

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA	Versión: 4.0
		Fecha: 20/08/2019
		Código: FPN-F-01

Tipo de proyecto normativo:	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	

“Por medio del cual se adiciona el capítulo 6 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 para reglamentar el instrumento para la financiación de la renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado previsto en el artículo 278 de la Ley 1955 de 2019”

Para el diligenciamiento de este formato es necesario regirse por lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República”, en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

1.1. Aspectos generales de los Tax Increment Financing (TIF)

El TIF por sus siglas en inglés (*tax increment financing* o instrumento de financiamiento por impuestos futuros) es un instrumento financiero público que permite obtener anticipadamente recursos a la entidad pública que patrocina de un proyecto de desarrollo urbano y/o infraestructura urbana para fondar el proyecto. Puede ser eficaz como financiamiento *off balance* pues la deuda asociada al TIF no afecta la capacidad de endeudamiento de la entidad pública.

Su funcionamiento general implica la creación de un distrito TIF, en donde el valor de la finca raíz en el área se establece como un monto "base". El crecimiento en el monto de los impuestos prediales dentro del distrito TIF, respecto a la base, a partir de la ejecución de un proyecto de renovación urbana, genera el financiamiento por impuestos futuros. Este incremento se recauda en un fondo especial para uso de la entidad pública que patrocina el proyecto en inversiones dentro del distrito TIF. La reinversión de fondos genera un crecimiento adicional en el valor de las propiedades dentro del distrito TIF, lo que resulta en un mayor crecimiento de los ingresos por impuestos prediales.

Bajo el sistema de descentralización administrativa y financiera en Colombia, las reglas presupuestales y de operaciones de crédito público de la Nación se aplican, por regla general, a las entidades territoriales. En ellas, la mayoría afectan la capacidad de endeudamiento del ente central o del descentralizado.

La definición de las condiciones de aplicación del instrumento de tipo TIF deben entenderse a la luz de las características de la organización político-administrativa colombiana. La organización político-

administrativa del Estado concebida en la Constitución Política de 1991 es centralista, sin embargo, el sistema financiero público de los entes territoriales responde a la figura de descentralización, es decir, cuentan con autonomía impositiva y financiera, la cual no es soberana¹ y, por tanto, toda decisión de carácter impositivo o financiero debe estar sometida al imperio de la Constitución y la Ley.

Las modalidades TIF más comunes fueron estudiadas y homologadas a las que conforme al régimen legal colombiano son de posible aplicación bajo similar finalidad. Estas, fueron clasificadas conforme a la afectación que cada una de ella ejerce en la capacidad de endeudamiento del ente territorial y, en ese sentido, fueron clasificadas como *on balance* y *off balance*.

En ese orden de ideas, las figuras analizadas fueron:

Tipo	Alcance	Modalidades estudiadas
On balance	Respaldadas directamente por la capacidad de endeudamiento del ente central (municipio) y pueden ser emitidas y/o respaldadas por este	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empréstito ▪ Emisión de bonos ▪ Crédito proveedor ▪ Asociaciones Público-Privadas (APP)
Off balance	<p>No afectan la capacidad de endeudamiento del ente central (municipio).</p> <p>Se incluye el beneficio tributario del pago a obras de infraestructura por impuestos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empréstito por entidad descentralizada. ▪ Emisión de bonos por entidad descentralizada. ▪ Titularización ▪ Operación urbana a través de patrimonios autónomos. ▪ PILOT

Comparadas las figuras locales encontradas con los modelos TIF de EEUU, se concluyó que los bonos TIF, tanto *on balance* como *off balance* coinciden con las figuras de emisión de bonos sector central, titularización a través de patrimonio autónomo (PA) y emisión de bonos por PA. En cuanto a los denominados “*Pay as you go finance*” y al de financiamiento por el desarrollador, en la legislación colombiana tenemos los modelos de crédito proveedor con administración central o con descentralizada, APP o el del desarrollador en PA de operación urbana de la Ley 388 de 1997.

Las figuras más interesantes son aquellas que no afectan la capacidad de endeudamiento, sin contar las operaciones *off balance* realizadas a través de una entidad descentralizada, en la medida en que, existen dificultades para estructurar un adecuado título de gasto para transferir la renta de la entidad territorial a la descentralizada. Descartadas las opciones a través de descentralizadas quedarían como opciones viables las APP territorial, Titularizaciones, Bonos por P.A., Proyectos urbanos por P.A. de la Ley 388 de 1997 y pagos de obra en lugar de impuestos.

De los cuatro tipos de operaciones *on balance*, existen tres operaciones de crédito público (empréstito, emisión de bonos y crédito de proveedor) y; una que no siendo estrictamente una operación de crédito público implica afectación de la capacidad de pago futura (APP de entidades territoriales).

¹ Artículo 287 de la Constitución Nacional.

Las modalidades *off balance* son seis. De dichas operaciones, dos podrían ser realizadas por la entidad territorial directamente en el mercado de valores sin computar dentro de su balance (emisión de bonos a través de patrimonio autónomo y titularización), tres operaciones se plantean a través de una descentralizada y constituirían para dicha entidad una operación de crédito público (empréstito tomado por la descentralizada, emisión de bonos por parte de la descentralizada y crédito de proveedor de la descentralizada). Finalmente, dos operaciones podrían realizarse por la descentralizada directamente sin acudir al mercado financiero o de valores (Desarrollo del proyecto a través de operadores urbanísticos utilizando esquemas fiduciarios y Beneficio Tributario de Aporte en lugar de Impuestos).

La titularización está autorizada por Ley para ser usada por las entidades territoriales, pero tiene limitación para su uso por el artículo 76 de la Ley 617 de 2000, limitando la titularización a las rentas a percibir en el periodo de gobierno. En ese sentido, el artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 sostiene que:

*“(...) el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana se cederá como aporte de la entidad territorial a los patrimonios autónomos autorizados por el artículo 121 de la Ley 1450 de 2011, los cuales podrán realizar la respectiva titularización y ejecutar el proyecto de renovación urbana, **sin sujeción a la limitación prevista en el artículo 76 de la Ley 617 de 2000.** Tales recursos se considerarán como un menor valor del ingreso por concepto de impuesto predial, se descontarán de la capacidad de endeudamiento y por ende no se reflejarán en el presupuesto de gastos de la entidad territorial.”* (Resaltado fuera del texto original)

Las operaciones de crédito público que se realizan a través de descentralizadas (empréstito, emisión de bonos y crédito de proveedor) tienen la dificultad de encontrar un título de gasto adecuado que le permita transferir el delta futuro del predial de la entidad territorial a la entidad descentralizada pues las figuras existentes tienen importantes limitaciones legales (vigencias futuras excepcionales o transferencias presupuestales).

Las otras dos opciones *off balance*, que no son operaciones de crédito público de acuerdo con la legislación vigente, se consideran más viables de estructurar y permiten cumplir los objetivos de los llamados TIF. La primera, es la desarrollada en proyectos urbanos de la Ley 388 de 1997, y la que se ha denominada pago para la financiación de la obra, en lugar de impuestos, como un beneficio tributario.

Estas dos opciones son las que ameritan una estructuración detallada, en la medida en que, no requieren modificaciones legales de normas nacionales ni autorizaciones especiales y que proceden frente a la aparente falta de capacidad de endeudamiento de los municipios.

Cabe aclarar, que no existe una prohibición legal para que una entidad territorial ofrezca como garantía y fuente de pago de obligaciones asumidas, exclusivamente un mayor valor de predial, producido a partir de una fecha determinada por una específica cantidad de predios de una zona geográfica preestablecida.

Adicionalmente, la estructuración de la ejecución de la financiación y la ejecución del proyecto a través de un patrimonio autónomo autorizado por el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 y por el artículo 121 de la Ley 1450 de 2011, supone la definición de roles de los diferentes actores, así como la viabilización de la transferencia de la renta futura (delta del predial) como aporte de la entidad territorial al patrimonio autónomo, acudiendo a la cesión irrevocable, temporal y plena de la renta futura. Lo anterior, en forma análoga a lo que sucede con las estructuras fiduciarias que soportan la titularización de rentas, sin necesidad de acudir como soporte de dichas transferencias a las vigencias futuras.

1.2. Antecedentes, necesidad y conveniencia de la reglamentación

El artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 dispone:

“ARTÍCULO 278. INSTRUMENTO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA RENOVACIÓN URBANA. Los municipios de categorías especial, 1 y 2, que gestionen sus propios catastros directamente o a través de esquemas asociativos territoriales y que cumplan con criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial definidos por el Gobierno nacional, podrán financiar infraestructura urbana vinculada a los proyectos estratégicos de renovación urbana contemplados en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo territorial, a través de la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.

Para estos efectos, el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana se cederá como aporte de la entidad territorial a los patrimonios autónomos autorizados por el artículo 121 de la Ley 1450 de 2011, los cuales podrán realizar la respectiva titularización y ejecutar el proyecto de renovación urbana, sin sujeción a la limitación prevista en el artículo 76 de la Ley 617 de 2000. Tales recursos se considerarán como un menor valor del ingreso por concepto de impuesto predial, se descontarán de la capacidad de endeudamiento y por ende no se reflejarán en el presupuesto de gastos de la entidad territorial.

Para la autorización de la titularización del recaudo futuro del impuesto predial y del aporte al fideicomiso de las rentas a ceder para el desarrollo de los proyectos, por parte de los concejos municipales o distritales, las entidades territoriales deberán aplicar los procedimientos que defina el Gobierno nacional para el control de riesgos, definición de proyecto estratégico, validación de la necesidad del instrumento, y validación de la insuficiencia de los demás instrumentos de captura de valor autorizados para financiar parte de la infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana; así como los criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial.

PARÁGRAFO. Los procesos de titularización de que trata el presente artículo quedarán excluidos de la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a que hace referencia el inciso 2 del artículo 3o de la Ley 358 de 1997.”

Teniendo en cuenta lo anterior, el objeto del decreto consiste en reglamentar los parámetros, condiciones y requisitos básicos a los cuales deben sujetarse las entidades territoriales para financiar la ejecución de infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.

El objetivo último de este instrumento se refiere a la provisión de financiación de proyectos estratégicos de renovación urbana por parte de las entidades territoriales con el fin de contribuir al mejoramiento de las infraestructuras urbanas y de la calidad de vida de los ciudadanos.

Para estos efectos, se realizó un análisis sobre los aspectos que intervienen en este instrumento de financiación, principalmente de los siguientes:

- Definición y alcance de la infraestructura urbana.
- Determinación de los lineamientos y procedimientos para calificar la adopción del proyecto de renovación urbana como estratégico.
- Necesidad de aplicación del instrumento de financiación de infraestructura urbana a través de la titularización del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado y la insuficiencia de los demás instrumentos de financiación urbana de captura de valor.
- Criterios para medir la eficiencia en el recaudo del impuesto predial unificado para validar la aplicación en el municipio del instrumento de titularización del recaudo futuro del incremento del impuesto predial unificado para financiar infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana.
- Cesión del incremento del impuesto predial unificado para financiar infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana por parte de los concejos municipales o distritales.

1.2.1. Definición y alcance de la infraestructura urbana

De acuerdo con la definición de infraestructura del diccionario de la Real Academia Española (RAE), esta se entiende como el: *“conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera.”* Mientras tanto, por urbano(a) se entiende *“perteneciente o relativo a la ciudad”*. De esta manera, de forma preliminar la infraestructura urbana podría conceptualizarse ampliamente como aquellos elementos, dotaciones o servicios propios pertenecientes a la ciudad.

Ahora bien, con el fin de dilucidar el concepto de infraestructura urbana, se revisan las disposiciones normativas atinentes a la planificación territorial. La Ley 388 de 1997 en su artículo 3° hace alusión a la función pública del urbanismo en los siguientes términos:

“ARTICULO 3o. FUNCION PUBLICA DEL URBANISMO. *El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:*

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.”

La función pública del urbanismo se ejerce mediante acciones urbanísticas que el artículo 8° de la Ley 388 de 1997 define así:

“ARTÍCULO 8o. ACCION URBANISTICA. <Artículo corregido mediante FE DE ERRATAS contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997, el texto corregido es el siguiente:>

La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

(...)

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

(...)

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

(...)

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

(...)"

A partir de lo anterior, encontramos que desde la función pública del urbanismo que se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, las infraestructuras urbanas están asociadas a:

- a. Transporte
- b. Servicios públicos domiciliarios
- c. Disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos
- d. Equipamientos de servicios de interés público y social como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos
- e. Espacios libres para parques y áreas verdes públicas
- f. Áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres
- g. Áreas con fines de conservación y recuperación paisajística
- h. Áreas de importancia histórica y cultural
- i. En general las infraestructuras urbanas

Lo anterior, se encuentra íntimamente relacionado con el artículo 13 de la Ley 388 de 1997 que se refiere al componente urbano de los planes de ordenamiento territorial, el cual además de contemplar las infraestructuras ya mencionadas, incorpora también las áreas de importancia histórica y cultural que se incluyen en el literal h. precedente.

Retomando lo señalado en la Ley 388 de 1997 sobre la función pública del urbanismo y las acciones urbanísticas, se puede definir que las infraestructuras urbanas para estos fines son: los bienes y servicios asociados al diseño, estructuración, generación y financiación de espacio público, movilidad, equipamientos, servicios públicos, patrimonio cultural, protección ambiental, y demás soportes urbanos necesarios para el desarrollo del proyecto estratégico de renovación urbana, incluyendo adquisición y gestión de suelo, así como los costos en gestión social que sea necesaria para adelantar la misma de las escalas zonal, urbano, metropolitano o regional.

La inclusión de escalas para definir el impacto de las infraestructuras urbanas a ser financiadas a través del instrumento resulta fundamental, pues permite excluir aquellas infraestructuras que le corresponden a los privados en su calidad de desarrolladores o promotores de los proyectos urbanísticos. Así, dentro de las infraestructuras urbanas de que trata el Decreto se encuentran aquellas de las escalas regional, metropolitana, urbano y zonal, excluyendo las de escala local a cargo de los privados. Estas últimas, se refieren a las referidas en el artículo 2.2.4.1.5.1 del Decreto 1077 de 2015:

“ARTÍCULO 2.2.4.1.5.1 Cargas locales de la urbanización. Las cargas locales de la urbanización que serán 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 de

servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Parágrafo 1. *Las zonas comunes, equipamientos comunitarios privados y otros componentes de las propiedades horizontales no se consideran cargas urbanísticas.*

Parágrafo 2. *En observancia de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, aquellos inmuebles localizados al interior del área de planificación del plan parcial que hubieren sido el resultado de cesiones, afectaciones u otras obligaciones, no serán objeto del reparto de cargas y beneficios, tales como:*

- 1. Las vías, parques, zonas verdes, espacios públicos y equipamientos existentes.*
- 2. Los inmuebles afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*
- 3. Los inmuebles adquiridos por las entidades competentes para adelantar obras del plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios o destinados a equipamientos públicos, que para su desarrollo deberán acogerse a la reglamentación del plan parcial.*
- 4. Los predios que tengan licencias urbanísticas vigentes, los cuales se registrarán por las condiciones definidas en la respectiva licencia.*
- 5. Los predios que hayan ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la licencia de urbanización y entregado y dotado las cesiones correspondientes.*

(Decreto 2181 de 2006, art. 27)”

Se aclara que, la noción de cargas generales se relaciona exclusivamente con infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos, dejando por fuera infraestructuras relativas a equipamientos, espacios públicos y zonas verdes, tratamientos de residuos sólidos, protección ambiental o paisajística, entre otros. Por tal motivo, se excluye el término de cargas generales para definir las infraestructuras urbanas.

Al respecto, el artículo 2.2.4.1.5.2 del Decreto 1077 de 2015 menciona sobre las cargas generales que:

“ARTÍCULO. 2.2.4.1.5.2 *Las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados 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. En todo caso, serán a cargo de sus propietarios las cesiones gratuitas y los gastos de urbanización previstos en el artículo anterior.*

Cuando se trate de la adecuación y habilitación urbanística de predios a cargo de sus propietarios en áreas de desarrollo concertado en suelo de expansión urbana, la distribución de las cargas generales sobre los que se apoye cada plan parcial, se podrá realizar mediante la asignación de edificabilidad adicional en proporción a la participación

de los propietarios en dichas cargas. Para ello, los planes de ordenamiento territorial podrán determinar la asignación de aprovechamientos urbanísticos adicionales, que definan para cada uso la superficie máxima construible por encima del aprovechamiento urbanístico básico que se establezca para el suelo de expansión. Los índices de edificabilidad básica y adicional y su equivalencia con las cargas generales serán establecidos por los municipios y distritos en el componente urbano del plan de ordenamiento territorial.

Parágrafo. *La construcción de las redes matrices de servicios públicos domiciliarios se regirá por lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y su reglamento o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.”*

En sentido similar, acudir a la noción de declaratoria de utilidad pública e interés social, según lo establecido en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, implica circunscribirse únicamente en la adquisición de suelos, mientras que, la gestión predial que incorpora la gestión social contiene un trasfondo mucho más amplio y complejo.

Con respecto a la vivienda, debe aclararse que, la vivienda *per sé* no constituye una infraestructura urbana, sino que esta última responde o sirve de soporte para hacer efectivo y garantizar precisamente los derechos constitucionales a la vivienda digna, tal y como lo menciona el numeral 1° del artículo 3° de la Ley 388 de 1997. De manera particular, las viviendas de interés social y prioritaria resultan del ejercicio inmobiliario propio del proyecto urbanístico respectivo. En ese sentido, la VIS para los privados proviene de un ejercicio inmobiliario posterior que puede implicar beneficios como mayor aprovechamiento o edificabilidad.

Teniendo en cuenta lo expuesto de manera precedente, se define la infraestructura urbana vinculada a los proyectos estratégicos de renovación objeto de financiación como:

“Es la infraestructura urbana que debe ser financiada por la entidad territorial, vinculada al proyecto estratégico de renovación urbana, cuya ejecución constituye incentivo para el desarrollo del proyecto, y será financiada total o parcialmente a través de la titularización del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.

El desarrollo de la infraestructura urbana podrá hacerse directamente por las entidades públicas competentes, por los desarrolladores del proyecto estratégico de renovación urbana o mediante esquemas mixtos de asociación entre el sector público y el sector privado.

Para efectos de la aplicación del presente decreto, se entiende por infraestructura urbana los bienes públicos de impacto regional, metropolitano, urbano y zonal vinculados al proyecto estratégico de renovación, cuya ejecución incluye el diseño, estructuración, construcción, gestión social y adquisición de predios para los espacios públicos, equipamientos públicos, infraestructura vial, infraestructura de transporte, infraestructura de servicios públicos; restauración, preservación y defensa del patrimonio cultural y el medio ambiente, y demás soportes urbanos propios al proyecto estratégico de renovación urbana. Se consideran también infraestructura urbana los costos de gestión asociados a la gestión predial, que se incluyen en los programas, planes, proyectos, estrategias, actividades y acciones orientados a mitigar y minimizar los impactos sociales, económicos y culturales sobre la población afectada o, residente en las áreas que serán objeto de la ejecución de la infraestructura de los proyectos estratégicos, de acuerdo con

las políticas que establezca la entidad responsable de la ejecución de la infraestructura urbana.”

1.2.1.1. Gestión de suelo y gestión social

En el marco de la infraestructura urbana vinculada a los proyectos estratégicos de renovación objeto de financiación, se incorpora la adquisición y gestión de suelo, así como los costos en gestión social que sean necesarios para adelantar la misma. Este elemento es fundamental para efectos de minimizar los impactos socio económicos ocasionados en virtud de la ejecución de los proyectos.

Si bien no existe unanimidad frente al significado de la gestión social como parte integral de la gestión predial, existe doctrina y jurisprudencia al respecto que desarrolla el concepto, así como normas locales y normas vinculantes para ciertas entidades en Colombia. Así, se observan ejemplos de ciudades en donde la gestión social constituye un componente de la gestión predial.

A continuación, se analizan estos aspectos.

- Fundamentos constitucionales y bloque de constitucionalidad

Según el artículo 2° de la Constitución Nacional son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Para esto, las autoridades de la República deben asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, y en consecuencia, la función administrativa debe orientarse hacia el cumplimiento de los cometidos de interés general, sin ir en detrimento de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos de los asociados, en el marco del compromiso de procurar el bienestar y desarrollo de la calidad de vida de toda la población.

En el artículo 4o, se establece que, al ordenamiento colombiano como norma de normas, en virtud del artículo 93, se adhieren los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, constituyéndose el bloque de constitucionalidad y prevalecen en el orden interno. Así, es obligación del Estado cumplir con lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y demás declaraciones, conferencias y convenios internacionales ratificados por Colombia.

Estos instrumentos internacionales señalan de manera insistente el derecho a la vivienda como un derecho humano básico, cuya violación afecta la vida digna. Por tal motivo, el Estado debe procurar su acceso a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, garantizando la seguridad en la tenencia, bienes y servicios, accesibilidad física y económica, habitabilidad, ubicación, respeto a las tradiciones culturales, libertad frente a posibles desalojos, información, capacitación, participación y libertad de expresión, realojamiento, ambiente saludable, seguridad y privacidad, entre otros.

En este marco, la Resolución 2003/17 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomienda a los gobiernos que velen porque “todo desalojo que se considere legal” se realice de forma que no viole ninguno de los derechos humanos de las personas.

El artículo 13 de la Carta señala que es obligación del Estado adoptar medidas en favor de aquellos grupos discriminados o marginados, así como proteger especialmente a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. En concordancia con esto, es obligación del Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a gozar de una vivienda digna, según lo establece el artículo 51 de la Constitución Política.

A partir de lo precedente, es claro el deber del Estado en términos constitucionales frente a la gestión social derivada, entre otros, del desarrollo de proyectos a su cargo y de velar en todo momento por la garantía de los derechos de las personas.

- **Ley 388 de 1997**

De manera concomitante, la Ley 388 de 1997 señala en el numeral 4° del artículo 1° que debe existir una armoniosa concurrencia entre la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación. Esto, para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales del Estado respecto al ordenamiento del territorio, orientado siempre al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Así, en su artículo 3° la Ley 388 de 1997 fija como una función pública del ordenamiento del territorio, la de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

- **Jurisprudencia**

La prevalencia del interés general sobre el particular contenida en el artículo 58 de la Constitución Política, implica la obligación de garantizar la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes en la materia. Estos derechos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por el Estado.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha expresado de manera reiterada para el caso de adquisición de predios requeridos por motivos de utilidad pública e interés social, mediante Sentencias como: C-1074 de 2002 y C-476 de 2007. En sentido similar, se ha pronunciado el Consejo de Estado.²

A continuación, se revisan las normas puntuales respecto a la inclusión de la gestión social dentro de la gestión predial en distintas ciudades de Colombia, así como en diversas entidades públicas de diferente orden.

- **Caso Bogotá D.C.**

El numeral 3° del artículo 294 del Decreto 619 de 2000, compilado en el artículo 303 del Decreto 190 de 2004, establece que las entidades que desarrollen actividades y proyectos con fundamento en los motivos de utilidad pública del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que impliquen traslado de población, deben incluir en los presupuestos de cada proyecto a desarrollar, los costos de la formulación y ejecución del plan de gestión social respectivo. Esto, tanto para la población a desplazar como para la receptora y la que continúe residiendo en el área de influencia del proyecto.

² Consejo de Estado, Exp. 25000-23-24-000-2005-00273-01, Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil once (2011), C.P. MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ.

El mismo artículo del Decreto 190 de 2004 sostiene que toda entidad que adelante una obra, proyecto o intervención que involucre el desplazamiento de población, tiene la obligación de realizar un estudio socioeconómico que permita determinar sus características e identificar y evaluar los impactos causados a los distintos grupos (población a reubicar, residente y receptora).

El artículo 308, numeral 6 de la misma norma, señala que la participación de la Administración en los programas de renovación se debe orientar a:

"Hacer las previsiones para garantizar la adecuada atención de la población afectada por las obras de Renovación Urbana y efectuar la adecuada coordinación con el Subprograma de reasentamiento en lo referente a reasentamiento por obra pública".

En ese sentido, todas las entidades que adelanten este tipo de obras, proyectos o intervenciones, deben desarrollar como acción estratégica para el cumplimiento del objetivo y metas del Subprograma de reasentamiento un plan de gestión social. Dicho Plan debe facilitar el traslado de las familias que se encuentran asentadas en las zonas de intervención y mitigar los impactos causados a la población trasladada.

Con fundamento en lo precedente, se expide el Decreto 296 de 2003 *"Por el cual se reglamenta el Acuerdo 10 de 2000 y parcialmente los artículos 292, 293 y 294, numeral 3º, del Título II, Subtítulo 4, Capítulo 1, Subcapítulo 4º del Decreto 619 de 2000"*, que incorpora la gestión social dentro de la gestión predial. Dicho Decreto establece frente a las acciones y actividades de reasentamiento por obra pública y por cualquier intervención de reordenamiento territorial, la ejecución como mínimo de un censo y diagnóstico socioeconómico, un Plan de Gestión Social y la intervención, protección y rehabilitación de las zonas intervenidas.

Define el Plan de Gestión Social como "el conjunto de programas, actividades y acciones tendientes a abordar integralmente a las familias a reasentar a fin de minimizar los efectos negativos del desplazamiento involuntario." Este Plan ostenta un componente social y un componente económico de ser el caso. EL componente social se refiere al "conjunto de programas, planes, proyectos, estrategias, actividades y acciones con los cuales se pretende mitigar y minimizar los impactos sociales, económicos y culturales en la población desplazada por la ejecución de los proyectos." Por su parte, el componente económico hace alusión a "los reconocimientos económicos que hace la entidad a cargo del proyecto, los cuales tienen por objeto minimizar los impactos socioeconómicos generados por el desplazamiento."

En ese sentido, el componente Social del Plan de Gestión Social, además de las estrategias consagradas en el Artículo 293 del Decreto 619 de 2000, cuenta como mínimo con los siguientes programas:

1. Programa de Asesoría Social
2. Programa de Asesoría y Asistencia Técnica a las Unidades que desarrollen actividades económicas
3. Programa de Asesoría en Gestión Inmobiliaria
4. Programa de Asesoría Jurídica

Como se puede observar, la gestión social que se ejecuta a través de los Planes de Gestión Social con un componente social y uno económico se encuentra incorporada dentro de la gestión predial en los eventos de reasentamiento por obra pública y por cualquier intervención de reordenamiento territorial que se desarrollen en la ciudad de Bogotá D.C.

- **Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UMV**

Mediante la Resolución 261 de 2011, la UMV adopta los procedimientos para la aplicación de los criterios y factores establecidos en el Decreto 329 de 2006, para el reconocimiento del componente económico del Plan de Gestión Social. Este Decreto, plantea como objetivo del Plan de Gestión social el: “mitigar el impacto causado haciendo un reconocimiento económico por los gastos generados por la venta y traspaso del predio a la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial a causa de las obras públicas.”

En su artículo 11 señala que la UMV brindará de forma permanente, acompañamiento jurídico y social a las unidades sociales durante todo el proceso de adquisición predial y pago de reconocimientos económicos, hasta la finalización del proceso de negociación con la Entidad.

- **Agencia Nacional de Infraestructura -ANI**

La Agencia Nacional de Infraestructura -ANI cuenta con la Resolución 545 de 2008 *“Por la cual se definen los instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por el Instituto Nacional de Concesiones y se establecen criterios”*. Para estos efectos, establece los criterios para la aplicación del Plan de Compensaciones Socioeconómicas en el marco de estándares internacionales, constitucionales y legales de Desarrollo Sostenible, asegurando condiciones de participación social, equidad y mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada por los proyectos.

Sostiene que son instrumentos para el desarrollo de la gestión social: los Planes Sociales Básicos, los Planes de Gestión Social y el Plan de Compensaciones Socioeconómicas, sin perjuicio de los demás que se consideren pertinentes y relevantes según cada caso.

Con respecto al Plan Social Básico, lo define como:

“(...) un instrumento institucional estratégico a través del cual se busca facilitar y potencializar la integración del proyecto en el ordenamiento y realidad social, geográfica, administrativa, jurídica y económica de la región influenciada con su ejecución, comprometiendo al ejecutor del proyecto a desarrollar programas integrales de intervención social que garanticen su relación permanente con las comunidades durante las etapas de preconstrucción, construcción y operación del proyecto, con el fin de lograr escenarios adecuados de atención a los usuarios, comunicación efectiva, movilidad y fortalecimiento de las potencialidades locales que permitan el crecimiento y sostenibilidad de cada región.”

El Plan de Compensaciones Socioeconómicas se refiere a *“el catálogo de reconocimientos que se otorga a unidades sociales para mitigar los impactos socioeconómicos específicos, causados por razón de la ejecución de un proyecto (...)”*.

Como contexto de dicha Resolución, se expresa que la gestión social adelantada con posterioridad a la expedición de la Resolución 609 de 29 de diciembre de 2005 -la que precede-, evidenció que los impactos sociales y económicos se presentan en muchos eventos a unidades sociales que, sin ser objeto del procedimiento de adquisición predial, ven igualmente menguadas sus condiciones de vida al residir o desarrollar sus actividades productivas en el entorno de la ejecución de los proyectos.

Así mismo, se menciona que los impactos sociales y económicos susceptibles de ser compensados, no siempre están relacionados a condiciones de pobreza, como en el caso de unidades sociales que desarrollan actividades productivas formales. Tal situación, obliga a reconsiderar el concepto de vulnerabilidad para aproximarlos a los estándares internacionales, en armonía con la jurisprudencia constitucional.

En ese sentido, mediante la Resolución 545 de 2008 se pretendió precisar los Instrumentos de Gestión Social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por la Entidad. Lo precedente, con el fin de asegurar la intervención social durante todas las etapas de los proyectos, así como la compensación de impactos sociales y económicos generados con ocasión de la ejecución de los mismos.

- **Noción de gestión social**

A partir de todo lo anterior, el decreto dispone que los costos de gestión social asociados a la gestión predial incluidos en la infraestructura urbana a financiar, lo constituyen los programas, planes, proyectos, estrategias, actividades y acciones orientados a mitigar y minimizar los impactos sociales, económicos y culturales sobre la población afectada o, residente en las áreas que serán objeto de la ejecución de la infraestructura de los proyectos estratégicos de renovación urbana objeto de financiación, de acuerdo con las políticas que establezca la entidad responsable de la ejecución de la infraestructura urbana.

1.2.2. Definición de los lineamientos y procedimientos para calificar la adopción del proyecto de renovación urbana como estratégico

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 exige una vinculación estrecha con el proyecto de renovación urbana sobre el cual procede su aplicación, se considera necesario que la reglamentación incluya los lineamientos generales de calificación de los proyectos urbanos como estratégicos.

Tal y como lo menciona la norma referenciada, los proyectos estratégicos de renovación urbana deberán estar contemplados en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo territorial, lo cual constituye la manifestación expresa de su calificación como estratégicos.

En términos generales, desde la perspectiva constitucional, la jurisprudencia se ha pronunciado sobre la planeación de la actividad estatal, así:

“El arquetipo de Estado que propone la Constitución que nos rige, incluye como piedra angular de la función pública el concepto de planificación económica y social, concebida como el instrumento más importante para el manejo económico público. En efecto, el Estado social de derecho busca lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos.

El concepto de planeación que acoge la Constitución Política de 1991, y que encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968, es compatible con un

modelo económico de libertad de empresa que rescata, sin embargo, las facultades estatales de intervención económica. El modelo que adopta la Carta de 1991, hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución de ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático, y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica. De otra parte, este modelo de planeación pretende ser global, es decir abarcar todas las esferas del actuar institucional del Estado, tanto a nivel nacional como territorial.³

Así pues, tanto los planes de ordenamiento territorial como los planes de desarrollo representan en la práctica acciones o actuaciones orientadas a contribuir en la construcción de un mejor futuro en sus territorios y el mejoramiento continuo de la calidad de vida de sus habitantes, en tanto instrumentos de planificación del actuar de la administración pública. Sus contenidos generales se concretan a través de planes, programas y proyectos estratégicos que desde los distintos niveles de gobierno y sectores buscan garantizar en el mediano y largo plazo la prestación de servicios a la ciudadanía y de manera general mejorar su calidad de vida. En este esquema de proyectos, se encuentran los proyectos de renovación urbana.

En sentido amplio, la renovación urbana pretende la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que presentan condiciones de subutilización o deterioro en sus estructuras físicas, con el fin de aprovechar al máximo su potencial de desarrollo a través de un mayor aprovechamiento en virtud de sus condiciones de localización estratégica en términos de la infraestructura vial y de transporte, espacios públicos, equipamientos o zonas de actividad económica de comercio y servicios, entre otros.

Así pues, la renovación busca la transformación de la estructura existente orientada a la producción de nuevos espacios urbanos cualificando los servicios públicos, dotando de nuevos espacios de uso público y conexiones viales, así como, a través de intervenciones arquitectónicas, urbanas y sociales sobre el espacio construido.

Tal es la importancia de los proyectos de renovación urbana que el artículo 58° de la Ley 388 de 1997, que modifica el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles destinados precisamente a la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, al igual que, para la ejecución de proyectos de renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en la Ley.

Ahora bien, una vez aclarado el alcance de la planificación en cabeza de las administraciones públicas y, en especial, de los proyectos de renovación urbana, se entra a analizar los criterios para su definición como estratégicos, esto es, que se encuentren contemplados en: i) Los planes de ordenamiento territorial entendido en sus distintas tipologías (POT, PBOT y EOT) y; ii) Los planes de

³ Corte Constitucional. Sentencia C-557 de mayo 16 de 2000. Referencia: expedientes D-2573, D-2597, D-2602 y D-2606. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 508 de 1999, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002".

desarrollo.

i) Planes de Ordenamiento Territorial

Según el artículo 5° de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial se entiende como:

“Conjunto de acciones político administrativa y de planificación física concertadas emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas en ejercicio de la función pública que les compete dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias del desarrollo económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”

En este cuadro, el artículo 9° ibídem sostiene que los planes de ordenamiento territorial son un: *“(…) 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”.*

Frente a sus contenidos en el componente general el artículo 12° de la misma Ley dispone que el plan de ordenamiento territorial debe contener:

“1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

1.1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2. Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.”

En cuanto a las normas urbanísticas⁴ que debe contener el plan, el artículo 15 ibídem señala que en las normas urbanísticas generales se deberán adoptar los programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan. Adicionalmente, frente a las normas complementarias entendidas como *“aquellas 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 la presente Ley”*, incluyen:

“3.3. 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 presente Ley.”

⁴ Las normas urbanísticas son las encargadas de regular 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.

En este escenario, los proyectos de renovación urbana considerados estratégicos constituyen la expresión y proyección de los objetivos de ordenamiento territorial mediante un conjunto de decisiones, actuaciones y acciones de los actores públicos y privados. De esta forma, representan un medio para alcanzar los propósitos y objetivos de ordenamiento en el espacio concreto, articulando la planeación local, la territorial y la económica-social.

Al respecto, la Ley 388 en su artículo 21º se refiere a la armonía que debe existir entre el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo del municipio, así:

“El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.”

De manera complementaria, el Decreto 879 de 1998 en su artículo 7º hace alusión al programa de ejecución que deben contener los planes de ordenamiento territorial que fijan con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, el cual debe estar acorde con lo definido en el plan de desarrollo, señalando:

“(…) los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. El programa de ejecución se integrará al plan de inversiones del plan de desarrollo de tal manera que conjuntamente con éste sea puesto a consideración del concejo por el alcalde para su aprobación mediante acuerdo y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.”

A partir de lo anterior, en el siguiente punto se analizan los planes de desarrollo, recordando su relación e interacción con el plan de ordenamiento territorial y, por consiguiente, con los proyectos estratégicos de renovación urbana.

ii) Planes de Desarrollo

El Título XII de la Constitución, "Del régimen económico y de la hacienda pública", incorpora el Capítulo II, "De los planes de desarrollo", en el cual se consagra el mandato a la Nación y a las entidades territoriales de contar con planes de desarrollo que deberán elaborarse de manera concertada entre las entidades, así como con la participación de todos los organismos y entidades estatales y de la ciudadanía y sus organizaciones.

Para las entidades territoriales, este mandato se contempla en el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución Política cuyo objeto es el de "(...) asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley".

Dispone también, que los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Por tanto, la elaboración de los planes de inversión y con el objetivo de garantizar

coherencia y complementariedad en su elaboración, tanto la Nación como las entidades territoriales deberán en mantener actualizados los bancos de programas y de proyectos.

Igualmente, el artículo precitado ordena que la elaboración y adopción de los planes se lleve a cabo de manera concertada entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, incorporando la participación ciudadana mediante los consejos territoriales de planeación establecidos en el inciso tercero del artículo 340 superior. Esta obligación es acotada en el artículo 38 de la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 38. LOS PLANES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.”

Así mismo, la Constitución asigna a los gobernadores y alcaldes la iniciativa para la presentar los proyectos de planes de desarrollo; y a las asambleas departamentales y concejos, su adopción.

Por su parte, la Ley 152 de 1994 mencionada tiene como propósito "establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo" y otros aspectos respecto a la planificación. Esta norma de carácter orgánico es aplicable a la Nación, a las entidades territoriales y a los organismos públicos de todo orden. En sus artículos 31, 39 y 40 regula el contenido, elaboración y aprobación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Sobre el proceso de planeación, la Ley ibidem sostiene que: *“El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.”*

En cuanto a los contenidos de los planes de desarrollos de las entidades territoriales, el artículo 31 ibidem determina:

“ARTÍCULO 31. CONTENIDO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley.”

Así mismo, según el artículo 36 ibidem *“[en materia de elaboración, aprobación, ejecución,*

seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo.” De esta manera, sobre el contenido del plan de inversiones el artículo 6° establece:

“ARTÍCULO 6o. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSIONES. *El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:*

(...)

b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión.”

Con relación al trámite de aprobación a nivel territorial, el numeral 2° del artículo 300 y el numeral 2° del artículo 313 Superior, establecieron como función de las asambleas y concejos “expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social” y “adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”. Al mismo tiempo, el artículo 344 delegó en los organismos departamentales de planeación la evaluación de la gestión y resultado de los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, quedando la facultad del Departamento Nacional de Planeación – DNP como organismo nacional de planeación, de manera selectiva y discrecional ejercer y efectuar la evaluación sobre cualquier entidad territorial.

Respecto a los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, la Corte Constitucional ha señalado que:

“En particular, esto significa que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación” (CP art. 2°). Por consiguiente, en una democracia participativa como la colombiana (CP Preámbulo y art. 1°), la planeación no debe ser entendida como una operación puramente técnica adelantada por funcionarios que burocráticamente imponen a la sociedad unos objetivos de largo plazo, unas metas de mediano plazo y unas estrategias técnicas para alcanzarlos. La planeación en un Estado social de derecho fundado en la activa participación de todos (CP art. 1° y 2°) es, por el contrario, un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación. No sólo el plan debe ser aprobado por el Congreso (CP art. 150 ord. 4°) -que es el órgano de discusión democrática y pluralista por excelenciasino que, además, el proyecto de plan será elaborado con la participación de las entidades territoriales y deberá ser consultado al Consejo Nacional de Planeación, que es el foro de discusión de este plan y está integrado por representantes de las entidades territoriales y de distintos intereses económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios (CP art. 40 y 341 y Ley 152 de 1994 art. 9° y 16 y ss.). En armonía con lo anterior, la Ley 152 de 1994 o ley orgánica

del plan de desarrollo señala en su artículo 2º g) que la participación es uno de los principios que rige los procesos de planeación en el país.”⁵

En sentido similar, el DNP ha sostenido que:

“Hoy día es innegable la importancia de que los Planes de Desarrollo, tanto del orden nacional como subnacional, sean aprobados por los organismos de representación popular, como mecanismo de legitimidad política que garantice una representación democrática fuerte y como requisito "sine qua non" de constitucionalidad y legalidad de su trámite. El cambio del modelo constitucional, fundado en la consagración de elementos estructurales de la Constitución Política², como el de participación democrática y el fortalecimiento de la separación de poderes públicos, entre otros principios axiológicos, trajo consigo una nueva visión de Estado, en la que las actuaciones de las tres ramas del poder público permiten evidenciar en su esplendor la evolución del modelo de frenos y contrapesos, denominado en el derecho anglosajón ‘checks and balances.’”⁶

Teniendo en cuenta todo expuesto, el carácter de estratégico de los proyectos de renovación urbana está determinado en virtud de su inclusión en los instrumentos de planeación de las entidades territoriales, esto es, en los planes de ordenamiento territorial en sus distintas tipologías (POT, PBOT, EOT) y en los planes de desarrollo. Ambos instrumentos desde su concepción normativa y constitucional deben estar articulados y armonizados con el fin de garantizar una planeación estratégica integral en los territorios, orientada al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes desde los distintos componentes de las competencias de la administración pública.

En ese orden de ideas, estos proyectos estratégicos deben responder a los objetivos y directrices contenidos en los componentes generales de ambos planes y, concretados en proyectos estratégicos de renovación urbana en su componente programático.

Cabe resaltar que, tanto los planes de desarrollo como los planes de ordenamiento territorial cuentan con mecanismos importantes de concertación y participación tanto entre las entidades públicas como con la comunidad en general, respondiendo a lo establecido por la Constitución Política de acuerdo con lo cual, la participación ciudadana es un principio básico de la planeación pública. Lo precedente, les otorga legitimidad a sus contenidos y los convierte en la concreción de los intereses y necesidades de las comunidades respecto de su territorio y, por tanto, constituyen los criterios para la categorización de estratégicos de los proyectos de renovación urbana.

En ese orden de ideas, el decreto define los requisitos para declarar como estratégicos proyectos de renovación urbana cuya infraestructura urbana vinculada puede ser objeto de financiación a través de titularización del recaudo futuro del impuesto predial unificado. Así, se trata de aquellos que se encuentran contemplados dentro de los objetivos y directrices de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen, y dentro de la parte General

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-191 de 1996.

⁶ Departamento Nacional de Desarrollo -DNP (2018). “ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y PROCEDIMENTALES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo”.

Estratégica del Plan de Desarrollo vigente, en el entendido que sean concordantes con sus objetivos, líneas y programas. En estos proyectos se podrán financiar total o parcialmente la infraestructura urbana, a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado que se genere en la zona de influencia.

Dichos proyectos deberán ser declarados como estratégicos por el Consejo de Gobierno de los municipios y distritos categoría especial, 1 y 2, que sean gestores catastrales o estén recibiendo el servicio público catastral a través de sus entes asociativos. De igual manera, se fija el procedimiento para definir los proyectos estratégicos de renovación urbana y la infraestructura urbana vinculada susceptible de financiación mediante titularización del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado. Esta infraestructura urbana fue contextualizada en el punto 1.2.1 de este documento.

El procedimiento adoptado en el proyecto de decreto sigue la misma lógica que el que se encuentra previsto por el legislador para la aprobación de vigencias futuras que exceden el período de gobierno en la Ley 1483 de 2011 y su decreto reglamentario. En efecto, de acuerdo con dichas disposiciones los concejos y/o las asambleas de las entidades territoriales sólo pueden autorizar la asunción de compromisos que superen el período de gobierno, cuando el respectivo proyecto de inversión ha sido previamente declarado de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno⁷, previa acreditación de los requisitos establecidos en el decreto reglamentario⁸. Tal procedimiento obedece a que el legislador sólo permite una inflexibilización presupuestal más allá del período de gobierno para

⁷ Inciso 4° del artículo 1° de la Ley 1483 de 2011 “ (...) La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica. (...)”

⁸ Artículo 1° del Decreto 2767 de 2012 compilado en el artículo 2.6.6.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 “Declaración de importancia estratégica. De conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011, los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras, y excedan el período de gobierno, deberán ser declarados previamente de importancia estratégica, por parte de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales y cumplir los siguientes requisitos:

- a). Que dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se haga referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad territorial el desarrollo del proyecto que se inicia en ese período y trasciende la vigencia del periodo de gobierno;
- b). Que consecuente con el literal anterior, dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentre incorporado el proyecto para el cual se solicita la vigencia futura que supera el período de Gobierno;
- c) Que dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se tenga incorporado el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del Marco Fiscal.
- d). Que el proyecto se encuentre viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial;
- e). Sin perjuicio de los estudios técnicos que deben tener todos los proyectos, los proyectos de infraestructura, energía y comunicaciones el estudio técnico deben incluir la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces. Para el caso de proyectos de Asociación Público Privada, se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios.

proyectos de inversión que por su importancia y trascendencia para la entidad territorial así lo ameriten, radicando tal calificación en el Consejo de Gobierno previa verificación de los requisitos definidos por el reglamento que pretenden demostrar la importancia del proyecto y su inclusión en los espacios fiscales de las entidades territoriales.

En forma análoga, se propone que la autorización de la cesión del mayor valor del impuesto predial a titularizar sólo sea efectuada por el Concejo Municipal o Distrital para proyectos de renovación urbana previamente calificados como estratégicos por el Consejo de Gobierno dado su impacto y trascendencia para el desarrollo de la ciudad, circunstancia que debe acreditarse mediante la realización de un estudio técnico que demuestre que tales condiciones se reúnen. Ello es evidente pues si un análisis de similar naturaleza se exige para autorizar una vigencia futura que va más allá del período de gobierno, con mayor razón habrá de exigirse para ceder una renta a titularizarse por períodos superiores en tiempo al de la administración que toma la respectiva decisión.

Es de anotar que el estudio técnico mencionado, no sólo constituye el fundamento de la declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno, sino que de su seriedad y profundidad técnica depende la tranquilidad que los potenciales inversionistas tengan en el proyecto, pues tal estudio deberá incluir análisis y mecanismos de mitigación de los riesgos propios del proyecto inmobiliario, principalmente los riesgos inherentes a la gestión del suelo, a la construcción del proyecto, a la comercialización de los productos inmobiliarios y al futuro recaudo del impuesto predial. El estudio que se comenta, igualmente indicará factores tan importantes como el valor de la infraestructura urbana a construir, su cierre financiero y por ende el valor estimado del mayor valor del Impuesto predial que se espera razonablemente recaudar y que será el subyacente de la emisión.

1.2.3. Necesidad de aplicación del instrumento de financiación de infraestructura urbana a través de la titularización del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado y la insuficiencia de los demás instrumentos de financiación urbana de captura de valor

Este instrumento se concibe como fuente de última instancia para realizar el cierre de la financiación de la infraestructura urbana. Por tanto, la entidad encargada de la aplicación y uso de los instrumentos de captura de valor de suelo de la entidad territorial verificará primero las posibles fuentes de financiación de la infraestructura urbana, para determinar la necesidad en la utilización del instrumento de titularización del recaudo futuro del incremento del Impuesto Predial Unificado y, así lo certificará al Concejo Municipal o Distrital.

Para ello, se verificará la disponibilidad de recursos en el presupuesto general de la entidad territorial; la insuficiencia en cuantía y oportunidad para financiar la infraestructura con compensaciones por mayores beneficios y aprovechamientos urbanísticos del mismo proyecto y; la insuficiencia de aplicación de los demás instrumentos de captura de valor autorizados para financiar en todo o en parte la infraestructura urbana (contribución de valorización y participación en plusvalía).

1.2.4. Criterios para medir la eficiencia en el recaudo del impuesto predial unificado para validar la aplicación en el municipio o distrito del instrumento de titularización del recaudo futuro del incremento del impuesto predial unificado para financiar infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana

Los criterios para establecer la eficiencia en el recaudo del Impuesto Predial Unificado son fundamentales para la implementación del instrumento de manera adecuada. El artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 refiere a estos teniendo en cuenta que el instrumento se basa en la potencialidad del recaudo del impuesto de ahí la importancia de conocer el comportamiento histórico del recaudo.

Teniendo en cuenta que la Ley limitó el uso del instrumento a los municipios de categoría especial y a los de categoría 1 y 2, se realizó un muestreo del comportamiento del recaudo del impuesto en principales ciudades, basados en la información emanada de las Secretarías de Hacienda de ciudades como Bogotá, Barranquilla, Medellín, y en los datos oficiales que reposan en el DNP con el fin de analizar el comportamiento del impuesto y a partir de allí construir el criterio de eficiencia recaudatoria.

Se tomó el valor total facturado por concepto del impuesto predial por las vigencias 2015 a 2018, y se comparó con el valor total recaudado durante la respectiva vigencia, es decir sin imputar los valores que recauda el municipio producto de la acción coactiva por obligaciones vencidas y objeto de cobro. Tal muestreo arrojó los siguientes resultados:

Tabla 1. Total Facturado / Total recaudado - vigencia 2018

Categoría	Municipio	Facturado	Recaudado
Especial	Bogotá	\$3.724.480.601.000	\$2.989.320.173.828
Especial	Medellín	\$730.931.847.511	\$616.699.405.041
Especial	Bucaramanga	\$139.985.760.610	\$104.769.112.957
1	Ibagué	\$96.190.900.831	\$67.749.174.006
Especial	Barranquilla	\$439.189.844.000	\$299.046.081.160
1	Tunja	\$82.391.877.600	\$52.006.117.709
Especial	Cartagena	\$428.696.696.173	\$253.861.381.018
1	Neiva	\$63.923.679.100	\$29.947.351.386

Ilustración 1. Porcentaje de eficiencia recaudatoria - vigencia 2018

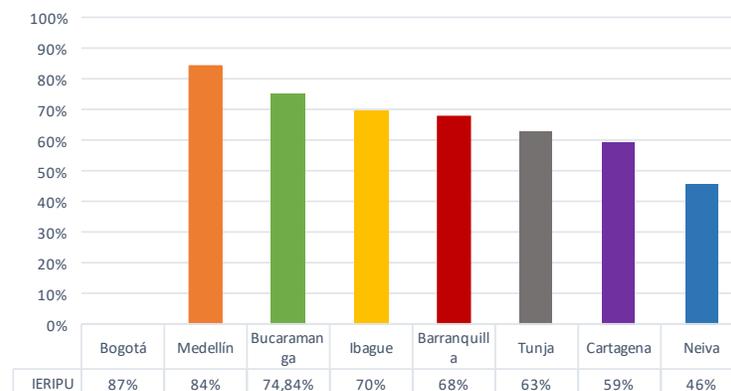
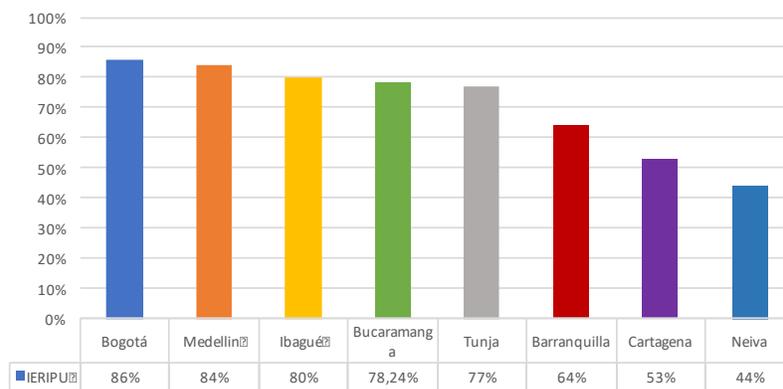


Tabla 2. Total Facturado/Total recaudado - vigencia 2017

Categoría	Municipio	Facturado	Recaudado
Especial	Bogotá	\$3.445.225.544.000	\$2.733.611.486.171
Especial	Medellin	\$703.163.786.370	\$589.700.326.796
1	Ibagué	\$91.879.984.072	\$73.560.480.484
Especial	Bucaramanga	\$133.896.428.466	\$104.769.112.957
1	Tunja	\$46.321.750.000	\$35.906.244.632
Especial	Barranquilla	\$348.346.905.000	\$224.321.364.787
Especial	Cartagena	\$401.400.397.816	\$216.089.531.504
1	Neiva	\$61.820.014.600	\$27.396.971.728

Ilustración 2. Porcentaje de eficiencia recaudatoria - vigencia 2017**Tabla 3.** Total Facturado / Total recaudado - vigencia 2016

Categoría	Municipio	Facturado	Recaudado
Especial	Bogotá	\$3.151.134.026.000	\$2.553.674.343.752
Especial	Medellín	\$674.689.980.525	\$551.742.103.396
1	Ibagué	\$83.954.593.025	\$63.251.809.000
Especial	Bucaramanga	\$128.609.518.634	\$96.101.234.394
1	Tunja	\$44.392.236.200	\$32.494.573.000
Especial	Barranquilla	\$313.906.618.000	\$204.123.177.340
Especial	Cartagena	\$351.396.794.171	\$180.321.749.139
1	Neiva	\$58.153.532.100	\$26.162.988.208

Ilustración 3. Porcentaje de eficiencia recaudatoria - vigencia 2016

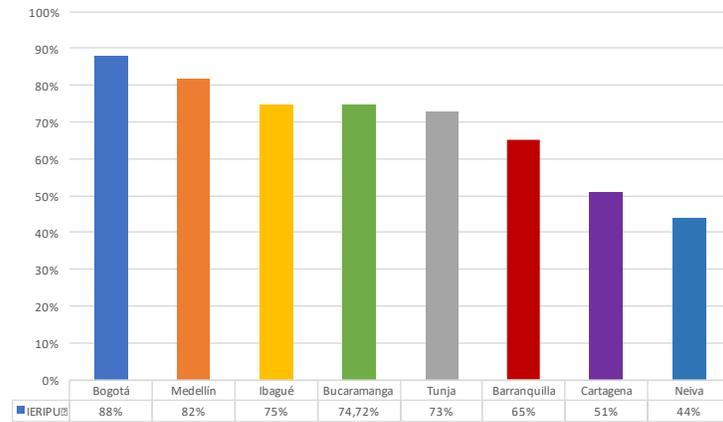
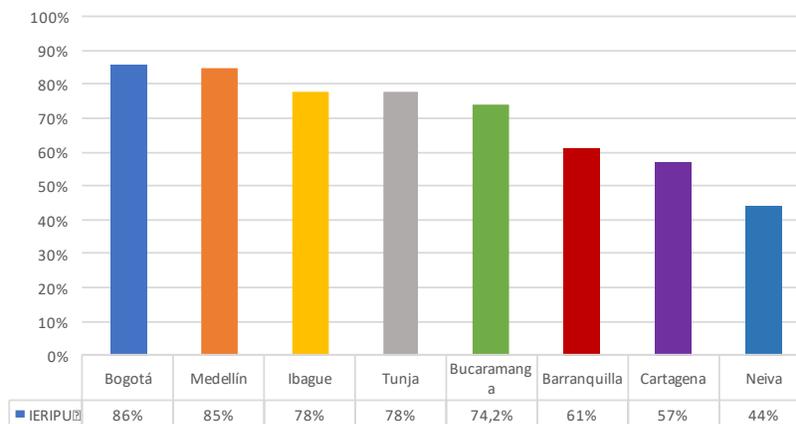


Tabla 4. Total Facturado/Total recaudado - vigencia 2015

Categoría	Municipio	Facturado	Recaudado
Especial	Bogotá	\$2.879.928.993.000	\$2.287.186.266.513
Especial	Medellín	\$612.510.616.529	\$522.628.240.029
1	Ibague	\$80.164.719.217	\$62.613.676.000
1	Tunja	\$41.481.975.785	\$32.619.724.000
Especial	Bucaramanga	\$121.788.674.996	\$90.373.153.630
Especial	Barranquilla	\$254.477.584.000	\$155.465.215.915
Especial	Cartagena	\$337.918.622.825	\$194.780.179.523
1	Neiva	\$58.436.700.622	\$25.910.066.434

Ilustración 4. Porcentaje de eficiencia recaudatoria - vigencia 2015

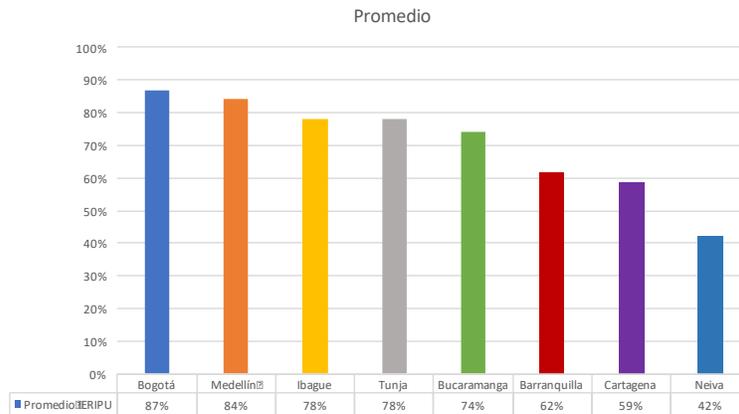


Fuente: Secretarías de Hacienda de municipios y/o Departamento Nacional de Planeación

A partir de la información levantada se elaboró el promedio del porcentaje del impuesto facturado Vs. el efectivamente recaudado durante las cuatro últimas vigencias de manera individual lo cual arroja que en promedio las 8 ciudades analizadas Bogotá y Medellín superan el 80%, Ibagué y Tunja

alcanzan un 78% cerca de Bucaramanga que arriba al 74% Barranquilla el 62% cerca de Cartagena que tiene un 59% y finaliza Neiva con un escaso 42%.

Ilustración 5. Promedio de impuesto predial facturado vs. recaudado (2015 – 2018)



Revisando el promedio puede advertirse que es óptimo aquel municipio que cuente con un indicador por encima de un 60%, cifra a la cual se arribó luego de establecer el promedio de los porcentajes de eficiencia recaudatoria que oscilan entre un 87% y un 42%.

Por tanto, el proyecto de Decreto establece que la Secretaría de Hacienda del municipio o distrito o quien haga sus veces deberá certificar la eficiencia en el recaudo del Impuesto Predial Unificado durante los últimos 5 años previos a la aprobación del acuerdo de autorización de la cesión de la renta futura del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado y de la titularización del mismo.

Para efectos de emitir la certificación, la entidad territorial calculará el indicador de eficiencia del recaudo del impuesto predial unificado (IEPP) promedio de los últimos cinco (5) años previos a la aprobación del acuerdo, tomando como referencia las siguientes fórmulas:

1. Índice de Eficiencia Predial Promedio (IEPP)

$$IEPP = \frac{\sum_{1}^{5} IEP_n}{5}$$

Índice de Eficiencia Predial de la vigencia 'n':

$$IEP_n = \frac{IPU \text{ Recaudado}_n^*}{IPU \text{ Facturado}_n^*}$$

* Es lo recaudado y facturado en la vigencia respectiva sin incluir cartera.

El porcentaje del indicador de eficiencia en el recaudo promedio del impuesto predial unificado (IEPP) no podrá ser inferior al 60%.

1.2.5. Cesión del incremento del impuesto predial para financiar infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana por parte de los concejos municipales o distritales.

Las administraciones municipales o distritales que deseen utilizar el instrumento de titularización del recaudo futuro del incremento del impuesto predial para financiar infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana, deberán solicitar al Concejo Municipal o Distrital respectivo, su autorización para ceder o transferir la titularidad de dicho incremento a un Patrimonio Autónomo o Universalidad Jurídica, que emitirá los respectivos títulos de conformidad con la legislación aplicable.

Para estos efectos, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que la cesión del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado se solicite, única y exclusivamente, para financiar mediante la titularización de dichos flujos futuros, infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana.
- b) Que el Consejo de Gobierno de la entidad territorial haya declarado estratégico el proyecto de renovación urbana al cual se encuentra vinculada la infraestructura urbana cuya construcción se financiará mediante la titularización de los flujos futuros del incremento del predial.
- c) Que la cesión del monto o porcentaje del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado se realice para una zona de influencia geográfica específica delimitada, por una cuantía anual precisa y por un periodo específico, de acuerdo con los estudios técnicos y financieros que soporten la futura ejecución del proyecto de renovación urbana, el costo de la infraestructura urbana a construir y el costo y condiciones de su financiación.
- d) Que los demás instrumentos de captura de valor autorizados por la ley para financiar la infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana, teniendo en cuenta la cuantía y oportunidad de la financiación eventual que brindarían los otros instrumentos de captura de valor autorizados por la ley, resulten insuficientes teniendo en cuenta la cuantía y oportunidad de la financiación de acuerdo con la certificación expedida por la respectiva Secretaría de Hacienda.
- e) Que la entidad territorial haya cumplido los indicadores de eficiencia en el recaudo del impuesto predial unificado definidos en este capítulo, de acuerdo con la certificación que para el efecto expida la Secretaría de Hacienda de la entidad territorial o quien haga sus veces.
- f) Que la entidad territorial acredite la condición de gestor catastral o de asociado a un esquema asociativo territorial habilitado como gestor.

2. Estudio de impacto normativo

2.1. Oportunidad del proyecto

Con la expedición del presente decreto se espera establecer las definiciones, los criterios y los procedimientos que deberán cumplir los municipios para financiar infraestructura urbana vinculada a los proyectos estratégicos de renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.

2.2. Impacto jurídico

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Ley 1955 de 2019 determinó:

“ARTÍCULO 278. INSTRUMENTO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA RENOVACIÓN URBANA. Los municipios de categorías especial, 1 y 2, que gestionen sus propios catastros directamente o a través de esquemas asociativos territoriales y que cumplan con criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial definidos por el Gobierno nacional, podrán financiar infraestructura urbana vinculada a los proyectos estratégicos

de renovación urbana contemplados en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo territorial, a través de la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.

Para estos efectos, el mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana se cederá como aporte de la entidad territorial a los patrimonios autónomos autorizados por el artículo 121 de la Ley 1450 de 2011, los cuales podrán realizar la respectiva titularización y ejecutar el proyecto de renovación urbana, sin sujeción a la limitación prevista en el artículo 76 de la Ley 617 de 2000. Tales recursos se considerarán como un menor valor del ingreso por concepto de impuesto predial, se descontarán de la capacidad de endeudamiento y por ende no se reflejarán en el presupuesto de gastos de la entidad territorial.

Para la autorización de la titularización del recaudo futuro del impuesto predial y del aporte al fideicomiso de las rentas a ceder para el desarrollo de los proyectos, por parte de los concejos municipales o distritales, las entidades territoriales deberán aplicar los procedimientos que defina el Gobierno nacional para el control de riesgos, definición de proyecto estratégico, validación de la necesidad del instrumento, y validación de la insuficiencia de los demás instrumentos de captura de valor autorizados para financiar parte de la infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana; así como los criterios de eficiencia en el recaudo del impuesto predial.

PARÁGRAFO. *Los procesos de titularización de que trata el presente artículo quedarán excluidos de la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a que hace referencia el inciso 2 del artículo 30 de la Ley 358 de 1997.”*

Resulta necesario reglamentar los parámetros, condiciones y requisitos básicos a los cuales deben sujetarse las entidades territoriales para financiar la ejecución de infraestructura urbana de proyectos estratégicos de renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.

2.3. Impacto económico

La expedición del decreto permitirá a las entidades territoriales, en particular a los municipios y distritos de categoría especial 1 y 2, que sean gestores catastrales o estén recibiendo el servicio público catastral a través de sus entes asociativos territoriales, la consecución de financiación para el desarrollo de la infraestructura urbana en el marco de los proyectos estratégicos de renovación urbana mediante la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.

2.4. Impacto presupuestal

Este Decreto no compromete gasto del gobierno nacional, por consiguiente no tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación (PGN) ni genera impacto fiscal.

2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural				
La expedición de este decreto no implica impacto ambiental ni ecológico y tampoco se generan impactos sobre el patrimonio cultural de manera directa. No obstante, el favorecimiento en la financiación de las infraestructuras urbanas de los municipios y distritos tiene el potencial de mejorar aquellas asociadas a la protección y conservación ambiental, así como al patrimonio histórico y cultural, siempre con el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en la materia.				
3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios				
3.1. Ámbito de aplicación				
El ámbito de aplicación del proyecto de decreto es de nivel nacional.				
3.2. Sujetos Beneficiarios				
El decreto reglamentario está dirigido a los municipios y distritos categoría especial 1 y 2, que sean gestores catastrales o estén recibiendo el servicio público catastral a través de sus esquemas asociativos territoriales, para la financiación de las infraestructuras urbanas en el marco de los proyectos estratégicos de renovación urbana. Esto, a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado.				
4. Viabilidad jurídica				
Diligencie aquí:				
		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica	X	Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	26 de mayo de 2015	26 de mayo de 2015
Adiciona				
Sustituye				
Nuevo				
5. Participación Ciudadana				
5.1. Socialización con actores internos y externos				
El proyecto de decreto se trabajó de manera conjunta entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y representantes de las entidades territoriales.				
5.2. Consulta Previa				
No aplica. En la medida en que el ajuste normativo no aborda temas referentes a la consulta previa, conforme lo establecido en la Ley 21 de 1991 y el Convenio 169 de la OIT.				
5.3. Publicidad				
El proyecto fue publicado en la página Web del Ministerio.				
6. Coordinación				

El proyecto de decreto se trabajó conjuntamente y se socializó con las autoridades correspondientes, en especial, con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
7. Abogacia de la Competencia Anexo 1.
No requiere.
8. Otros – Modificación de Trámites
No se crean ni modifican trámites.
9. El responsable(s) designado(s) para la elaboración del proyecto normativo
<p>Juan Nicolás Galarza Sánchez – Director de Espacio Urbano y Territorial</p> <p>María Angélica Bernal Pedraza – Contratista Dirección de Espacio Urbano y Territorial</p> <p>Sandra Bibiana Acevedo Zapata – Contratista Dirección de Espacio Urbano y Territorial</p>

Cordialmente,

JUAN NICOLÁS GALARZA SÁNCHEZ
Director de Espacio Urbano y Territorial

Anexos:

Anexo 1 - Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia, en un (1) folio.

Elaboró	Revisó	Fecha
María Angélica Bernal Pedraza Sandra Bibiana Acevedo Zapata	Juan Nicolás Galarza Sánchez	27 de diciembre de 2019

ANEXO 1
Memoria Justificativa Proyecto Normativo

Tipo de proyecto normativo:	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	
<p>“Por medio del cual se adiciona el capítulo 6 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 para reglamentar el instrumento para la financiación de la renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte del mayor valor del recaudo futuro del impuesto predial unificado previsto en el artículo 278 de la Ley 1955 de 2019”</p>		

CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA
(Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	No
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	No
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	No
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	No
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	No
f) Incrementa de manera significativa los costos	No
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	No
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	No

2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	No
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	No
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	No
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	No
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	No
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	No
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	No

3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el
--

proyecto de acto:	
a) Genera un régimen de autorregulación o correulación;	No
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	No

NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.