio de la transferencia de estos derechos. Posteriormente, la Ley No. 388 de 1997 les retoma y, sin establecer una definición precisa de la figura, los presenta dentro del sistema urbanístico colombiano como un mecanismo con diversas finalidades según el ámbito de su aplicación, pero, siempre, orientado a facilitar el cumplimiento del reparto equitativo de cargas y beneficios entre los diferentes agentes y lograr la gestión del suelo.

De su descripción normativa se desprende su carácter económico, es decir, son instrumentos que envuelven o representan un contenido económico asociado al aprovechamiento urbanístico de la propiedad inmueble y la generación de incrementos de valor derivados de las propias decisiones del estado tanto de uso y densidad como de obra. Pueden utilizarse para recuperación de plusvalías urbanas, principalmente por cambios derivados de incrementos en los índices de construcción y como moneda para efectuar pagos ya sean de carácter compensatorio, indemnizatorio, o para el financiamiento de obras.

De forma general, los certificados de derechos de construcción y desarrollo deben ser emitidos por las autoridades municipales y distritales, previa autorización de los concejos municipales (órgano legislativo municipal). Bajo la forma de títulos valores, representan derechos adicionales de construcción y desarrollo, los cuales deben emitirse de forma controlada para determinadas zonas o subzonas de la ciudad que presenten características geoeconómicas homogéneas. De allí que se les pueda utilizar de forma alternativa al instrumento de participación en plusvalías para la recuperación de valorización del suelo derivada de cambios de uso o mayor edificabilidad, y en la implementación de instrumentos de planeación como los planes parciales y las unidades de actuación urbanística (véase capítulo 7).

Asimismo, dependiendo de la finalidad para la que se les pretenda utilizar, la Ley No. 388 de 1997 considera los certificados de derechos de construcción y desarrollo, bajo un sistema de transferencias o como un mercado más amplio. Para el caso de transferencias, se plantea su uso entre zonas o incluso lotes individuales (como en los planes parciales y las unidades de actuación urbanística), principalmente para alcanzar equilibrios entre propietarios o como mecanismo compensatorio en tratamientos de conservación (artículos 47 y 48).

Pero, también, como parte de un mercado más amplio y con un foco recaudatorio, para materializar índices de edificabilidad determinados en los planes de ordenamiento territoriales

(POT) y en los instrumentos que los desarrollan, en especial, los planes parciales (artículo 50).

Derivado de esta capacidad recaudatoria y de representar valores económicos bajo la forma de aprovechamientos urbanísticos, la ley propone los derechos de construcción y desarrollo como forma de pago válida para el caso de adquisiciones públicas de inmuebles, ya sea por enajenación voluntaria (artículo 61) o por expropiación administrativa (artículo 67 párrafo 1). Inclusive, les considera como la forma de pago preferencial cuando estas adquisiciones se enmarquen en procesos de renovación urbana (de modo que el propietario se convierte en socio del proyecto). Asimismo, se les propone como mecanismo compensatorio para el caso de lesiones patrimoniales causadas a un particular por el desarrollo de una obra pública (artículo 128).

Esta figura ha sido incorporada, o por lo menos mencionada, en muchos planes de ordenamiento territorial, pero, hasta ahora no ha tenido aplicación específica, ni como mecanismo para el mercado en general (representando derechos definidos por los planes de ordenamiento territorial y los demás instrumentos que asignan normas de uso y aprovechamiento) ni como mecanismo de compensación (los derechos transferibles entre zonas de conservación y zonas receptoras).

En el caso del uso de los certificados de derechos de construcción y desarrollo como mecanismo compensatorio por tratamientos de conservación, fue exigida por la ley la reglamentación específica, para lo cual se expidió en Decreto nacional No.151 de 1998. Esta norma, de forma expresa señaló que cuando un inmueble es sometido a tratamiento de conservación se limitan sus derechos de construcción y desarrollo. Tal limitación exige una compensación que se lograría mediante derechos transferibles de construcción para trasladar el potencial de construcción de un inmueble emisor (sujeto a conservación) para un predio receptor donde sería permitida su utilización. De esta reglamentación resulta interesante que, para el caso de compensación, los certificados de derechos de edificabilidad y desarrollo “(...) no tienen caducidad; pueden ser acumulables; y serán libremente negociables por sus titulares y causahabientes” (artículo 10).

Existe una discusión sobre la forma que los certificados de derechos de construcción y desarrollo deberían tomar. La Ley No. 388 de 1997 no estableció la obligatoriedad de títulos valores. Por su parte, el decreto reglamentario —arriba mencionado— sugirió, sin exigir, que en su uso para compensación podrían ser vertidos en títulos valores, escenario hipotético en el que se requiere de una reglamentación específica por el gobierno nacional. No obstante, aun cuando la forma de títulos valores es una alternativa (en especial para el caso de compensación) y no una exigencia, su falta de reglamentación se ha considerado como obstáculo general para el uso de los certificados de derechos de construcción y desarrollo, como si esta fuera la única forma que podrían tomar.

Finalmente, la ausencia de experiencias de implementación impide conocer los posibles mecanismos a ser utilizados para calcular el valor de un certificado de derechos de construcción y desarrollo dependiendo del uso que se pueda dar a los mismos. En todo caso, serían principalmente representativos de derechos constructivos y no de valores monetarios (a diferencia de lo que ocurre en el caso de los CEPAC en Brasil).

## Parcelamento e/ou edificação compulsórios /Declaratoria de desarrollo prioritario

### *Parcelación, edificación y utilización compulsorios (Brasil)*

La constitución federal de 1988 prevé el instrumento denominado parcelación o edificación compulsoria en el artículo 182, definición que fue ampliada por el Estatuto de la Ciudad con la introducción de la utilización compulsoria (artículo 5). El instrumento tiene como objetivo el cumplimiento de la función social de la propiedad, que puede entenderse como el aprovechamiento adecuado del suelo urbano, tal como haya sido definido por el plan director o en la legislación derivada del mismo.

Este instrumento fue contemplado para ser utilizado como un primer paso dentro de un conjunto de instrumentos de aplicación sucesiva que se destinan a promover la adecuada ocupación de las áreas y terrenos urbanos ya servidos por infraestructuras, a fin de combatir la práctica de mantener terrenos urbanos vacíos a la espera de su valorización por el desarrollo y urbanización del entorno. En caso de que no se dé cumplimiento a la determinación de parcelación, edificación o utilización compulsorios, de acuerdo con el artículo 182 de la constitución federal puede ser aplicado el impuesto predial y territorial urbano (IPTU) progresivo en el tiempo. Transcurridos cinco años del cobro del impuesto progresivo sin que se dé un aprovechamiento adecuado al terreno, se procede a la expropiación del inmueble con pago en títulos de deuda pública. Es una clara intención sancionatoria para un comportamiento de retención socialmente no aceptado.

La obligación de parcelar, edificar o utilizar el inmueble podrá ser exigida al propietario cuyo inmueble sea considerado como no edificado, no utilizado o subutilizado. Cada municipio establece el parámetro de subutilización, pues de acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, será subutilizado aquel inmueble aprovechado por debajo del mínimo definido por el plan director o ley municipal. El plan director de São Paulo (Ley No. 13.430 de 2002), por ejemplo, prevé coeficientes mínimos de edificabilidad para los terrenos urbanos, y establece en el artículo 13 la aplicación del instrumento para aquellos terrenos que no alcancen estos mínimos.

La implementación de la parcelación, edificación o utilización compulsorios deberá estar prevista en los planes directores junto con la delimitación de las áreas urbanas en las que se utilizará el instrumento, basado en el análisis de la infraestructura existente y la demanda para su utilización (Estatuto de la Ciudad, artículo 42). Las condiciones y plazos para el cumplimiento de la obligación de parcelar, edificar o utilizar el inmueble se definirán por ley municipal específica.

Los plazos establecidos por los municipios para el cumplimiento de la obligación no podrán ser inferiores a un año, a partir de la notificación, para que sea protocolizado el proyecto en el órgano municipal competente, ni a dos años, a partir de la aprobación del proyecto, para el inicio de las obras (artículo 5 numeral 4 del Estatuto de la Ciudad). Es importante mencionar que, en cualquier caso, con la transmisión del inmueble se transfieren las obligaciones ya notificadas, sin que esto signifique o cuente como interrupción de los plazos establecidos.

Definido desde 1988 por la constitución federal, fueron realizados algunos intentos de aplicación del instrumento en la década de 1990, así como del IPTU progresivo en el tiempo, ambos como

parte de una política de combate a los vacíos urbanos, de los que se destaca el caso de Porto Alegre (De Cesare 1998). Sin embargo, estas experiencias no prosperaron pues fueron declaradas inconstitucionales. Solamente en 2001 este conjunto de instrumentos fue reglamentado por el Estatuto de la Ciudad. Desde entonces, solo algunos municipios han comenzado a ensayar su implementación, sin que exista mayor documentación de estas experiencias.

### *Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria (Colombia)*

Con similitud en los principios y objetivos, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, fue incorporada en la Ley No. 388 de 1997 como un mecanismo de intervención del suelo de tipo compulsorio. Este instrumento busca principalmente inducir o forzar comportamientos en los propietarios de suelo acordes con el interés general y los objetivos de ordenamiento territorial, en especial, el del uso del suelo en los tiempos y para las finalidades requeridas por la ciudad, y no según la lógica e intereses particulares del propietario. El municipio impone así una obligación a un inmueble, ya sea de desarrollo o de construcción, por considerarse que, reuniendo las condiciones para su uso en la actualidad, el propietario (público o privado) le retiene a pesar de la necesidad social, en abierto incumplimiento de la función social de la propiedad.

De acuerdo con el artículo 52 de la Ley No. 388 de 1997, el municipio podrá declarar como prioritario que un terreno, de propiedad pública o privada, se urbanice, es decir se realicen las obras por el propietario para su adecuado uso urbano incluyendo las infraestructuras y cesiones de suelo, o se construya, para terrenos ya urbanizados. Para iniciar obras de urbanización se otorga un plazo de tres años para suelos en áreas de expansión y de dos años para suelos en áreas urbanas. Para iniciar la construcción en el caso de terrenos ya urbanizados, se otorga un plazo de un año. Se presenta aquí una importante diferencia con el instrumento brasileño, pues, aparentemente, el parámetro de subutilización es establecido a nivel nacional. Asimismo, puede utilizarse para forzar el desarrollo de suelo comprendido en una Unidad de actuación urbanística, caso en el cual los plazos se extienden en un 50% (artículo 53). El plazo podrá prorrogarse en dos circunstancias: a) si las obras de urbanización o construcción se encuentran adelantadas en, al menos, un 50%, caso en el que la prórroga será hasta por la mitad de tiempo adicional, y b) si existen dificultades generales de financiamiento o de mercado; en ningún caso superando los 18 meses de prórroga (artículo 54).

De forma similar a la regulación de Brasil, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria no es un instrumento aislado, su utilización se prevé de forma conjunta con otras medidas, en especial, la enajenación forzosa en pública subasta. Este castigo que se impone al propietario que no cumplió la función social de la propiedad —bajo la obligación que fue establecida— dentro del plazo que le otorgó la ley para ello (artículo 55). Igualmente, es posible que sobre un inmueble objeto de declaración de desarrollo y construcción prioritaria, el estado decida adelantar enajenación voluntaria y expropiación. El acto que declara la enajenación forzosa deberá establecer claramente el uso o destino que se espera para el inmueble, pues el mismo será exigido a quién adquiera el bien. La orden de enajenación forzosa se inscribe en el registro de la propiedad teniendo como efecto el retiro del comercio del bien y con ello, la posibilidad de que le sean otorgadas licencias urbanísticas.

Derivada de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, en caso de que se adelante una venta forzosa en pública subasta, el precio de base será como mínimo el 70% de su valor catastral con sucesiva reducción si va a una segunda subasta. Inclusive, se debe descontar al pago tanto los gastos en que ha incurrido el municipio en dicho proceso como la totalidad de la plusvalía generada desde el momento de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritario. De nuevo es clara la intención de castigo de la norma, por un comportamiento socialmente reprochable, como suele ser (aunque no en la totalidad de las veces), el motivo de la falta de utilización adecuada del suelo: la retención especulativa de 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 del plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con sus prioridades, y que deberá incorporarse en su programa de ejecución. A 2007, no han desarrollado experiencias de implementación del instrumento en el país.

### Anuncio del proyecto (Colombia)

El anuncio del proyecto es uno de los instrumentos de gestión de suelo e intervención en el mercado con mayor capacidad de controlar la contaminación de los precios del suelo por los impactos derivados de las propias decisiones y obras públicas, y se fundamenta en el principio de la prohibición del enriquecimiento sin justa causa. Como su nombre lo indica, este instrumento es, de forma simple, un anuncio general de que se realizará un proyecto específico de interés público. Junto con el anuncio se realizan avalúos comerciales de referencia en la zona, los cuales establecen un parámetro claro que, en el futuro, sirve de base para los diferentes avalúos requeridos. Esta línea en el tiempo marcada al inicio de la intervención pública permite identificar en el futuro el impacto del propio proyecto en los precios del suelo, y su correspondiente descuento para diferentes efectos.

Los avalúos no son utilizados directamente “(...) para la adquisición de predios sino para establecer el precio del suelo antes del inicio del respectivo proyecto u obra” (Maldonado, et al. 2006, 213). Su mayor utilidad es para la adquisición de suelo para fines públicos, en cuyos avalúos será posible identificar la plusvalía derivada de la propia intervención. Esto es algo fundamental para garantizar la viabilidad financiera y social de muchos proyectos públicos, que, si bien ya se encontraba normativamente establecido para efectos de enajenación voluntaria, en la práctica tanto a nivel técnico como político y jurídico suele complicarse si no se cuenta con una línea en el tiempo de carácter oficial que marque el inicio del impacto. Sin embargo, los avalúos comerciales de referencia sirven también para efectos de participación y asociación de propietarios de suelo y sector público en proyectos de gestión público-privada, para determinar el precio a que se pagará el suelo a un propietario que decide salir del proyecto, y otras aplicaciones similares.

Debido a su escasa reglamentación en la Ley No. 388 de 1997 (numeral 1 del artículo 61), el instrumento, a pesar de sus evidentes ventajas, suponía un importante desafío de instrumentación, con evidentes impactos para efectos expropiatorios.

La aplicación pionera del instrumento en Colombia se dio en 2006 dentro de dos operaciones

urbanísticas de gran escala de gestión de suelo para familias de bajos ingresos: “Nuevo Usme” por la Alcaldía de Bogotá y Macroproyecto Gonzalo Vallejo Restrepo por la Alcaldía de Pereira. En estas operaciones se determinó que el avalúo inicial debía realizarse antes del anuncio del proyecto, pues a partir del mismo ya se estaría actuando sobre precios contaminados, utilizándose la metodología de zonas geoeconómicas homogéneas y no avalúos puntuales (Maldonado, et al. 2006, 201). Mediante un acto administrativo (decreto) expedido por el alcalde de cada ciudad, se ordenó la iniciación de actividades de estructuración de proyectos, entre ellos “la contratación de los avalúos masivos de los terrenos y construcciones ubicados dentro de la delimitación preliminar del Plan parcial de Expansión, en el caso de Pereira, y de la Operación Usme, en el caso de Bogotá” (Maldonado, et al. 2006, 201). Los avalúos se realizaron siguiendo las reglas para el efecto existentes en Colombia, en especial el Decreto nacional No. 1420 de 1998 que incluye las condiciones jurídicas, dentro de las cuales se encuentran las disposiciones de ordenamiento territorial y las metodologías de valoración.

### Consórcio imobiliário (Brasil)

El consorcio inmobiliario es un instrumento previsto en las disposiciones generales, artículo 46, del Estatuto de la Ciudad. Por medio de este se faculta al propietario de un área, afectada con la obligación de parcelar, edificar o utilizar, requerir la utilización del instrumento como forma de viabilizar financieramente el aprovechamiento del inmueble. El establecimiento del consorcio inmobiliario prevé la transferencia del inmueble al poder público municipal, quien realizará las obras previstas en el plano de urbanización o edificación del área, y entregará como pago al propietario unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas.

En la práctica, el consorcio inmobiliario consiste en una asociación entre el propietario de un terreno y el poder público municipal, con el objetivo de viabilizar las obras de urbanización o de edificación en una determinada área delimitada en el plan director, donde haya sido exigido, por ley municipal, la parcelación, edificación o utilización compulsoria. Con este instrumento, se busca dar una solución para los casos en los cuales la ausencia de parcelación, edificación o utilización compulsorios ocurra por falta de capacidad financiera del propietario o por la presencia de otras situaciones jurídicas que impidan el adecuado aprovechamiento del inmueble.

El valor de las unidades a ser entregadas a los propietarios será definido con base en el valor original del inmueble entregado al poder público, antes de la ejecución de las obras. Además, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 8 del Estatuto de la Ciudad, el poder público municipal, para definir el valor real del pago, reflejará el valor de la base de cálculo del impuesto predial y territorial urbano. A este valor debe descontar el monto incorporado en función de las propias obras realizadas por el gobierno en el área donde el mismo se localiza. Finalmente, no se considerarán expectativas de ganancia, lucro cesante ni intereses compensatorios.

De acuerdo con recomendaciones establecidas con posterioridad a la expedición del Estatuto de la Ciudad, es necesaria la formalización del consorcio inmobiliario a través de un contrato entre el poder público municipal y el propietario del inmueble, en el cual serán establecidas las condiciones para viabilizar el consorcio, tales como la forma de pago y las condiciones para la transferencia del inmueble al poder público (Cámara dos deputados 2001).

El consorcio inmobiliario es un importante instrumento con el que se reconoce que las razones para mantener vacíos urbanos pueden ser muy diversas, y que aun cuando la especulación inmobiliaria, es decir, la retención del inmueble con el fin de apropiarse de una valorización indebida sea la razón principal para el establecimiento de instrumentos constitucionales de sanción a esta práctica, no es la única (Furtado y Oliveira 2002). Otras situaciones deben ser consideradas, de modo que no se paraliquen las iniciativas de urbanización y edificación de determinadas áreas de la ciudad. Sin embargo, tal vez por la incipiente diseminación de los demás instrumentos que anteceden al consorcio inmobiliario, este último aún no fue incorporado en las prácticas de los municipios brasileños.

### Desapropriação / Expropiación

En términos generales, la expropiación es el mecanismo mediante el cual el estado toma el bien de un particular y lo traspasa del dominio privado al dominio público, en beneficio de la comunidad y mediante indemnización. Las características generales del instrumento expropiatorio en Colombia y Brasil son: 1. El paso del bien de la propiedad privada a la propiedad pública, 2. La existencia de motivos de utilidad pública e interés social establecidos en la ley que justifiquen la medida expropiatoria, y 3. El pago de una indemnización previa a la entrega del bien.

### *Desapropriação / Expropiación (Brasil)*

La expropiación es un instrumento tradicional en el sistema jurídico brasileiro. De acuerdo con Rabello (2007: 224), la constitución del Imperio de 1824 ya definía la expropiación como una forma de obtención de bienes de terceros por el Estado, debido al interés público, mediante indemnización, y el instrumento aparece también desde la primera constitución republicana, en 1891.

El instituto de la expropiación tiene como presupuesto jurídico la utilidad pública, concepto que incluye la necesidad pública y el interés social. La regulación de la expropiación viene del Decreto-Ley No. 3.365 de 1941 y otras legislaciones que lo complementan. De especial interés es la Ley No. 4.132 de 1962, que establece la expropiación por interés social.

El alcance de la expropiación sobrepasa la temática e instrumentos de este trabajo, sin embargo, el método de cálculo y el monto de la indemnización en los procesos de expropiación se aproximan al punto de oposición entre la apropiación privada y la recuperación pública de plusvalías derivadas del proceso de urbanización.

Tal como argumenta Rabello (2007, 225), esta preocupación ya estaba presente en la constitución federal de 1934. Esta carta política introdujo la noción de “previa y justa indemnización” (artículo 113) para las expropiaciones. Al mismo tiempo, se propuso también, como un nuevo instrumento a disposición de la administración pública, la contribución de mejoras, para los casos en que fuera “probada la valorización del inmueble por motivo de obras públicas” (artículo 124). No obstante, la consolidación de la práctica de la expropiación en el Brasil terminó por considerar, como criterio para la indemnización, el precio de mercado del inmueble, el cual con frecuencia incluye también las expectativas de valorización derivadas del

potencial de uso y aprovechamiento de los terrenos y de las propias intervenciones públicas que le dan origen. Por esta razón, muchos especialistas, actualmente, defienden un importante cambio en la forma como es entendido el contenido de las indemnizaciones, de manera que la expropiación funcione en forma más armónica con las directrices y los demás instrumentos del Estatuto de la Ciudad.

La expropiación se inicia con un decreto que declara la utilidad pública o el interés social sobre un inmueble o un grupo de inmuebles específicos. A este se acompaña, posteriormente, un avalúo del inmueble efectuado por los organismos competentes, y una propuesta de indemnización que corresponda a la recomposición de los daños en el patrimonio. En caso de que el propietario acepte el valor propuesto, se firma un término de expropiación amigable; en caso contrario, se inicia una acción de expropiación judicial.

La expropiación puede ser utilizada de forma individual, cuando se trata de un inmueble, o de forma colectiva, cuando se trata de obras públicas para las que serán necesarios varios terrenos, como ocurre con la ampliación de vías. Inclusive, si el caso lo amerita, es posible expropiar el área contigua a la obra y las zonas de futura valorización extraordinaria como consecuencia de la propia obra o servicio realizado por el Estado, mediante la llamada expropiación por zona. En este caso, en la declaratoria de utilidad pública se deberá especificar claramente cuáles son los terrenos indispensables para el desarrollo de la obra y cuáles son los que se destinarán a posterior reventa.

La denominada expropiación sanción (Carvalho Filho 2005) se aplica a los inmuebles urbanos cuyos propietarios no hayan atendido la exigencia de promover el adecuado aprovechamiento de su propiedad de acuerdo con lo dispuesto en el plan director municipal, con posterioridad a la notificación de parcelación o edificación compulsorios y la subsecuente aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo durante cinco años. Esta expropiación se caracteriza por el pago con títulos de deuda pública emitidos con previa autorización del Senado Federal, en lugar del pago en dinero (artículo 182 de la constitución federal, ratificado por el artículo 8 del Estatuto de la Ciudad). Toda vez que el tiempo necesario para la aplicación de estos instrumentos de forma sucesiva es de por lo menos ocho años (tres para la parcelación y cinco para el impuesto predial progresivo), aún no se conocen en el país casos de utilización de esta modalidad de expropiación.

### *Expropiación (Colombia)*

Al igual que en Brasil, en Colombia existe este importante instrumento para las políticas urbanas, por medio del cual el nivel ejecutivo obtiene la propiedad de un inmueble sobre la voluntad del propietario. A este objetivo tradicional se han sumado recientemente dos finalidades de gran importancia en el ámbito urbano. La llamada expropiación sancionatoria, en la que el Estado utiliza el instrumento para castigar comportamientos que son rechazados por la sociedad, tales como la retención especulativa de terrenos (Acosta 2008), y la expropiación a favor de terceros, de interés principal en Colombia para el desarrollo de proyectos de renovación urbana.

En Colombia, el artículo 58 de la constitución establece los tres pilares básicos de esta institución: (i) la expropiación es, por regla, adelantada ante un juez y mediante sentencia

judicial, y por excepción por el propio nivel ejecutivo (ii) se requiere de la existencia de motivos o fines de utilidad pública o interés social que solo pueden ser definidos por el legislador, y (iii) la indemnización debe ser previa, justa, y tasarse consultando tanto los intereses de la comunidad como del afectado.

A lo establecido por la Constitución (expedida en 1991) y el procedimiento tradicional del código civil, la Ley No. 388 de 1997 incorporó una serie de modificaciones, que, siguiendo a Acosta y Pinilla (2008) han configurado tres caminos para la obtención de un bien por el Estado en función de las condiciones específicas de cada caso. Así, se observan: a) la enajenación o negociación voluntaria, b) la expropiación por vía judicial —regla general—, y c) la expropiación por vía administrativa, en casos de especial urgencia, en los que el propio gobierno adelanta la expropiación.

La expropiación por vía administrativa exige, además de los motivos de utilidad o interés social, la declaración de condiciones específicas de urgencia por una autoridad a la cual, previamente, el Concejo municipal o junta metropolitana haya dado competencia para ello. Dentro de los criterios para determinar las condiciones de urgencia, la ley señala en primer lugar la protección contra “*la elevación excesiva de los precios de los inmuebles*” (artículo 65 numeral 1, Ley No. 388 de 1997), en un evidente reconocimiento de que las decisiones e inversiones del Estado tienen impactos positivos en los precios del suelo que, con frecuencia, terminan por inviabilizar las propias actuaciones públicas y agotar los recursos.

En la práctica, cuando una entidad necesita un suelo en manos de un particular, en primer caso adelanta el procedimiento de enajenación o negociación voluntaria y, si este es fallido por falta de acuerdo con el propietario, continúa con el procedimiento expropiatorio respectivo, por la vía judicial o administrativa según sean las condiciones del caso.

En cuanto a los motivos de utilidad pública e interés social, la Ley No. 388 de 1997, retomando lo establecido por la Ley No. 9 de 1989, adicionó un listado de motivos de utilidad pública para fines específicamente urbanos. De ellos, se destaca para los fines de este documento el literal ‘k’ que señala la ejecución de proyectos de urbanización y construcción prioritarios, articulando la expropiación a otros instrumentos aquí considerados.

Respecto del monto indemnizatorio, son varios los aspectos a considerar. En primer lugar, en Colombia, la Corte Constitucional ha aclarado que el pago es en todo caso una indemnización, que por su naturaleza busca reparar el daño causado al propietario a quién se le ha privado de un bien en contra de su voluntad, pero en beneficio público, recordando que para su fijación existe el parámetro constitucional de ponderación de intereses de la comunidad y del afectado (Véase la sentencia C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda). En segundo lugar, tanto en los casos de enajenación voluntaria como de expropiación administrativa, se permite el pago del precio indemnizatorio tanto en dinero como en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto o permuta (Ley No. 388 de 1997 artículos 61 y 67). Como incentivo a la enajenación voluntaria se ha establecido una exención tributaria de renta gravable y ganancia ocasional. No obstante lo anterior, de forma expresa, la misma ley señala en el artículo 61 numeral 1 que, en el caso de la enajenación voluntaria al valor comercial, se le deberá descontar el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio

del proyecto u obra que constituye el motivo de la expropiación (excepto si el propietario ya lo hubiera pagado mediante la participación en plusvalías o la contribución de valorización).

El aspecto de principal discusión con la expropiación en Colombia es, sin duda, el monto indemnizatorio. El avalúo comercial se ha establecido como la base para tasar el precio indemnizatorio en la oferta de enajenación voluntaria y, en caso de desacuerdo, punto de partida de la demanda de expropiación ante el juez civil o de la expropiación por vía administrativa. El avalúo comercial, de acuerdo con la Ley No. 388 de 1997 y el Decreto nacional No. 1420 de 1998, se debe realizar teniendo en cuenta la legislación urbanística municipal o distrital vigente, la destinación económica del inmueble en la zona geoeconómica homogénea, la localización, características y usos del inmueble, factibilidad de servicios públicos, vialidad y transporte.

Sin embargo, un punto ha generado amplia discusión e incluso pronunciamientos judiciales. Para la expropiación por vía judicial el artículo 62 de la Ley No. 388 de 1997 estableció claramente que la indemnización comprende dos componentes: daño emergente y lucro cesante, siendo que para el daño emergente el avalúo comercial es la base, y se entendería que el lucro cesante debe tasarse en caso de que este se genere. Sin embargo, para la expropiación por vía administrativa, la misma ley en el artículo 67 solamente mencionó que el precio indemnizatorio a reconocerse sería igual al avalúo comercial, abriendo espacio para tratamiento diferencial a favor del expropiado por vía judicial. Esta discusión fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en la sentencia C-467 de 2007 en la que se reafirmó que en ambos casos se trata de una indemnización que debe realizarse en igualdad de condiciones. Otros aspectos, como la observancia de la norma urbanística vigente para el inmueble y la consideración del efecto de contaminación en los precios a consecuencia de los propios proyectos públicos, aun cuando están establecidos en la ley, no necesariamente han sido incorporados en las prácticas de avalúos por peritos y auxiliares judiciales en la realización de avalúos y determinación de montos indemnizatorios.

La expropiación con fines sancionatorios se ha establecido claramente en el artículo 63 de la Ley No. 388 de 1997. Este artículo señala que, además de los motivos de urgencia, se considera como un motivo de utilidad pública para adelantar una expropiación por vía administrativa el incumplimiento de la función social para el caso de los terrenos declarados como de desarrollo y construcción prioritaria que no hubieren dado cumplimiento a esta obligación. Esta sanción cabe tanto para el caso en que el inmueble fue sometido a venta forzosa en pública subasta por segunda vez sin una oferta de compra, como para quien adquirió el terreno en pública subasta y no cumplió la obligación de desarrollarlo o construirlo en el plazo establecido para ello. En ambos casos se observa una importante precisión respecto del precio, que refuerza el carácter sancionatorio de este tipo de expropiación. Para el caso del terreno sin desarrollar o construir que no fue adquirido en la subasta, el precio indemnizatorio será “Igual al 70% de dicho avalúo catastral” (artículo 56) que podrá pagarse tanto en dinero como en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo o de participación en el proyecto o permuta. Y, en el caso del terreno adquirido en pública subasta “el precio indemnizatorio no podrá ser superior al monto pagado por el adquirente (...) y la forma de pago será a plazo con una cuota inicial del cuarenta por ciento (40%) y el saldo en ocho (8) contados anuales y sucesivos” (artículo 57).

## Banco de tierras o inmobiliario (Colombia)

Bajo la denominación de banco inmobiliario (Ley No. 388 de 1997) o banco de tierras (Ley No. 9 de 1989), el sistema colombiano establece una figura específica para la constitución de reservas territoriales que le permitan proveer de suelo e inmuebles, principalmente para garantizar los llamados soportes urbanos (incluyendo la vivienda social y los componentes ambientales), a las entidades públicas encargadas de tales fines.

Esta figura fue introducida por la Ley No. 9 de 1989, artículos 70 y subsiguientes, buscando facilitar a los municipios y áreas metropolitanas, el contar con una entidad específicamente orientada a suplir los requerimientos y proyectar las necesidades futuras de suelo para los fines públicos urbanos. Para ello, estas entidades cuentan con los diferentes instrumentos de obtención de suelo: adquisición, enajenación voluntaria y expropiación, así como la administración de los inmuebles fiscales municipales.

A fin de flexibilizar la figura, la Ley No. 388 de 1997 estableció que los bancos de tierras o inmobiliarios pueden tomar la forma de establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta, pudiendo ejercer el derecho de preferencia sobre los terrenos que le sean idóneos para cumplir sus fines a los que previamente les haya sido específicamente impuesta esta obligación.

Los bancos de tierra o inmobiliarios tienen una clara finalidad de gestión o intervención del suelo para alcanzar los objetivos del ordenamiento territorial y la función pública del urbanismo. Su finalidad es garantizar la provisión de suelo para fines como la vivienda social, equipamientos colectivos, infraestructura, espacio público, o la protección ambiental. No obstante, para que ello ocurra, la obtención de suelo debe hacerse a precios bajos y protegida de precios contaminados de expectativas derivadas de las propias actuaciones públicas. De hecho, esta forma de intervención pública en el mercado de suelo requiere de actuaciones estratégicas y el uso de herramientas de recuperación de plusvalías y reducción de contaminación de los precios del suelo —tal como el anuncio de proyecto— para su eficiente intervención en el mercado.

---

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Claudia. 2007. “La expropiación en las prácticas de adquisición de suelo en América Latina. Primera aproximación”. En *Revisitando o Instituto da Desapropriação*, ed. Edésio Fernandes y Betânia Alfonsin. 57–84. Belo Horizonte: Editora Forum.
- Acosta, Claudia y Juan Felipe Pinilla Pineda. 2008. “Country Club ¿Cambio en las percepciones sobre expropiación?” Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Afonso, Luís Carlos F. 2007. “Certificados de potencial adicional de construção: a experiência de São Paulo”. En *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana — Seminários Nacionais*, ed. Claudia M. De Cesare y Egláisa Micheline Pontes Cunha. Brasília: Ministério das Cidades.
- Câmara dos Deputados. 2001. *Estatuto da Cidade. Lei 10257, de 10 de julho de 2001 — Guia*

- para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Caixa Econômica Federal/Instituto Pólis. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/part.html/estatutodacidade.pdf>
- Carvalho Filho, José dos Santos. 2005. *Manual de Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- De Cesare, Cláudia. 2007. “Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico em Brasil”. En *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, ed. Martim O. Smolka y Laura Mullahy. 173–176. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0>
- Furtado, Fernanda y Fabricio L. Oliveira. 2002. “Tierra vacante en Rio de Janeiro: Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política”. En *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, ed. Nora Clichevsky. 13–46. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/books/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas>
- Maldonado Copello, María Mercedes, Juan Felipe Pinilla Pineda, Juan Francisco Rodríguez Vitta, y Natalia Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/planes-parciales-gestion-asociada-mecanismos-distribucion-equitativa-cargas>
- Rabello, Sonia. 2007. “O Conceito de ‘Justa Indenização’ nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa?” *Revista Forense* 388: 221–235.
- Sandroni, Paulo. 2001. Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. En *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*, ed. Martim. O. Smolka y Fernanda Furtado. 37–70. Santiago: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile; y Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/other/recuperacion-plusvalias-en-america-latina>

## Experiencias Internacionales

### Instrumentos

#### Business improvement district (BID)

Los *business improvement district* (BID, en español distritos de mejora comercial), son asociaciones entre el sector público y empresarios, propietarios de inmuebles y habitantes de una determinada área de la ciudad. Es una alternativa ampliamente experimentada en los Estados Unidos y Canadá, para revitalizar áreas centrales de uso predominantemente comercial. Los BID son conocidos también con los siguientes nombres: BIA (*business improvement areas* — áreas de mejora comercial), SAD (*special assessment districts* — distritos de valoración especial), SSD (*special service districts* — distritos de servicio especial) y SID (*special improvement districts* — distritos de mejoramiento especial), con pequeñas diferencias entre ellos. El primer BID fue creado en 1965 en Canadá, mientras que el primero en los Estados Unidos fue creado en New Orleans, en 1975.

Comerciantes, propietarios y habitantes de la zona o distrito se organizan bajo una persona jurídica, una asociación sin ánimo de lucro en la mayoría de los casos, con la finalidad de obtener recursos para la ejecución de servicios y pequeñas inversiones para revitalizar áreas centrales degradadas.

Incluye, entre otros servicios, los de barrido y limpieza de áreas de paso público, seguridad pública complementaria (no armada), servicio social (como albergues para mendigos), ferias y actividades culturales, apoyo al turista, etc. También comprende inversiones como la implantación de mobiliario urbano (quioscos, sillas de plazas, puestos de venta de revistas y periódicos, etc.), señalización, árboles y jardineras, y tratamiento de fachadas de inmuebles, iluminación para ocasiones especiales y otros (Moura Jr. 2000, 77).

No se trata simplemente de una asociación bajo la forma típica de patrocinio, o trabajo voluntario, en el que la iniciativa privada o las comunidades realizan donaciones, prestan servicios o adoptan plazas, por ejemplo. Los BID van más allá, y vinculan la buena voluntad de una acción cooperativa al carácter compulsorio de un tributo, en este caso, un tipo de *special assessment* (una especie de contribución de mejoras para financiar servicios y mantenimiento). Una vez definido un BID, todos los comerciantes, propietarios y habitantes de aquella área tienen, anualmente, que contribuir con su parte en el prorrateo de las cuentas correspondientes a los servicios e inversiones, durante el tiempo que dure el BID (Moura Jr. 2000, 77).

#### Exactions

Se denomina genéricamente como *exactions* a las tasas o contribuciones correspondientes al desarrollo de la tierra (*land development exactions*). Son impuestos por el poder público a los promotores inmobiliarios como condición para que estos puedan recibir licencias para los nuevos emprendimientos, y se constituyen en recursos para la provisión de infraestructura y servicios públicos. Es importante observar que estas *exactions* se caracterizan como contribuciones correspondientes adicionales a los requerimientos típicos exigidos para una parcelación urbana,

las que se exigen con base en la regulación tradicional de urbanización del suelo.

Las *exactions* pueden tener carácter financiero o ser cobradas en especie. En el segundo caso los promotores contribuyen con tierra, construyen infraestructura y equipamientos, o proveen servicios públicos. En el caso de las *exactions* financieras, recursos que van a los cofres públicos, son más conocidas con el nombre de *impact fees* (tasas de impacto) o *development fees* (tasas de desarrollo).

El concepto legal de este tributo las define como una contribución (*fee*), por lo que para su imposición se exige una relación directa entre la actividad de los contribuyentes afectados y los gastos a ser realizados. De esta forma, sí el poder público define —de forma razonable— que ciertas necesidades públicas son atribuibles a un nuevo emprendimiento, podrá exigir que los costos de tales equipamientos sean incorporados como parte del emprendimiento. Tales necesidades pueden estar vinculadas tanto a los nuevos usuarios —por ejemplo, vías y sistemas de abastecimiento y agua para los nuevos habitantes—, como a la mitigación de impactos negativos del proyecto sobre la comunidad existente.

Las *exactions* son, en general, vinculadas a nuevos suelos incorporados a una comunidad ya asentada, y fueron progresivamente incorporadas como opción de financiamiento de las nuevas necesidades creadas por el crecimiento de las ciudades. En la década de 1980, algunas comunidades comenzaron a imponer las *social exactions* (imposiciones de origen social), por ejemplo, para suplir la demanda por habitación social, y son en su mayoría impuestas a emprendimientos comerciales, bajo la forma de recursos financieros a ser aplicados con estas finalidades específicas, cuando sean diagnosticadas por el poder público. En el caso de emprendimientos residenciales, el instrumento más utilizado es el *inclusionary zoning* (Altshuler y Gómez-Ibañez 1993, 3-4).

### *Impact fees*

Los *impact fees* (tasas por impacto) son los pagos realizados por los desarrolladores o constructores de nuevos proyectos para el financiamiento de los costos de capital de la infraestructura externa al propio emprendimiento propuesto. Estas contribuciones pueden ser impuestas en el momento de la firma de acuerdos de parcelación o en la emisión de licencias de construcción, tanto para emprendimientos de tipo residencial como para los de otro tipo (Smolka y Amborski, 2000).

Este instrumento puede ser considerado como un subgrupo dentro de las *exactions*, el cual comprende únicamente contrapartidas financieras que estén orientadas a cubrir los costos de los equipamientos y servicios fuera del área del emprendimiento. En algunos casos se les denomina *development fees* (tasas de desarrollo). Pueden ser establecidos a partir de fórmulas, por parámetros variables, o incluso como decisiones caso a caso.

Si bien su uso comenzó antes de la década de 1960, en general, durante los primeros años los valores exigidos eran bajos y por consiguiente poco el recaudo; timidez que se explica como una estrategia a fin de minimizar demandas judiciales por parte de los promotores y así ser fácilmente defendidas en juicio en caso de ser necesario (Altshuler y Gómez-Ibañez 1993, 40).

Con el tiempo y aumento de la confianza sobre su legitimidad, el uso de los *impact fees* se fue esparciendo y los valores de cobro se incrementaron. No obstante, para que pueda ser cobrado, este tributo debe ser sometido a un test conocido como “nexo racional,” por medio del cual se establece una relación directa entre la necesidad de equipamientos y servicios a ser financiados y el proyecto inmobiliario en cuestión (Yinger 1998, 227).

Existe amplia literatura sobre el instrumento, incluyendo investigaciones detalladas sobre diferentes tipos de proyectos en los que fue utilizado, tales como casas, apartamentos, edificios de oficina, espacios industriales, espacios de comercio y al por menor, etc. También es considerada en detalle la destinación de los recursos, incluyendo vías, escuelas, parques y áreas recreacionales, agua y saneamiento, entre otros.

### *Inclusionary zoning*

Este instrumento prevé la contribución en especie para habitación social, usualmente aplicada a emprendimientos residenciales, a cambio de aumentos en la densidad permitida para los proyectos. Estas viviendas sociales deben hacer parte integrante del mismo proyecto, es decir, deben ser desarrolladas dentro de la misma área que las demás. Por ejemplo, en un proyecto residencial puede requerirse que un porcentaje de 20% de las unidades residenciales sea para habitantes de bajos y medios ingresos, y en contrapartida la densidad contractiva del proyecto podrá ser ampliada en un porcentual negociado o calculado.

Desde el punto de vista económico y social, la zonificación inclusiva puede incluirse dentro de los tributos sociales (*social exactions*), sin embargo, en el ámbito legal está vinculada a otros fundamentos que la diferencian como instrumento específico. La comunidad debe justificar el uso del *inclusionary zoning* a través de sus gobernantes, ya sea para regular la variedad de usos del suelo sobre su responsabilidad como para evitar el uso de la zonificación con fines de exclusión.

A diferencia de las *exactions*, la producción de vivienda subsidiada no está vinculada a un beneficio para aquellos que compran unidades habitacionales a precio de mercado, ni a la mitigación de impactos adversos al proyecto. Así, mientras los costos de la *exaction* pueden ser, y en efecto acostumbran a ser, traspasados a las unidades producidas, no puede hacerse igual en el caso de los requerimientos de viviendas sociales.

Puede argumentarse de forma legítima que una exigencia de vivienda social equivale, en términos monetarios, a una restricción de densidad. Aumentos en la densidad permitida pueden compensar, al menos en parte, el costo para los emprendedores del *inclusionary zoning*. Esos aumentos pueden ser puntuales o constituirse a través de programas de provisión de bonos de densidad (*density bonus*).

### *Plafond Légal de Densité*

Instrumento del sistema francés establecido en el artículo 112 de la Ley No. 75-1328 del 31 de diciembre de 1975 (*Code de l'Urbanisme*). La práctica francesa fue probablemente la que más influencia tuvo en las primeras experiencias brasileñas, ofreciendo algunas bases para el diseño

del *solo criado* (suelo creado), que a su vez fue el precursor de la *outorga onerosa do direito de construir* (concesión onerosa del derecho de construir).

El *plafond légal de densité* es definido como el límite legal, por encima del cual el ejercicio del derecho de construir pertenece al poder público. Al momento de su implementación, el *plafond légal de densité* correspondía en toda Francia a uno (1), lo que significaba que el propietario podría construir, gratuitamente, solamente un área equivalente a la del tamaño del terreno, excepto en París, donde correspondía a 1,5 (uno y medio). Para construir por encima del *plafond légal de densité*, hasta los límites fijados por los coeficientes de ocupación del suelo, el interesado debería pagar al poder público el valor del terreno equivalente al derecho de construir adicional (Granelle 1981, 44).

De esta forma, se delimitaba un índice constructivo único para toda el área urbana de las ciudades. En los casos en que la legislación permitiera, por medio del plan municipal de ocupación del suelo, que ese límite de techo legal de densidad fuera superado, la edificación que superase dicho techo era subordinada a un depósito por el beneficiario, a la municipalidad, correspondiente al valor del metro cuadrado de terreno, en la proporción del área adicional.

La intención original de establecer una disociación o ruptura entre el derecho sobre el suelo y el derecho sobre el espacio aéreo encontró obstáculos constitucionales, por lo que fue adoptada una concepción fiscal para el instrumento, aun cuando el mismo tuviera también objetivos de planeación. Durante los primeros años de su implementación, el *plafond légal de densité* indujo a que buena parte de los promotores inmobiliarios optaran por dirigir sus proyectos a obras de recuperación de edificaciones en áreas centrales y de nuevas construcciones en la periferia, en vez de nuevos proyectos en áreas centrales. Como consecuencia, la generación de recursos para el poder público no fue tan significativa como se esperaba (Granelle 1981).

Durante la década de 1980, el instrumento fue objeto de varias modificaciones. La ley del 29 de diciembre de 1982 ofreció, principalmente a los municipios con más de cincuenta mil (50.000) habitantes, la posibilidad de aumentar el PLD hasta dos (y hasta tres en París). La ley del 18 de julio de 1985 previó que los concejos municipales tendrían facultad para aumentar aún más el PLD. El 23 de diciembre de 1986, una nueva ley reformuló los fundamentos del PLD, al permitir que el instrumento dejara de ser aplicado en los municipios que no realizaran una manifestación expresa al respecto, lo que llevó a la supresión del PLD en la mayoría de los municipios (Granelle 1992), haciendo con que el financiamiento de la urbanización se alcanzara, en estos casos, por medio de otros instrumentos urbanísticos.

Sobre los resultados de su utilización, en la evaluación realizada por Granelle (1992, 11) se señala que “Un efecto positivo es la tendencia a la reducción de los precios de la tierra (...) y también la disminución de la diferencia de precios centro-periferia. Tal vez, el único efecto perverso que se pueda citar del PLD sea la retención de la tierra por los propietarios durante el primer período de aplicación de la ley” (traducción libre).

### *Special assessments*

Los *special assessments* fueron una fuente importante de recursos para gastos de capital en los Estados Unidos, desde mediados del siglo XIX. Hasta las primeras décadas del siglo XX, los

gobiernos locales generalmente necesitaban que los propietarios financiaran la mayor parte de la infraestructura pública de su localidad, y el método principal eran los *special assessments* (en algunos casos llamados como *betterment assessment*) para el pago por la apertura de vías, abastecimiento de agua, saneamiento y otras inversiones de capital.

En general, los *special assessments* son contribuciones requeridas cuando los usuarios demandan los servicios. El municipio realiza la obra, la cual se paga por medio de la emisión de títulos, cuya deuda es financiada por las contribuciones especiales anuales, las cuales se pagan en conjunto con el cobro del impuesto predial, por las propiedades beneficiadas.

Durante la década de 1930, un gran número de habitantes comenzó a tener dificultades para pagar los *special assessments*. En las décadas siguientes, la tendencia fue al financiamiento de la infraestructura local por medio de una composición de impuestos locales y del auxilio financiero por niveles más altos de gobierno. A partir de la década de 1970, estas contribuciones también fueron poco a poco perdiendo espacio en favor de otro tipo de *exactions* (Altshuler y Gómez-Ibañez 1993).

Los *special assessment* ofrecieron toda la base conceptual para el desarrollo de la contribución de mejoras e instrumentos similares en toda América Latina. Existieron, a lo largo del tiempo, varias interpretaciones del instrumento, aunque el modelo que se impuso fue el del prorrateo, siguiendo criterios establecidos, del costo de las obras que benefician áreas específicas. El cobro del tributo, en general, es realizado con base en el tamaño del frente del terreno, o en el área completa de los inmuebles, aunque existan casos en que son también considerados los valores del terreno o la construcción que cada propiedad tenía con anterioridad a la obra de mejora, pero siempre, con base en el reparto de los costos (Moura Jr. 2000).

#### *Special Districts, Authorities, Boards, Commissions*

Se define como *special district* (SD) a la entidad del gobierno local —diferente de un *county*, *municipality*, *township* o *school district*— autorizada por ley para asumir un o un número limitado de servicios o actividades públicas. Este instrumento es conocido también como *authorities*, *boards*, *commissions*, o simplemente *districts*. El *special district* debe tener autonomía fiscal y administrativa suficiente para darle la categoría de gobierno local. Los SD poseen presupuesto propio y poder para tributar, principalmente cobrar tasas y *special assessments*. Pueden también emitir títulos, contratar funcionarios y consultores y ejecutar sus actividades con poca o ninguna supervisión de los gobiernos locales. En general pueden elegir su cuadro directivo, aunque existan casos en que la elección es realizada por otra esfera de gobierno (Moura Jr., 2000: 68).

De acuerdo con el Urban Land Institute, los *special districts* son parte de la estructura de gobierno en los EUA desde mucho tiempo atrás y las primeras unidades surgieron en 1797 en Rhode Island. Históricamente, fueron creados para atender las demandas de implantación o expansión de infraestructura, principalmente los sistemas viarios y de abastecimiento de agua (Moura Jr. 2000, 69).

### Tax increment financing (TIF)

El *tax increment financing (TIF)* es un instrumento utilizado desde el inicio de la década de 1950 en varias jurisdicciones en los Estados Unidos. Considerado como un incentivo financiero, se le utiliza para posponer el pago del monto adicional del impuesto predial, para cubrir los costos de infraestructura o acciones ambientales en la renovación de áreas centrales. El incremento esperado en el impuesto predial es utilizado como soporte financiero para los créditos necesarios también llamados incentivos financieros (Smolka y Amborski, 2000). En pocas palabras, es un mecanismo para pagar obras de mejoramiento urbano contra recursos de futura recaudación vía impuestos a la propiedad.

Los TIF fueron inicialmente creados para obtener fondos complementarios desde el nivel local necesarios para cofinanciar proyectos de iniciativa nacionales de renovación urbana. La técnica permaneció, después de terminados los recursos nacionales, como un método de generación de recursos locales. El instrumento es actualmente objeto de algunas críticas y controversias, principalmente con relación a su uso en áreas no degradadas, pues se cuestiona su eficiencia y justicia como mecanismo para impulsar el desarrollo económico.

La implementación de un TIF envuelve un proceso compuesto, de forma resumida, por las siguientes etapas:

- La agencia pública responsable (que puede ser una ciudad o una agencia de desarrollo específica) diseña un proyecto para un área urbana degradada;
- La viabilidad financiera del plan de recalificación es determinada a través de la comparación de los costos públicos involucrados, con una estimativa de los recursos públicos que pueden ser generados en términos del incremento futuro del impuesto predial;
- La base de planta de valores utilizada para el cobro del impuesto predial es separada del resto de la ciudad y “congelada,” de forma que el valor del impuesto predial municipal tradicional permanece fijo durante el tiempo del desarrollo del proyecto;
- Con el inicio de la ejecución del proyecto, el avalúo comercial de los inmuebles es incrementado, y la diferencia comienza a ser cobrada como un incremento al impuesto predial;
- Mientras que la base fija del impuesto predial es recogida por las arcas públicas municipales e incorporada al presupuesto general, el excedente correspondiente al incremento del valor de las propiedades es destinado a un fondo especial o a una agencia pública especialmente creada;
- La agencia o fondo convierte este flujo de recursos de largo plazo en recursos financieros inmediatos para apalancar el desarrollo del proyecto. El incremento acumulado es utilizado para pagar tanto el monto principal como los intereses de la deuda contraída;

- Cuando la deuda termina, el área del proyecto vuelve a incorporarse a la planta general de valores para fines del cobro del impuesto predial, ya con valores bastante superiores a los iniciales si el proyecto fuera exitoso (Chapman 1998).

Con base en la ley creada originalmente en California, la mayoría de los estados del país adoptó este instrumento, el cual es utilizado en prácticamente todas las ciudades de más de cincuenta mil (50.000) habitantes de los estados que lo implementaron (un total de 44 para 1992).

En gran parte de los casos, los TIF fueron considerados exitosos en cubrir las cuentas de los proyectos, y convierten a las actividades de redesarrollo en autofinanciables. Sin embargo, posteriormente, efectos indeseados aparecieron generando un movimiento de revisión y crítica al uso de este instrumento.

---

## Referencias bibliográficas

- Altshuler, Alan y José Gómez-Ibañez. 1993. *Regulation for Revenue: the political economy of land use exactions*. Washington, DC: Brookings Institution; y Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Chapman, Jeffrey I. 1998. "Tax increment financing as a tool of redevelopment". En *Local Government Tax and Land Use Policies in the US: Understanding the Links*, ed. Helen F. Ladd. 183–198. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Granelle, Jean Jacques. 1981. "As experiências da política fundiária na França". En *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*, ed. Alvaro Pessoa. 41–50. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).
- . "L'expérience française du plafond légal de densité". 1992. *ADEF (Association des Études Foncières)*.
- Moura Jr., Leopoldo. 2000. "Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas". Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=684>
- Smolka, Martim O. y David Amborski. 2000. *Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-para-el-desarrollo-urbano>
- Yinger, John. 1998. "Who pays development fees?" En *Local Government Tax and Land Use Policies in the US: Understanding the Links*, ed. Helen F. Ladd. 218–233. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

## Anexo 1. Glosario

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Acciones urbanísticas (Colombia)</b>	Decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas de las entidades distritales y municipales, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 8).
<b>Actuación urbanística pública (Colombia)</b>	El conjunto de actuaciones que transforman el territorio, tales como la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprende procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del Plan de Ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en la ley (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 36).
<b>Actuación urbanística, unidades de (Colombia)</b>	Véase Unidades de actuación urbanística — UAU
<b>Actuaciones urbanas integrales (Colombia)</b>	Actuaciones urbanas integrales el desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias. Las actuaciones urbanas integrales son aquellas que reúnen las siguientes características: 1. Estar contempladas en el plan de ordenamiento territorial, o en los planes parciales debidamente aprobados. 2. Garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, debidamente evaluados a través de los estudios técnicos correspondientes. 3. Integrar siempre un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos otros dos componentes de la acción sectorial del municipio o distrito sobre la estructura espacial de la ciudad. 4. Contemplar mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 113).
<b>Acuerdo (Colombia)</b>	Norma legislativa de aplicación exclusiva en municipios o distritos, expedidos y aprobados solamente por los Concejos municipales o distritales, es decir los órganos legislativos del nivel municipal (Hernández, 2007: 187-188).

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Afectación (Colombia)</b></p>	<p>Un proceso especial administrativo que, sin retirar la posibilidad de disposición (venta, etc.) por parte del propietario de un bien, le impone una restricción temporal para ejercer actuaciones orientadas cambios urbanísticos en dicho inmueble. Es toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental. La afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho. En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años. La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente ley (Artículo 37. Ley No. 9 de 1989).</p>
<p><b>Anuncio del proyecto (Colombia)</b></p>	<p>Instrumento que, junto con el anuncio de un proyecto u obra de intervención pública, marca una referencia o línea en el tiempo de los precios comerciales del suelo para dicha área, basado en la realización de unos avalúos generales de referencia con anterioridad al anuncio propiamente dicho. Esta línea en el tiempo marcada antes del inicio de la intervención pública permite identificar en el futuro el impacto o plusvalía derivado del propio proyecto en los precios del suelo, y su correspondiente descuento para diferentes efectos. Estos avalúos no son utilizados directamente “(...) para la adquisición de predios sino para establecer el precio del suelo antes del inicio del respectivo proyecto u obra” (Maldonado Copello, et al., 2006: 213). Véase en instrumentos Anuncio de Proyecto (Colombia)</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Aprovechamiento del suelo o aprovechamiento urbanístico (Colombia)</b></p> <p><i>Aproveitamento Urbanístico</i></p>	<p>Es el número de metros cuadrados de edificación para un determinado uso que la norma urbanística autoriza en un predio. Se considera como aprovechamiento urbanístico básico el beneficio urbanístico que indica la superficie máxima a construir, según usos para suelo urbano y de expansión, a que tienen derecho los propietarios del área del plan parcial, en forma proporcional a su participación en las cargas locales. Adicionalmente, se considera aprovechamiento urbanístico adicional la superficie máxima a construir por encima del aprovechamiento básico, según los usos establecidos por el plan parcial, a que tienen derecho los propietarios cuando participen en las cargas generales (Decreto nacional No. 2181 de 2006, artículo 2, Colombia).</p> <p>Para Brasil, véase en glosario Índice Urbanístico (Brasil)</p>
<p><b>Área neta urbanizable — ANU (Colombia)</b></p>	<p>De la totalidad de área de un proyecto urbanístico, el área neta urbanizable es el resultante después de descontar del área bruta, las áreas para la localización de la infraestructura para el sistema vial principal y de transporte, las redes primarias de servicios públicos y las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos (Decreto nacional No. 2181 de 2006, artículo 2).</p> <p>Véase en glosario Área útil</p>
<p><b>Área útil (Colombia)</b></p>	<p>El área resultante después de restarle al área neta urbanizable, el área correspondiente a las zonas de cesión obligatoria para vías locales, espacio público y equipamientos propios de la urbanización (Decreto nacional No. 2181 de 2006, artículo 2).</p> <p>Véase en glosario Área neta urbanizable — ANU</p>
<p><b>Áreas de actividad (Colombia)</b></p>	<p>La asignación de usos a los suelos urbano y de expansión, contempla siete áreas de actividad, mediante las cuales se establece la destinación de cada zona en función de la estructura urbana propuesta por el modelo territorial (Plan de ordenamiento territorial de Bogotá — Decreto No. 190 de 2004, artículo 340 y siguientes).</p>
<p><b>Áreas de mejoramiento integral (Colombia)</b></p>	<p>Zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidas en áreas consolidadas con edificación, definidas en los planes de ordenamiento territorial (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 31).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Áreas morfológicas homogéneas (Colombia)</b>	Las zonas que tienen características análogas en cuanto a tipologías de terreno, edificación o construcción, usos e índices derivados de su trama urbana original (Decreto nacional No.1420 de 1998).
<b>Asentamientos espontáneos o de hecho</b> <i>Favelas</i>	Ocupaciones de tierra de propiedad del Estado o privada, generalmente sin organización previa; la ocupación comienza por una o varias familias, a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo (Clichevsky, 2002: 12).
<b>Asentamientos clandestinos (Brasil)</b>	Véase en glosario Pirata, urbanización
<b>Banco de tierras</b> <i>Banco de terras</i>	Práctica de las administraciones municipales que consiste en adquirir grandes extensiones de tierras para controlar mejor el ritmo y tipos de uso del suelo e intentar prevenir la especulación del suelo, además de obtener el incremento de valor que esas tierras tendrán con la instalación de mejoras e infraestructura pública (Sandroni, 2005: 68).  Véase en glosario Banco inmobiliario
<b>Banco inmobiliario (Colombia)</b>	Previsto por la Ley No. 388 de 1997, retoma la figura del banco de tierras establecido en la Ley No. 9 de 1989. Tienen como finalidad que la administración municipal cree patrimonios o reservas públicas de tierra urbanizada para apoyar los objetivos del plan, en especial aquellos orientados a proveer soportes urbanos (Maldonado Copello et al., 2006).  Véase en instrumentos Banco de tierras o inmobiliario (Colombia)
<b>Barriadas (Perú)</b>	Véase en glosario Asentamientos espontáneos
<b>Barrios (Venezuela)</b>	Véase en glosario Asentamientos espontáneos
<b>Beneficio, principio del</b> <i>Capacidade de pagamento, principio da</i>	Principio económico basado en la idea de que si el poder público, mediante alguna acción positiva, confiere a ciertos individuos una ventaja particular mensurable, es justo que aquellos que se han beneficiado soporten los costos de la acción que haya dado lugar a esta ventaja, en la proporción del beneficio recibido (Musgrave, 1959). Las tasas y contribuciones se fundamentan generalmente en el principio del beneficio, mientras que los impuestos suelen tener como base la capacidad de pago del contribuyente.  Véase en glosario Capacidad de pago, principio de la

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Bienes afectados (Brasil)</b> <i>Bens afetados</i></p>	<p>Cuando un bien público pasa de la categoría de bien patrimonial —de propiedad pública, pero no de uso público— a la de uso especial —es decir, para la ejecución de servicios públicos—, se dice que este bien fue afectado. De forma opuesta, cuando se retira la destinación (afectación) específica a dicho bien de uso especial, se dice que el mismo fue desafectado (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996: 48).</p>
<p><b>Bienes desafectados (Brasil)</b> <i>Bem desafetado</i></p>	<p>Véase en glosario Bienes afectados</p>
<p><b>Bienes de uso fiscal (Colombia)</b> <i>Bem de uso especial</i></p>	<p>Aquellos bienes que pertenecen al estado pero que no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privativo de la administración, para sus fines propios, que en ocasiones pueden aparecer incompatibles con la utilización innominada. De estos bienes se dice que están puestos al servicio del estado para su uso directo o para la producción de ventajas económicas suyas, en la misma forma que lo están los bienes de apropiación particular en beneficio de su dueño (Sentencia No. 6 de 2000 del Consejo de Estado, Colombia).</p> <p>Para Brasil, véase en glosario Bienes afectados</p>
<p><b>Bienes de uso público (Colombia)</b> <i>Bens de uso comum do povo ou de domínio público</i></p>	<p>Aquellos bienes que están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al estado como potestad económica y jurídica, pero él no los utiliza en su provecho, sino que están a disposición de los gobernados (Sentencia No. 6 de 2000 del Consejo de Estado, Colombia).</p>
<p><b>Bitributación</b></p>	<p>Ejercicio de imposición tributaria por diferentes personas o niveles políticos, sobre un mismo contribuyente, teniendo como hecho generador de la obligación una misma hipótesis de incidencia y un mismo hecho impositivo, en términos jurídicos (Lovato, 1984 <i>apud</i> Moura Jr., 2000, p. 53).</p> <p>Véase en glosario Doble tributación</p>
<p><b>Capacidad de pago o contributiva, principio de la</b> <i>Capacidade de pagamento, principio de</i></p>	<p>Principio económico según el cual cada individuo debe contribuir para el bien público dependiendo de sus posibilidades (Musgrave, 1959). La capacidad de pago es, en general, la base para fijar los impuestos, mientras que las tasas y las contribuciones se fundamentan sobre todo en el principio del beneficio.</p> <p>Véase en glosario Beneficio, principio del</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Cargas generales o estructurantes (Colombia)</b>	Las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos. Estas se deben distribuir entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones y que cumpla con lo dispuesto en el artículo 338 de la constitución política (Decreto nacional No. 2181 de 2006, artículo 28, Colombia).
<b>Cargas locales de la urbanización (Colombia)</b>	Las cargas locales de la urbanización que son objeto de reparto entre los propietarios de inmuebles de las unidades de actuación urbanística del plan parcial, incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares locales, intermedias y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios (Decreto nacional No. 2181 de 2006, artículo 27, Colombia).
<b>Cargas Urbanísticas (Colombia)</b>	Véase en glosario Obligaciones urbanísticas
<b>Casas tomadas (Argentina)</b>	En Argentina, son ocupaciones organizadas de tierra de propiedad del estado o privadas, que habían permanecido vacías, debido a procesos de expropiación para la realización de obras públicas no concretadas, o por estar localizadas en áreas con inundaciones recurrentes. Estas han sido ocupadas por población de bajos ingresos, en especial desde los años ochenta, y poseen o no organizaciones sociales (Clichevsky, 2002: 10).
<b>Centros poblados rurales (Colombia)</b>	Los asentamientos rurales nucleados, con vivienda concentrada, que albergan servicios públicos, sociales, asistenciales, administrativos, recreativos y culturales, y que atienden la población dispersa de las veredas en su área de influencia. El espacio delimitado como centro poblado rural comprende el asentamiento actual y las áreas previstas para su crecimiento proyectado en el corto y mediano plazo (Plan de ordenamiento territorial de Bogotá, Decreto No. 190 de 2004).

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Certificados de derechos de construcción y desarrollo (Colombia)</b></p>	<p>Instrumentos contemplados en la legislación urbanística colombiana (tanto Ley No. 9 de 1989 como Ley No. 388 de 1997) de carácter o contenido económico asociado al aprovechamiento urbanístico de la propiedad derivado de las propias decisiones públicas, principalmente de uso y aprovechamiento urbanístico, aunque también podría tratarse de decisiones de obra e inversión pública.</p> <p>Con diversas finalidades, en función de su ámbito de aplicación, se orienta a facilitar la gestión del suelo y el reparto equitativo de las cargas y beneficios. Pueden utilizarse para recuperación de plusvalías urbanas, principalmente por cambios derivados de incrementos en los índices de construcción, y como “moneda” para efectuar pagos ya sean de carácter compensatorio, indemnizatorio, o para el financiamiento de obras.</p> <p>Véase en instrumentos Certificados de derechos de construcción y desarrollo (Colombia)</p>
<p><b>Cesiones urbanísticas obligatorias (Colombia)</b></p>	<p>Véase en glosario Obligaciones urbanísticas</p>
<p><b>Compensaciones por obras públicas (Colombia)</b></p>	<p>Cuando con la construcción de una obra pública se lesione el patrimonio de un particular habrá lugar a compensaciones siempre y cuando los particulares afectados sean vecinos colindantes de la obra, soliciten al municipio su compensación y demuestren que con ella se lesiona su patrimonio de forma permanente [...]. La lesión en el patrimonio está expresada en el menor valor de los inmuebles afectados por la construcción de la obra pública, siempre y cuando la diferencia entre el valor del inmueble al momento de solicitar la compensación y el valor de la última transacción inmobiliaria, previa a la realización de la obra, actualizado con el índice de precios al consumidor para empleados, sea superior al treinta por ciento (30%) (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 128).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Comunas</b>	<p>División administrativa del suelo urbano al interior de los municipios de algunos países, como Colombia.</p> <p>En otros países, como Chile, las comunas equivalen a los municipios, entidades de carácter público con patrimonio propio, regidas por un alcalde y un concejo municipal, los cuales son elegidos por sufragio universal; cuentan, además, con competencias propias en materia de regulación urbana (Saavedra y Contreras, 2007: 261).</p>
<b>Concejo Municipal o Distrital</b>	<p>Cuerpo legislativo elegido popularmente para períodos definidos, con número de miembros según lo determine la ley y de acuerdo con la población respectiva.</p>
<b>Consejo consultivo de ordenamiento territorial (Colombia)</b>	<p>Una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que debe ser conformada en los municipios con población superior a los treinta mil (30.000) por los alcaldes. Está integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano. Asimismo, los curadores urbanos forman parte de este consejo en las ciudades donde existe esta institución (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 29).</p>
<b>Consejos territoriales de planeación (Colombia)</b>	<p>Los consejos territoriales de planeación fueron creados por mandato de la constitución política de Colombia como el máximo espacio de participación de la sociedad civil para contribuir a la construcción de política pública y a la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo. Hay uno a nivel nacional, en el nivel departamental y en el nivel municipal. Se configura como espacios de diálogo social para intervenir en la formulación de los planes de desarrollo, su seguimiento y evaluación de manera permanente, así como ejercer el control ciudadano a la gestión pública (Colombia, constitución política de 1991, artículo 340).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Contribución al desarrollo municipal (Colombia)</b></p>	<p>Contemplada en la Ley No. 9 de 1989 como un instrumento financiero para desarrollar la reforma urbana, que, si bien no fue implementado, constituye el antecedente normativo directo de la Participación en Plusvalía (Ley No. 388 de 1997). Fue definida como una contribución que se cobraría a los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o suburbanos, cuyo terreno adquiriera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal.</p> <p>Véase en instrumentos Contribución de desarrollo municipal (Colombia) y Participación en plusvalías (Colombia)</p>
<p><b>Contribución de Valorización (Colombia)</b></p>	<p>Instrumento que se conoce en otros ámbitos latinoamericanos como contribución de mejoras o de obras, es esencialmente una herramienta de captación de recursos para la construcción de obras públicas. Su captación se justifica en los beneficios o incrementos de valor que dicha actuación del estado (representante de la colectividad), ocasiona sobre los inmuebles particulares, quienes no realizaron actuación o esfuerzo para generar esta valorización (Hernández, 2007).</p> <p>Véase en instrumentos Contribución de Valorización (Colombia)</p> <p>Véase en glosario Contribución de valorización por beneficio general (Colombia) y Contribución de valorización por beneficio local (Colombia)</p>
<p><b>Contribución de Valorización por beneficio general (Colombia)</b></p>	<p>Una forma específica que toma el cobro de esta contribución cuando se está pretendiendo financiar obras que generan un beneficio general. Cuando se elaboran los planes de obras de los sistemas generales, se considera que la ejecución de tales obras beneficiará de forma general a todos los predios de la ciudad, y por lo tanto el cobro de la contribución recae sobre la mayor parte de los inmuebles de la ciudad (Hernández, 2007, p. 190).</p> <p>Véase en glosario Contribución de valorización (Colombia) y Contribución de valorización de beneficio local (Colombia)</p>
<p><b>Contribución de Valorización por beneficio local (Colombia)</b></p>	<p>Cuando la construcción de las obras genera beneficios e impactos sobre un área geográfica restringida y delimitada en el espacio, se define entonces que el beneficio es local y la zona de influencia no abarca a todos los predios de la ciudad. En consecuencia, el cobro de contribución de valorización sólo se realiza a los inmuebles incluidos en dicha zona de influencia. Un ejemplo de este tipo de contribución es el programa “obra por tu lugar” de Bogotá, diseñado para desarrollar proyectos que solucionen problemas y/o necesidades locales de espacio público y movilidad, con la</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>participación y aprobación de la comunidad y con la colaboración de la administración pública distrital. Los proyectos de obras públicas locales son financiados por toda la comunidad beneficiada, mediante un mecanismo de contribución de valorización particular y específico creado por el Instituto de desarrollo urbano de la ciudad, para el efecto. Esta forma de aprobación está establecida en la Ley No. 388 de 1997, debe ser solicitada mínimo por el 55% de los propietarios de predios o de unidades habitacionales beneficiadas por la obra, quienes deben comprometerse a participar en la financiación de por lo menos el 25% de la obra (Hernández, 2007: 190, 207).</p> <p>Véase en glosario Contribución de valorización (Colombia) y Contribución de valorización por beneficio general (Colombia)</p>
<p><b>Cooperación entre partícipes (Colombia)</b></p>	<p>Instrumento de gestión del suelo a ser utilizado para lograr la participación cooperativa entre los propietarios sujetos, por cuenta de instrumentos de planificación, al desarrollo conjunto u coordinado de sus respectivas propiedades como si fuesen un terreno único, pero sin llevar a la práctica tal reagrupación predial. Se utiliza cuando no se requiere una nueva configuración predial de la superficie a desarrollar (Colombia, Ley No. 388 de 1997 artículo 41).</p> <p>Véase en instrumentos Cooperación entre partícipes (Colombia)</p>
<p><b>Corregimiento (Colombia)</b></p>	<p>División administrativa del suelo rural de los municipios colombianos.</p>
<p><b>Curador urbano (Colombia)</b></p>	<p>El curador urbano es un particular que ejerce, por delegación pública, el ejercicio administrativo de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios. Realiza esta función a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción. La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública, para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción (Colombia, Ley No. 810 de 2003 que modifica el artículo 101 de la Ley No. 388 de 1997 y otras disposiciones).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Declaratoria de urgencia (Colombia)</b>	Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículos 63 y 64).
<b>Densidad de vivienda</b> <i>Densidade habitacional</i>	Número de viviendas por unidad de superficie. Se expresa sobre área bruta, neta o útil (Plan de ordenamiento territorial de Bogotá 2004, glosario).
<b>Densidad poblacional</b> <i>Densidade populacional</i>	Número de habitantes por unidad de superficie. Se expresa sobre área bruta, neta o útil (Plan de ordenamiento territorial de Bogotá 2004, glosario).
<b>Densificación</b> <i>Densificação</i>	Etapa del proceso de urbanización que se caracteriza por el aumento de la densidad habitacional con alta proporción e intensidad de ocupación del suelo urbano.  Véase en glosario Verticalización
<b>Departamentos</b>	Son entidades territoriales que agrupan municipios en muchos países de régimen unitario, y que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la constitución y la ley.
<b>Derecho de preferencia</b> <i>Direito de preempção</i>	El derecho de preferencia o <i>preempção</i> es un instrumento que otorga al poder público municipal la prioridad para comprar inmuebles urbanos que sean objeto de enajenación o venta onerosa entre particulares, en virtud de la necesidad pública de adquirir determinadas áreas o inmuebles para viabilizar programas y proyectos de política urbana.  Véase en instrumentos Derecho de preferencia (Colombia y Brasil)

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Desarrollo y construcción prioritaria (Colombia)</b> <i>Parcelamento, edificação ou utilização compulsoria</i></p>	<p>Proceso de presión para que propiedades en ociosidad cumplan su función social. Transcurrido un plazo, la propiedad se somete a enajenación forzosa en pública subasta. La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria estará contenida en el programa de ejecución, de conformidad con las estrategias, directrices y parámetros previstos en el plan de ordenamiento territorial (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 52).</p> <p>Véase en instrumentos Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria (Colombia)</p>
<p><b>Distribución</b> <i>Distribuição</i></p>	<p>La distribución es el modo como se da el reparto de la riqueza y de los bienes socialmente producidos entre los individuos y entre los diversos segmentos de la población en determinada sociedad. El carácter y los mecanismos de distribución del producto social varían según la época y dependen directamente de la organización de la producción y de la forma de propiedad vigente en cada período (Sandroni, 2005: 255-256).</p> <p>Es el resultado de una acción de intervención del sector público con el objetivo de destinar al conjunto social excedentes de riqueza considerados colectivos y que son factibles de apropiación privada. (Furtado, 1999: 105)</p> <p>Véase en glosario Redistribución</p>
<p><b>Doble tributación</b> <i>Dupla tributação</i></p>	<p>Es la imposición tributaria, por diferentes personas políticas, o por la misma persona política, sobre un mismo hecho económico, sobre un mismo contribuyente, sin embargo, con distintas hipótesis de incidencia y de hecho imponible (Lovato, 1984 <i>apud</i> Moura Jr., 2000: 53).</p> <p>Véase en glosario Bitributación</p>
<p><b>Efecto de plusvalía (Colombia)</b></p>	<p>Es el incremento en el precio del suelo, resultado de las acciones urbanísticas. Para calcular el efecto de plusvalía previsto en el artículo 77 de la Ley No. 388 de 1997, en el caso de la autorización específica de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, se tendrá en cuenta la incidencia de la edificabilidad adicional autorizada sobre el valor del suelo (Colombia, Decreto nacional No. 1788 de 2004).</p> <p>Véase en instrumentos Participación en plusvalía (Colombia)</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Ejid</b> os (México)	Véase en glosario Tierras comunales
<b>Enajenación forzosa</b> (Colombia)	<p>Figura que se aplica a los propietarios de los inmuebles o terrenos que no los urbanicen o construyan dentro del término que se les establezca en la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria. Corresponde al alcalde municipal o distrital, mediante resolución motivada, ordenar la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social. Una vez en firme el acto administrativo que ordena la enajenación forzosa se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los terrenos e inmuebles correspondientes. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de inscripción y mientras subsista, ninguna autoridad podrá otorgar licencias urbanísticas (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 55 y siguientes).</p> <p>Véase en instrumentos Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria (Colombia)</p>
<b>Enajenación voluntaria</b> (Colombia)	<p>Primer procedimiento que se contempla para la adquisición de un predio por parte del estado. Comprende la fase de acercamiento y la negociación entre el propietario del suelo y el estado. Empieza con la notificación al propietario del bien sobre la necesidad de adquisición, es acompañado de un plano del predio y el avalúo comercial cuya vigencia no sobrepase un año (fase denominada oferta de compra). Cumplido el plazo establecido en la ley de treinta días (artículo 61 de la Ley No. 388 de 1997), si el propietario no acepta la oferta, la entidad pública inicia el proceso de expropiación, ya sea por la vía judicial o administrativa (Maldonado Copello et al., 2006: 194-219).</p> <p>Véase en instrumentos Expropiación (Colombia)</p>
<b>Englobe de terrenos</b> (Colombia)	Véase en glosario Reajuste de tierras
<b>Enriquecimiento sin causa</b> <i>Enriquecimiento sem causa</i>	<p>Principio soportado en amplia jurisprudencia y de aplicación usual en las causas que tratan de las relaciones privadas de derecho. Sin embargo, solamente en los últimos años viene siendo reconocido jurídicamente en las relaciones públicas, en las que están en juego recursos de la sociedad (Rabello, 2007: 234).</p> <p>La apropiación privada de valorizaciones del suelo derivadas del esfuerzo público debe ser tratada como una situación de enriquecimiento sin causa.</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Equidad</b> <i>Equidade</i></p>	<p>El principio de la equidad es transversal a diversas áreas de las ciencias sociales aplicadas, siendo reconocido como un criterio básico de evaluación de políticas de naturaleza distributiva. Sin embargo, además de no existir una definición única para el criterio, el único consenso existente es el de que hay una infinidad de estructuras conceptuales para pensar en la equidad de una determinada actuación política.</p> <p>La consideración del concepto en la distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización latinoamericana debe tener en cuenta no solamente las diferencias relativas como también las diferencias absolutas entre los niveles más bajos y los más altos de la distribución de la riqueza, incluyendo el acceso al suelo urbanizado (Furtado, 1999).</p>
<p><b>Equilibrio de Nash</b> <i>Equilíbrio de Nash</i></p>	<p>Una situación en la cual los agentes alcanzan una situación de equilibrio, aunque prefiriesen individualmente otras alternativas o elecciones individuales. Al proponerse la discusión de los procesos se corre el riesgo de romper el equilibrio anterior y ocurrir un desenlace peor. Como no hay una “solución de Nash” garantizada, habría poco espacio para el abandono de posiciones antagónicas y el desarrollo de acciones cooperativas a través de las cuales todos mejorasen, o por lo menos permaneciesen en una situación de neutralidad en la cual la acción de unos no invada las iniciativas de los otros (Sandroni, 2001: 46).</p>
<p><b>Eriazo o eriaza (Perú)</b></p>	<p>En Perú se refiere a la tierra que, por su naturaleza, no puede ser cultivada. A diferencia, por ejemplo, de Santiago de Chile en que el término alude en parte a un vacío urbano (Clichevsky, 2002: 10).</p>
<p><b>Especulación del suelo</b> <i>Especulação fundiária</i></p>	<p>Actitud o estrategia que consiste básicamente en mantener terrenos a la espera de que su valor se multiplique a causa de la actuación pública urbanística. Esto puede ocurrir como producto de la provisión de infraestructura y servicios alrededor de los terrenos o también como resultado de decisiones administrativas que resulten en usos más rentables o mayores aprovechamientos urbanísticos para tales terrenos, llamados “de engorde.” La especulación puede ser pasiva, cuando el propietario apenas espere los frutos de un proceso en general caracterizado por una retención prolongada, o puede ser inductiva, cuando el propietario concurre para la alteración cualitativa del terreno, incidiendo en la velocidad de las etapas del proceso urbanístico (Jaramillo, 1994).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Estándar urbanístico (Colombia)</b>	<p>Indicador que permite establecer los requerimientos del suelo y unidades de servicio necesarios de espacio público y demás soportes urbanos de uso público que requiere un habitante en una ciudad. Se expresa en metros cuadrados de suelo por habitante. Los estándares urbanísticos se deben establecer como norma, indicador y meta del plan de ordenamiento territorial, por lo tanto, se pueden considerar como un componente del régimen urbanístico de la propiedad. En relación con ese indicador general, las nuevas incorporaciones de suelo o los proyectos de redesarrollo o renovación urbana, en ninguna circunstancia, podrán contribuir a incrementar el déficit de espacio público y de equipamiento (Maldonado Copello et al., 2006).</p>
<b>Expropiación</b> <i>Desapropriação</i>	<p>En términos generales, la expropiación es el mecanismo mediante el cual el estado toma el bien de un particular y lo traspasa del dominio privado al dominio público, en beneficio de la comunidad y mediante indemnización.</p> <p>Véase en instrumentos Expropiación (Colombia y Brasil)</p>
<b>Expropiación por vía administrativa (Colombia)</b>	<p>Modalidad de expropiación que sólo se puede adelantar por el propio nivel administrativo para casos específicos en los que se declara condiciones específicas de urgencia. Se caracteriza por no exigirse previamente la participación del juez, tal como ocurre en el procedimiento judicial.</p> <p>Véase en instrumentos Expropiación (Colombia)</p> <p>Véase en glosario Expropiación y Expropiación por vía judicial</p>
<b>Expropiación por vía judicial (Colombia)</b>	<p>Modalidad de expropiación que se constituye como la regla general y se caracteriza por la mediación de un juez (Maldonado Copello, et al., 2006: 218).</p> <p>Véase en instrumentos Expropiación (Colombia)</p> <p>Véase en glosario Expropiación y Expropiación por vía administrativa (Colombia)</p>
<b>Fondos de compensación (Colombia)</b>	<p>Instrumento que podrán crear las administraciones municipales y distritales como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones debido a cargas urbanísticas de conservación. Tales fondos podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 49).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<b>Gestión asociada de terrenos (Colombia)</b>	<p>Se ha definido como la vinculación de un conjunto de terrenos (y más precisamente, de sus propietarios), en condiciones de equidad, al cumplimiento de obligaciones urbanísticas de aporte de suelo para uso público y de financiación de los costos de ejecución de las obras de infraestructura, áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales inherentes a la respectiva operación y previstos en la ley y en el plan de ordenamiento territorial (Maldonado Copello, et al., 2006).</p> <p>Véase en instrumentos Instrumentos de gestión de suelo. Véase en glosario Integración inmobiliaria y Reajuste de Terrenos o Englobe de Terrenos</p>
<b>Hecho generador</b> <i>Fato gerador</i>	<p>Hecho generador o hecho imponible es el elemento, el acto o la ocurrencia que la ley tributaria indica como causa jurídica del tributo. Se puede decir que el hecho generador es la situación o el acto-tipo descrito por la ley tributaria que, al ocurrir, da lugar al cobro del tributo y fija las condiciones de su pago (Meirelles, 2008: 171).</p>
<b>Huasipungos (Ecuador)</b>	<p>En Ecuador, forma particular de tenencia de la tierra, desde la época colonial, por la cual se otorgaba a los campesinos una parcela de tierra, además de su jornal (Clichevsky, 2002: 10).</p>
<b>Impuesto</b> <i>Imposto</i>	<p>Un impuesto es un tributo cuya obligación, como su nombre lo indica es impositiva, teniendo por hecho generador una situación independiente de cualquiera actividad estatal específica, relativa al contribuyente. La destinación de los recursos recaudados es el presupuesto general, y no puede ser vinculada a contraprestaciones públicas específicas a favor de los ciudadanos.</p> <p>Véase en glosario Tasa, Tributo</p>
<b>Impuesto a la ganancia inmobiliaria</b> <i>Imposto sobre lucro imobiliário</i>	<p>Tributo que recae sobre la diferencia entre el valor de venta de bienes inmuebles y su costo de adquisición. En general, es un impuesto vinculado a la tributación a la renta por el nivel nacional, de carácter extraordinario.</p>
<b>Impuesto predial unificado (Colombia)</b>	<p>A partir del año de 1990, se fusionaron en un solo impuesto, denominado impuesto predial unificado, los siguientes gravámenes: El impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto nacional No. 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes No. 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986; El impuesto de parques</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto nacional No. 1333 de 1986; El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley No. 9 de 1989; La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes No. 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989. Es un impuesto del orden municipal por lo cual la administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. El hecho generador de este impuesto es la propiedad o posesión del bien raíz rural o urbano el día primero de enero de cada año. Los sujetos pasivos son los propietarios poseedores o usufructuarios. La base gravable es el valor comercial del predio y no puede ser inferior al avalúo catastral o base presuntiva mínima para los predios que no tienen avalúo catastral. La tarifa oscila entre el 1 y el 33 por mil. (Colombia, Ley No. 44 de 1990).</p>
<p><b>Índice de construcción (Colombia)</b> <i>Coeficiente de aproveitamento</i></p>	<p>Es el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse, por definición normativa, en área construida. Se expresa como el cociente que resulta de dividir el área total construida, por el área total del predio. Se expresa sobre área neta, urbanizable o sobre área útil, según lo determine la norma urbanística (Colombia, plan de ordenamiento territorial de Bogotá 2004, glosario).</p>
<p><b>Índice de ocupación (Colombia)</b> <i>Taxa de ocupação</i></p>	<p>Es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta y se expresa como cociente que resulta de dividir el área construida del primer piso, por el área total de un predio. Se expresa sobre área neta urbanizable o sobre área útil, según lo determine la norma urbanística (Colombia, plan de ordenamiento territorial de Bogotá 2004, glosario).</p>
<p><b>Índices urbanísticos (Brasil)</b></p>	<p>Son las especificaciones numéricas asociadas a diversos aspectos de las edificaciones y de los terrenos, las cuales deben ser obedecidas en la realización de obras de urbanización o de edificación. Ejemplos de índices urbanísticos son las áreas mínimas y máxima y el frente de los lotes, los retiros frontales, laterales y de fondos, el índice o tasa de ocupación del suelo y el coeficiente de aprovechamiento (Pinto, 2006: 332).</p>
<p><b>Infracciones urbanísticas (Colombia)</b> <i>Infrações urbanísticas</i></p>	<p>Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia (Colombia, Ley No. 810 de 2003).</p>
<p><b>Inquilinato/ conventillo/tugurio y alquiler sub- estándar</b> <i>Cortiço</i></p>	<p>Vivienda colectiva donde usualmente vive una familia en cada habitación (producto, en muchas ocasiones, de la subdivisión de las habitaciones originales de la casa). Las familias comparten los servicios sanitarios y lavaderos. Los alquileres son los más bajos del mercado; en muchos casos, no siguen los trámites legales correspondientes, y no existe estatuto legal que los reglamente (Clichevsky, 2002: 11).</p>
<p><b>Integración inmobiliaria (Colombia)</b></p>	<p>Se utiliza siempre que el desarrollo de la unidad de actuación requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno que la conforma. Se aplica sólo en suelo urbano para las actuaciones de renovación y redesarrollo. (Colombia, Ley No. 9 de 1989, artículo 77 y Maldonado Copello, et al., 2006: 193)</p> <p>Véase en instrumentos Instrumentos de gestión del suelo. Véase en glosario Gestión asociada de terrenos y Reajuste de Terrenos o Englobe de Terrenos</p>
<p><b>Justa indemnización</b> <i>Justa indenização</i></p>	<p>Principio jurídico asociado a las expropiaciones urbanas entendido como: “<i>la condición exigida al Estado, para que este pueda expropiar los bienes necesarios al interés social y a la utilización pública.</i>” (página 222). Históricamente, el concepto ha sido leído de varias formas, siendo su actual interpretación: “<i>fruto de una construcción local y temporalmente circunstancial</i>” (página 221). El hecho de que venga siendo equiparado de forma equivocada con el precio de mercado del inmueble genera importantes cuestiones y la imposición de una evolución para lograr otra comprensión del concepto (Rabello, 2007).</p> <p>Véase en instrumentos Expropiación (Colombia y Brasil).</p> <p>Véase en glosario Expropiación</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Justicia intergeneracional</b></p> <p><i>Justiça intergeracional</i></p>	<p>Es la que se impone entre los hogares actuales y futuros de una determinada comunidad, en lo relacionado a los costos y beneficios de la urbanización. La aplicación de este concepto en los países más desarrollados, a través del cobro de tasas de impacto por las nuevas urbanizaciones, merece una mejor calificación para el caso de los países latinoamericanos, debido a la intensa desigualdad en la distribución de infraestructura y servicios urbanos entre las áreas con capacidad económica (centrales) y pobres (periféricas) de la ciudad (Furtado, 1999).</p>
<p><b>Licencia de intervención y ocupación del espacio público (Colombia)</b></p>	<p>Autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el plan de ordenamiento territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente. Modalidades de la licencia de intervención y ocupación del espacio público las siguientes: i) Licencia de ocupación del espacio público para la localización de equipamiento, ii) Licencia de intervención del espacio público, y iii) Licencia de intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar (Colombia, Decreto Nacional No. 564 de 2006, artículo 11).</p>
<p><b>Licencia de subdivisión (Colombia)</b></p>	<p>Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el plan de ordenamiento territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.</p> <p>Cuando la subdivisión de predios para urbanizar o parcelar haya sido aprobada mediante la respectiva licencia de urbanización o parcelación, no se requerirá adicionalmente de la licencia desubdivisión. Son modalidades de la licencia de subdivisión: i) Subdivisión rural, que es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el plan de ordenamiento territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes, ii) Subdivisión urbana, que es autorización para dividir materialmente uno o varios predios urbanizables no urbanizados ubicados en suelo urbano, de conformidad con las normas que para el efecto establezcan el plan de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen, y iii) Reloteo, que es la autorización para dividir, redistribuir o</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>modificar el loteo de uno o más predios previamente urbanizados, de conformidad con las normas que para el efecto establezcan el plan de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen y complementen (Colombia, Decreto Nacional No. 564 de 2006, artículo 6).</p>
<p><b>Licencia urbanística (Colombia)</b></p>	<p>Es la autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público. Las licencias deben expedirse en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el plan de ordenamiento territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el gobierno nacional. Las licencias urbanísticas son de: i) Urbanización, ii) Parcelación, iii) Subdivisión, iv) Construcción, y v) Intervención y ocupación del espacio público (Colombia, Decreto Nacional No. 564 de 2006, artículo 1).</p>
<p><b>Localidades (Colombia)</b></p>	<p>Es una división política, administrativa y territorial de la ciudad de Bogotá, con competencias claras y criterios de financiación y aplicación de recursos, creada por el concejo municipal a iniciativa del alcalde respectivo, con el fin de atender de manera más eficaz las necesidades de esa porción del territorio. Cada localidad cuenta con un cuerpo colegiado de elección popular denominado junta administradora local (JAL), para períodos de cuatro (4) años. Las JAL están integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, y un alcalde local nombrado por el alcalde mayor de la ciudad, de terna presentado por la respectiva JAL (Colombia, constitución política de Colombia de 1991, artículo 322).</p>
<p><b>Loteos clandestinos</b> <i>Ocupação clandestina</i></p>	<p>Son aquellas fragmentaciones de terreno para usos urbanos que no han presentado a las autoridades el proyecto de subdivisión (Clichevsky, 2002: 11).</p> <p>Véase en glosario Pirata, urbanización y Loteos irregulares</p>
<p><b>Loteos irregulares</b> <i>Ocupação irregular</i></p>	<p>Han presentado a las autoridades el proyecto de subdivisión de la gran parcela, pero la no conformidad se refiere a uno o más de los diversos trámites necesarios para la aprobación final de un loteo; es decir que cuando los completen, pueden pasar a ser legales.</p> <p>Véase en glosario Pirata, urbanización y Loteos clandestinos</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Macizo</b>  <i>Área de mayor extensión o parcela (Colombia)</i>  <i>Gleba (Brasil)</i></p>	<p>Superficie de tierra, sin uso o con uso rural, a ser subdividida en áreas de menor extensión para fines urbanos (Clichevsky, 2002: 11).</p>
<p><b>Metrovivienda (Colombia)</b></p>	<p>Empresa industrial y comercial del gobierno de Bogotá, creada mediante Acuerdo distrital No. 15 de 1998, con el objeto de: i) Promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés social, ii) Desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, respecto de inmuebles destinados en particular para la ejecución de proyectos urbanísticos que contemplen la provisión de vivienda de interés social prioritaria, y iii) Promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social prioritaria (Acuerdo distrital No. 15 de 1998).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Normas complementarias (Colombia)</b></p>	<p>Se trata de aquellas normas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de Ley No. 388 de 1997. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría: i) La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria, ii) La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, y iii) Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la ley (Colombia, Ley No. 388 de 1997, art. 15 numeral 3).</p> <p>Véase en glosario Normas urbanísticas (Colombia), Normas urbanísticas estructurales (Colombia), Normas urbanísticas generales (Colombia)</p>
<p><b>Normas urbanísticas (Colombia)</b></p>	<p>Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia especificados en la ley y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la junta metropolitana, en los asuntos de su competencia (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 15).</p> <p>Véase en glosario Normas urbanísticas estructurales, Normas urbanísticas generales, Normas complementarias</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Normas urbanísticas estructurales (Colombia)</b></p>	<p>Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan de ordenamiento territorial y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece. Su modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 15 numeral 1).</p> <p>Véase en glosario Normas complementarias, Normas urbanísticas, Normas urbanísticas generales, Normas complementarias</p>
<p><b>Normas urbanísticas generales (Colombia)</b></p>	<p>Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores. También especifican los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones. Debido a la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan de ordenamiento territorial, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial (Colombia, Ley No. 388 de 1997, art. 15 numeral 2).</p> <p>Véase en glosario Normas complementarias, Normas urbanísticas, Normas urbanísticas estructurales</p>
<p><b>Ocupación clandestina / ilegal/irregular</b></p>	<p>Véase Pirata, urbanización</p>
<p><b>Obligaciones urbanísticas</b> <i>Cessões urbanísticas obrigatorias</i></p>	<p>Aquellas que se imponen como contrapartida para adquirir el derecho a desarrollar o construir un terreno. Esto significa, que el deber de urbanizar, en buena medida, le corresponde legalmente al propietario del suelo. Se consideran como obligaciones urbanísticas las siguientes: i) Las cesiones urbanísticas de suelo con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	público en general, que se definan en las reglamentaciones municipales, ii) Las cesiones de suelo y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones de suelo para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios (Maldonado Copello, et al., 2006).
<b>Ordenanza (Colombia)</b>	Es un tipo de acto administrativo que emiten únicamente las asambleas departamentales, que son la corporación pública, de carácter político-administrativo, de elección popular en los departamentos. En otras palabras, son las leyes dictadas por el órgano legislativo a nivel departamental.
<b>Pagarés y bonos de reforma urbana (Colombia)</b>	Los pagarés son títulos de deuda pública libremente negociables, emitidos a 8 años, destinados a la indemnización o pago de inmuebles adquiridos por enajenación voluntaria o expropiación. Los bonos son títulos de deuda pública sin garantía de la nación que se destinan a la financiación de proyectos de remodelación urbana, reajuste de tierras, construcción o mejoramiento de vivienda de interés social, infraestructura, planteles educativos y de salud, entre otros (Rubiano, 2007: 149).
<b>Participación en plusvalías (Colombia)</b>	Es un tributo categorizado como una contribución que permite a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de sus acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano que incrementan su aprovechamiento generando beneficios a los inmuebles (Maldonado Copello, et al., 2006: 247).  Véase en instrumentos Participación en plusvalías
<b>Perímetro de servicios (Colombia)</b>	Límite de las zonas urbanas que tienen posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 31).
<b>Plan de ordenamiento territorial — POT (Colombia)</b>	Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 9 y siguientes).  Véase en instrumentos Plan de ordenamiento territorial

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Plan de ordenamiento zonal (Colombia)</b></p>	<p>Instrumentos de planeamiento de segundo nivel que definen las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley. Se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar (Colombia, Plan de ordenamiento territorial de Bogotá, decreto municipal No. 190 de 2004, artículo 45).</p> <p>Véase en glosario Plan de ordenamiento territorial — POT (Colombia)</p>
<p><b>Plan zonal (Colombia)</b></p>	<p>Instrumento de planeamiento de segundo nivel, que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial. Los planes zonales son formulados por el gobierno municipal (Colombia, Plan de ordenamiento territorial de Bogotá, decreto municipal No. 190 de 2004, artículo 45).</p> <p>Véase en glosario Plan de ordenamiento territorial — POT (Colombia)</p>
<p><b>Planes maestros (Colombia)</b></p>	<p>Son instrumentos de planeamiento estructurantes y de primer nivel, que permiten definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo. Los planes maestros pueden contener, en general: i) La definición de políticas, objetivos, estrategias y metas de largo, mediano y corto plazo, ii) Las proyecciones de población, iii) La definición de los componentes y estructuras necesarias para la prestación del respectivo servicio, iv) La formulación de los proyectos y el cronograma de ejecución, v) La definición de parámetros para la aplicación de los mecanismos de gestión para generar el suelo necesario para el desarrollo de los proyectos, vi) El análisis, evaluación y diseño de los aspectos financieros y económicos, vii) El análisis, evaluación y definición del impacto del plan en las condiciones sociales, viii) El análisis, evaluación y diseño de la estrategia ambiental y de reducción de</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>vulnerabilidad, ix) Los mecanismos de seguimiento, evaluación y ajuste del Plan, x) La cartografía de soporte, y xi) El análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia (Colombia, Plan de ordenamiento territorial de Bogotá, decreto municipal No. 190 de 2004, artículo 45).</p> <p>Véase en glosario Plan de ordenamiento territorial — POT (Colombia)</p>
<p><b>Planes parciales (Colombia)</b></p>	<p>Son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 19).</p> <p>Véase en instrumentos Planes parciales, Unidades de actuación urbanística y mecanismos de gestión asociada de terrenos</p>
<p><b>Plusvalías</b> <i>Mais-valias fundiárias</i></p>	<p>Incremento en los precios del suelo producidos por acciones externas al propietario; aumento del valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor; aumento de valor que por circunstancias ajenas recibe una cosa, independientemente de cualquier mejora hecha en ella.</p>
<p><b>Precios de anticipación</b> <i>Preços de antecipação</i></p>	<p>Son elementos de “un proceso muy característico de los mercados del suelo, en que los propietarios avanzan los incrementos futuros que prevén que van a tener los precios de sus inmuebles, y que se manifiestan en las transacciones antes de que las mutaciones tengan lugar” (Jaramillo, 2001: 96).</p>
<p><b>Predio</b> <i>Terreno ou lote urbano</i></p>	<p>Inmueble deslindado de las propiedades vecinas, con acceso a una o más zonas de uso público o comunal, el cual debe estar debidamente alindado o identificado con su respectivo folio de matrícula inmobiliaria y su cédula catastral. (Colombia, Plan de ordenamiento territorial de Bogotá, decreto municipal No.190 de 2004, glosario)</p>
<p><b>Prescripción adquisitiva</b> <i>Prescrição aquisitiva</i></p>	<p>La prescripción de dominio es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y el propietario no haber ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso, y concurriendo los demás requisitos legales. La prescripción adquisitiva se gana por prescripción del dominio de los bienes corporales, raíces o</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales. Se ganan de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados. Para ganar la prescripción adquisitiva se necesita posesión regular no interrumpida.
<b>Programa de ejecución (Colombia)</b>	Es el mecanismo que articula el ordenamiento territorial con el plan de desarrollo económico y social y de obras públicas y con la programación plurianual de inversiones de cada administración municipal o distrital; por otra parte, concreta la programación temporal de las acciones urbanísticas consideradas prioritarias en la Ley 388 de 1997 (Maldonado Copello, et al., 2006: 72)
<b>Progresividad tributaria</b> <i>Progressividade tributária</i>	<p>El impuesto progresivo es aquel cuya alícuota es creciente en función del incremento de su base de cálculo, siendo esa la progresividad ordinaria, que atiende al principio de la capacidad contributiva.</p> <p>La progresividad en el tiempo es un concepto distinto. Como instrumento de política urbana, la alícuota del impuesto aumenta en función del tiempo que el contribuyente se mantiene en desobediencia al plan de urbanización de la ciudad. En cualquier de los casos, en la progresividad el impuesto tiene alícuotas que varían para mayor en función de un elemento del hecho generador del impuesto, con relación al mismo objeto tributado (Machado, 2005: 390).</p>
<b>Promoción o desarrollo inmobiliario</b> <i>Incorporação imobiliária</i>	Es definido como la fracción del capital que se valoriza por la articulación de los diversos servicios involucrados en la producción inmobiliaria. Típicamente, la realización de desarrollos inmobiliarios involucra desde la compra o adquisición de derechos sobre los terrenos hasta la contratación de constructoras y planificadoras, edificadoras, los agentes financieros para las diversas fases del proyecto y los agentes responsables por la comercialización final de los inmuebles (Smolka, 1987: 47).
Reajuste de terrenos o englobe de terrenos (Colombia)	<p>Consiste en englobar distintos inmuebles para una mejor distribución de espacios y usos. Se aplica sólo en suelos de expansión urbana y en suelos de urbanos sin urbanizar o de desarrollo (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 45 y Maldonado Copello, et al., 2006: 60).</p> <p>Véase en instrumentos Experiencias de gestión asociada de terrenos (Colombia)</p> <p>Véase en glosario Integración inmobiliaria</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Redistribución</b> <i>Redistribuição</i></p>	<p>Concepto que se distingue de la idea central de la distribución — restablecer una previa distribución— por perseguir el objetivo de cambiar la proporción de tal reparto, con la finalidad de compensar desigualdades acumuladas con anterioridad al acto de la distribución (Furtado, 2001).</p> <p>Véase en glosario Distribución</p>
<p><b>Renovación urbana</b> <i>Reabilitação urbana</i></p>	<p>Véase en glosario Tratamiento de renovación urbana</p>
<p><b>Renta del suelo urbano</b> <i>Renda econômica da terra / Renda fundiária</i></p>	<p>La renta económica del suelo es aquella porción del producto del suelo que es pagado al propietario por el uso de los poderes originales e indestructibles del suelo. (...) La renta es, sin embargo, con frecuencia confundida con el interés y la ganancia del capital, y</p> <p>en el lenguaje popular, el término es aplicado a todo lo que el agricultor paga al dueño del suelo (Ricardo, 1975: 67). La renta del suelo es, entonces, la forma particular y parte específica de la plusvalía, y, en ese sentido, la plusvalía del suelo remite a la parcela de la plusvalía que le cabe al propietario de la tierra, siendo lo mismo que renta del suelo, “<i>la forma en que se realiza económicamente, se valoriza la propiedad del suelo</i>” (Marx, 1987: 710). Henry George y otros economistas hablan de “renta económica” como el precio excedente por encima de la cantidad requerida para mantener en uso el recurso. Incrementos en los precios del suelo aumentan directamente la renta económica del suelo (Brown y Smolka, 1997: 32).</p>
<p><b>Reparto equitativo de cargas y beneficios (Colombia)</b></p>	<p>Es un principio jurídico y una técnica de financiación de las obras de urbanización con cargo a los incrementos en los precios del suelo producidos por una operación urbana y por la asignación específica de las normas de uso y edificabilidad. Parte de la idea de que una vez descontadas las cargas de urbanización, tanto en suelo como en ejecución de obras, se hace una remuneración igual y equitativa a los propietarios de suelo en función de los aprovechamientos urbanísticos asignados. Los objetivos de un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, en el sistema urbanístico colombiano, son: i) Regular o controlar los precios del suelo desde el inicio de la intervención pública, ii) Evitar la adquisición del suelo para infraestructuras, áreas verdes y recreativas o equipamientos sociales mediante enajenación voluntaria o expropiación, obteniéndolo a través de los aportes de suelo definidos en el reparto, iii) A partir de los incrementos de</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>precios de suelo producidos por el mismo plan o proyecto, crear fuentes de financiación o movilizar recursos que permitan financiar la ejecución de las obras establecidas en la ley o los planes de ordenamiento territorial, y iv) Dar un tratamiento igual o equitativo a los propietarios del suelo objeto del plan parcial y la gestión asociada, en relación con las obligaciones y con los aprovechamientos urbanísticos (Maldonado Copello, et al., 2006)</p>
<p><b>Sistemas generales o estructurantes (Colombia)</b> <i>Infraestructura primaria</i></p>	<p>Corresponden a las infraestructuras de la red vial principal y las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, así como los equipamientos colectivos y espacios libres destinados para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o metropolitana y que sirven a toda la población del municipio o distrito, según lo previsto por el plan de ordenamiento territorial (Decreto nacional No. 2181 de 2006, artículo 2).</p>
<p><b>Suelo de expansión urbana (Colombia)</b></p>	<p>Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los programas de ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 37).</p> <p>Adicionalmente, el artículo 19 de la misma ley dispone que el suelo de expansión únicamente podrá ser objeto de urbanización y construcción previa adopción del respectivo plan parcial.</p> <p>Finalmente, el Decreto nacional No. 2181 de 2006 dispone que mientras no se aprueben los respectivos planes parciales, en las zonas de expansión urbana solo se permitirá el desarrollo de usos agrícolas y forestales y en ningún caso se permitirá el desarrollo de parcelaciones rurales para vivienda campestre.</p>
<p><b>Suelo suburbano (Colombia)</b></p>	<p>Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana. Estas áreas pueden ser objeto de desarrollo con</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley No. 99 de 1993 y en la Ley No. 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano. Para ese objetivo deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 34).</p>
<p><b>Suelo urbano (Colombia)</b></p>	<p>Está conformado por las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 31).</p>
<p><b>Tasa, derecho, tarifa</b>  <i>Taxa</i></p>	<p>Las tasas corresponden a una de las tres especies de tributo (impuestos, tasas y contribuciones). Podrán ser cobradas debido al ejercicio del poder de policía o por la utilización, efectiva o potencial, de los servicios públicos específicos y divisibles, prestados al contribuyente o puestos a su disposición.</p> <p>Véase en glosario Tributo</p>
<p><b>Terreno en breña</b></p>	<p>Véase en glosario Macizo</p>
<p><b>Tierras comunales (Ecuador)</b></p>	<p>Son tierras bajo un régimen de tenencia comunal que, por su naturaleza histórica, cultural y legal, contiene restricciones para su venta en el mercado. Son administradas en forma colectiva por los miembros de la comuna, y se destinan casi exclusivamente al uso familiar (residencia y cultivos de autoconsumo). Con la expansión</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
	de la ciudad, las tierras comunales progresivamente se han ido incorporando a la trama urbana. En algunos caos, estas unidades territoriales se han subdividido —sea por presiones del mercado, sea por procesos de deterioro de la institución de la comuna— y han pasado a formar parte de los esquemas urbanos “modernos” (Carrión y Carrión, 2002: 114).
<b>Tratamiento de mejoramiento integral (Colombia)</b>	Es aquel que rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos humanos de origen informal, para su conveniente integración a la estructura de la ciudad, de conformidad con las directrices establecidas en el modelo de ordenamiento territorial (Plan de ordenamiento territorial de Bogotá, decreto municipal No. 190 de 2004, artículo 385 y siguientes).
<b>Tratamiento de renovación urbana</b> <i>Reabilitação urbana</i>	Tratamiento que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad, que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar el máximo su potencialidad de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones: deterioro ambiental, físico, o social, conflicto funcional interno o con el sector inmediato y su potencial estratégico de desarrollo.
<b>Tributo</b> <i>Tributo</i>	<p>Valor retirado a las personas físicas y jurídicas, por medios legales coercitivos, por las administraciones públicas. Los tributos se dividen en impuestos, tasas y contribuciones, siendo los primeros proporcionales a la capacidad contributiva de quien lo paga, sin que haya una contrapartida en producto o servicios al contribuyente.</p> <p>Las tasas son tributos que implican una contraprestación de servicios y / o productos a aquellos que la pagan (Sandroni, 2005: 857).</p> <p>Véase en glosario Impuesto, Tasa</p>
<b>Urbanización pirata (Colombia)</b> <i>Ocupação clandestina / ilegal / irregular (Brasil)</i>	Loteo informal, clandestino, ilegal, irregular. Ocupan los terrenos en condiciones topográficas menos favorables, las zonas áridas y erosionadas, las colinas irregulares y de difícil adecuación para construcción de viviendas, o las áreas sensibles a inundaciones periódicas. Se localizan generalmente en zonas periféricas de la ciudad y por fuera del perímetro urbano. Son barrios ilegales porque surgen sin cumplir los requisitos estatales sobre la

VOCABLO	SIGNIFICADO
	<p>constitución de nuevas urbanizaciones. En general, la ocupación y “urbanización” ocurre como consecuencia de una transacción de compraventa de lotes hecha entre un “pirata” y los ocupantes.</p> <p>En el caso de Brasil la diferencia entre una ocupación clandestina y una irregular está en la existencia o no de un proyecto de parcelación o subdivisión del terreno de mayor extensión. En la ocupación o loteo clandestino, no existió presentación a la autoridad municipal de ningún proyecto de parcelación o subdivisión. En el caso de los loteos irregulares, fue presentado ante el municipio un proyecto de subdivisión, pero el mismo contenía irregularidades con relación a las exigencias y trámites necesarios para la debida aprobación del proyecto.</p>
<p><b>Unidad de actuación urbanística (Colombia)</b></p>	<p>Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el Plan de Ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (Colombia, Ley No. 388 de 1997, artículo 39).</p> <p>Véase en instrumentos Planes Parciales, Unidades de actuación urbanística y mecanismos de gestión asociada de terrenos</p>
<p><b>Vacante, tierra o suelo</b></p> <p><i>Vazios Urbanos</i></p>	<p>En la literatura internacional, el término “tierra vacante” es amplio e impreciso, abarcando varios tipos de tierra no utilizada o subutilizada. Se puede entender por tierra vacante aquella ubicada en las cercanías o dentro del entorno urbano desarrollado, que aún no ha sido ocupada para un uso urbano, o que ha perdido su uso tradicional, pero que podría ser desarrollada. En principio, no se considera como tierra vacante a las áreas reservadas para uso público, recreativo o de protección ecológica. Tampoco se consideran las áreas de expansión periférica alejadas, sin posibilidad de habilitación urbana en el corto plazo (Calderón, 2002: 81).</p>
<p><b>Valor comercial del inmueble</b></p> <p><i>Valor comercial do imóvel</i></p>	<p>Se entiende por valor comercial del inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien, la determinación del valor comercial de los inmuebles se hace través de un avalúo (Colombia, Decreto nacional No. 1420 de 1998).</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Valorización del suelo</b></p> <p><i>Valorização fundiária / da terra</i></p>	<p>Incrementos del valor del suelo derivados de las diversas etapas del proceso de urbanización. En un sentido estricto, es la valorización experimentada en el corto plazo de la propiedad de un terreno. En un sentido más amplio, incluye la capitalización de los valores anteriores y con esto corresponde a la totalidad del valor de un terreno. Este concepto adquiere importancia en la definición de los distintos instrumentos de recuperación de plusvalías (Furtado, 1999).</p>
<p><b>Verticalización</b></p> <p><i>Verticalização</i></p>	<p>Etapa del proceso de urbanización que se caracteriza por el aumento de la densidad habitacional, con la predominancia de la ocupación por medio de edificaciones en altura.</p> <p>Véase en glosario Densificación</p>
<p><b>Villas miseria (Argentina)</b></p>	<p>Véase en glosario Asentamientos espontáneos</p>
<p><b>Vivienda de interés prioritario — VIP (Colombia)</b></p>	<p>Es la unidad de vivienda cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLM), poco más del 50% del techo legal establecido para la vivienda de interés social (Colombia, Decreto nacional 4259 de 2007).</p> <p>Véase en glosario Vivienda de interés social —VIS (Colombia)</p>
<p><b>Vivienda de interés social — VIS (Colombia)</b></p> <p><i>Habitação de interesse social</i></p>	<p>Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada plan nacional de desarrollo el gobierno nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares. Esta definición tendrá en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda (Colombia, Ley No. 388 de 1997, art. 91). En el Decreto nacional No. 4466 de 2007 se estableció que las viviendas de interés social tienen un valor máximo de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLM).</p> <p>Véase en glosario Vivienda de interés prioritario — VIP (Colombia)</p>

VOCABLO	SIGNIFICADO
<p><b>Zona especial de interés social ZEIS (Brasil)</b></p> <p><i>Área de especial interesse social AEIS</i></p>	<p>La ZEIS es un instrumento que delimita para un área o zona de la ciudad criterios urbanísticos especiales. Su aplicación se remonta a la década de 1980, tiempo en el que, de forma alternativa, se le denominaba también como áreas de especial interés social (AEIS) o PREZEIS. Los casos de implementación más difundidos son los de las ciudades de Diadema y Recife. El Estatuto de la Ciudad (Ley Federal No. No. 10257 de 2001) homogenizó el instrumento bajo el nombre de ZEIS.</p> <p>Esta categoría de zonificación para áreas específicas de la ciudad permite el establecimiento de parámetros propios, da un tratamiento diferenciado, a partir de un plan específico de urbanización para la zona. Las ZEIS pueden tomar varias formas, en función de contexto urbano en que sean aplicadas. Su foco de atención incluye tanto áreas de favela como parcelaciones que requieren urbanización, áreas vacantes destinadas por decisión legal a la provisión de habitación o, inclusive, terrenos o inmuebles subutilizados en áreas que ya cuentan con infraestructura urbana, generalmente en las áreas centrales (Ferreira y Motisuke, 2007: 33-34).</p>
<p><b>Zona o subzona geoeconómica homogénea (Colombia)</b></p>	<p>Se entiende como el espacio que tiene características físicas y económicas similares, en cuanto a: topografía, normas urbanísticas, servicios públicos domiciliarios, redes de infraestructura vial, tipología de las construcciones, valor por unidad de área de terreno, áreas morfológicas homogéneas, o estratificación socioeconómica (Colombia, Decreto nacional No. 1420 de 1998).</p>
<p><b>Zonificación</b></p> <p><i>Zoneamento</i></p>	<p>La zonificación, en sentido amplio, consiste en el reparto del territorio municipal por cuenta de la destinación del suelo, de sus usos o de características arquitectónicas. Bajo el primer criterio, se trata de dividir el territorio del municipio en zona urbana, zonas urbanizables, zonas de expansión urbana y zona rural, lo que define la calificación urbanística del suelo. En cuanto al segundo criterio, se trata de dividir el territorio del municipio en zonas de usos, lo que sustenta la zonificación de usos o funcional.</p> <p>Con relación al tercer criterio, se refiere a la posibilidad de fijar las características que las construcciones deberán seguir en cada zona (zonificación arquitectónica). La zonificación de usos del suelo se constituye en uno de los principales instrumentos de la planeación urbanística municipal. Se configura como un plan urbanístico especial (plan de zonificación) destinado a realizar en</p>

<b>VOCABLO</b>	<b>SIGNIFICADO</b>
	la práctica las directrices de uso establecidas en el plan urbanístico general. En este sentido, la zonificación puede ser entendida como un procedimiento urbanístico destinado a fijar las diversas áreas para el ejercicio de las funciones urbanas elementares (Silva, 2006: 241).

## Referencias Bibliográficas

- Brown, H. James y Martim O. Smolka. 1997. "Capturing public value from public investment". En *Land Use and Taxation*, ed. James Brown. 17–32. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón C., Julio A. 2002. "Tierra vacante en Lima Metropolitana". En *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, ed. Nora Clichevsky. 81–106. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/books/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas>
- Carrión, Diego y Andrea Carrión. 2002. "Tierra vacante en Quito. Estrategias de 'engorde' y ausencia de políticas de suelo". En *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, ed. Nora Clichevsky. 106–125. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/books/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas>
- Clichevsky, Nora. 2002. *Tierra Vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/books/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas>
- Colombia. Acuerdo distrital No. 15 de 1998 Colombia. Constitución política nacional de 1991
- . Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 1994 Colombia. Decreto nacional No. 1420 de 1998
- . Decreto nacional No. 1788 de 2004
- . Decreto nacional No. 2181 de 2006
- . Decreto nacional No. 4259 de 2007
- . Decreto nacional No. 564 de 2006
- . Decreto nacional No. 564 de 2006
- . Ley No. 44 de 1990
- . Ley No. 810 de 2003
- . Ley No. 9 de 1989
- . Ley No. 388 de 1997
- . Plan de ordenamiento territorial de Bogotá, Decreto distrital No. 190 de 2004
- . Consejo de Estado, Sentencia No. 6 de 2000
- Furtado, Fernanda. 1999. "Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação". Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. <https://bit.ly/2UOmFuD>
- . 2000. "Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina". En *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, ed. Martim O. Smolka y Laura Mullahy. 229–235. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0>
- Hernández, Jorge. 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. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD Rom). <https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la>

tierra

- Jaramillo, Samuel. 1994. *Hacia una Teoría de la renta del Suelo Urbano*. Bogotá: IGAC—UNIANDÉS.
- Lovato, Antônio Carlos. 1984. “Teoria da imposição obrigatória da contribuição de melhoria”. *Revista Forense* 288: 155–188.
- Machado, Hugo de Brito. 2005. *Curso de Direito Tributário*. 26 ed. São Paulo: Malheiros.
- Maldonado Copello, María Mercedes, Juan Felipe Pinilla Pineda, Juan Francisco Rodríguez Vitta, y Natalia Valencia Dávila. 2006. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publicaciones/otro/planes-parciales-gestion-asociada-mecanismos-distribucion-equitativa-cargas>
- Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- Moura Jr, Leopoldo. 2000. “Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas”. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=684>
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Pinto, Victor Carvalho. 2006. “O Plano Diretor Brasileiro à Luz do Direito Comparado”. En *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*, ed. Betânia Alfonsin y Edésio Fernandes. 331–343. Belo Horizonte: Del Rey.
- Rabello, Sonia. 2007. “O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa?” *Revista Forense* 388: 221–235.
- Rubiano Bríñez, Melba. 2007. “Lanzamientos Inmobiliarios Residenciales y estructuración intraurbana de Bogotá, 1950–2005”. Tesis de Maestría, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal do Rio de Janeiro.
- Saavedra Sáenz, Miguel y Cláudio Contreras Carvajal. 2007. “Recuperación de plusvalías... una intención pendiente: Evaluación de la propuesta de desarrollo para la Avenida Santa Isabela, área centro-sur de la Comuna de Santiago en la ciudad de Santiago, Región Metropolitana (1995)”. En Vejarano, Maria Clara (Ed.). *Mobilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*, ed. Maria Clara Vejarano. 261–281. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. (CD Rom). <https://www.lincolninst.edu/publications/other/movilizacion-social-la-valorizacion-la-tierra>
- Sandroni, Paulo. 2005. *Dicionário de Economia do Século XX*. Rio de Janeiro: Record.
- Silva, José Afonso da. 2006. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4 ed.. São Paulo: Malheiros.
- Smolka, Martim O. 1987. “O Capital Incorporador e seus Movimentos de Valorização”. *Cadernos PUR/UFRJ* 2(1): 41-78.